



**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**

## MAN KAN ALDRIG FØLE SIG SIKKER

EN ANALYSE AF DE  
RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE  
UDFORDRINGER, NÅR  
FLYGTNINGE MISTER DERES  
OPHOLDSTILLADELSE

**MAN KAN ALDRIG FØLE SIG SIKKER**  
EN ANALYSE AF DE RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE UDFORDRINGER, NÅR  
FLYGTNINGE MISTER DERES OPHOLDSTILLADELSE

Forfattere: Nadja Filskov, Trine Otto Hansen, Sidsel Larsen, Marie Juul Petersen,  
Nikolas Feith Tan (i alfabetisk rækkefølge)

Ansvarshavende: Maria Ventegodt og Pernille Boye Koch

Tak til Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet, DRC Dansk Flygtningehjælp,  
individuelle flygtningeaktivister og advokater for at dele deres netværk, viden og  
perspektiver med os. En særlig tak til de syriske flygtninge, der har delt deres  
oplevelser og erfaringer med os. Tak til Louise Halleskov, Dorte Smed, og Line  
Vikkelsø Slot for gennemlæsning og kommentarer til analysen.

Layout: Hedda Bank  
Forsidefoto: Shutterstock

e-ISBN: 978-87-7570-080-6  
ISBN: 978-87-7570-081-3

© 2022 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution  
Wilders Plads 8K  
1403 København K  
Telefon 32 69 88 88  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål  
med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks.  
store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.  
Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

<b>RESUMÉ</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>11</b>
<b>KAPITEL 1 – INDLEDNING</b>	<b>16</b>
1.1 FLYGTNINGES RETSSIKKERHED UNDER PARADIGMESKIFTET	16
1.2 UNDERSØGELSENS FORMÅL, INDHOLD OG AFGRÆNSNING	18
1.2.1 Formål	18
1.2.2 Opbygning	18
1.2.3 Afgrænsning	19
1.3 UNDERSØGELSENS METODE	21
1.3.1 De retlige analyser	21
1.3.2 Den kvalitative analyse	22
1.3.3 En integreret tilgang	23
<b>KAPITEL 2 – PARADIGMESKIFTET OG PROJEKT DAMASKUS</b>	<b>24</b>
2.1 PARADIGMESKIFTET	24
2.1.1 Indførelsen af midlertidig beskyttelsesstatus	24
2.1.2 Nye standarder for inddragelse	28
2.1.3 ændringer i Vurdering af TILKNYTNING TIL DANMARK	29
2.2 PARADIGMESKIFTET I PRAKSIS: PROJEKT DAMASKUS	34
2.3 PARADIGMESKIFTETS KONSEKVENSER	38
2.3.1 sundhed	40
2.3.2 Splittelse af familien	41
2.3.3 uddannelse og arbejde	42
2.3.4 Retsfølelse	44
2.4 OPSUMMERING	44
<b>KAPITEL 3 – RETTEN TIL AT BLIVE I DANMARK</b>	<b>46</b>
3.1 INDLEDNING	46
3.2 DE DANSKE KRITERIER FOR VURDERING AF TILKNYTNING	47
3.3 EN PROBLEMATISK SAMMENLIGNING	48
3.4 FAMILIELIV: FORÆLDRE MED VOKSNE BØRN	49
3.5 BARNETS SELVSTÆNDIGE TILKNYTNING	52
3.6 PROCEDURE FOR VURDERING AF ARTIKEL 8 I 2. INSTANS	57
3.7 EN UIGENNEMSIGTIG PRAKSIS	59
3.8 ANBEFALINGER	61

<b>KAPITEL 4 – VEJLEDNING OG INFORMATION</b>	<b>62</b>
4.1 INDLEDNING	62
4.2 HVAD SIGER JURAEN?	63
4.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?	65
4.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?	68
4.4.1 Generel orientering om lov- og praksisændringer	69
4.4.2 vejledning i forhold til samtalen i udlændingestyrelsen	70
4.4.3 Sproglige barrierer og uklarheder	72
4.4.4 Modsætning mellem vejledning og praksis	73
4.5 ANBEFALINGER	75
<b>KAPITEL 5 – PARTSHØRING OM ÆNDREDE FORHOLD</b>	<b>76</b>
5.1 INDLEDNING	76
5.2 HVAD SIGER JURAEN?	77
5.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?	79
5.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?	80
5.4.1 Manglende muligheder for forberedelse på samtale	80
5.4.2 Bisidder	82
5.4.3 Tolkning	83
5.4.4 Referat	84
5.5 ANBEFALINGER	86
<b>KAPITEL 6 – SAGSBEHANDLING OG VENTETID</b>	<b>87</b>
6.1 INDLEDNING	87
6.2 HVAD SIGER JURAEN?	87
6.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?	88
6.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?	89
6.4.1 Lang ventetid	89
6.4.2 Information om status og ændringer undervejs i processen	90
6.5 ANBEFALINGER	93
<b>OVERSIGT OVER – MYNDIGHEDER</b>	<b>94</b>
<b>NOTER</b>	<b>95</b>



# RESUMÉ

## **PARADIGMESKIFTET OG PROJEKT DAMASKUS**

I 2015 og 2019 indførte den danske regering en række lovændringer, der fundamentalt har ændret på dansk asylpraksis – det såkaldte 'paradigmeskifte'. Opholdstilladelse gives nu med henblik på at flygtninge skal rejse tilbage til deres hjemland, så snart dette er muligt, og ikke med henblik på integration og (lang) varigt ophold. Sammenlignet med andre EU-lande står Danmark alene med sit stærke fokus på inddragelse af flygtnings opholdstilladelser, og den danske praksis medfører en væsentlig lavere beskyttelse for nogle flygtninge, end hvad der følger af de EU-retlige forpligtelser for de øvrige EU-medlemslande.

I forlængelse af paradigmeskiftet igangsatte Udlændingestyrelsen i 2019 en revurdering af opholdstilladelser for flygtninge fra Damaskus og senere Rif Damaskus i Syrien. Mere end 1.000 syriske flygtninge har i de seneste år fået revurderet deres opholdstilladelse, og over 100 har endeligt mistet deres opholdstilladelse. Da Danmark ikke har en hjemsendelsesaftale med det syriske styre, tvangsudsendes de ikke på nuværende tidspunkt. Det forventes, at myndighederne i de kommende år vil revurdere opholdstilladelser for flygtninge fra andre områder i Syrien såvel som flygtninge fra andre lande.

## **RETSSIKKERHED UNDER INDDRAGELSESPROCESSEN**

Paradigmeskiftet betyder, at mange flygtninge i Danmark i dag lever under vilkår, der er præget af en langt højere grad af midlertidighed, usikkerhed og uvished end tidligere.

For de flygtninge, der risikerer at få inddraget deres opholdstilladelse, opleves lovændringerne selvsagt særlig indgribende. Det er først og fremmest, fordi den afgørelse, inddragelsesprocessen resulterer i, har afgørende betydning for de involveredes liv og fremtid. Hvis man mister sin opholdstilladelse, mister man retten til at bo og arbejde i Danmark, og man risikerer at skulle skilles fra sin familie. Samtidig er selve inddragelsesprocessen en kompliceret og ofte langstrakt affære, der i sig selv kan være voldsomt belastende for de involverede, uagtet hvilket udfald den får. Mange får fysiske og psykiske mén undervejs. Nogle mister deres job, andre må stoppe deres uddannelse.

Afgørelsens indgribende karakter og processens belastende konsekvenser, sammenholdt med det faktum, at de danske standarder for, hvornår en

opholdstilladelse kan inddrages, er væsentlig lavere end andre EU-landes, betyder, at der er særlig grund til at være opmærksom på, at de berørte flygtnings retssikkerhed garanteres undervejs i processen.

I denne rapport undersøger Institut for Menneskerettigheder flygtnings retssikkerhed under inddragelsesprocessen. Rapporten består af en menneskeretlig analyse af kriterierne for myndighedernes vurderinger i inddragelsessager, en forvaltningsretlig analyse af sagsbehandlingen undervejs i inddragelsesprocessen og en kvalitativ analyse af de berørte flygtnings erfaringer baseret på interviews med 23 personer.

På baggrund af disse analyser har vi identificeret en række retssikkerhedsmæssige udfordringer ved processen. Vi har særligt fokuseret på udfordringer i forbindelse med:

- Myndighedernes vurdering af flygtnings tilknytning til Danmark
- Vejledning og information undervejs i processen
- Flygtnings ret til at blive hørt i deres sag
- Sagsbehandlingstider.

#### **VURDERING AF TILKNYTNING**

Myndighederne skal i alle sager vedrørende inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse foretage en individuel og konkret vurdering af, om inddragelsen vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv. Denne vurdering handler blandt andet om, hvorvidt den pågældende flygtning har en tilknytning til Danmark, som er så stærk, at vedkommende har krav på at blive i Danmark. Tilknytningsvurderingen er afgørende for, om en opholdstilladelse kan inddrages eller ej. Det er vigtigt, at vurderinger af så afgørende betydning er baseret på retssikkerhedsmæssige garantier om klarhed, forudsigelighed og proportionalitet.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at de danske myndigheders, herunder særligt Udlændingestyrelsens, praksis på området udgør en risiko for krænkelse af EMRK artikel 8 ved udsendelse til Syrien. Overordnet finder vi det menneskeretligt problematisk, at Udlændingestyrelsen og de to nævn i deres tilknytningsvurdering bruger praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), som omhandler udvisning af kriminelle udlændinge, og som derfor ikke umiddelbart er sammenlignelig med inddragelse af ikkekriminelle flygtnings opholdstilladelser.

Derudover synes myndighederne generelt ikke at vægte hensynet til familiens enhed og privatlivet i tilstrækkelig høj grad. Mere specifikt peger vi på, at de danske myndigheders vurdering af, hvornår forældre og (unge) voksne børn kan adskilles, ikke medtager alle aspekter af proportionalitetsafvejningen, ligesom vurderingen af barnets selvstændige ret til privatliv ikke tillægges tilstrækkelig vægt. Udlændingestyrelsen og de to nævn blev i 2019 bedt om at udarbejde et notat,

der beskriver praksis på området. Dette notat er imidlertid endnu ikke færdiggjort, hvilket bidrager til uigennemsigthed på området.

Endelig finder instituttet det kritisabelt, at eksisterende procedurer ikke sikrer en samlet vurdering af familiens tilknytning til Danmark, når sagen vurderes i 2. instans. Her behandles flygtningens sag af Flygtningenævnet, mens flygtningens familiesammenførte familiemedlemmers sager behandles af Udlændingenævnet. Det betyder, at der ikke tages samlet stilling til familiens tilknytning, hvilket er en forudsætning for at kunne foretage en korrekt vurdering. Samtidig opleves denne procedure som forvirrende og uigennemskuelig for de involverede parter, og den forlænger den samlede sagsbehandlingstid unødvendigt.

### **MANGELFULD VEJLEDNING OG SPROGLIGE BARRIERER**

De danske myndigheder er i afgørelsessager forpligtede til at informere, involvere samt yde vejledning til de berørte borgere. Borgerne har disse processuelle rettigheder både for at fremme sandsynligheden for, at der træffes korrekte afgørelser, og for at sikre, at borgerne har kendskab til sagens omfang og konsekvenser. Vejledningen skal gives i et præcist og letforståeligt sprog, og myndighederne er forpligtede til at oversætte relevante dokumenter til et sprog, den berørte borger forstår. Pligten til at vejlede er særlig vigtig i forhold til afgørelser, som har vidtgående konsekvenser for de implicerede parter, ligesom myndighederne også har en skærpet vejledningspligt i forhold til sårbare grupper, som flygtninge er.

Det er imidlertid vores vurdering, at myndighedernes vejledning på afgørende punkter er mangelfuld. Det betyder, at der er unødigt stor risiko for fejltolkninger, manglende viden og misforståelser.

Mange af de personer, vi har interviewet, giver udtryk for, at de har haft svært ved at forstå inddragelsesprocessens forløb og konsekvenser, og de føler ikke, at de har fået tilstrækkelig vejledning på området. Det gælder særligt i forhold til samtalen i Udlændingestyrelsen. Indkaldelsesbrevet indeholder kun sparsom information om formålet med samtalen, og der informeres ikke om, hvilke kriterier der ligger til grund for den vurdering, myndighederne foretager på baggrund af samtalen.

Instituttet anser det endvidere som en væsentlig udfordring, at både indkaldelsesbrev og afgørelsesbrev fra Udlændingestyrelsen er på dansk, særligt i lyset af at især afgørelsesbrevet indeholder kompliceret juridisk information, samt at nogle flygtninge ikke har de nødvendige danskundskaber til at kunne forstå brevenes indhold.

### **FLYGTNINGES RET TIL AT BLIVE HØRT I DERES SAG**

Partshøring er et vigtigt forvaltningsretligt og menneskeretligt krav, der sikrer, at borgeren kan varetage sine interesser på bedst mulig vis, uanset ressourcer, sprogkundskaber og uddannelsesmæssig baggrund. Myndighedernes pligt til



at høre en part i sagen, før der træffes afgørelse, har i en inddragelsesmæssig sammenhæng afgørende betydning. Det er nemlig i høj grad med udgangspunkt i partshøringen, at det afgøres, om en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages eller ej. Partshøring finder sted minimum to gange i løbet af inddragelsesprocessen: første gang i form af en samtale i Udlændingestyrelsen, anden gang i form af en høring i Flygtningenævnet.

Instituttet finder, at der er en række udfordringer ved partshøringen, som den foregår i dag. Den mangelfulde vejledning forud for samtalen i Udlændingestyrelsen betyder, at flygtninge ikke har mulighed for at forberede sig ordentligt på samtalen, f.eks. ved at genlæse referatet fra deres oprindelige asylsamtale. Det forringer deres muligheder for at kommentere, supplere og eventuelt korrigere grundlaget for myndighedernes afgørelse, inden denne træffes, hvilket normalt bidrager til at sikre, at afgørelsen træffes på det bedst mulige grundlag.

Det er endvidere instituttets vurdering, at den manglende kvalitetssikring af tolkning under partshøringen, mangelfulde procedurer for korrigerende af referat såvel som den mangelfulde information til flygtninge vedrørende mulighed for at medbringe bisidder alt sammen bidrager yderligere til at svække flygtnings muligheder for at varetage egne interesser på bedst mulig vis.

### **DEN LANGE VENTETID**

En borger har ret til at få sin sag behandlet så hurtigt, enkelt og økonomisk som muligt. Hvis en sag ikke kan afgøres kort tid efter sagens påbegyndelse, eller hvis sagen ligger længere tid end forventet, bør den relevante myndighed underrette borgeren og indikere, hvornår der forventes at blive truffet afgørelse. En rimelig sagsbehandlingstid og løbende information om status er særlig vigtigt i sager, der vedrører afgørelser af indgribende karakter, såsom inddragelsessager, hvor udfaldet har stor betydning for den enkeltes liv og fremtid.

Instituttet vurderer, at sagsbehandlingstiden i inddragelsessager udgør en væsentlig udfordring i forhold til flygtnings retssikkerhed. Mange oplever en samlet sagsbehandlingstid på over et år. Den lange sagsbehandlingstid har store konsekvenser for de implicerede flygtninge. Flere af vores informanter fortæller således, at ventetiden har medført koncentrationsbesvær, stress, søvnløshed, depression og angst. Myndighedernes mangelfulde eller uregelmæssige praksis i forhold til at informere om forsinkelser eller ændringer i sagsbehandlingen bidrager yderligere til unødigt usikkerhed blandt flygtninge.

### **RAPPORTENS HOVEDANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændingestyrelsen sikrer en grundig menneskeretlig vurdering af retten til respekt for privat- og familieliv efter EMRK artikel 8 i sager om henholdsvis voksne børn og børns selvstændige tilknytning.

- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at ændre kompetence-reglerne efter udlændingeloven, så Flygtningenævnet behandler inddragelsessager for flygtninge og familiemedlemmer samlet i 2. instans med det formål at sikre en samlet vurdering af familielivet, hvilket er forudsat efter EMRK artikel 8.
- Udlændingestyrelsen under inddragelsesprocessen giver skriftlig information til den pågældende flygtning – og eventuelle familiemedlemmer – på modersmål og dansk med det formål at give de implicerede parter en bedre mulighed for at forstå processen og for at sikre overensstemmelse med principperne bag vejledningspligten.
- Udlændingestyrelsen justerer indkaldelses- og afgørelsesbreve til flygtninge og familiesammenførte familiemedlemmer med det formål at oplyse sagen tilstrækkeligt og undgå misforståelser.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at få undersøgt sagsbehandlingstiderne i inddragelsessager i Udlændingestyrelsen, Flygtninge-nævnet og Udlændingenævnet med henblik på at vurdere, om disse er acceptable.

# SUMMARY

## **THE PARADIGM SHIFT AND PROJECT DAMASCUS**

In 2015 and 2019, the Danish government introduced a series of legislative changes that have fundamentally changed Danish asylum practice – referred to as ‘a paradigm shift’. Residence permits are now granted with a view to refugees returning to their country of origin as soon as possible, not with a view to integration and long-term residence. Denmark’s strong focus on the revocation of refugees’ residence permits is unique when compared to other EU countries, and Danish asylum rules provide a significantly lower level of protection for some refugees than that which follows from EU asylum rules in other EU member states.

In 2019, as a means to implement the paradigm shift, the Danish Immigration Service initiated reviews of residence permits for refugees from Damascus and later Rif Damascus in Syria. More than 1,000 Syrian refugees have had their residence permits reviewed, and over 100 have had their residence permits finally revoked. Since Denmark does not have diplomatic relations with Syria, refugees are not forcibly returned at present. It is expected that the Danish authorities will review the residence permits of refugees from other areas of Syria, as well as refugees from other countries, in the coming years.

## **LEGAL CERTAINTY DURING THE REVOCATION PROCESS**

The paradigm shift means that many refugees in Denmark today live under conditions that are characterised by a much higher degree of temporariness, uncertainty and insecurity than before.

For refugees at risk of having their residence permits revoked, these legal changes are particularly hard-hitting. This is primarily because the decision resulting from the revocation process has such a significant impact on the lives and futures of those involved. When a refugee loses their residence permit, they lose the right to live and work in Denmark and risk being separated from their family. At the same time, the revocation process is complicated and often lengthy, which in itself can be extremely stressful for those involved, whatever the outcome. Many refugees suffer physical and psychological harm in the process. Some lose their jobs; others have to stop their education.

The intrusive nature of the revocation decision and the stressful consequences of the process, combined with the fact that Danish standards for revocation are

considerably lower than in other EU countries, makes it especially important to ensure that legal certainty is guaranteed throughout the process.

In this report, the Danish Institute for Human Rights examines refugees' legal certainty during the revocation process. The report consists of a human rights law analysis of the criteria used in revocation cases, an administrative law analysis of case-processing during the revocation process, and a qualitative analysis of the experiences of Syrian refugees, based on interviews with 23 persons affected by the process.

On the basis of this analysis, we have identified a number of challenges to the principle of legal certainty during the revocation process. In particular, we have focused on challenges related to:

- The authorities' assessment of refugees' attachment to Denmark
- Guidance and information during the revocation process
- Refugees' right to be heard in their case
- Processing times.

#### **ASSESSMENT OF ATTACHMENT TO DENMARK**

In all cases concerning the revocation of a refugee's residence permit, the authorities must make an individual and concrete assessment of whether the withdrawal would be contrary to the right to private and family life contained in Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR). This assessment concerns, among other things, whether the refugee in question has such a strong connection to Denmark that he or she has a right to remain in the country. The assessment of attachment is decisive for whether a residence permit can be withdrawn. It is important that assessments of such crucial importance are based on guarantees of clarity, predictability, and proportionality, drawn from the principle of legal certainty.

The Danish Institute for Human Rights considers that the practice of the Danish authorities, in particular the Immigration Service, in this area risks breaching Denmark's Article 8 obligations if refugees are in fact returned to Syria. In general, we find it problematic from a human rights perspective that the Immigration Service, Refugee Appeals Board, and Immigration Appeals Board use practice from the European Court of Human Rights concerning the expulsion of criminal aliens in their assessment of Syrian refugees' attachment to Danish society, which is not directly comparable to the withdrawal of residence permits of non-criminal refugees.

In addition, the authorities do not seem to give sufficient weight to family unity and private life in general. More specifically, the Danish authorities' assessment of when parents and their (young) adult children can be separated does not consider all aspects of the proportionality assessment, just as the assessment of minor

children's right to private life is not given sufficient weight. The Immigration Service and the two Boards were asked in 2019 to prepare a note describing practice in this area. However, this note has not yet been finalised, which contributes to the lack of transparency in this area.

Finally, current revocation procedures do not ensure an overall assessment of the family's connection to Denmark when the case is assessed at the appeal stage. Here, the refugee's case is dealt with by the Refugee Board, while the cases of his or her family members are dealt with by the Immigration Appeals Board. This means that no overall assessment is made of the family's attachment to Denmark, which is a prerequisite for a correct assessment. At the same time, this procedure is confusing and unclear for the parties involved, and it unnecessarily prolongs the overall processing time.

### **INSUFFICIENT GUIDANCE AND LANGUAGE BARRIERS**

The Danish authorities are obliged to inform, involve, and provide guidance to the residents affected by government decisions. Residents have these procedural rights to promote the likelihood of correct decisions being made, but also to ensure that they are aware of the scope and consequences of the case. The information must be given in precise and easily understandable language, and the authorities are obliged to translate relevant documents into a language that the resident concerned understands. The duty to provide guidance is particularly important in relation to decisions which have far-reaching consequences for the parties involved, and the authorities also have a heightened duty to provide guidance in relation to vulnerable groups, such as refugees.

We consider the authorities' guidance to be deficient in crucial respects. This means that there is an unnecessarily high risk of misinterpretation, lack of knowledge and misunderstanding.

Many of the people we have interviewed say that they have found it difficult to understand the process and consequences of revocation, and they do not feel that they have received sufficient guidance in this area. This is particularly true in relation to the interview at the Immigration Service. The invitation letter contains only sparse information about the purpose of the interview, and no information is given about the criteria on which the assessment made by the authorities is based.

The Institute also considers it a significant challenge that both the invitation letter and the decision letter from the Immigration Service are in Danish, especially in view of the fact that the decision letter in particular contains complicated legal information, and that some refugees do not have the necessary knowledge of Danish to be able to understand its contents.

### **REFUGEES' RIGHT TO BE HEARD IN THEIR OWN CASE**

Consultation is an important administrative law and human rights requirement which serves to ensure that residents can defend their interests in the best possible

way, regardless of their resources, language skills and educational background. The duty of public authorities to consult a party before taking a decision is crucial in the revocation context. Indeed, it is largely on this basis that it is decided whether a refugee's residence permit can be withdrawn. Refugees are consulted at least twice during the revocation process: once in the form of an interview at the Immigration Board, and a second time in the form of a hearing at the Refugee Board.

The Institute finds that there are a number of challenges vis-à-vis consultation in current practice. The inadequate guidance prior to the interview at the Immigration Service means that refugees do not have the opportunity to prepare properly for the interview, for example by re-reading the minutes of their initial asylum interview. This reduces their opportunities to comment on, supplement and possibly correct the basis of the authorities' decision before it is made, which can help to ensure that the decision is taken on the best possible basis.

The Institute considers that the lack of quality assurance of interpretation during the interview, inadequate procedures for correcting the record, as well as the lack of information to refugees on the possibility of bringing an interpreter, all contribute to further weakening refugees' possibilities for defending their own interests in the best possible way.

### **LONG WAIT TIMES**

A resident has the right to have his or her case dealt with as quickly, simply and economically as possible. If a case cannot be decided shortly after it has been initiated, or if the case is taking longer than expected, the relevant authority should inform the resident and indicate when a decision is expected. Reasonable processing time and continuous information on the status of the case are particularly important in matters involving decisions of a significant nature, such as revocation cases, where the outcome has a major impact on the life and future of the individual.

The Institute considers that the length of time taken to process revocation cases poses a significant challenge to refugees' legal certainty. Many refugees experience a total processing time of more than one year. The long processing time has major consequences for the refugees involved. Several of our informants report that the waiting time has led to concentration difficulties, stress, insomnia, depression and anxiety. The authorities' inadequate or irregular practice of informing about delays or changes in the processing further contributes to unnecessary uncertainty among refugees.

## MAIN RECOMMENDATIONS

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Immigration Service ensures a thorough human rights assessment of the right to respect for private and family life under Article 8 ECHR in cases concerning adult children and children's independent attachment to Denmark, respectively.
- The Ministry of Immigration and Integration takes the initiative to amend the competence rules under the Aliens Act so that the Refugee Appeals Board deals with revocation cases for both refugees and their family members, with the aim of ensuring a comprehensive assessment of family life as required under Article 8 ECHR.
- The Immigration Service provides written information to the refugee concerned – and any family members – in both their mother tongue and Danish during the revocation procedure, to give the parties involved a better opportunity to understand the process and to ensure compliance with the duty to provide guidance.
- The Immigration Service adjusts its invitation and decision letters to refugees and family members with the aim of providing sufficient information and avoiding misunderstandings.
- The Ministry of Immigration and Integration takes the initiative to examine the processing times in revocation cases at the Immigration Service, Refugee Appeals Board, and Immigration Appeals Board to assess whether they are acceptable.

# KAPITEL 1

## INDLEDNING

### 1.1 FLYGTNINGES RETSSIKKERHED UNDER PARADIGMESKIFTET

"Det var, som om jeg havde bygget et hus og de havde revet det ned på et øjeblik. Jeg kommer aldrig til at glemme den dag." Sådan beskriver Maryam den dag, hun fik besked fra Udlændingestyrelsen om, at hun havde mistet sin opholdstilladelse i Danmark.

I 2019 igangsatte Udlændingestyrelsen en revurdering af opholdstilladelser for syriske flygtninge fra Damaskus og senere Rif Damaskus med henblik på at vurdere behovet for fortsat beskyttelse.<sup>1</sup> Maryam er blot én af de mere end 1.000 syriske flygtninge,<sup>2</sup> der i de seneste år har fået revurderet deres opholdstilladelse. Indtil videre har over 100 syriske flygtninge endeligt mistet deres opholdstilladelse som resultat heraf.<sup>3</sup> Da Danmark ikke har en hjemsendelsesaftale med det syriske styre, tvangsudsendes de ikke, men kan underlægges opholds- og meldepligt på et udrejsecenter. Det forventes, at myndighederne i de kommende år vil revurdere opholdstilladelser for flygtninge fra andre områder i Syrien såvel som for flygtninge fra andre lande.

Inddragelsen af syriske flygtnings opholdstilladelse er en direkte konsekvens af det såkaldte paradigmeskifte i dansk asylpolitik, der markant har ændret vilkårene for flygtninge i Danmark. Lovændringer i 2015 og 2019 har medført, at flygtninge i langt højere grad end før gives midlertidig beskyttelse, med henblik på at de skal rejse hjem igen, så snart myndighederne vurderer, at det er sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Sammenlignet med andre EU-lande står Danmark alene med dette stærke fokus på inddragelse af flygtnings opholdstilladelse.<sup>4</sup>

I denne rapport søger Institut for Menneskerettigheder at afdække nogle af de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som de seneste års ændringer i udlændingeloven rejser. Mere specifikt undersøger vi syriske flygtnings retssikkerhed i forbindelse med myndighedernes revurdering af opholdstilladelser med henblik på inddragelse eller nægtelse af forlængelse.

Myndighedernes revurdering af en flygtnings opholdstilladelse kan selvsagt have særdeles indgribende konsekvenser, ikke bare for den flygtning, der er direkte berørt, men også for vedkommendes familiemedlemmer. Hvis man mister sin opholdstilladelse, mister man retten til at bo og arbejde i Danmark, og man risikerer at skulle skilles fra sin familie. Flere familier oplever f.eks., at en søn i den



militærpligtige alder får selvstændig opholdstilladelse, mens forældre og de øvrige børn får inddraget deres opholdstilladelse.

Samtidig er selve inddragelsesprocessen en kompliceret og ofte langstrakt affære, der i sig selv kan være voldsomt opslidende for de involverede, uagtet hvilket udfald den får. Mange får fysiske og psykiske mén undervejs. Nogle mister deres job, andre må stoppe deres uddannelse.

Endelig berører paradigmeskiftet personer, der befinder sig i en sårbar situation. Mange har ikke den nødvendige viden, ressourcer eller netværk til at sikre en tilstrækkelig forståelse af deres rettigheder og det system, de er en del af. Nogle har end ikke de fornødne danskundskaber til at kunne forstå den kommunikation, de modtager fra myndighederne.<sup>5</sup>

Alt dette betyder, at der er god grund til at være særlig opmærksom på at sikre retssikkerheden for flygtninge under inddragelsesprocessen.

## RETSSIKKERHED<sup>6</sup>

Retssikkerhed er et grundlæggende demokratisk princip, der har til formål at beskytte alle borgere mod, at offentlige myndigheder griber unødigt eller vilkårligt ind i deres personlige integritet, samt at sikre, at borgerne får de ydelser, de har krav på efter lovgivningen, og omvendt ikke pålægges andre pligter end dem, der efter lovgivningen er hjemmel til. Det gælder også flygtninge. Både menneskeretten og dansk forvaltningsret er med til at sikre, at myndighedernes praksis fungerer på en måde, der ikke krænker borgernes retssikkerhed.

Retssikkerhed kan opdeles i materiel og processuel retssikkerhed.

Den **materielle** retssikkerhed handler om, at den afgørelse, der træffes, skal være indholdsmæssigt korrekt. Når myndighederne træffer afgørelse i en sag, skal afgørelsen være i overensstemmelse med loven, herunder både dansk lovgivning og internationale menneskeretlige forpligtelser, og afgørelsen skal være truffet på et sagligt grundlag ud fra grundlæggende retsprincipper om f.eks. ligebehandling og proportionalitet. Materiel retssikkerhed handler også om, at indholdet af retsreglerne skal være klart, så borgerne har mulighed for at kende deres rettigheder og forudsige deres retsstilling.

Den **processuelle** retssikkerhed handler om, hvordan en sag skal behandles, altså om spillereglerne for den sagsbehandling, som leder op til myndighedernes afgørelse. Officialprincippet tilsiger f.eks., at myndighederne skal sørge for, at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at det er muligt at træffe en afgørelse. Forvaltningsloven tilsiger også, at borgere har ret til vejledning og til at blive partshørt inden afgørelsen, og officialprincippet beskriver, at afgørelsen skal træffes

på korrekt juridisk grundlag, og så hurtigt som det er muligt. Disse processuelle spilleregler tjener som middel til, at målet, som er den korrekte afgørelse, nås.

EMRK rummer ligeledes en række processuelle retsgarantier, der sikrer borgernes retssikkerhed, når der gøres indgreb i en eller flere rettigheder. Konventionens artikel 8, der beskytter retten til privat- og familieliv, stiller f.eks. krav om, at den nationale proces, der fører til indgreb, skal være 'fair og tilstrækkelig'; at myndighedens begrundelse skal være tilstrækkelig underbygget; og at den implicerede part skal være involveret i beslutningsprocessen på en måde, der giver vedkommende den fornødne beskyttelse af sine interesser.<sup>7</sup> Kravene gælder i særlig grad for sårbare persongrupper som f.eks. asylansøgere og flygtninge.<sup>8</sup>

## 1.2 UNDERSØGELSENS FORMÅL, INDHOLD OG AFGRÆNSNING

### 1.2.1 FORMÅL

Formålet med rapporten er at undersøge retssikkerheden for syriske flygtninge under inddragelsesprocessen. Mere specifikt vil rapporten:

- identificere de retssikkerhedsmæssige udfordringer ved inddragelsesprocessen fra et menneskeretligt og et forvaltningsretligt perspektiv
- dokumentere flygtninges egne erfaringer med inddragelsesprocessen
- anbefale lovændringer og procesforbedringer i forhold til inddragelsesprocessen.

I vores rapport fokuserer vi særligt på to aspekter af inddragelsesprocessen, nemlig

- hvorvidt myndighederne i deres **vurderinger** vedrørende inddragelse eller nægtelse af forlængelse i tilstrækkelig grad tager hensyn til Danmarks internationale forpligtelser, især EMRK artikel 8 (retten til respekt for privat- og familieliv)
- hvorvidt myndighederne i deres **sagsbehandling** i tilstrækkelig grad sikrer grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier om vejledning, partshøring og sagsbehandlingstid.

### 1.2.2 OPBYGNING

Rapporten er inddelt i fire dele:

Kapitel 1 beskriver rapportens formål, indhold og afgrænsning og redegør for den valgte metode, herunder en præsentation af rapportens retlige og kvalitative analyser.

Kapitel 2 præsenterer analysens kontekst og genstandsfelt. Først gives der en redegørelse for paradigmeskiftet i dansk asylpolitik og de vigtigste ændringer, det har medført, herunder indførelsen af midlertidig beskyttelsesstatus, nye standarder for, hvornår en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages, samt

nedprioritering af tilknytningsvurdering i inddragelsessager. Kapitlet beskriver dernæst paradigmeskiftet, som det konkret kommer til udtryk i det såkaldte 'Projekt Damaskus', og redegør for nogle af de konsekvenser, inddragelsesprocessen har haft for de berørte flygtninge.

I kapitel 3 analyserer vi de danske kriterier og praksis for inddragelse i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Her fokuseres der på en af de vigtigste menneskeretlige forpligtelser i relation til Danmarks inddragelsespraksis, nemlig retten til respekt for privat- og familieliv. Kapitlet beskriver grundlaget for den danske inddragelsesstandard og identificerer de retssikkerhedsmæssige udfordringer ved denne standard og praksis.

I kapitel 4, 5 og 6 behandles inddragelsesprocessen fra et forvaltningsretligt perspektiv med særligt fokus på, om myndighederne lever op til forvaltningsretlige principper om vejledning (kapitel 4), partshøring (kapitel 5) og sagsbehandlings-tider (kapitel 6). I hvert kapitel beskrives relevant lovgivning på området, myndighedernes praksis samt flygtninges erfaringer og oplevelser. På baggrund heraf identificeres en række retssikkerhedsmæssige udfordringer ved gældende praksis.

### 1.2.3 AFGRÆNSNING

Paradigmeskiftet og inddragelsen af syriske flygtninges opholdstilladelse rejser en række problemstillinger, hvoraf flere med fordel ville kunne undersøges fra et menneskeretligt perspektiv. Det er imidlertid ikke formålet med denne analyse at undersøge samtlige menneskeretlige udfordringer ved paradigmeskiftet.

Vores rapport beskæftiger sig med flygtninges **retssikkerhed** under inddragelsesprocessen i forbindelse med paradigmeskiftet. Det betyder, at vi fokuserer på, om loven – herunder både dansk lovgivning og internationale menneskeretlige forpligtelser – fortolkes og forvaltes i henhold til retssikkerhedsmæssige garantier og principper. Rapporten fokuserer med andre ord på de **processuelle menneskeretlige og forvaltningsretlige garantier** i inddragelsesprocessen.

Det ligger således uden for rapportens ramme at analysere de materielle inddragelsesstandarder. Det betyder dog ikke, at instituttet ikke finder nogen udfordringer ved disse. Den markante forskel mellem Danmarks inddragelsesstandarder for flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 og stk. 3, og EU-reglerne på området er efter instituttets vurdering med til at skabe ikkeharmoniserede rettigheder på tværs af EU-lande, hvilket er u hensigtsmæssigt, idet flygtninges retssikkerhed afhænger af en vis grad af harmoniseret beskyttelse og rettigheder i hele EU. Forskellen betyder desuden, at nogle flygtninge, der har mistet deres opholdstilladelse i Danmark, rejser videre til andre EU-lande for at søge om asyl, hvilket f.eks. udfordrer det etablerede Dublin-system, som Danmark er forpligtet af, og ifølge hvilket det første land, der modtager en flygtning, skal give beskyttelse til pågældende.

Det ligger også uden for rammerne af denne rapport (og instituttets ekspertise) at undersøge validiteten af de baggrundsoplysninger, der ligger til grund for myndighedernes vurdering af, at Damaskus og Rif Damaskus er sikre områder at vende tilbage til.

Rapporten fokuserer specifikt på flygtninges retssikkerhed i forhold til den del af paradigmeskiftet, der vedrører **inddragelsesprocessen**. Vi definerer inddragelsesprocessen som den proces, der påbegyndes med Udlændingestyrelsens indkaldelse af en flygtning til samtale med henblik på revurdering af vedkommendes opholdstilladelse og afsluttes med Flygtningenævnets endelige afgørelse. En negativ afgørelse medfører, at den pågældende flygtning nu vil være i udsendelsesposition. Hermed påbegyndes en ny proces, der indbefatter andre love, regler og praksisser end inddragelsesprocessen, som vi ikke har taget stilling til i nærværende analyse.

Konkret betyder det f.eks., at rapporten ikke beskæftiger sig med de retssikkerhedsmæssige udfordringer, der eventuelt måtte være ved myndighedernes praksis med at underlægge syriske flygtninge opholds- og meldepligt på et udrejsecenter i tilfælde af opholdstilladelsens endelige ophør. Rapporten beskæftiger sig heller ikke med de generelle forhold på udrejsecentrene.<sup>9</sup>

Rapporten undersøger specifikt inddragelsesprocessen for **syriske statsborgere fra Damaskus og Rif Damaskus** med midlertidig beskyttelsesstatus efter Udlændingelovens § 7, stk. 2 og stk. 3, samt dertilhørende familiemedlemmer med ophold efter reglerne om familiesammenføring. Vi undersøger således ikke inddragelsesprocessen under det såkaldte 'Projekt Somalia', hvor mere end 1.000 somaliske flygtninge siden 2016 har mistet deres opholdstilladelse. Denne afgrænsning betyder dog ikke, at analysen udelukkende er relevant i forhold til flygtninge fra Damaskus og Rif Damaskus. Såfremt flere områder i Syrien – eller andre lande – bliver vurderet som sikre at rejse tilbage til, vil den praksis vi beskriver i rapporten ligeledes gælde for flygtninge fra disse områder.

Vi undersøger både **inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse**. 'Inddragelse' af opholdstilladelse omhandler den situation, hvor Udlændingestyrelsen – som regel af egen drift – vurderer, om en opholdstilladelse skal inddrages. Inddragelse betyder, at en opholdstilladelse trækkes tilbage, fordi det vurderes, at vedkommende ikke længere har et beskyttelsesbehov i Danmark. 'Nægtelse af forlængelse' omhandler den situation, hvor myndighederne automatisk vurderer, om en flygtninges opholdstilladelse forlænges eller nægtes forlænges, når den er ved at udløbe. Vurderingen af, om en opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænges, er stort set identisk med enkelte tekniske forskelle. Når vi i det følgende bruger termen 'inddragelse', dækker det således over både 'inddragelse' og 'nægtelse af forlængelse'.

### 1.3 UNDERSØGELSENS METODE

Vores undersøgelse af de retssikkerhedsmæssige udfordringer ved inddragelsesprocessen er baseret på tre analyser af dansk lovgivning og praksis:

- En menneskeretlig analyse af udvalgte kriterier for myndighedernes afgørelser i inddragelsessager
- En forvaltningsretlig analyse af sagsbehandlingen undervejs i inddragelsesprocessen
- En kvalitativ analyse af de berørte flygtnings erfaringer med processen.

#### 1.3.1 DE RETLIGE ANALYSER

Vores retlige analyse består først og fremmest af en gennemgang af relevante regler og forarbejder på udlændingeområdet, herunder særligt reglerne om asyl og inddragelse. Vi har således gennemgået reglernes udvikling fra 2015 til nu og beskrevet effekten af ændringerne i lyset af inddragelsesprocessen og vurderingen. Vi har derudover belyst reglerne i en international kontekst, vurderet standarden af reglerne og analyseret nationale reglers sammenhæng – og til dels overensstemmelse – med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8.

Ligeledes har vi udvalgt og gennemgået de mest relevante forvaltningsretlige principper, regler og dertilhørende retskilder, som hører under sagsbehandlingsreglerne, og sammenlignet principperne med den aktuelle praksis i inddragelsesprocessen, som udmøntet af primært Udlændingestyrelsen. Den praksis, der er beskrevet i analysen, er baseret på offentligt tilgængelige afgørelser, møde med Udlændingestyrelsen og efterfølgende verificering af praksis gennem skriftlig høring samt løbende skriftlig og mundtlig kommunikation med styrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet.<sup>10</sup>

Der er en naturlig sammenhæng og en retlig snitflade mellem forvaltningsretten og menneskeretten, og de processuelle garantier, som følger af EMRK artikel 8, underbygger på flere punkter den danske forvaltningsret. Vi har dog valgt ikke at integrere disse i den forvaltningsretlige analyse, men i stedet behandle dem under den menneskeretlige analyse i rapportens kapitel 3. Formålet med at opdele de retssikkerhedsmæssige aspekter i henholdsvis internationale og nationale retskilder er at skabe et klart overblik over, hvilke internationale og nationale forpligtelser, der gælder på området.

### 1.3.2 DEN KVALITATIVE ANALYSE

Den kvalitative analyse af konsekvenserne af dansk lovgivning og praksis bygger på 15 interviews med i alt 23 personer. Målet med disse interviews har været at give en stemme til nogle af de personer, der er berørt af det såkaldte paradigmeskifte, og belyse deres erfaringer med processen. Særligt når det handler om retssikkerhed, er det afgørende at forstå, hvordan lovgivning fungerer i praksis, hvordan den opleves af de berørte, og hvilke konsekvenser dette har for dem.

Analysen er en fremstilling af de pågældende interviewpersoners perspektiv. Den hævder ikke at være repræsentativ for, hvad målgruppen generelt måtte have erfaret eller oplevet i forbindelse med inddragelsesprocessen. Vi kan således ikke, på baggrund af vores interviews, sige noget om, hvor mange personer, der har oplevet retssikkerhedsmæssige udfordringer i forbindelse med inddragelsesprocessen, men vi kan bruge vores interviews til at identificere og belyse nogle af de typer af udfordringer, som flygtninge møder.

Vi har gennemført interviews med 20 personer, der enten er undervejs i inddragelsesprocessen (13 personer), har afsluttet processen (2 personer) eller er pårørende til personer, der er undervejs i processen (5 personer). Vi har endvidere talt med tre personer, der har mistet deres opholdstilladelse af andre grunde.<sup>11</sup> Blandt de informanter, der er undervejs i processen, har fem personer ophold efter § 7. stk. 2, mens fem personer har ophold efter § 7. stk. 3 og tre personer er familiesammenførte (de forskellige typer opholdstilladelse uddybes i rapportens næste kapitel).

Vi har interviewet 10 kvinder og 13 mænd i alderen 19-67 år.

Informanterne blev fundet med hjælp fra personer og organisationer med kontakt til syriske flygtninge, herunder DRC Dansk Flygtningehjælp, Refugees Welcome, DFUNK, Venligboerne, journalister, akademikere og individuelle flygtningeaktivister.

Interviews blev gennemført af to interviewere (begge medarbejdere på Institut for Menneskerettigheder) i perioden fra december 2021 til februar 2022. Ni interviews blev gennemført i informanternes egen bolig, et interview på asylcenter, to interviews på udrejsecenter, og et enkelt interview på informantens uddannelsessted. To interviews blev foretaget over telefon. 10 interviews var individuelle interviews med en enkelt informant, mens fem var gruppeinterviews, hvor flere personer (oftest familiemedlemmer) deltog. I fire interviews blev der brugt tolk. De øvrige er gennemført på dansk, efter informanternes eget ønske. De fleste interviews varede ca. halvanden time, enkelte dog længere.

Alle informanter har underskrevet samtykkeerklæring eller givet mundtligt samtykke til deltagelse i undersøgelsen. Alle informanter er anonymiserede i rapporten. I interviewcitater er sted- og personnavne slettet eller ændret, ligesom enkelte udsagn er blevet ændret, for at sikre interviewpersonernes anonymitet.

Stort set alle interviews er, efter aftale med informanterne, blevet optaget digitalt. Optagelserne er blevet slettet ved færdiggørelse af rapporten. Lydfiler er fortrinsvis blevet brugt til at sikre korrekt gengivelse af udvalgte citater.<sup>12</sup>

Ud over interviews med flygtninge, der er berørt af inddragelsesprocessen, har vi også gennemført baggrundsinterviews med myndigheder, advokater, civilsamfundsorganisationer og aktivister. Formålet med disse interviews har været at få et indblik i, hvordan centrale aktører i inddragelsesprocessen oplever denne, samt i nogle tilfælde at få afklaret faktuelle spørgsmål i forhold til processen og myndighedernes praksis.

### 1.3.3 EN INTEGRERET TILGANG

Vores undersøgelse er baseret på en integreret tilgang, hvor de to analyser har informeret og suppleret hinanden. Den juridiske analyse har identificeret de overordnede problemstillinger og udstukket rammen for de kvalitative interviews, som omvendt har henledt opmærksomhed på nye problemstillinger, der herefter er blevet integreret i de juridiske analyser.

Det kvalitative materiale bruges på forskellig vis i de forskellige dele af analysen. I den menneskeretlige analyse bruges det i form af konkrete cases til at illustrere og eksemplificere nogle af de situationer, som analysen beskæftiger sig med. I den forvaltningsretlige analyse bruges materialet i højere grad til at identificere, underbygge og konkretisere specifikke udfordringer i forhold til myndighedernes praksis. Endelig kommer materialet til udtryk i små citater undervejs i hele rapporten.

# PARADIGMESKIFTET OG PROJEKT DAMASKUS

## 2.1 PARADIGMESKIFTET

I 2015 og 2019 indførte den danske regering en række lovændringer, der fundamentalt har ændret på dansk asylpraksis – det såkaldte paradigmeskifte. Overordnet cementerer paradigmeskiftet en forståelse af beskyttelse af flygtninge som noget midlertidigt. Opholdstilladelse gives med henblik på at flygtninge skal rejse tilbage til deres hjemland, så snart dette er muligt, og ikke med henblik på integration og (lang)varigt ophold.

Mere specifikt medførte lovændringerne i 2015 og 2019 tre afgørende ændringer, der behandles i de følgende afsnit:

- Der blev indført en ny type opholdstilladelse, nemlig den midlertidige beskyttelsesstatus
- Vurderingen af, hvornår forholdene i hjemlandet muliggør inddragelse af opholdstilladelse, blev ændret
- Spørgsmålet om en flygtnings tilknytning til Danmark blev tillagt mindre vægt i vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse kan inddrages.

### 2.1.1 INDFØRELSEN AF MIDLERTIDIG BESKYTTELSESSTATUS

Når en flygtning kommer til Danmark som spontan asylansøger, vurderer Udlændingestyrelsen på baggrund af en såkaldt oplysnings- og motivsamtale, om der er grundlag for asyl. Er der grundlag for asyl, tildeles flygtningen ophold i Danmark.<sup>13</sup>

Indtil 2015 har man i Danmark haft to typer af opholdstilladelser for flygtninge, nemlig § 7, stk. 1, der også kaldes konventionsstatus, og § 7, stk. 2, der kaldes beskyttelsesstatus. Konventionsstatus var (og er) forbeholdt flygtninge, der er personligt og individuelt forfulgte på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser, jf. Flygtningekonventionen, som Danmark ratificerede i 1952.<sup>14</sup> Konventionsstatus er den stærkeste form for beskyttelse, man kan få som flygtning i Danmark.

Beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 2, blev (og bliver) meddelt til flygtninge, der ikke opfylder betingelserne for asyl efter Flygtningekonventionen, men som er i individuel risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved tilbagevenden, jf. EMRK artikel 3.<sup>15</sup> Før 2015 tildelte man



dog også denne status til flygtninge, der havde et generelt beskyttelsesbehov. Mange af de syrere, der kom til Danmark i denne periode, fik f.eks. beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 2 på grund af de generelle forhold i Syrien, og ikke nødvendigvis fordi de var i individuel risiko.

I februar 2015, mens tusinder af syriske flygtninge søgte asyl i Europa og Danmark, vedtog Folketinget imidlertid en lovændring, der introducerede en tredje type opholdstilladelse for flygtninge, en 'midlertidig beskyttelsesstatus' (§ 7, stk. 3).<sup>16</sup> Midlertidig beskyttelsesstatus er en minimal beskyttelse, der indebærer færre rettigheder end konventionsstatus og beskyttelsesstatus. Midlertidig beskyttelsesstatus gives til de flygtninge, der ikke er individuelt forfulgte, men som har ret til asyl, fordi de generelle forhold i deres hjemland er 'særlig alvorlig[e] [og] præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile',<sup>17</sup> og det derfor vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at sende dem tilbage.<sup>18</sup>

Med introduktionen af § 7, stk. 3, ønskede man, ifølge Justitsministeriet, at understrege, at flygtninge, der ikke er individuelt forfulgte, men flygter fra 'områder, hvor der på grund af konflikten i landet aktuelt foregår ekstreme og vilkårlige overgreb på civile', er i Danmark mere midlertidigt end andre flygtninge og skal sendes retur, når det vurderes, at de ikke længere har brug for beskyttelse.<sup>19</sup> Nogle år senere, i marts 2019, vedtog Folketinget endnu en række ændringer i udlændingeloven, herunder indførelsen af § 19 a i udlændingeloven, der yderligere understreger opholdstilladelsens midlertidighed. Her blev det vedtaget, at alle flygtninge fremadrettet skulle meddeles opholdstilladelse 'med henblik på et midlertidigt ophold'.<sup>20</sup>

Se boksen på næste side for en oversigt over de tre typer af opholdstilladelse, som en spontan asylansøger kan opnå som flygtning i Danmark i dag. De forskellige opholdstilladelser bringer alle forskellige rettigheder, men også forskellige inddragelsesstandarder med sig. Det kan derfor have stor betydning for en flygtningssituation, hvilken beskyttelsesstatus vedkommende får.

Status	Indført	Hvem?	Hvor lang tid?	Hvornår kan den inddrages?	Eksempel
§ 7, stk. 1 (konventionsstatus)	1983	Flygtninge der er individuelt forfulgte på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser.	Toårig opholdstilladelse med mulighed for forlængelse to år ad gangen.	Muligt efter 'fundamentale, stabile og varige' ændringer i hjemlandet. <sup>21</sup>	Ung mand fra Syrien i den militærpligtige alder. Syrisk kvinde, der er politisk aktivist.
§ 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus)	2002	Flygtninge der er <b>individuelt</b> forfulgte og i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig/nedværdigende behandling. Før 2015 blev flygtninge, der flygtede som følge af den generelle situation i hjemlandet, også tildelt denne opholdstilladelse.	Etårig opholdstilladelse med mulighed for forlængelse to år ad gangen.	Muligt, hvis udsendelse ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis opholdstilladelsen knytter sig til de generelle forhold i hjemlandet, kan inddragelse ske, på trods af at forbedringer i hjemlandet fortsat er 'alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige', så længe forholdene ikke kan anses som 'helt midlertidige'. <sup>22</sup>	Kvinde der flygter fra privatretlig konflikt i Syrien, f.eks. tvangsægteskab

Status	Indført	Hvem?	Hvor lang tid?	Hvornår kan den inddrages?	Eksempel
§ 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus)	2015	Flygtninge, der er flygtet fra den generelle sikkerhedssituation, men som ikke er i individuel risiko for forfølgelse (kaldes også krigsflygtninge).	Etårig opholdstilladelse, med mulighed for forlængelse ét år ad gangen, og efter tre år med højst to år ad gangen.	Muligt hvis udsendelse ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Inddragelse kan ske, selvom forholdene i hjemlandet er 'alvorlige, skrøbelige og uforudsigelige', så længe forholdene ikke kan anses som 'helt midlertidige'.	Mor med barn der er flygtet fra Syrien pga. den generelle sikkerhedssituation i landet.  Mand over 42 år fra Syrien, flygtet pga. den generelle sikkerhedssituation i landet.  Uledsaget mindreårig fra Syrien.

**” Da vi fik asyl, fik vi det, der hedder § 7, stk. 3. For at være ærlig, så vidste vi ikke, hvad forskellen var mellem 7.1, 7.2 og 7.3, da vi ankom. Det vigtigste for os var at bo sikkert et sted [...]. Vi kendte ikke betydningen. Vi vidste det faktisk, først efter vi havde fået afslag på forlængelse af vores opholdstilladelse.**

(Adnan, 20 år)

### 2.1.2 NYE STANDARDER FOR INDDRAGELSE

Med indførelsen af den midlertidige beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) blev der introduceret nye standarder for, hvornår flygtninges opholdstilladelse kan inddrages.

Spørgsmålet om, hvornår en flygtning ikke længere skal have beskyttelse i Danmark, har sit juridiske fundament i de inddragelsesregler for opholdstilladelse, som udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1 og stk. 2-5 beskriver.<sup>23</sup> Her hedder det blandt andet, at 'en tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede, og hvor forholdene har ændret sig på en sådan måde, at vedkommende ikke længere risikerer forfølgelse'.<sup>24</sup> Denne bestemmelse henviser f.eks. til en situation, hvor situationen i flygtningens hjemland har ændret sig, og hvor vedkommendes beskyttelsesbehov dermed ophører.

Med introduktionen af midlertidig beskyttelsesstatus i 2015 blev det vedtaget, at myndighederne fremadrettet skulle differentiere mellem flygtninges opholdsgrundlag i deres vurdering af, om betingelserne for inddragelse var opfyldt i de situationer, hvor forholdene i hjemlandet f.eks. havde ændret sig. På den måde blev det tydeliggjort, at lovgiver ønsker at understrege, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse, alt afhængigt af om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.<sup>25</sup>

For konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1) kan en opholdstilladelse kun inddrages, hvis der er sket 'fundamentale, stabile og varige' ændringer i hjemlandet, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 C.<sup>26</sup> Da de danske udlændingemyndigheder ikke fortolker de ændrede forhold i Syrien som 'fundamentale, stabile og varige', må det antages, at ingen syrere med konventionsstatus på nuværende tidspunkt vil kunne sendes tilbage på grund af ændringer i landet.

For flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) kan opholdstilladelsen imidlertid inddrages, også selv om der ikke er sket 'fundamentale, stabile og varige' ændringer i hjemlandet, hvis blot der er sket ændringer, der ikke kan antages at være 'af helt midlertidig karakter'. Det gælder også, selvom forholdene i hjemlandet fortsat er 'alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige'.<sup>27</sup>

Lovændringen rammer også flygtninge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2). Har man fået beskyttelsesstatus på grund af de generelle forhold i landet og ikke på grund af en individuel risiko, kan myndighederne i dag inddrage ens opholdstilladelse på lige fod med personer, der har midlertidig beskyttelsesstatus, hvis forholdene i hjemlandet har ændret sig.<sup>28</sup> Det betyder, at flygtninge, der har opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, på baggrund af den generelle situation i hjemlandet, altså har markant ringere beskyttelsesvilkår i dag, end de havde før paradigmeskiftet i 2015.

### **MANGLEDE HARMONISERING MED EU-STANDARDE<sup>29</sup>**

Den danske inddragelsespraksis er baseret på andre standarder end EU's regler på området, muliggjort af Danmarks retsforbehold. Dansk praksis medfører en væsentlig lavere beskyttelse for flygtninge med beskyttelsesstatus og midlertidig beskyttelsesstatus, end hvad følger af de EU-retlige forpligtelser for de øvrige EU-medlemslande.

Under EU's asylregler eksisterer midlertidig beskyttelsesstatus som den danske § 7, stk. 3 ikke. Her findes kun konventionsstatus og subsidiær beskyttelsesstatus, der svarer til en blanding mellem de to slags beskyttelsesstatusser, der findes i Danmark (§ 7, stk. 2 og § 7, stk. 3).<sup>30</sup> EU-reglerne vedrørende inddragelse af flygtninge med subsidiær beskyttelse sætter en markant højere barre end den danske udlændingelov. Disse inddragelsesstandarder for subsidiær beskyttelse er næsten identiske med Flygtningekonventionens artikel 1C.<sup>31</sup>

Efter EU-reglerne kan flygtninge med subsidiær beskyttelse alene få deres opholdstilladelse inddraget, når de forhold, der var afgørende for opholdsgrundlaget, 'have ceased to exist or have changed to such a degree that protection is no longer required'.<sup>32</sup> EU's kvalifikationsdirektiv kræver endvidere, at medlemsstaterne ved inddragelse af subsidiær beskyttelsesstatus på baggrund af forbedrede forhold i hjemlandet skal sikre sig, at ændringerne er af en så væsentlig og ikkemidlertidig karakter, at personen ikke længere 'faces a real risk of serious harm'.<sup>33</sup>

### **2.1.3 ÆNDRINGER I VURDERING AF TILKNYTNING TIL DANMARK**

Paradigmeskiftet fra 2019 har også betydning for, hvilken vægt en flygtnings tilknytning til Danmark tillægges i vurderingen af, om vedkommendes opholdstilladelse kan inddrages. Med indførelsen af udlændingelovens § 19 a i 2019 understreges det således, at tilknytning til Danmark skal være meget stærk, hvis man skal bevare sin opholdstilladelse i Danmark.

Før 2019 – og før indførelsen af § 19 a – havde graden af tilknytning en relativt stor betydning for, om en flygtning kunne miste sin opholdstilladelse. Her var det sådan, at myndighederne efter en vurdering af, at grundlaget for en flygtnings opholdstilladelse ikke længere var til stede, dernæst skulle vurdere, om en inddragelse ville være 'særligt belastende' på baggrund af især flygtningens tilknytning til Danmark, og om den ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis en flygtning havde en høj grad af tilknytning til Danmark, kunne dette med andre ord hindre, at vedkommendes opholdstilladelse blev inddraget.

Denne vurdering var baseret på udlændingelovens § 26, der indeholdt en række kriterier for, hvordan en flygtnings tilknytning til Danmark skulle vurderes (se boks nedenfor).<sup>34</sup> Hvis en flygtning havde været i Danmark i mere end 10 år, blev dette som udgangspunkt tillagt en særlig vægt, forudsat at den pågældende havde gjort en indsats for at integrere sig i Danmark.<sup>35</sup> Derudover havde det også en selvstændig betydning, hvis et barn havde været i Danmark i en del af sine 'formative år,' dvs. fra ca. 6-7 til 15-årsalderen.<sup>36</sup>

#### **KRITERIER FOR VURDERING AF TILKNYTNING FØR 2019<sup>37</sup>**

- Tilknytning til det danske samfund.
- Alder, helbredstilstand og andre personlige forhold.
- Tilknytning til herboende personer.
- Konsekvenser for herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til familiens enhed.
- Manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor vedkommende forventes at opholde sig.

Med indførelsen af § 19 a blev det bestemt, at disse hensyn ikke i samme grad skulle hindre inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse. I stedet fremhæves det i lovens bemærkninger, at det alene er Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8, der sætter grænsen for, hvornår man må undlade at inddrage en opholdstilladelse.<sup>38</sup> Efter forarbejderne til § 19 a kan det endvidere udledes, at myndighederne i deres afgørelser skal gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser.<sup>39</sup>

Kriterier som f.eks. opholdstilladelsens varighed og børns tilknytning spiller stadig en vis rolle i vurderingen, men i langt mindre grad end tidligere, ligesom det slås fast, at hensynet til f.eks. en flygtnings tilknytning til arbejdsmarkedet og vedkommendes dansk kundskaber skal tillægges mindst muligt vægt ved en inddragelsesvurdering.<sup>40</sup> Det betyder, at man kan inddrage en flygtnings opholdstilladelse, uagtet at denne har en høj grad af tilknytning til Danmark og er fuldt integreret i landet. Se kapitel 3 for en udførlig analyse af, hvad den nye vurdering betyder, og hvilke retssikkerhedsmæssige udfordringer dette præsenterer.

**HYPOTETISK EKSEMPEL PÅ EFFEKTEN AF § 19 a****En familie søger asyl i 2009**

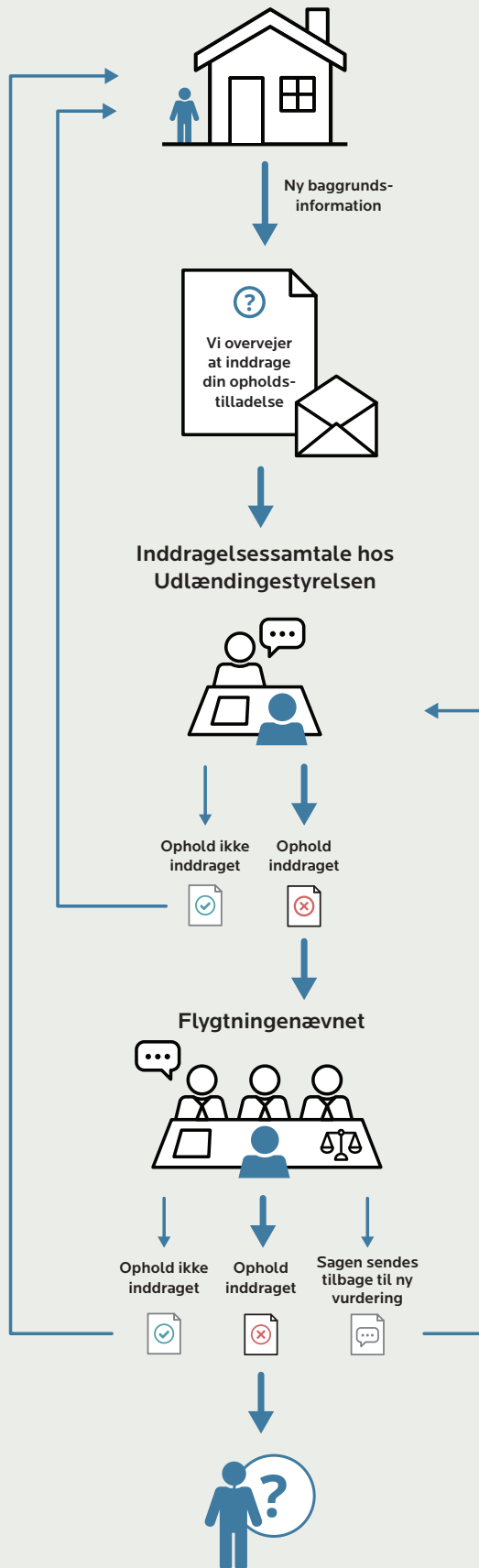
En familie søger om asyl i Danmark i 2009 og får asyl efter § 7, stk. 2 (før § 7, stk. 3 blev indført). Familien består af to forældre med deres medfølgende to børn i alderen 5 og 7 år. I 2015 bliver de to voksne indkaldt til en inddragelsessamtale, da forholdene i deres hjemland har ændret sig, og det vurderes, at betingelserne for deres opholdstilladelse ikke længere er til stede. Eftersom børnene har været i Danmark i seks af deres formative år, hvor de har gået i skole, fået venner, deltaget i fritidsaktiviteter og udviklet deres sociale færdigheder, bliver forældrenes – og dermed børnenes – opholdstilladelse formentlig ikke inddraget. Forældrene afleder derfor ret af børnenes selvstændige tilknytning til Danmark, og opholdstilladelsen kan ikke inddrages.

**En familie søger asyl i 2016**

En familie søger om asyl i Danmark i 2016 og får asyl efter § 7, stk. 3. Familien består af to forældre med deres medfølgende to børn i alderen 5 og 7 år. I 2022 bliver de to voksne indkaldt til en inddragelsessamtale, fordi betingelserne for deres opholdstilladelse ikke længere er til stede, da forholdene i deres hjemby, Damaskus, har ændret sig. Børnene har været i Danmark i seks af deres formative år, hvor de har gået i skole, fået venner, deltaget i fritidsaktiviteter og udviklet deres sociale færdigheder. Forældrene har brugt ressourcer på at uddanne sig, og faren har haft arbejde i to år. Efter § 19 a vil familien formentlig ikke kunne bevare deres opholdstilladelse i Danmark, da deres tilknytning ikke er stærk nok. Dette hænger blandt andet sammen med, at § 19 a kræver en højere grad af tilknytning for børn, end § 26 gjorde.

## VISUELT OVERBLIK OVER INDDRAGELSESPROCESSEN

Flygtning med lovlig  
opholdstilladelse i Danmark





## INDDRAGELSESPROCESSEN<sup>41</sup>

Ifølge Udlændingestyrelsens praksis skal alle, der har fået tildelt en midlertidig opholdstilladelse, jævnligt have deres sag revurderet. Hvis myndighederne vurderer, at en flygtning ikke længere har et beskyttelsesbehov i Danmark, vil vedkommende få inddraget sin opholdstilladelse. Myndighederne kan også af egen drift påbegynde revurdering af opholdstilladelse for flygtninge fra et bestemt land, hvis forholdene her har ændret sig. Det var tilfældet med Projekt Damaskus.

Udlændingestyrelsen er den første instans i inddragelsesprocessen. Når Udlændingestyrelsen får nye baggrundsoplysninger om, at forholdene i et bestemt land har ændret sig i sådan en grad, at det kan medføre et ændret beskyttelsesbehov for flygtninge herfra, screener styrelsen i første omgang sager vedrørende flygtninge med midlertidige opholdstilladelser fra det pågældende område.

Udlændingestyrelsen indkalder herefter flygtningen til en samtale med henblik på at vurdere, om opholdstilladelsen kan inddrages. Efter samtalen modtager flygtningen et brev med styrelsens afgørelse. Det er Udlændingestyrelsen, der vurderer og træffer afgørelse i både hovedpersonens og eventuelle familiesammenførte familiemedlemmers sager.

Afgør Udlændingestyrelsen, at en flygtnings opholdstilladelse skal inddrages, påklages sagen automatisk til Flygtningenævnet.<sup>42</sup> Flygtningenævnet kan vælge at hjemvise, omgøre eller stadfæste Udlændingestyrelsens afgørelse. Nævnet kan f.eks. hjemvise en sag til Udlændingestyrelsen, hvis der i mellemtiden er fremkommet nye oplysninger i sagen.

Eventuelle familiesammenførte familiemedlemmer kan påklage deres sag til Udlændingenævnet inden for otte uger.<sup>43</sup> Når Udlændingenævnet modtager en klage fra et familiesammenført familiemedlem, sættes vedkommendes sag i bero, indtil hovedpersonens sag er afgjort i Flygtningenævnet.

Hvis Flygtningenævnet omgør eller hjemviser hovedpersonens sag, hjemviser Udlændingenævnet også familiemedlemmers sager til fornyet vurdering i Udlændingestyrelsen.

Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens negative afgørelse, fastsættes en udrejsefrist på 60 eller 90 dage for hovedpersonen, så Udlændingenævnet kan nå at færdigbehandle familiemedlemmernes klagesager. Hvis Udlændingenævnet finder, at også familiemedlemmernes opholdstilladelse skal inddrages, fastsættes samme udrejsefrist som Flygtningenævnet, med henblik på at sikre samlet udsendelse af familien.

Hvis Udlændingenævnet derimod finder, at en inddragelse af et familiemedlems opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, omgøres Udlændingestyrelsens afgørelse, og personens opholdstilladelse forlænges. Det kan f.eks. være i situationer, hvor det vurderes, at inddragelse vil være en krænkelse af et barns ret til privatliv. I sådanne tilfælde vil den øvrige familie have mulighed for at søge familiesammenføring med det pågældende barn.

Afgørelserne fra Flygtningenævnet er endelige og kan som udgangspunkt ikke indbringes for domstolene.<sup>44</sup> Anderledes er det med afgørelser fra Udlændingenævnet, som er endelige inden for det administrative område, men efter grundlovens § 63 kan indbringes for domstolene.<sup>45</sup>

Afgør Flygtningenævnet eller Udlændingenævnet, at en persons opholdstilladelse skal inddrages, overgår sagen til Hjemrejsestyrelsen.<sup>46</sup> Man kan dog søge om genoptagelse af sin sag i Flygtningenævnet, hvis der er kommet nye oplysninger i sagen, eller der er oplysninger, der ikke er blevet taget stilling til.<sup>47</sup> Beslutter Flygtningenævnet at genoptage sagen, har man ret til at blive i Danmark på processuelt ophold, mens sagen verserer.

## 2.2 PARADIGMESKIFTET I PRAKSIS: PROJEKT DAMASKUS

I foråret 2019 igangsatte myndighederne det såkaldte Projekt Damaskus med henblik på at revurdere beskyttelsesbehovet for syriske flygtninge fra Damaskusprovinsen, der havde fået opholdstilladelse på grund af de generelle forhold i Syrien (dvs. flygtninge med beskyttelsesstatus eller midlertidig beskyttelsesstatus), og at bringe disse flygtninges opholdstilladelser til ophør i de tilfælde, hvor det blev vurderet, at der ikke længere var et beskyttelsesbehov.<sup>48</sup>

**” Den dag var den sværeste dag i mit liv. Jeg kom hjem fra mit arbejde som tjener. Min mor spurgte, om jeg havde tjekket min e-Boks. Jeg kunne se i hendes øjne, at det ikke var godt. Jeg åbnede min e-Boks. Jeg ville græde, men jeg ville også være stærk overfor min mor og far. Jeg ville sige til dem, at jeg nok skulle forsvare vores rettigheder – det skal nok gå. Men det var svært.**

(Laila, en ung kvinde i 20'erne, fortæller om den dag, hun og hendes familie modtog afgørelsen fra Udlændingestyrelsen)

## OM PROJEKT DAMASKUS

Projekt Damaskus blev initieret af Udlændingestyrelsen, som blandt andet på baggrund af en landerapport fra styrelsens lantedokumentationskontor vurderede, at forholdene i Damaskus havde ændret sig.<sup>49</sup>

I seks udvalgte prøvesager, som omhandlede personer fra Syrien, der alle havde søgt, eller havde, opholdstilladelse i Danmark på baggrund af de generelle forhold i landet, vurderede styrelsen, at de pågældende flygtninges forhold havde ændret sig, eller at de ikke (længere) opfyldte kriterierne for at få asyl. Udlændingestyrelsen gav således afslag på opholdstilladelse, eller inddrog opholdstilladelse, i alle seks prøvesager, som herefter blev sendt videre til Flygtningenævnet.

Flygtningenævnet omgjorde alle seks sager – ikke fordi nævnet vurderede, at man ikke kunne sende flygtninge tilbage til Damaskus, men fordi de pågældende personer i mellemtiden havde fået et individuelt asylgrundlag.<sup>50</sup> Nævnet tog således ikke stilling til, om kriterierne for inddragelse var opfyldt.

Et halvt år senere, i december 2019, stadfæstede Flygtningenævnet imidlertid tre nye sager vedrørende personer fra Damaskus. Her vurderede nævnet for første gang, at situationen i Damaskus ikke var af 'helt midlertidig karakter'.<sup>51</sup>

I løbet af 2020 afgjorde Flygtningenævnet flere sager, som understregede, at Udlændingestyrelsen kunne fortsætte sin praksis med at inddrage opholdstilladelser for flygtninge fra Damaskus. I februar 2021 stadfæstede Flygtningenævnet to spontansager og en inddragelsessag fra personer, der kom fra Rif Damaskus, hvilket betød, at man nu også kunne inddrage opholdstilladelser for folk fra dette område.<sup>52</sup>

Alle syriske flygtninge fra Damaskus og Rif Damaskus, der har midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) eller beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) på grund af de generelle forhold i Syrien, skal have deres opholdstilladelse revurderet som en del af Projekt Damaskus. Udlændingestyrelsen har i perioden juni 2019 til og med december 2021 truffet afgørelser i 1.115 sager.<sup>53</sup>

I 381, eller ca. 34 procent, af sagerne har styrelsen truffet afgørelse om at inddrage de berørte flygtnings opholdstilladelse. I de resterende 734 sager, dvs. 66 procent, er der truffet afgørelse om, at opholdstilladelsen kan bevares (se figur 1). Det er således langt størstedelen, af de personer, der får revurderet deres opholdstilladelse som en del af Projekt Damaskus, der ender med at få forlænget deres opholdstilladelse. I en del tilfælde forlænges flygtnings opholdstilladelse ikke bare; vedkommende får også tildelt en anden flygtningestatus. Blandt de 734 positive afgørelser har Udlændingestyrelsen i 159 tilfælde, eller næsten 22 procent, således truffet afgørelse om at styrke de berørte personers beskyttelsesstatus.<sup>54</sup>

FIGUR 1. UDLÆNDINGESTYRELSENS AFGØRELSE<sup>55</sup>

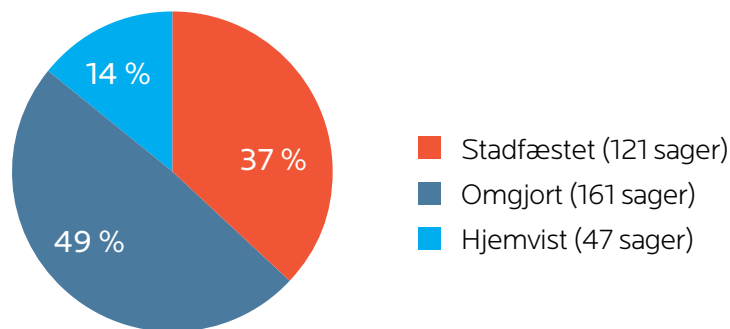


De 381 sager, hvor Udlændingestyrelsen har inddraget den midlertidige opholdstilladelse, er automatisk blevet påklaget til Flygtningenævnet. Nævnet havde i starten af februar 2022 truffet en endelig afgørelse i 288 af sagerne. Af disse er 40 sager blevet hjemvist til Udlændingestyrelsen; i 116 sager har nævnet stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse; og i 132 sager har nævnet omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse.<sup>56</sup> Flygtningenævnet har altså truffet en anden beslutning end Udlændingestyrelsen i 46 procent af sagerne. Ser vi bort fra de sager, der er blevet hjemvist, er tallet endnu højere, nemlig 53 procent.

Der er således en stor divergens mellem afgørelserne i Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Set i forhold til den gennemsnitlige omgørelsesprocent i spontansager, der ligger på omkring 20 procent, må omgørelsesprocenten her anses for at være ekstraordinært høj.<sup>57</sup> Det er ud fra den offentligt tilgængelige information om Flygtningenævnets afgørelser svært at sige noget om, hvad dette skyldes. Udlændingestyrelsen påpeger selv, at en mulig forklaring på divergensen

kan være, at den pågældende flygtning i tiden mellem Udlændingestyrelsens afgørelse og Flygtningenævnets afgørelse er blevet profileret i medierne og derfor har opnået et selvstændigt asylmotiv. En anden forklaring kan være, at artikel 8-vurderingen spiller en større rolle i Flygtningenævnet end i Udlændingestyrelsen (se kapitel 3) Uanset hvad der ligger til grund for den høje omgørelsesprocent, er tallet et udtryk for, hvor kompleks inddragelsesprocessen er.

FIGUR 2. FLYGTNINGENÆVNETS AFGØRELSER<sup>58</sup>



43 personer, der har modtaget en negativ afgørelse fra Flygtningenævnet, har anmodet nævnet om genoptagelse af deres sag.<sup>59</sup> Af disse er der i 23 sager truffet afgørelse om, hvorvidt sagen kan genoptages. I 17 ud af de 23 sager har Flygtningenævnet besluttet at genoptage sagen. Flygtningenævnet har truffet afgørelse i 7 af de 17 sager og har omgjort den oprindelige afgørelse i alle syv sager.<sup>60</sup> Skønt det er ganske små tal, bidrager de til billedet af en høj omgørelsesprocent.

116 personer har pr. 8. februar 2022 fået endeligt afslag på forlængelse af deres opholdstilladelse, hvilket betyder, at de nu befinder sig i en udsendelsesposition.<sup>61</sup> Da der ikke eksisterer diplomatiske forhold mellem Danmark og Syrien, kan disse personer ikke tvangsudsendes til Syrien, men kan underlægges opholds- og meldepligt på et udrejsecenter, hvis de ikke medvirker til udrejsen. Det er dog kun ganske få, der bor på udrejsecenter, mens andre formodentlig stadig bor i egen bolig eller er rejst videre til andre EU-lande.<sup>62</sup> Der findes ingen officielle tal på, hvor mange der har forladt landet, men det estimeres, at det drejer sig om mindst 400 personer.<sup>63</sup>

## HVEM BLIVER BERØRT AF PROJEKT DAMASKUS?<sup>64</sup>

### TRE EKSEMPLER

**Familien Yasir** består af forældrene **Walid** og **Rina** og deres fem børn, der alle er under 18. Den yngste er født i Danmark. Walid kom til Danmark i 2014 og fik beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) pga. de generelle forhold i Syrien. Hans kone og børn blev familiesammenført året efter. Walid var til samtale i Udlændingestyrelsen for mere end et år siden og venter stadig på svar på, om han og familien mister deres opholdstilladelse.

**Zahra** kom til Danmark fra Syrien i 2014 sammen med sine to brødre. Hendes brødre fik begge konventionsstatus (§ 7, stk. 1), mens Zahra fik beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2). Zahra fik inddraget sin opholdstilladelse fra Udlændingestyrelsen i efteråret 2020. I sommeren 2021, ca. 10 måneder efter, fik hun endeligt afslag fra Flygtningenævnet. Hun er nu blevet familiesammenført med sin mand efter EU-regler og har fem års opholdstilladelse.

**Aida Rushdie** kom sammen med sin far, **Kadeem Rushdie**, til Danmark i 2014, hvor de begge fik beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2). Aidas mor og søskende er familiesammenførte. I starten af 2021 fik både Kadeem og Aida afslag på forlængelse af deres opholdstilladelse fra Udlændingestyrelsen. Familien ventede ikke på den endelige afgørelse fra Flygtningenævnet, men rejste i stedet til et andet EU-land, hvor de søgte asyl. De er netop blevet sendt tilbage til Danmark og bor nu på et asylcenter. Fordi de har været uden for Danmark i mere end seks måneder, begynder deres asylproces nu forfra.

### 2.3 PARADIGMESKIFTETS KONSEKVENSER

Paradigmeskiftet i dansk asylpolitik betyder, at mange flygtninge i Danmark i dag lever under vilkår, der er præget af en langt højere grad af midlertidighed, usikkerhed og uvished end tidligere. For de flygtninge, der befinder sig i en inddragelsesproces, opleves lovændringerne selvsagt særligt indgribende.

Det er først og fremmest, fordi den afgørelse, processen munder ud i, har afgørende betydning for de involveredes liv og fremtid. Hvis man mister sin opholdstilladelse, mister man retten til at bo og arbejde i Danmark, og man risikerer at skulle skilles fra sin familie. Det fylder meget for de personer, vi har interviewet til denne rapport.

Laila, en ung kvinde, der venter på svar fra Flygtningenævnet, siger således: ”Jeg snakker om en beslutning, der påvirker hele mit liv. Jeg snakker ikke om, om jeg kan få et studiejob eller ej. Det handler om mit liv.”

Men inddragelsesprocessen er også indgribende i sig selv. Det er en kompliceret og ofte langstrakt affære, der kan være voldsomt belastende for de involverede, uagtet hvilket udfald den får.

De personer, vi har talt med, fortæller alle, at processen har haft store konsekvenser for dem. Som nævnt ovenfor er vores informanter ikke nødvendigvis repræsentative for gruppen af syriske flygtninge, der har været berørt af Projekt Damaskus, og vi kan ikke på baggrund af vores interviews sige noget om, hvor mange flygtninge der oplever processen som indgribende og belastende. Men vores interviews kan give indikationer om, hvilke typer af udfordringer flygtninge oplever i forbindelse med inddragelsesprocessen.

I det følgende peger vi særligt på udfordringer i forhold til:

- Fysisk og mental sundhed
- Splittelse af familien
- Uddannelse og arbejde
- Retsfølelse.

**” Jeg har fået forhøjet blodtryk, jeg har diabetes, jeg har for højt kolesterol, jeg har hjertesygdom, jeg får vand i kroppen, plus alle de småting som vejrtrækningsbesvær og den slags. Jeg tager 22-23 piller hver dag. Jeg har også rygproblemer, noget med knæet – jeg ved ikke, hvad det hedder. Nyrerne har det heller ikke så godt. Jeg fejlede ikke noget for to år siden. Jeg savner at sove dybt. Når jeg lægger mig til at sove, kører det rundt i hovedet. Min datter var 8 år, da jeg så hende sidst. Nu er hun lige så høj som sin mor. [...] Jeg tænkte på at begå selvmord på et tidspunkt. Jeg kunne ikke mere.”**

(Omar, der bor på udrejsecenter, men netop har fået genoptaget sin sag)

### 2.3.1 SUNDHED

Alle de personer, vi har interviewet, fortæller, at inddragelsesprocessen har påvirket deres livskvalitet og mentale sundhed i ganske høj grad. Angsten for at miste sit liv i Danmark, at blive sendt tilbage til Syrien og måske at blive skilt fra sin familie bidrager sammen med uvisheden og den lange ventetid til stress, søvnløshed, koncentrationsbesvær og depression.<sup>65</sup> Særligt de ældre flygtninge oplever også, at deres fysiske helbred er forværret under processen. **”Det er, som om de har fået nedsat funktionsevne,”** siger Yousef om sine forældre, der venter på indkaldelse til Flygtningenævnet. **”Hver dag sker der noget med min fars hænder, med min mors fødder – jeg kan se det.”**

For mange betyder inddragelsesprocessen, at de konfronteres med oplevelser, de har haft, eller tab, de har lidt under krigen. Det kan være udmattende og endda retraumatiserende at skulle vende tilbage til minder, man måske har gjort alt for at fortrænge. Maryam, en ung kvinde i 20'erne, fortæller:

**”I den periode [hvor jeg ventede på svar] begyndte jeg at huske, hvad der var sket – at vi måtte flytte fra lejlighed til lejlighed, at min far blev hentet og kom i fængsel, at de lavede ballade i vores hjem, at de stjal penge. Jeg kan huske, at min mor måtte give dem en taske med penge. De kom med våben, omkring 25-30 personer. Siden samtalen begyndte jeg at drømme om de ting.”**

Maryam var egentlig flyttet hjemmefra, men måtte flytte hjem til sine forældre igen, mens hun ventede på svar på sin sag, fordi hun ikke kunne sove alene. Hendes sag blev genoptaget, og hun endte med at få forlænget sin opholdstilladelse, men hun lider stadig af angst og søvnløshed:

**”Nu får jeg behandling på et psykiatrisk center. Hvis jeg ikke får medicin, sover jeg højst tre timer. Så ja, jeg kom ud af det, men jeg har stadig ting, der holder mig tilbage.”**

Nogle af de familier, vi har talt med, har mindreårige børn. De fortæller, at inddragelsesprocessen også har påvirket børnene. Nogle er blevet indesluttede og stille, andre bliver vrede og udadreagerende.

Processen påvirker ikke kun de flygtninge, der er direkte berørte. Også de pårørende fortæller om stress, bekymring og angst. Yousef fortæller f.eks. om en overvældende ansvarsfølelse over for sine forældre. Han kæmper for at holde styr på deres sag og holde humøret oppe hos dem. Samtidig er han plaget af dårlig samvittighed, fordi han føler, at det er ham, der har bragt forældrene i denne situation:



”Min bror og jeg har det dårligt, fordi vi ved, at de flygtede på grund af os. Jeg føler mig ansvarlig for situationen. Det er stressende. Jeg er begyndt at ringe til dem hver dag. Jeg arbejder 3-4 forskellige steder, men jeg prøver at finde tid. Jeg skal høre på min far, når han er ked af det. Jeg skal altid være i godt humør for at holde humøret oppe hos dem. Jeg ville ønske, jeg kunne gøre mere for dem, men jeg kan ikke gøre noget. De er ikke de samme mere. De plejede at lave sjov og fortælle historier; nu sidder de bare og græder.”

### 2.3.2 SPLITTELSE AF FAMILIEN

Det er særligt frygten for at blive skilt fra familien, der fylder meget for de personer, vi har talt med. Det gælder både for familier, hvor en søn i den militærpligtige alder har mulighed for at søge om selvstændig opholdstilladelse, mens hans forældre og søskende risikerer at miste deres opholdstilladelse, og for familier, hvor voksne børn har opholdstilladelse i Danmark, mens deres aldrende forældre er i risiko for at miste deres opholdstilladelse. Nogle familier presses ud i svære situationer, hvor de må vælge mellem at holde familien samlet eller sikre enkelte familiemedlemmers opholdstilladelse i Danmark. Sådanne valg kan have indgribende konsekvenser for familielivet, ikke bare i form af konkret fysisk adskillelse, men også i form af psykiske mén for familiens medlemmer.

Salma og hendes mand har fået inddraget deres opholdstilladelse af Udlændingestyrelsen og venter nu på Flygtningenævnets afgørelse. Undervejs i processen anbefalede deres advokat, at deres ældste søn, der netop er fyldt 18 år, søgte selvstændigt asyl, da han er i risiko for at blive indkaldt til militæret, og dermed har mulighed for at få opholdstilladelse efter § 7, stk. 1. Det kan resultere i, at sønnen ender med at kunne blive i Danmark, mens resten af familien mister deres opholdstilladelse. Salma fortæller, at hun vil gøre alt for at beskytte sin søn, men samtidig er hun skrækslagen for, at det vil betyde, at familien skilles:

”Min søn græd, da jeg kørte ham til samtale. Han kunne ikke forstå, hvorfor han skulle sættes i den situation, hvorfor han skulle presses på den måde. Han var spejderleder. Men nu er han stoppet. Han har ikke lyst mere. Det er utrolig hårdt for familien. Min frygt er, at nogle af børnene får asyl, og vi ikke får, og vi bliver adskilt. Vi er i forvejen skilt fra vores familie i Syrien.”

I nogle familier står søskende i en situation, hvor en bror i den militærpligtige alder har mulighed for at få opholdstilladelse, mens den jævnaldrende søster står til at miste sin. Laila, hvis bror har fået opholdstilladelse på grund af risiko for militærtjeneste, udtrykker stor fortvivlelse over udsigten til at skulle skilles fra ham:

”Min bror kan blive her. Men hvordan kan vi forlade ham – og hvordan kan han blive her alene og vide, at vi er tilbage i Syrien? [...] Vi kan ikke snakke om det med min bror. Min far vil ikke adskille sin familie. Min bror siger, at han ikke vil forlade os. Forestil dig det – at de skiller din familie ad.”

Samtidig er hun frustreret over det, hun oplever som forskelsbehandling:

”Jeg ved godt, at Danmark siger, at der er lighed mellem kvinder og mænd – men hvordan kan de give ham asyl og ikke mig? Da jeg kom her til Danmark, fik jeg at vide, at kvinder er stærke, de kan alt, de kan klare det hele. Men der var en dame, der sagde til mig: 'Kvinder kan jo altid gifte sig med en anden mand, der har opholdstilladelse.' Så jeg kan altså ikke redde mig selv; jeg kan kun blive reddet af en mand. Tænk, at jeg skulle høre det i Danmark. Kvinder og piger bliver sat i den sværeste situation.”

Jalal og Nouri er et ældre ægtepar i slutningen af 60'erne. De har begge fået inddraget deres opholdstilladelse og er blevet underlagt opholds- og meldepligt på et udrejsecenter. Deres sag er nu blevet genoptaget, og de venter på at blive indkaldt til møde i Flygtningenævnet. Deres søn Adnan på 20 år har opholdstilladelse efter § 7, stk.1, da han er i den militærpligtige alder, mens døtrene, der også er i 20'erne, har opholdstilladelse efter § 7, stk. 2. Forældrene er svagelige, og de er afhængige af hjælp fra deres voksne børn i hverdagen. Børnene er dybt bekymrede for, om forældrene kan klare sig uden dem – både på udrejsecenteret, hvor de befinder sig nu, og i Syrien, hvis de ender med at få afslag i Flygtningenævnet. Adnan fortæller:

”Min far har noget med sit blodtryk og diabetes; min mor har diskusprolaps. De har virkelig svært ved at klare deres hverdag, så det er os børn, der kommer og hjælper. Det mente Hjemrejsestyrelsen ikke var nok [til ikke at blive sendt på udrejsecenter]. Så vidste vi, at man skal være døds syg for at have lov til at blive boende i Danmark.”

### 2.3.3 UDDANNELSE OG ARBEJDE

Inddragelsesprocessen kan også have store konsekvenser for de involverede personers arbejds- og uddannelsesliv, både på kortere og længere sigt.

Stort set alle de personer, vi har talt med, fortæller, at bekymring over deres eller familiemedlemmers sag betyder, at de i perioder har haft svært ved at koncentrere sig om deres arbejde eller uddannelse. Khalil, en ung mand i start-20'erne, hvis mormor fik inddraget sin opholdstilladelse, fortæller:

”Det fyldte meget i perioden hvor vi ventede på svar fra Flygtningenævnet. De første par uger kunne vi ikke spise eller sove. Jeg kunne ikke koncentrere mig om at deltage i min undervisning. Jeg gik hele tiden og tænkte: Hvad skal der ske? Skal vi få hende over grænsen, så hun kan søge asyl der? Hvad fanden skal vi gøre?”

Yousef, hvis forældre venter på svar fra Flygtningenævnet, fortæller også om, hvordan forældrenes sag påvirker hans skolegang:

**”Jeg bliver påvirket i skolen. Jeg har ikke det fokus, jeg skulle have. Jeg har stress. Mine forældre har en stor sag; jeg bruger mange kræfter på dem.”**

Risikoen for, at man mister sin opholdstilladelse, kan også have mere konkrete konsekvenser for flygtninges arbejdsliv. Nogle af de personer, vi har talt med, fortæller, at der er folk, der mister deres arbejde undervejs i processen, fordi deres arbejdsgiver ikke tør binde an med en forlængelse af deres ansættelse. For dem, der ikke har et arbejde, men skal i gang med jobsøgning, er situationen også svær. Laila fortæller, at hendes mor netop er blevet færdig med sin uddannelse og søger job, men hun regner ikke med, at nogen vil ansætte hende, da hun venter på svar fra Flygtningenævnet: **”Selvfølgelig vil folk ikke ansætte en, der måske skal forlade landet.”**

Også på længere sigt kan inddragelsesprocessen have konsekvenser for folks uddannelses- og arbejdsliv. Fremtiden er uvis og uforudsigelig. Man lever så at sige i en 'retningsløs tid'.<sup>66</sup> Mange føler, at de har mistet kontrol over deres eget liv, og har svært ved at lægge planer for fremtiden, både den nære og den fjerne. Det kan have store konsekvenser, særligt for de unge. Ungdomsårene indebærer ofte valg, der rækker langt ind i fremtiden – i forhold til netop uddannelse og beskæftigelse.<sup>67</sup> At skulle håndtere sådanne valg, når man befinder sig i en situation, der er præget af midlertidighed og uvished, er svært. Apati og modløshed kan i værste fald afholde nogle fra at søge arbejde eller gå i gang med en uddannelse – og det kan have indgribende konsekvenser for resten af deres liv.

**” Uvisheden betyder også, at man ikke får sig en kæreste. Jeg vil ikke binde et andet menneske til mig, hvis jeg pludselig skal forlade landet. Jeg ville få dårlig samvittighed.”**

(Ibrahim, ung mand i 20'erne)

### 2.3.4 RETSFØLELSE

Endelig har processen også store, om end mindre håndgribelige, konsekvenser for flygtnings retsfølelse og tillid til de danske myndigheder. Mange af de personer, vi har talt med, har svært ved at forstå de ændrede kriterier for ophold i Danmark og føler sig svigtet eller ført bag lyset. Flere siger, at de ikke havde søgt om asyl i Danmark, hvis de havde vidst, at reglerne ville blive ændret. Som Walid udtrykker det: **”Jeg havde hellere skåret min hånd af end at give et fingeraftryk.”**

For de flygtninge, der ankom før paradigmeskiftet i 2015, opleves de nye regler måske særlig uretfærdige. Ibrahim fortæller, at han ved ankomsten til Danmark fik indtryk af, at han havde gode muligheder for at opnå permanent ophold, hvis han integrerede sig i det danske samfund, lærte sproget, uddannede sig og fik et arbejde. Det var det, han fik at vide af Udlændingestyrelsen i Sandholm, og af den kommune, han efterfølgende fik bopæl i:

**”Da jeg kom til Danmark, underskrev jeg en beboererklæring. Der står, at hvis man opfylder disse krav inden for fem år, kan man søge om permanent ophold.”**

Det samme siger Maryam:

**”Da vi fik opholdstilladelse [i 2014], fik vi at vide, at vi skulle lære sproget, finde et arbejde, gøre alt, hvad vi kunne – så kunne vi blive her for evigt. Vi fik ikke noget at vide om, at opholdstilladelsen var midlertidig.”**

Mange har kæmpet hårdt for at lære sproget, uddanne sig og få et arbejde, ud fra en (ikke ubegrundet) forventning om, at tilknytning og integration ville øge deres chancer for permanent opholdstilladelse. Salma har arbejdet i flere år som medhjælper i en kommunal institution, og hendes mand har egen butik. De to yngste børn går i den lokale folkeskole; den ældste går på gymnasiet og er spejderleder. De bor i en lille by og har mange gode venner blandt deres naboer. **”Vi er gode til integration,”** siger Salma. Hun giver udtryk for en fornemmelse af at være blevet ført bag lyset af myndighederne:

**”Man burde være ærlig fra starten og sige: ’Nej vi vil ikke have dig.’ Vi er også mennesker. Vi har følelser. At sige det efter syv år, når vi har bygget vores liv her, vores netværk, vores arbejde.”**

### 2.4 OPSUMMERING

Paradigmeskiftet i dansk asylpolitik har medført en række lovændringer, der har stor betydning for, hvornår en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages. Der blev indført en ny type opholdstilladelse, nemlig den midlertidige beskyttelsesstatus; vurderingen af, hvornår forholdene i hjemlandet muliggør inddragelse af opholdstilladelse, blev ændret; og spørgsmålet om en flygtnings tilknytning til Danmark blev tillagt mindre vægt i vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse

kan inddrages. Sammenlignet med andre EU-lande står Danmark alene med dette stærke fokus på inddragelse af flygtnings opholdstilladelse.

Lovændringerne betyder, at langt flere flygtninge end tidligere risikerer at få inddraget deres opholdstilladelse. Siden 2019 har mere end 1.000 syriske flygtninge således fået revurderet deres opholdstilladelse under det såkaldte Projekt Damaskus, da myndighederne vurderer, at sikkerhedssituationen i området er forbedret. Inddragelsesprocessen er en kompliceret og ofte langstrakt affære, der – uagtet hvilket udfald den får – kan have indgribende konsekvenser for de berørte personer, herunder i forhold til deres sundhed, familieliv, arbejde og uddannelse.

I de følgende kapitler undersøger vi flygtnings retssikkerhed under inddragelsesprocessen. I kapitel 3 analyserer vi de danske kriterier og praksis for inddragelse i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter EMRK artikel 8, og vi diskuterer, hvilke retssikkerhedsmæssige udfordringer, dette rejser. I kapitel 4, 5 og 6 ser vi nærmere på selve processen og undersøger, om myndighedernes praksis lever op til forvaltningsretlige principper om vejledning, partshøring og sagsbehandling.

# RETTE TIL AT BLIVE I DANMARK

### 3.1 INDLEDNING

Menneskeretten giver ikke mennesker ret til at vælge, i hvilket land de vil leve. Men i de tilfælde, hvor flygtninge har fået beskyttelse i f.eks. Danmark og har boet her i en række år, taget en uddannelse, fået et arbejde og måske fået børn, kan disse personer oparbejde en ret til at blive i Danmark, som er beskyttet efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv.

Myndighederne skal i alle sager vedrørende inddragelse af en flygtningsopholdstilladelse foretage en individuel og konkret vurdering af, om inddragelsen vil være i strid med netop EMRK artikel 8.<sup>68</sup> Denne vurdering handler blandt andet om, hvor stærk en tilknytning den pågældende flygtning har til henholdsvis Danmark og sit hjemland, og er afgørende for, om opholdstilladelsen kan inddrages eller ej.

Som beskrevet i kapitel 2 har paradigmeskiftet betydet, at flygtnings tilknytning til Danmark nu tillægges mindre vægt end tidligere i vurderingen af, om en flygtning kan få inddraget sin opholdstilladelse. I det følgende analyserer vi gældende dansk praksis på området og identificerer nogle af de retssikkerhedsmæssige udfordringer, denne rejser.

Den danske praksis vedrørende tilknytningsvurderingen efter EMRK artikel 8 er uforudsigelig, mangler klarhed og tager generelt ikke hensyn til, at der i inddragelsessager, som er så indgribende for de implicerede parter, skal foretages en grundig proportionalitetsafvejning.

Overordnet finder vi det menneskeretligt problematisk, at Udlændingestyrelsen og de to nævn i deres tilknytningsvurdering bruger praksis fra EMD, som omhandler udvisning af kriminelle udlændinge, og som derfor ikke umiddelbart er sammenlignelig med inddragelse af ikkekriminelle flygtnings opholdstilladelser.

Derudover synes myndighederne generelt ikke at vægte hensynet til familiens enhed og privatlivet i tilstrækkelig høj grad. Dette medfører efter instituttets vurdering en risiko for krænkelse af EMRK artikel 8 ved udsendelse til Syrien.

Mere specifikt peger vi på tre udfordringer ved myndighedernes vurdering:

- Vurderingen fra særligt Udlændingestyrelsen af, hvornår forældre og voksne børn kan adskilles, medtager ikke alle aspekter af proportionalitetsafvejningen, og det er uklart, hvornår man har ret til familieliv i sådanne situationer.
- Udlændingestyrelsens vurdering af barnets selvstændige ret til privatliv er ikke afvejet grundigt nok i forhold til eksisterende praksis fra EMD.
- Eksisterende procedurer sikrer ikke en samlet vurdering af familiens tilknytning til Danmark i 2. instans, hvor flygtningens sag behandles af Flygtningenævnet, mens familiesammenførte familiemedlemmers sag behandles af Udlændingenævnet.

Udlændingestyrelsen og de to nævn er blevet bedt om at udarbejde et notat, der beskriver EMD-praksis på området. Dette notat er imidlertid endnu ikke færdiggjort, hvilket efter instituttets vurdering bidrager til uigennemsigthed på området.<sup>69</sup>

På baggrund af vores analyse af disse udfordringer præsenterer vi til sidst i kapitlet en række anbefalinger med henblik på at sikre en bedre afvejning af de menneskeretlige forpligtelser samt en større klarhed og gennemsigtighed på området, herunder at:

- Udlændingestyrelsen sikrer en grundig vurdering af de menneskeretlige kriterier efter EMRK artikel 8
- proceduren for vurdering af familieliv ændres, så der sikres en samlet vurdering af familielivet
- Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet færdiggør det ovenfor nævnte notat og sikrer, at kriterierne for inddragelse offentliggøres.

### 3.2 DE DANSKE KRITERIER FOR VURDERING AF TILKNYTNING

Danmark skal i inddragelsessager altid foretage en vurdering af, om inddragelse af en opholdstilladelse vil være i strid med EMRK artikel 8 (se kapitel 2 for yderligere beskrivelse heraf). Artikel 8 slår fast, at 'enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance'. Retten til familie- og privatliv er ikke absolut. Danmark må således godt gøre indgreb i denne ret, hvis indgrebet er i overensstemmelse med loven, forfølger et legitimt mål og er nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetsafvejningen).<sup>70</sup> I sådanne tilfælde afvejes statens interesser over for flygtningens rettigheder, herunder i vurderingen af, om indgrebet i familie- og privatlivet står i et rimeligt forhold til det legitime mål, der er identificeret – i dette tilfælde migrationskontrol.

Der følger desuden af EMD's praksis en række processuelle retsgarantier, som er sikret i konventionens artikel 8. Domstolen har fastslået, at en beslutning, der resulterer i et indgreb i en ret beskyttet af artikel 8, skal være både rimelig og yde respekt for de interesser, der er beskyttet.<sup>71</sup> Samtidig indebærer de processuelle garantier, at myndighedens begrundelse skal være tilstrækkelig underbygget, og at de implicerede parter som udgangspunkt skal have mulighed for at komme med deres bemærkninger, inden der træffes afgørelse. Det er alt sammen for at sikre individet beskyttelse mod vilkårlige indgreb fra myndighedernes udøvelse af deres skønsmæssige beføjelser.<sup>72</sup> EMD har tillige vurderet, at den nationale proces, som fører til indgreb, skal være 'fair og tilstrækkelig'.<sup>73</sup> Kravene gælder i særlig grad for sårbare persongrupper som f.eks. asylansøgere og flygtninge.<sup>74</sup>

Når udlændingemyndighederne skal vurdere, om inddragelse kan lade sig gøre inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, foretager de en to-leddet vurdering. Først vurderer de, om grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede (altså om personen stadig har behov for beskyttelse på grund af forholdene i hjemlandet), og hvis dette ikke er tilfældet, vurderer de, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at inddrage opholdstilladelsen som følge af f.eks. tilknytningen til Danmark (EMRK artikel 8). Kriterier som f.eks. opholdstilladelsens varighed og barnets tilknytning skal her tages i betragtning, men tillægges efter lovændringerne i 2019 ikke den samme vægt som tidligere, ligesom det slås fast, at hensynet til f.eks. en flygtning's tilknytning til arbejdsmarkedet og vedkommendes dansk kundskaber fremadrettet skal tillægges mindst muligt vægt ved en inddragelsesvurdering.<sup>75</sup>

### 3.3 EN PROBLEMATISK SAMMENLIGNING

Den danske praksis er særlig problematisk, fordi de sager fra EMD, som bruges af de danske udlændingemyndigheder, omhandler situationer, der ikke er direkte sammenlignelige med situationen for de syriske flygtninge, som har fået inddraget deres opholdstilladelse på grund af ændrede forhold i hjemlandet.

Der er ikke nogen domme fra EMD, som direkte forholder sig til, hvornår inddragelse af flygtninges opholdstilladelse vil være i strid med EMRK artikel 8 i det tilfælde, hvor forholdene i hjemlandet har ændret sig.<sup>76</sup> Næsten alle EMD-sager, der vedrører spørgsmålet om, hvornår inddragelse af opholdstilladelse vil være i strid med EMRK artikel 8, omhandler personer, der udvises, fordi de har begået kriminalitet, eller som aldrig har haft lovligt ophold.<sup>77</sup> I inddragelsessager, hvor der er begået kriminalitet, skal tilknytningen til modtagerlandet være stærkere end i andre sager, og der skal i vurderingen tages hensyn til en række faktorer som f.eks. kriminalitetens grovhed.<sup>78</sup> Dermed skal proportionalitetsvurderingen være anderledes i sager med kriminelle udlændinge, og der kræves her en stærkere tilknytning til Danmark end i sager, der vedrører udlændinge, som ikke er kriminelle.



Selvom instituttet er enig i, at man godt kan bruge EMD-domme vedrørende kriminelle udlændinge som fortolkningsbidrag, er det afgørende, at det gøres meget klart, hvordan disse domme fortolkes og bruges, og at det understreges, at den endelige vurdering om inddragelse af opholdstilladelse nødvendigvis må være væsentlig mere lempelig i situationer, hvor det handler om ændrede forhold i hjemlandet, end i situationer, hvor det handler om kriminalitet eller ulovligt ophold.

Med nuværende praksis har instituttet vanskeligt ved at se, hvordan myndighederne sikrer, at proportionalitetsafvejningen i sager med flygtninge adskiller sig fra vurderingen af kriminelle udlændinge.

### 3.4 FAMILIELIV: FORÆLDRE MED VOKSNE BØRN

En konkret udfordring vedrører myndighedernes – herunder særligt Udlændingestyrelsens – vurdering af EMRK artikel 8 i forhold til familier med voksne børn.<sup>79</sup> Instituttet finder, at myndighedernes vurdering af, hvornår der er tale om et familieliv, der er beskyttet efter EMRK artikel 8, og hvornår der ikke er tale om et familieliv i sådanne sager, fremstår snæver og ikke forholder sig til alle aspekter af familiens samlede enhed. Instituttet er bekendt med, at særligt Flygtningenævnet i flere sager har udviklet en praksis, hvorefter voksne børn kan få konsekvensstatus af deres forældre, hvis der er en grad af afhængighed.<sup>80</sup> Trods dette anser instituttet det fortsat som en generel udfordring i særligt Udlændingestyrelsen, at der ikke tages hensyn til alle aspekter af artikel 8-vurderingen.

**” Min far er ikke kun min far. Vi er som én person med to forskellige kroppe. Jeg er 25 år, men jeg har stadig behov for mine forældre.”**

(Maryam, 25 år. Kom til Danmark sammen med sin far, men fik inddraget sin opholdstilladelse, mens han fik forlænget sin)

I deres vurdering af, hvorvidt forholdet mellem forældre og deres voksne børn udgør et familieliv i menneskeretlig forstand, og hvor en inddragelse af opholdstilladelse derfor vil stride mod EMRK artikel 8, er myndighederne forpligtede til at følge praksis fra EMD. Artikel 8 giver som udgangspunkt ikke forældre og deres voksne børn ret til familieliv, men praksis fra EMD indebærer en række undtagelser hertil.

Først og fremmest har EMD anerkendt eksistensen af familieliv efter EMRK artikel 8 i tilfælde, hvor unge voksne uden egne børn har et familieliv med deres forældre eller andre nære slægtninge. Domstolen har f.eks. fundet, at relationen mellem unge voksne og deres forældre godt kan indebære et familieliv, der er beskyttet af artikel 8 i tilfælde, hvor den unge voksne f.eks. ikke har stiftet egen familie og fortsat bor hos sine forældre.<sup>81</sup> I sagen **Bouchelkia mod Frankrig** fandt domstolen f.eks., at klager – en enlig og barnløs ung mand på 20 år, som var dømt til udvisning til Algeriet – havde et familieliv efter EMRK artikel 8 i Frankrig.<sup>82</sup>

Domstolen har også anerkendt eksistensen af et familieliv mellem forældre og voksne børn i tilfælde, hvor der er flere 'elementer af afhængighed' mellem forældre og voksne børn.<sup>83</sup> Dette eksemplificeres i sagen **FN mod Storbritannien**, som omhandler udvisningen af en kvinde med depression til Uganda, efter hun havde boet med sin tante i Storbritannien i adskillige år. Her fandt Domstolen, at der på grund af kvindens sårbare mentale tilstand var et familieliv mellem klager og hendes tante.<sup>84</sup> Domstolen fandt dog også, at indgrebet i kvindens familieliv var proportionalt i forhold til Storbritanniens interesse i at bevare en effektiv immigrationskontrol.<sup>85</sup> I **Kwaky-Nti og Dufie mod Holland** anerkendte EMD, at flere elementer af afhængighed imellem familiemedlemmer også kan skabes ved økonomisk afhængighed.<sup>86</sup>

I sagen **Senchishak mod Finland**, der omhandler en ældre russisk kvindes ansøgning om at blive familiesammenført med sin datter i Finland, fandt Domstolen ikke, at der var elementer af afhængighed i forholdet mellem kvinden og hendes datter. Kvinden ankom til Finland i 2008 og erklærede, at hun var fuldstændig afhængig af sin datter som følge af en række sundhedsproblemer. Hendes datter havde boet i Finland siden 1988. Domstolen fandt, at der i relationen mellem de to ikke forelå et familieliv, der var beskyttet af EMRK artikel 8, og bemærkede hertil, at kvinden og hendes datter havde levet adskilt i 20 år, og at den ældre kvinde i øvrigt havde mulighed for at få behandling i Rusland.<sup>87</sup>

Ovenstående indebærer, at de danske myndigheder i den konkrete sag skal vurdere graden af den faktiske afhængighed mellem de implicerede voksne ud fra en samlet vurdering af, hvorvidt der er tale om et familieliv, der er beskyttet af EMRK artikel 8 eller ej.

Udlændingestyrelsens praksis involverer i dag adskillelse af forældre og deres voksne børn på forskellig vis. Der er flere eksempler på, at ganske unge

voksne adskilles fra deres forældre. I nogle situationer får voksne børn deres opholdstilladelse inddraget, mens deres forældre bevarer deres opholdstilladelse, f.eks. fordi parterne har fået forskellige slags opholdstilladelser på forskellige tidspunkter. I andre situationer får forældre inddraget deres opholdstilladelse, mens deres voksne børn beholder opholdstilladelsen. Det kan f.eks. være i situationer, hvor en søn er i den militærpligtige alder (mellem 18 og 42 år) og derfor får konventionsstatus og mulighed for at blive i Danmark.

### **EKSEMPEL PÅ ADSKILLELSE AF FORÆLDRE OG VOKSNE BØRN**

Familien Nazri består af to forældre, Jalal og Noura, der begge er pensionister, og deres syv børn. Efterhånden er der kommet ni børnebørn til. Familien har været i Danmark siden 2015, hvor de tog flugten fra Syrien i tre grupper. I december 2019 modtog familiemedlemmerne hver især et brev fra Udlændingestyrelsen, der indkaldte til individuelle samtaler om genvurdering af deres opholdstilladelser. Familiens voksne børn fik alle forlænget deres opholdstilladelse, mens de to forældre fik afslag på forlængelse.

Det er instituttets vurdering, at den danske praksis under særligt Udlændingestyrelsen i for høj grad tager udgangspunkt i, at voksne børn og deres forældre ikke har et familieliv, der er beskyttet efter EMRK artikel 8 og dermed som udgangspunkt vurderer, at der ikke er et afhængighedsforhold, medmindre parterne er afhængige af hinanden, f.eks. som følge af et handicap. Udlændinge- og Integrationsministeriet beskriver ligeledes i lovens bemærkninger, at relationer mellem voksne børn og deres forældre ikke kan siges at være en del af 'kernen af en familie', og derfor ikke er beskyttet af artikel 8, medmindre der beviselig er yderligere elementer af afhængighed.<sup>88</sup>

### **EKSEMPEL PÅ AFHÆNGIGHEDSFORHOLD**

En enlig kvinde på over 70 år fik inddraget sin opholdstilladelse af Udlændingestyrelsen. Hun var analfabet og havde behov for hjælp og støtte fra sine børn til at klare sig i hverdagen, herunder med indkøb, rengøring og personlig pleje. Flygtningenævnet fandt, at der var et afhængighedsforhold mellem klageren og hendes børn, og at inddragelse af kvindens opholdstilladelse ville være i strid med hendes ret til familieliv efter EMRK artikel 8.<sup>89</sup>

Instituttet vurderer, at særligt Udlændingestyrelsens praksis er problematisk i forhold til EMD's praksis. EMD's praksis indebærer, som beskrevet ovenfor, at forholdet mellem forældre og voksne børn kan udgøre et familieliv, der er beskyttet efter artikel 8 i de tilfælde, hvor et voksent barn bor med sine forældre og ikke har stiftet sin egen familie, eller hvor der er en høj grad af afhængighed mellem forældre og voksne børn. Det er instituttets vurdering, at styrelsens nuværende fortolkning på dette område er for snæver, og at der ikke foretages en grundig vurdering af alle de omstændigheder i familiens samlede situation, som skal indgå i proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8. Resultatet er derfor, at der er risiko for krænkelse af EMRK artikel 8 ved udsendelse til Syrien.

### 3.5 BARNETS SELVSTÆNDIGE TILKNYTNING

En anden konkret udfordring ved myndighedernes tilknytningsvurdering vedrører inddragelsessager, der involverer børn. I sådanne sager er de danske myndigheder forpligtede til at vurdere barnets ret til privatliv. Med indførelsen af § 19 a har standarderne for børns tilknytning til Danmark imidlertid ændret sig, og hensynet til barnet vejer mindre end før i spørgsmålet om, hvornår inddragelse er i strid med EMRK artikel 8.

Udfordringen forstærkes yderligere af, at det overordnede hensyn til barnets tarv ikke synes at spille en væsentlig rolle i myndighedernes vurdering, hverken i 1. eller 2. instans, uagtet at dette altid bør indgå som en principiel overvejelse, idet Danmark kan være forpligtet til at give opholdstilladelse af hensyn til barnets tarv og familiens enhed.<sup>90</sup> EMD har desuden fastslået, at barnets interesser er af afgørende betydning.<sup>91</sup> Barnets tarv og interesser bør derfor være et væsentligt opmærksomhedspunkt for danske myndigheder i sager om inddragelse af flygtningebørns opholdstilladelser.<sup>92</sup> Et eksempel herpå er sagen **El-Ghatet mod Schweiz**, som omhandler et egyptisk barns ansøgning om familiesammenføring med sin far, hvor EMD fastslog, at de schweiziske myndigheder ikke i høj nok grad havde foretaget en balanceret vurdering af barnets tarv.<sup>93</sup> Domstolen lagde således vægt på, at vurderingen af barnets tarv var for summarisk, hvilket resulterede i krænkelse af EMRK artikel 8.<sup>94</sup>

Når flygtninges opholdstilladelse inddrages, vil der i de fleste tilfælde være tale om et indgreb i privatlivet, idet de flygtninge, som får inddraget deres opholdstilladelse, oftest vil have opnået et privatliv i Danmark. Da voksne flygtninge ofte har tilbragt størstedelen af deres liv i deres oprindelsesland, og som sådan ofte kan siges at have en større tilknytning hertil, udgør en inddragelse af deres opholdstilladelse sjældent en krænkelse af deres ret til privatliv.<sup>95</sup> Det kan imidlertid være anderledes med børn, som har tilbragt en stor del af eller hele deres barndom i modtagerlandet.

” Da vi kom til Danmark, havde min søster angst. Det har sat et spor i hendes personlighed, hvad hun har oplevet. Hun er bange for høje lyde, bange for at blive adskilt fra min mor. Det første år var min mor med hende i skole hver dag. Det har de ikke taget med i vurderingen af deres sag. Det burde de faktisk. Hun kunne få det meget værre.”

(Ibrahim, ung mand i 20'erne)

De danske myndigheder er i deres vurdering af barnets ret til privatliv forpligtede til at følge praksis fra EMD. I vurderingen af, hvorvidt en inddragelse vil være i strid med artikel 8, har EMD særligt lagt vægt på spørgsmålet om, hvorvidt barnet har haft sine 'formative år' i modtagerlandet, og hvorvidt barnet kan tilpasse sig hjemlandets sprog og kultur.<sup>96</sup>

I **Osman mod Danmark**, som vedrørte afslag på dispensation fra bortfald af opholdstilladelse, efter et barn havde boet i Danmark i otte år, fandt EMD således, at Danmark var forpligtet til at give vedkommende opholdstilladelse. Barnet havde gået i dansk skole fra syv til ca. 14-årsalderen og havde dermed tilbragt 'de formative år' af sin barndom og ungdom i Danmark.<sup>97</sup> Dette indikerer efter EMD's praksis, at 'de formative år' begynder i syvårsalderen. I en anden sag, **Pormes mod Holland**, fastslog EMD, at en 26-årig mand, som havde boet i Holland, siden han var fire år, havde haft 'de fleste af sine formative år der'. Dette synes at indikere, at de formative år endda begynder tidligere end syvårsalderen.<sup>98</sup>

EMD har også lagt vægt på spørgsmålet om, hvorvidt de berørte børn var 'of an adaptable age' og som sådan havde mulighed for at tilpasse sig nye livsbetingelser. I sagen om **Salija mod Schweiz**, som omhandlede en familie med to børn på fem og ni år, hvis far på grund af en dom for manddrab var udvist til Makedonien, fastslog domstolen, at de to børn stadig var 'of an adaptable age', og at indgrebet i deres artikel 8-rettigheder således var proportionale. En dom, som Udlændinge- og Integrationsministeriet tillægger afgørende vægt i deres vurdering af barnets tilknytning og otte-årsreglen som beskrevet nedenfor.<sup>99</sup>

Instituttet bemærker, at de pågældende børn i ovenstående sag ikke var flygtninge, og de havde bibeholdt kulturelle bånd til Makedonien, idet de havde været på ferie i landet hvert år og havde boet i Makedonien i nogle år før EMD-dommen.<sup>100</sup> Derudover lagde domstolen i den konkrete sag vægt på, at alderen på de pågældende børn indgik som ét af en række elementer i proportionalitetsafvejningen.

**” Min yngste søn er dansker. Han er født i Danmark. [...] Mine børns fremtid afhænger af det her. Er der noget lovgivning, der garanterer deres fremtid? Hvis det fortsætter på den her måde, kan man vel til enhver tid komme og tage mine børns opholdstilladelse. [...] Hele familiens situation er afhængig af min opholdstilladelse.”**

(Walid, 50 år)

Udlændinge- og integrationsministeriet beskriver i lovbemærkningerne til § 19 a, hvordan børns ret til privatliv skal vurderes i inddragelsessager:

'[Det vurderes] at der, i al fald indtil barnet fylder 8 år, kan lægges yderligere vægt på, at barnet let vil kunne tilpasse sig hjemlandets sprog og kultur med den konsekvens, at barnet som udgangspunkt ikke kan anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, før barnet fylder 8 år. Det vil betyde, at den tilknytning, som barnet har opnået til Danmark i en situation, hvor barnet er under 8 år, ikke i udgangspunktet skal indgå i vurderingen af, om der kan ske inddragelse af opholdstilladelsen for barnet og medlemmerne af barnets familie. Det bemærkes i den forbindelse, at den ændrede vægt på barnets tilknytning i disse situationer ikke ændrer på, at der kan være andre forhold, f.eks. handicap eller helbredstilstand, som fortsat vil skulle inddrages som en del af vurderingen. 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, hvor lang tid barnet har gået i skole i de formative år, og hvor længe barnet har opholdt sig i Danmark.<sup>101</sup>

Ovenstående er en væsentlig ændring i forhold til praksis før 2019, hvor barnets tilknytning blev tillagt langt større vægt. I lovbemærkningerne til indførelsen af § 19 a bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at et barns formative år tidligere blev regnet for at være fra ca. 6-7-årsalderen til ca. 15-årsalderen.<sup>102</sup> Med indførelsen af § 19 a understreges det nu, at et barn som udgangspunkt ikke kan anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, før det fylder 8 år.

**” Vi var på ferie i Tyskland, og da min datter så et tysk flag udbrød hun: 'Det er ikke vores flag.' Hun ser Danmark som sit land. Hun taler kun dansk. Hun forstår arabisk, men det er nemmest for hende at tale dansk.”**

(Salma, mor til en datter på 7 år, der har boet i Danmark, siden hun var 1 år gammel. Sammen med resten af familien har hun mistet sin opholdstilladelse)

Instituttet ser det som en udfordring, at Udlændinge- og Integrationsministeriet, som udtrykt i lovbemærkningerne, lægger vægt på et absolut alderskrav, hvorefter barnets tilknytning til Danmark, før det er fyldt 8 år, ikke skal indgå i tilknytningsvurderingen.<sup>103</sup>

Vi finder, 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. Det er vores vurdering, at de danske lovbemærkninger strider imod EMD-dommene, der, som beskrevet ovenfor, konstaterer, at de formative år begynder i syvårs-alderen, måske allerede i fireårs-alderen.<sup>104</sup>

Derudover lader lovbemærkningerne alderskravet være afgørende, hvilket ifølge instituttet er forkert at udlede af dommen, idet den danske praksis ikke tager stilling til, at barnets selvstændige tilknytning er en helhedsvurdering, som skal rumme en række faktorer og således ikke kun spørgsmålet om alder.

På baggrund af ovenstående er det instituttets vurdering, at der er risiko for, at den danske praksis er i strid med EMRK artikel 8 ved udsendelse til Syrien. Instituttet vurderer desuden, at der ved effektivering af udsendelse skal foretages en ny vurdering af EMRK artikel 8, der tager hensyn til børnenes tilknytning til Danmark i den periode, hvor de er i udsendelsesposition.<sup>105</sup>

### 'DE FORMATIVE ÅR': EKSEMPEL PÅ AFGØRELSE FRA UDLÆNDINGESTYRELSEN<sup>106</sup>

"For XX er det vores vurdering, at han ikke har opnået en selvstændig tilknytning til Danmark. Vi har ved vurderingen lagt vægt på barnets alder [ca. 12 år] og varigheden af opholdet i Danmark, herunder at han har opholdt sig her i landet i seks år og fire måneder og har gået i institution og skole i Danmark. Vi vurderer således, at XX ikke har levet en så væsentlig del af sit liv og sine formative år i Danmark, at XX har opnået selvstændig tilknytning til Danmark. Vi vurderer, at XX stadig er i en alder, hvor han sprogligt og kulturelt kan tilpasse sig livet i Syrien. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at XX taler arabisk, og at han kan henvises til at tage ophold i Syrien sammen med dig [forælder], som er født og opvokset i Syrien, og gennem din sproglige og kulturelle tilknytning til Syrien kan understøtte XX's tilværelse i landet. Vi vurderer derfor, at en nægtelse af forlængelse af dit barns opholdstilladelse ikke vil være i strid med dit barns ret til privat- eller familieliv, jf. EMRK artikel 8 eller Danmarks øvrige internationale forpligtelser, herunder Børnekonventionen."

Myndighedernes praksis fremstår desuden uigennemsigtig og til tider uforudsigelig. Blandt de offentligt tilgængelige afgørelser, der foreligger på f.eks. Flygtningenævnets hjemmeside, kan man således finde eksempler på sager, der for en udenforstående forekommer sammenlignelige, men som har forskelligt udfald (se boks for et eksempel).

### AFGØRELSE VEDRØRENDE BØRNS RET TIL PRIVATLIV FRA FLYGTNINGENÆVNET<sup>107</sup>

I en afgørelse fra 28. oktober 2021 vedrørende en syrisk kvinde med to medfølgende børn, en datter på 13 år og en søn på 8 år, overvejede Flygtningenævnet, om familien var beskyttet af EMRK artikel 8. Familien kom til Danmark i november 2015 og fik opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 i juli 2016. Børnene gik i dansk skole. Flygtningenævnet konkluderede, at de to børn ikke havde opnået en særlig tilknytning til Danmark, og at inddragelse af deres opholdstilladelse dermed ikke var i strid med artikel 8, selv om datteren havde boet i Danmark fra hun var 7 til 13 år.

I en anden afgørelse fra 29. oktober 2021 vurderede Flygtningenævnet, hvorvidt en syrisk kvinde med to døtre, en på 13 år og en voksen datter på 20 år, var beskyttet af EMRK artikel 8. Familien kom til Danmark i november 2015 og fik opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 i juli 2016. Flygtningenævnet konkluderede, at datteren på 13 år havde en væsentlig del af sine formative år i Danmark, og at nægte at forlænge klagerens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks artikel 8-forpligtelser.



### 3.6 PROCEDURE FOR VURDERING AF ARTIKEL 8 I 2. INSTANS

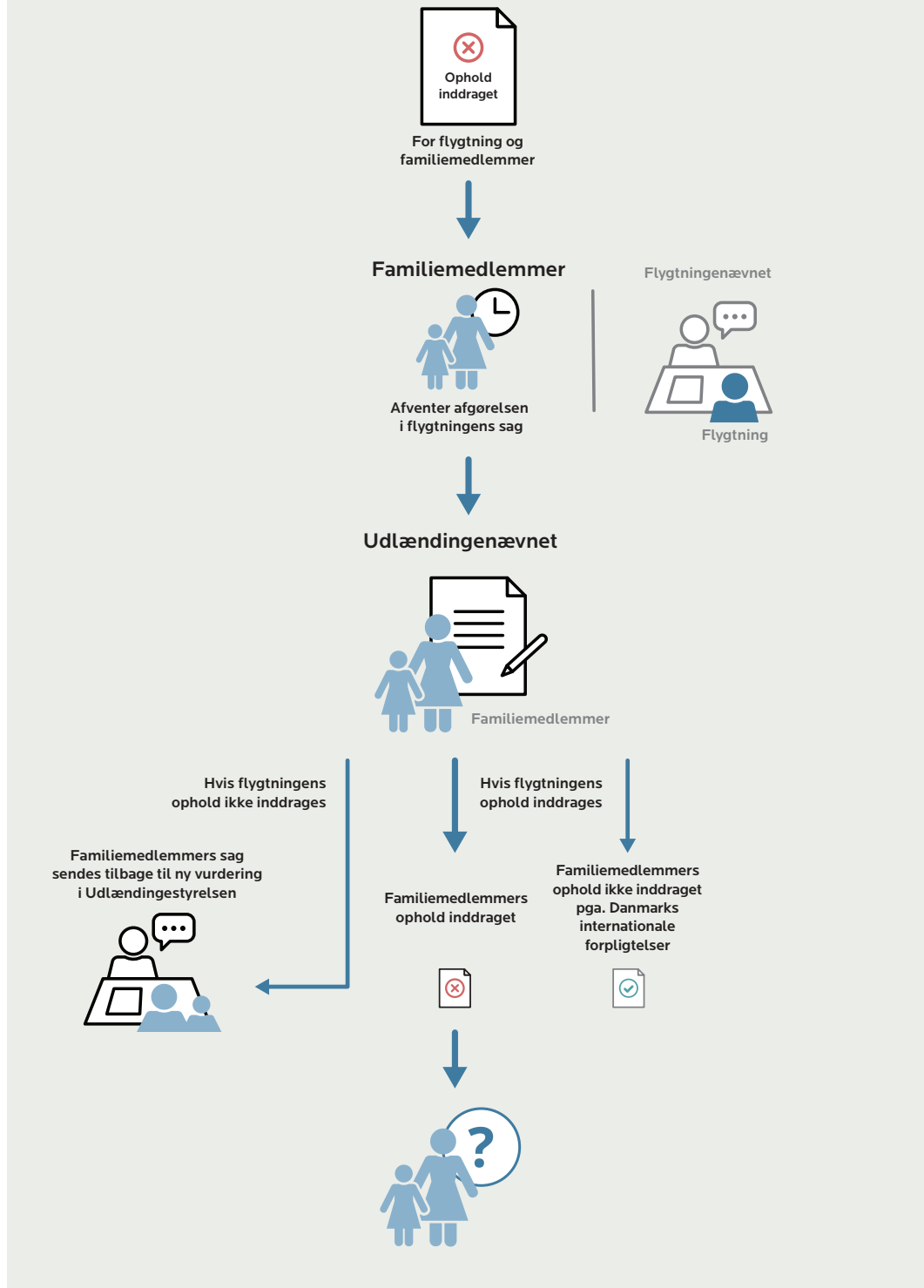
En tredje konkret udfordring vi har identificeret, handler om procedurerne for vurdering af familieliv i sager, der vedrører en flygtning og vedkommendes familiesammenførte familiemedlemmer. EMRK artikel 8 kræver, at myndighederne foretager en samlet vurdering af familielivet. De gældende kompetenceregler betyder imidlertid, at vurderingen i 2. instans deles op, sådan at Flygtningenævnet behandler flygtningens sag, mens Udlændingenævnet behandler de familiesammenførte familiemedlemmers sag. Der foretages således ikke en samlet vurdering af familien i 2. instans,<sup>108</sup> hvilket er problematisk, da det forudsættes efter artikel 8, at tilknytningen til Danmark skal vurderes ud fra en samlet vurdering af familien og alle dets medlemmer.<sup>109</sup>

I situationer, hvor en flygtning skal have revurderet sin opholdstilladelse med henblik på mulig inddragelse, foretager Udlændingestyrelsen i 1. instans en vurdering af familiens samlede tilknytning til Danmark. Der foretages altså en samlet vurdering i forhold til artikel 8, sådan som EMRK kræver det.

Udfordringen opstår i 2. instans, hvor vurderingen deles op, så Flygtningenævnet behandler flygtningens sag, og Udlændingenævnet behandler de familiesammenførte familiemedlemmers sag. Det er dermed to forskellige nævn, som behandler én samlet familie. De to procedurer foregår tillige forskudt. Flygtningenævnet behandler først den pågældende flygtnings sag, herunder ved en vurdering af vedkommendes tilknytning til Danmark, men uden at inkludere flygtningens familiemedlemmer i denne vurdering. Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens afgørelse og vurderer, at en inddragelse ikke strider mod artikel 8, vil Udlændingenævnet herefter vurdere familiemedlemmernes sag og foretage en vurdering af deres tilknytning til Danmark. Hvis Udlændingenævnet også stadfæster Udlændingestyrelsens afgørelse, er familiens samlede situation således ikke blevet vurderet på noget tidspunkt i 2. instans.

Hvis Udlændingenævnet vurderer, at familiemedlemmerne har en stærk tilknytning til landet og dermed kan bevare deres opholdstilladelse i Danmark efter EMRK artikel 8, vil Flygtningenævnet genoptage den pågældende flygtnings sag og igen foretage en vurdering i forhold til artikel 8. Artikel-8-vurderingen kan således, i hvert fald i teorien, ende med at ske tre gange i 2. instans. Udlændingenævnet oplyser dog, at nævnet pr. 17. marts 2022 ikke har omgjort nogen sager med henvisning til internationale forpligtelser.<sup>110</sup>

## INDDRAGELSESPROCESSEN FOR FAMILIEMEDLEMMER TIL FLYGTNING



Ovenstående praksis er ifølge instituttet kritisabel, fordi Udlændingenævnet og Flygtningenævnet ikke tager samlet stilling til familiens tilknytning, sådan som Udlændingestyrelsen har gjort, og som er en forudsætning for at kunne vurdere den samlede tilknytning efter EMRK artikel 8. Familiens samlede enhed kræver således en samlet vurdering af alle familiemedlemmer, som involverer en grundig gennemgang af en række faktorer af faktisk, psykologisk og medicinsk karakter.<sup>111</sup> Forældre og søskende i en familie kan f.eks. aflede ret af et barn, som har fået selvstændig tilknytning til Danmark, eller et familiemedlem, som har brug for en særlig sundhedsbehandling. Såfremt familielivet er etableret og beskyttet efter artikel 8, skal det vurderes samlet, hvilket den nuværende praksis i som udgangspunkt ikke tager hensyn til, idet familier behandles af to forskellige nævn.

Samtidig er det instituttets oplevelse, at processen er forvirrende og uigennemskuelig for de involverede parter og forlænger den samlede sagsbehandlingstid, hvilket ifølge instituttet fremstår både processuelt unødvendigt og menneskeretligt bekymrende, da processen ikke sikrer respekt for de involverede parter ret til familieliv.<sup>112</sup>

#### UDDRAG FRA EN AFGØRELSE FRA FLYGTNINGENÆVNET

Flygtningenævnet bemærker, at ægtefællens og datterens sager om inddragelse af opholdstilladelse som familiesammenførte er **verserende i Udlændingenævnet**. Kompetencen til at vurdere klagerens ægtefælles og datters individuelle forhold, herunder i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, tilkommer derfor Udlændingenævnet. I forlængelse heraf skal **Flygtningenævnet oplyse, at nævnet – hvis Udlændingenævnet træffer afgørelse om ikke at inddrage klagerens familiemedlemmers opholdstilladelse som familiesammenførte – af egen drift vil genoptage behandlingen** af nærværende sag med henblik på en **fornyet vurdering** af, om nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. **Ligeledes skal Flygtningenævnet vejlede** om, at det vil være muligt at søge om genoptagelse af sagen, hvis der ved behandlingen af familiemedlemmernes sager i Udlændingenævnet fremkommer nye oplysninger, som kan have betydning for klagerens sag, herunder for vurderingen i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Flygtningenævnet bemærker, at det under nævnsmødet er oplyst, at datteren [i vinteren 2021/2022] har ansøgt om asyl. I forlængelse heraf skal Flygtningenævnet oplyse, at nævnet, **hvis klagerens datter bliver meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, af egen drift vil genoptage behandlingen** af nærværende sag med henblik på en fornyet vurdering af, om nægtelse af forlængelse af klagerens opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.<sup>113</sup>

### 3.7 EN UIGENNEMSIGTIG PRAKSIS

Udlændingemyndighedernes mangelfulde afvejning af relevante menneskeretlige kriterier, som beskrevet ovenfor, forstærkes af manglende klarhed og gennemsigthed omkring praksis.

I vurderingen af, om inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse er forenelig med EMRK artikel 8, er Udlændingestyrelsen og de to nævn, som tidligere nævnt, forpligtede til at overvåge praksis fra EMD for at kunne vurdere, hvor grænsen går for Danmarks internationale forpligtelser i forhold til EMRK artikel 8. Dette er blandt andet beskrevet i lovbemærkningerne i forbindelse med indførelsen af § 19 a i 2019:

'[Det forudsættes] at udlændingemyndighederne løbende følger med i praksis fra navnlig EMD og tilpasser sin praksis i overensstemmelse hermed.'<sup>114</sup>

Det er imidlertid vanskeligt for instituttet at gennemskue, hvilken praksis fra EMD der lægges vægt på i den danske praksis. I lovbemærkningerne fra 2019 blev det understreget, at myndighederne forventes at udarbejde et notat, der redegør for dette:

'Udlændingemyndighederne vil løbende følge udviklingen i retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og andre lignende internationale organer og forudsættes i den forbindelse at udarbejde et notat, der løbende holdes opdateret i overensstemmelse med ny praksis på området.

Udlændingemyndighederne forventes således at følge, udarbejde og løbende opdatere et dynamisk notat over relevant praksis til brug for behandling af sager om inddragelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19 a. Notatet forudsættes offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside.'<sup>115</sup>

**” Vi har ikke en bog med alle reglerne.  
Hver gang der kommer nye regler,  
spiller de med os og vores liv.”**

(Zahra, en ung kvinde i 20'erne)

Centrale dele af dette notat er imidlertid endnu ikke blevet udarbejdet. Notatet blev udgivet i juni 2020 og indeholder en introduktion til EMRK samt en beskrivelse af anvendelsesområdet for artikel 8. Den del af notatet, der vedrører EMD's praksis i forhold til udlændinges ret til privat- og familieliv, er imidlertid på nærværende tidspunkt (maj 2022) endnu ikke færdiggjort, men står anført som 'under udarbejdelse'.<sup>116</sup>

At miste sin opholdstilladelse er særdeles indgribende for den enkelte flygtning og dennes familie, som beskrevet i de foregående kapitler. Det er derfor vigtigt, at afgørelser om forhold af så afgørende betydning er baseret på retssikkerhedsmæssige garantier om klarhed, forudsigelighed og proportionalitet. 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 flygtnings 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.

### 3.8 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på baggrund af ovenstående analyse, at:

- Udlændingestyrelsen sikrer en grundig menneskeretlig vurdering af retten til respekt for privat- og familieliv efter EMRK artikel 8 i sager om henholdsvis voksne børn og børns selvstændige tilknytning.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at ændre kompetencereglerne efter udlændingeloven, så Flygtningenævnet behandler inddragelsessager for flygtninge og familiemedlemmer samlet i 2. instans med det formål at sikre en samlet vurdering af familielivet, hvilket er forudsat efter EMRK artikel 8.
- Udlændingestyrelsen, Udlændingenævnet og Flygtningenævnet hurtigst muligt færdiggør notatet fra juni 2020 med opdateret praksis fra EMD vedrørende retten til respekt for familieliv- og privatliv med henblik på at gøre praksis på området mere gennemsigtig og dermed øge retssikkerheden for flygtninge.
- Udlændingestyrelsen, f.eks. via nyidanmark.dk, offentliggør klar og tydelig information om kriterierne for inddragelse af en opholdstilladelse med det formål at gøre praksis på området mere gennemsigtig og dermed øge retssikkerheden for flygtninge.

## KAPITEL 4

# VEJLEDNING OG INFORMATION

### 4.1 INDLEDNING

Det foregående kapitel har fokuseret på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, der knytter sig til myndighedernes vurderinger i inddragelsessager, i lyset af Danmarks internationale forpligtelser. De næste tre kapitler fokuserer på den proces, der går forud for disse vurderinger – den såkaldte inddragelsesproces. Ud fra et forvaltningsretligt perspektiv identificerer og analyserer vi nogle af de mest presserende retssikkerhedsmæssige udfordringer, der kan opstå i denne proces. Mere specifikt diskuterer vi flygtninges retssikkerhed i forhold til myndighedernes vejledningspligt (kapitel 4), partshøring (kapitel 5) og sagsbehandlingstider (kapitel 6).

Dette kapitel omhandler myndighedernes vejledningspligt. De danske myndigheder er i afgørelsessager forpligtede til at yde vejledning til de berørte borgere. Pligten til at vejlede er særlig vigtig i forhold til afgørelser, som har vidtgående konsekvenser for de implicerede parter. Det gælder f.eks. afgørelser om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse. Der kan også være en skærpet vejledningspligt i forhold til personer, der befinder sig i en sårbar position, som f.eks. flygtninge.

Forvaltningsloven giver ikke nogen konkrete anvisninger i forhold til vejledningens indhold og form; det vigtige er, at vejledningen sikrer, at borgeren ikke udsættes for retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser. I forhold til inddragelsesprocessen kan det f.eks. handle om, hvorvidt de berørte flygtninge forstår omfanget af deres sag, om de er blevet tilstrækkeligt oplyst om grundlaget for deres egen sag, og om de har kendskab til egne rettigheder undervejs i processen.

Det er instituttets vurdering, at der i inddragelsessager gælder en skærpet vejledningspligt, idet afgørelsen kan have ganske vidtrækkende konsekvenser for de flygtninge, som potentielt mister deres opholdsgrundlag i Danmark. Samtidig er det vores vurdering, blandt andet baseret på de interviews, vi har foretaget, at flygtninge generelt ikke har det forudsatte kendskab til gældende retsregler, nyeste praksis og inddragelsesprocessen i øvrigt. Det fremgår af vores interviews, at mange har haft svært ved at forstå inddragelsesprocessens forløb og konsekvenser, og at de ikke føler, at de har fået tilstrækkelig vejledning på området.

Institut for Menneskerettigheder finder i forhold til myndighedernes vejledning, at særligt fire forhold er problematiske, nemlig:

- Mangelfuld orientering i forhold til lov- og praksisændringer på området
- Mangelfuld vejledning i forhold til samtalen i Udlændingestyrelsen
- Sproglige barrierer
- Modsætning mellem myndighedernes vejledning og praksis.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at myndighedernes vejledning styrkes for bedre at sikre flygtninges retssikkerhed. De konkrete anbefalinger er udførligt præsenteret til sidst i dette kapitel. Instituttet anbefaler opsummerende:

- at standarder og kriterier for inddragelse gøres offentligt tilgængelige
- at al information fra myndighederne oversættes til modtagerens modersmål
- at de berørte flygtninge informeres fyldestgørende om sagens omfang og egne rettigheder ved indkaldelse til første samtale.

#### 4.2 HVAD SIGER JURAEN?

En forvaltningsmyndighed er forpligtet til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til borgerne i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. I nogle tilfælde følger forpligtelsen til at yde vejledning også af supplerende retsgrundsætninger eller principper for god forvaltningsskik. Formålet med vejledningspligten er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgeren på grund af fejl, manglende viden eller misforståelser udsættes for retstab.<sup>117</sup>

Vejledningspligten gælder ikke alene i forhold til personer, der af egen vilje henvender sig til myndigheden inden for dets sagsområde.<sup>118</sup> Myndigheden kan også have pligt til at yde vejledning i situationer, hvor denne ikke er blevet bedt om det, hvis det vurderes relevant og naturligt for sagen, og hvis der er risiko for, at den pågældende person f.eks. kan miste rettigheder som følge af manglende kendskab til et forhold.<sup>119</sup>

Hvis reglerne er komplicerede, eller sagen kan få særlig vidtrækkende konsekvenser for den berørte borger, stilles der skærpede krav til vejledningen.<sup>120</sup> Dertil hører, at en myndighed bør yde vejledning, hvis det er åbenlyst, at pågældende part befinder sig i en vildfarelse, som kan forventes at have store konsekvenser for vedkommende. Samtidig bør myndigheden foretage en konkret vurdering af, om der er aspekter af den enkeltes situation, herunder pågældendes alder og kommunikative forudsætning, der kan medvirke til en skærpelse af vejledningspligten.<sup>121</sup>

Visse grupper af befolkningen kan have behov for særlig vejledning og bistand i forbindelse med sager, der vedrører dem. Det kan f.eks. være personer med handicap, manglende eller begrænsede sprogkunderskaber eller andre, der befinder

sig i en sårbar situation. Når man er flygtning, er man i en sårbar position – man behersker ikke nødvendigvis det danske sprog flydende, man kender ikke dansk lovgivning eller praksis, og man har ikke nødvendigvis noget stort netværk eller viden om, hvor man kan søge rådgivning og støtte. Der gælder derfor en skærpet vejledningspligt i sager, der involverer flygtninge, herunder sager om inddragelse af opholdstilladelse.

Der er ikke i forvaltningsloven nogen bestemmelser, der udtrykkeligt regulerer spørgsmålet om, hvordan forvaltningsmyndigheder skal agere, når en part ikke taler dansk, eller sagen involverer dokumenter mv. på et andet sprog. Det følger imidlertid af vejledningspligten, og af officialprincippet, at myndigheden er forpligtet til at skaffe fornøden tolkebistand, når den pågældende ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt, samt at sørge for, at relevante dokumenter oversættes til et forståeligt sprog.<sup>122</sup> Kravet om forståeligt sprog suppleres samtidig med god forvaltningsskik, som tilsiger, at myndigheden bør skrive til borgeren på et let, præcist og forståeligt sprog og undgå fagspecifikke vendinger og udtryk, som ikke kan umiddelbart forventes at blive forstået af udenforstående.<sup>123</sup>

Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7 forudsætter ikke, at myndighederne skal yde mere generel vejledning om praksis eller regler på området. Dog har ombudsmanden udtalt, at det vil være i overensstemmelse med principperne for god forvaltningsskik f.eks. at have en oversigt på myndighedernes hjemmeside, som på et let, overskueligt og forståeligt sprog informerer borgerne om de gældende reglerne og praksis.<sup>124</sup>

Ombudsmanden har i en konkret sag fra 2008 vedrørende muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne udtalt kritik af daværende vejledning på hjemmesiden nyidanmark.dk, som hører under Udlændingestyrelsen (dengang Udlændingesservice). Ombudsmanden kritiserede vejledningen for at være misvisende og utilstrækkelig. I den sammenhæng henviste ombudsmanden til det faktum, at jo mere kompliceret et retsområde er, jo større krav stilles der til indholdet af vejledningen. Det gælder både den mundtlige og skriftlige vejledning af borgeren og det eventuelle supplerende skriftlige materiale, som udleveres (eller som findes på en hjemmeside, hvortil myndigheden henviser).<sup>125</sup>



### **GOD FORVALTNINGSSKIK**

God forvaltningsskik er et normsæt, som blandt andet supplerer gældende regler i forvaltningsloven og anses for at være et etisk sæt af spilleregler for myndighedernes adfærd, som ombudsmanden har formuleret det. God forvaltningsskik kan f.eks. omhandle, hvordan borgerne oplever en proces fra myndighederne, og om denne proces har været hensynsfuld og tillidsvækkende. Dårlig forvaltningsskik kan f.eks. være at man modtager et brev, der er svært at forstå, at man bliver mødt med en ubehagelig og tone, eller at det er svært at komme i kontakt med den relevante myndighed i en sag. Det kan alt sammen medvirke til, at tilliden til myndigheden svækkes. Folketingets ombudsmand skal i øvrigt påse, om myndighederne har handlet i strid med god forvaltningsskik efter ombudsmandslovens § 21.<sup>126</sup>

### **4.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?<sup>127</sup>**

Udlændingestyrelsens vejledning til de individuelle flygtninge, der er berørt af inddragelsesprocessen, består primært af skriftlig kommunikation, om end det også er muligt at få (begrænset) vejledning pr. telefon. Særlig vigtige er her indkaldelsesbrevet og afgørelsesbrevet fra styrelsen. Der gives også kort vejledning under samtalen i Udlændingestyrelsen, hvor flygtningen orienteres om formålet med samtalen. Dette behandles i kapitel 5 om partshøring.

I indkaldelsesbrevet til samtale i Udlændingestyrelsen informeres den berørte person kort om begrundelsen for, at en inddragelsessag påbegyndes. Samtidig nævnes det, at pågældende til samtalen også skal oplyse om sit asylmotiv. Derudover indeholder brevet enkelte praktiske oplysninger samt anmodning om indsendelse af skema med personlige oplysninger om arbejde, skole, uddannelse osv.

## UDDRAG FRA INDKALDELSBREV



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Udlændingestyrelsen

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

### Du indkaldes til samtale hos Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsen har modtaget nye oplysninger om den generelle sikkerhedssituation i Rif Damaskus, Syrien, som medfører, at vi skal vurdere, om der er grundlag for at inddrage din opholdstilladelse.

For at kunne gøre dig bekendt med- og give dig mulighed for at kommentere på oplysningerne, indkaldes du til samtale hos Udlændingestyrelsen. I forbindelse med samtalen vil du ligeledes skulle oplyse om dit oprindelige asylmotiv.

#### Tid og sted

**Adresse:** Udlændingestyrelsen, Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40, 3460 Birkerød

**Dag:** [REDACTED]

**Dato:** [REDACTED]

**Starter klokken:** 09:00

**Slutter klokken:** Det er ikke muligt at sige, hvor længe samtalen varer. For en sikkerheds skyld beder vi dig afsætte hele dagen til samtalen.

Der vil være en tolk til rådighed under samtalen.

#### Hvad skal du sende til os inden samtalen

Du bedes udfylde og underskrive vedlagte oplysningsskema om dine personlige forhold. Du bedes sende skemaet i udfyldt stand til os inden du kommer til samtale.

Du bedes også sende dokumentation for evt. uddannelse, arbejde, helbredsforhold mv. inden samtalen.

Skemaet og dokumenterne kan sendes via vores kontaktformular på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), E-boks eller med almindelig post til: Farimagsvvej 51 A, 4700 Næstved.

[REDACTED]  
Udlændingestyrelsen

Farimagsvvej 51A  
4700 Næstved  
Tlf.: 35 36 66 00  
[www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)

Person ID: [REDACTED]  
Sagsnr.: [REDACTED]  
Sagsbehandler: [REDACTED]

Side [REDACTED]

Efter samtalen (forudsat at processen alene kræver en enkelt samtale) modtager den pågældende flygtning i e-Boks en skriftlig afgørelse på dansk, hvor det enten meddeles, at opholdstilladelsen bevares eller inddrages. Afgørelsesbrevet rummer information om begrundelse, relevante retsregler og det videre forløb vedrørende klage til Flygtningenævnet. Afgørelsesbrevet varierer i dets længde, men vil typisk være på ca. 10-20 sider. Får man inddraget sin opholdstilladelse oplyses det i afgørelsesbrevet, at sagen automatisk sendes videre til Flygtningenævnet, som vil tage endeligt stilling til, om opholdstilladelsen skal inddrages eller ej. Endvidere oplyses flygtningen om, at vedkommende 'fortsat har ret til at opholde dig, arbejde og studere i Danmark, indtil der er truffet afgørelse i din klagesag'.

Udlændingemyndighederne informerer i den forbindelse også eventuelle arbejdsgivere om, at opholdstilladelsen er ophørt, jf. udlændingelovens § 44 a, stk. 12.

Samtidig modtager eventuelle familiesammenførte familiemedlemmer et brev om, at deres opholdstilladelse er inddraget som konsekvens af flygtningens (hovedpersonens) inddragede opholdstilladelse. Dette brev indeholder ligeledes information om begrundelse, relevante retsregler og det videre forløb vedrørende klage til Udlændingenævnet. Den familiesammenførte oplyses imidlertid om, at vedkommende 'som udgangspunkt' skal udrejse af Danmark efter 30 dage. Det oplyses desuden, at man indenfor otte uger kan klage til Udlændingenævnet over afgørelsen, og at 'Udlændingenævnet hurtigst muligt [vil] tage stilling til, om du vil kunne blive og arbejde i Danmark, mens klagen bliver behandlet i Udlændingenævnet'.

Ud over den individuelle vejledning og information giver Udlændingestyrelsen også på hjemmesiden nyidanmark.dk og via us.dk kortfattet information om vigtige ændringer på udlændingområdet. Der synes imidlertid ikke at være nogen veletableret eller konsistent praksis for, hvilke informationer der lægges på hjemmesiden. F.eks. gives der praktisk og forståelig information til personer, der ønsker at søge om asyl, med en opstilling af kriterierne,<sup>128</sup> mens der i forhold til inddragelsesspørgsmålet ikke gives samme vejledning, selvom det juridiske grundlag her er mere kompliceret og som sådan må forventes at være sværere at forstå for den enkelte.<sup>129</sup>

## UDDRAG FRA AFGØRELSESBREV TIL FAMILIESAMMENFØRT FAMILIEMEDLEM

### 1. Asylkontor

██████████  
██████████  
██████████



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Udlændingestyrelsen

### Din opholdstilladelse kan ikke forlænges

Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at din opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, som du fik den ██████████ 2015 ikke kan forlænges, fordi du ikke længere opfylder en af betingelserne for din opholdstilladelse.

### Hvad betyder det for dig?

Du har ikke længere ret til at opholde dig i Danmark, fordi vi har nægtet at forlænge din opholdstilladelse.

Du skal derfor som udgangspunkt udrejse af Danmark senest den ██████████ 2021.

Du kan klage over afgørelsen til Udlændingenævnet. Se mere herom i afsnittet "Du kan klage over afgørelsen" nedenfor.

Hvis du ikke forlader Danmark frivilligt, kan du blive udsendt tvangsmæssigt.

Du kan også blive udvist og straffet for ulovligt ophold i Danmark. Hvis du bliver udvist af Danmark, betyder det, at du får forbud mod at rejse ind i alle EU- og Schengenlande, herunder Danmark, i op til 2 år.

Hvis du bliver udvist, vil du blive indberettet i Schengeninformationssystemet (SIS) som uønsket i Schengenlandene.

SIS er et fælles informationssystem til brug for udveksling af oplysninger mellem Schengenlandene.

Der foretages rutinemæssigt udrejsekontrol i sager, hvor der er fastsat en udrejsefrist, medmindre vi senest 1 måned efter din udrejsefrist har modtaget dokumentation for, at du har forladt Danmark. Dokumentation kan fx være kopi af ud- eller indrejsestempel i dit pas, eller lignende dokumentation.

Du skal sende dokumentationen til Udlændingestyrelsen, Farimagsvvej 51A, 4700 Næstved. Husk at skrive sagsnummer og personID.

Udlændingestyrelsen kan samkøre oplysninger fra Det Centrale Personregister (CPR), Bygnings- og Boligregistret (BBR) og indkomstregistret med vores egne

██████████ 2021

Udlændingestyrelsen

Farimagsvvej 51A  
4700 Næstved  
Tlf.: 35 36 66 00

[www.nvidanmark.dk](http://www.nvidanmark.dk)

Person ID: ██████████

Sagsnummer ██████████

Sagsbehandler: ██████████

#### 4.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?

På baggrund af vores analyse af relevant forvaltningsretlig lovgivning og praksis på området, såvel som af interviewdata om flygtninges egne erfaringer, har vi identificeret en række aspekter af myndighedernes vejledning, som vi mener udgør udfordringer for flygtninges retssikkerhed under inddragelsesprocessen. Vi har særligt fokuseret på den første del af inddragelsesprocessen, hvor den berørte flygtning ikke er repræsenteret af en advokat og derfor selv skal søge vejledning om gældende regler og praksis på området.<sup>130</sup>

De udfordringer, vi har identificeret, og som gennemgås i det følgende, er:

- Mangelfuld generel orientering i forhold til lov- og praksisændringer på området
- Mangelfuld vejledning i forhold til samtalen i Udlændingestyrelsen
- Sproglige barrierer
- Modsætning mellem myndighedernes vejledning og praksis.

##### 4.4.1 GENEREL ORIENTERING OM LOV- OG PRAKSISÆNDRINGER

For det første finder instituttet, at myndighedernes generelle information og orientering om lov- og praksisændringer på området er mangelfuld.

Da Projekt Damaskus blev igangsat, gav myndighederne ikke nogen målrettet information herom til syriske flygtninge i Danmark. Man oplyste om lovændringerne på hjemmesiden nyidanmark.dk, men sikrede ikke, at denne information nåede målgruppen, f.eks. gennem et brev eller andre former for informationskampagner målrettet mod de syriske flygtninge.

De personer, vi har talt med, fortæller alle, at de første gang hørte om projektet fra familie, venner eller medier. Den manglende information fra myndighederne har givet grobund for unødigt forvirring og bekymring blandt syriske flygtninge. Særligt i starten var mange usikre på, hvad Projekt Damaskus handlede om, om det ville berøre dem, og i så fald hvad det ville betyde.

Den manglende information har ikke bare skabt bekymring blandt de flygtninge, der var i reel risiko for at miste deres opholdstilladelse (dvs. flygtninge fra Damaskus og Rif Damaskus med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 og 3), men blandt syriske flygtninge generelt. Ali, der selv har konventionsstatus, siger: **"Man kan ikke føle sig sikker. Jeg ved ikke, om de kommer efter mig om to år."** Khalil, hvis mormor fik inddraget sin opholdstilladelse, siger: **"Alle tænker: 'Det er vores tur næste gang.'"**

Nogle fortæller, at de ikke var bevidste om deres egen asylstatus, eller om forskellen på de forskellige former for status, hvilket bidrog til yderligere usikkerhed. Yousef siger, at han ved ankomsten til Danmark ikke fik nogen vejledning i forhold til de forskellige former for asylstatus og deres betydning.<sup>131</sup>

Aida fortæller ligeledes, at hendes far i sin asylsamtale spurgte til forskellen på § 7, stk. 1 og § 7, stk. 2:

**”Og så siger sagsbehandleren: ’Det er næsten det samme. Der er næsten ikke forskel.’”**

Det er instituttets vurdering, at Udlændingestyrelsen i højere grad bør informere og vejlede ikke bare de individuelt implicerede parter, men også de flygtninge, som ikke nødvendigvis rammes direkte af ændringer i lovgivning og praksis. Som beskrevet ovenfor har myndighederne efter forvaltningsloven ikke nogen juridisk forpligtelse til at orientere om nye lovændringer eller praksisændringer, men efter god forvaltningsskik bør myndighederne som minimum have en oversigt på deres hjemmeside, der, på et let, overskueligt og forståeligt sprog informerer borgerne om de gældende regler og praksis.<sup>132</sup>

#### **4.4.2 VEJLEDNING I FORHOLD TIL SAMTALEN I UDLÆNDINGESTYRELSEN**

En anden udfordring handler om den vejledning, flygtninge modtager i forbindelse med samtalen i Udlændingestyrelsen, hvor det bliver vurderet, om en flygtnings opholdstilladelse skal inddrages eller ej.

Indkaldelsesbrevet til samtalen indeholder kun sparsom information om, hvad samtalen drejer sig om (se boks ovenfor). Der er f.eks. ingen information om, hvilke kriterier der vil ligge til grund for vurderingen af, om personens opholdstilladelse kan inddrages. Der er heller ingen vejledning i forhold til, hvordan man kan forberede sig på samtalen, f.eks. ved at genlæse sit referat fra den første asylsamtale. Brevet indeholder desuden ikke nogen information om, hvor man kan henvende sig for at få juridisk vejledning, bisidning og anden støtte under processen.<sup>133</sup>

Den mangelfulde vejledning betyder, at der er risiko for, at flygtninge forud for samtalen ikke er tilstrækkelig oplyste om, hvad samtalen drejer sig om, og derfor ikke kan forberede sig og dermed varetage egne interesser i sagen.

Blandt de personer, vi har talt med, giver flere udtryk for, at de ikke vidste, præcis hvad formålet var med samtalen. Maryam, en ung kvinde i 20'erne, fortæller f.eks., at det først var undervejs i mødet med Udlændingestyrelsen, at hun forstod, hvad det handlede om:

**”Jeg vidste ikke, at de ville inddrage min opholdstilladelse [...]. Jeg tænkte ikke, at de ville sende mig hjem. Så jeg gik til samtalen [...]. Undervejs i samtalen begyndte jeg at forstå, hvad det handlede om.”**

Flere af vores informanter fortæller desuden, at de forud for samtalen troede, at formålet med denne primært var, at de skulle demonstrere, hvorvidt de var integrerede i Danmark. Det faktum, at man skal udfylde et skema med

oplysninger om blandt andet tilknytning til Danmark (herunder information om arbejde, uddannelse, fritidsinteresser og dansk kundskaber) kan bidrage til denne misforståelse.

Zahra, en ung kvinde i 20'erne, fortæller, at hun var overbevist om, at hun ville få forlænget sin opholdstilladelse, netop fordi hun anså sig selv for at være velintegreret:

”Jeg tænkte 100 procent, at de ville sige ja til forlængelse. Jeg er aktiv her i landet – de betaler ikke til mig. Jeg arbejder i et supermarked som butiksassistent; jeg har fuldtidsjob. I Syrien læste jeg på universitetet; jeg var imod Assad. Jeg tænkte, at de ville kigge på det også. Selvfølgelig ville de tage mig med det samme.”

Den manglende vejledning forud for samtalen betyder med andre ord, at nogle var uforberedte på, at graden af tilknytning til Danmark tillægges relativt lav vægt i vurderingen af, om deres opholdstilladelse kunne inddrages, og at spørgsmål om f.eks. asylmotiv og sikkerhedssituationen i Syrien fylder langt mere. Det har stor betydning for, hvordan samtalen opleves af de berørte flygtninge. Det diskuteres nærmere i det følgende kapitel om partshøring.

Instituttet vurderer, at der er behov for mere udførlig vejledning forud for samtalen i Udlændingestyrelsen. Det er, ifølge instituttet, både naturligt og relevant for den flygtning, som skal til en inddragelsessamtale, at blive gjort opmærksom på samtaleens præcise formål og indhold, herunder at den oprindelige asylsamtale, som i nogle tilfælde ligger flere år tilbage i tiden, har betydning for sagen. Instituttet henleder videre opmærksomheden på, at der i øvrigt stilles skærpede krav til myndighedernes vejledning, hvis reglerne er komplicerede, eller hvis sagen kan få særlig indgribende konsekvenser for borgeren.

**” Der står så mange informationer [i de breve, man får], men der står ikke noget om, hvem der kan hjælpe dig. Eller information om, hvordan processen fungerer.”**

(Laila, ung kvinde i 20'erne)

#### 4.4.3 SPROGLIGE BARRIERER OG UKLARHEDER

En tredje udfordring i forhold til myndighedernes vejledning i forbindelse med inddragelsesprocessen handler om det sprog, som vejledningen gives i. Som nævnt ovenfor fremgår det både af vejledningspligten og af officialprincippet, at myndighederne er forpligtede til at sørge for, at relevante dokumenter oversættes til et forståeligt sprog, som bør formuleres på en let og forståelig måde uden brug af unødvendige fagspecifikke udtryk eller vendinger, som ikke umiddelbart kan forventes at blive forstået af udenforstående.<sup>134</sup>

Mange af de flygtninge, vi har talt med, fortæller imidlertid, at de har svært ved at forstå de breve, de får fra myndighederne. For nogle handler det om, at deres danskundskaber ikke er tilstrækkelige til, at de kan læse breve på dansk. Ibrahim, en ung mand, hvis forældre venter på en indkaldelse til Flygtningenævnet, siger: **"Nu er jeg heldig, at jeg kan forstå brevene, men hvis jeg ikke var der, ved jeg ikke, hvad min familie ville gøre."** Han fortæller, at han ofte må hjælpe ikke bare familiemedlemmer, men også venner og bekendte med at oversætte og forstå breve fra myndighederne. **"Jeg prøver altid at hjælpe. Tænk hvis det var min egen familie."**

Instituttet anser det som en væsentlig udfordring, at både indkaldelsesbrev og afgørelsesbrev fra Udlændingestyrelsen er på dansk, særligt i lyset af at brevene ofte indeholder kompliceret juridisk information, samt at i hvert fald nogle flygtninge ikke har de nødvendige danskundskaber til at kunne forstå brevenes indhold. Vi bemærker, at breve under asylprocessen (efter ankomsten til Danmark) oversættes til de pågældende personers modersmål, så det må antages, at der ikke er nogen praktiske hindringer for også at oversætte relevante breve i inddragelsesprocessen.

De sproglige udfordringer gælder ligeledes i forhold til det juridiske sprog, som benyttes i brevene. Vejledningen skal naturligvis være juridisk korrekt, men der skal også vejledes på en måde, der sikrer, at borgeren forstår vejledningen og retsgrundlaget. Flere af de personer, vi har talt med, fortæller imidlertid, at de havde svært ved at forstå det ofte komplicerede juridiske sprog, som brevene er skrevet i. **"Vi forstod det bogstaveligt, men vi forstod ikke indholdet af brevet,"** fortæller Amirah, en kvinde i 50'erne.

Instituttet ser det særligt problematisk i forhold til brevet til familiesammenførte. Som beskrevet ovenfor får man på brevets side 1 at vide, at man 'i udgangspunktet' skal forlade landet inden for 30 dage. Denne information følges af et afsnit, der beskriver konsekvenserne ved ikke at forlade landet frivilligt, herunder risiko for tvangsudsendelse og straf for ulovligt ophold i Danmark (se boks for uddrag af brevet). Det er alt sammen juridisk korrekt, men i praksis vil det stort set aldrig ske, fordi familiesammenførte personers sag afhænger af det familiemedlem, der har asyl, og denne sag vil sjældent (hvis nogensinde) blive afgjort inden for 30 dage (se boks for en beskrivelse af processen).<sup>135</sup>



Informationen om, at man skal forlade landet inden for 30 dage, skaber imidlertid stor panik hos mange. "Din adrenalin stiger til 1000," siger Ibrahim. På dette tidspunkt i processen har den flygtning, som personen er blevet familiesammenført med, fået beskikket en advokat i Flygtningenævnet, og når familien mødes med denne, vil vedkommende kunne forklare sagens rette sammenhæng. Men der kan gå tid, før man møder sin advokat, og indtil da lever mange med unødigt angst og uvished.

Enkelte vælger endda at forlade landet på dette tidspunkt i processen. En af de familier, vi har talt med, valgte at rejse, umiddelbart efter at de modtog brevet fra Udlændingestyrelsen. Den ældste datter i familien, Aida, siger:

"Alle andre blev afvist ved Flygtningenævnet. Vi troede bare, det var spild af vores tid. Hvis de ikke tror på os første gang, hvorfor skulle de så tro på os anden gang. Det var kun mig og min far, der kunne tage til Flygtningenævnet. Resten af familien, der er familiesammenført, havde en måned til at forlade landet."

Familien flygtede til et andet EU-land, hvor de søgte asyl. De fik afslag på asyl og blev sendt tilbage til Danmark, hvor de nu skal starte forfra i asylsystemet. Aida fortæller, at de ikke kendte konsekvenserne af deres handling:

"Der er ikke rigtig nogen, der har fortalt os noget. Vi ved bare, at vi skal starte forfra i det hele. Min uddannelse tæller ikke, min fars arbejde tæller ikke. [...] Fordi vi har været ude af Danmark i over seks måneder. Det vidste vi heller ikke. Det er der ikke nogen, der har fortalt os."

Instituttet vurderer, at myndighederne særligt i forbindelse med formidling af kompliceret juridisk information bør sikre, at denne information forstås korrekt af målgruppen, f.eks. gennem dialog med repræsentanter for målgruppen.

#### 4.4.4 MODSÆTNING MELLEML VEJLEDNING OG PRAKSIS

Endelig ser instituttet en udfordring i forhold til, at myndighedernes vejledning på enkelte områder synes at modsiges af regler og praksis på området. Det gælder specifikt i forhold til spørgsmålet om flygtnings ret til at arbejde, mens de afventer svar på deres sag fra Flygtningenævnet.

Flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 eller § 7, stk. 3, modtager i deres afgørelsesbrev fra Udlændingestyrelsen klar information om, at de har ret til at arbejde og studere, mens de venter på afgørelse fra Flygtningenævnet. Imidlertid bidrager de gældende regler om, at Udlændingestyrelsen skal informere arbejdsgiver på dette tidspunkt i processen til stor forvirring.

Nogle af de personer, vi har talt med, fortæller, at henvendelsen fra Udlændingestyrelsen skabte tvivl hos deres arbejdsgiver. Maryam, en ung kvinde, der havde studiejob under sin uddannelse, siger:

**"Min distriktschef kom hen til mig og sagde: 'Jeg fik brev om, at din opholdstilladelse er blevet nægtet. Hvad skal jeg gøre?' Jeg sagde til ham: 'Ja, men der står også her i dette brev, at jeg stadig godt må arbejde.'"**

I nogle tilfælde har det betydet, at personer har mistet deres job, fordi arbejdsgiveren var af den (fejlagtige) opfattelse, at de ikke længere havde ret til at arbejde. Hafsa på 19 år fortæller:

**"Jeg blev fyret fra mit fritidsjob, fordi min chef siger, at han er bange for at få en bøde, og han kan ikke forstå den dokumentation, jeg har fået sendt fra min advokat."**

For familiesammenførte personer er situationen endnu mere forvirrende. Deres sag påklages ikke automatisk til Udlændingenævnet, og de har derfor ikke umiddelbart ret til fortsat at arbejde efter Udlændingestyrelsens afgørelse. I afgørelsesbrevet informeres familiesammenførte personer om, at de kan klage over afgørelsen, og at Udlændingenævnet så vil tage stilling til, om de kan arbejde, mens klagen behandles. Det efterlader mange i vildrede over, hvad de skal gøre i forhold til deres arbejde og uddannelse, indtil de får svar på deres klage, hvilket kan være en længere proces. At myndighederne kontakter deres arbejdsgiver, inden klagen er blevet behandlet, bidrager til yderligere usikkerhed i forhold til, om man har ret til at arbejde eller ej.

Instituttet understreger, at det er afgørende, at myndighederne sikrer, at der ikke opstår misforståelser om, hvilke rettigheder flygtninge og familiesammenførte personer har undervejs i inddragelsesprocessen, hvilket kan bidrage til at skabe unødigt usikkerhed for den enkelte flygtning. Instituttet vurderer i den forbindelse, at det er u hensigtsmæssigt, at klager fra familiesammenførte familiemedlemmer ikke automatisk tillægges opsættende virkning.

#### 4.5 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på baggrund af ovenstående, at:

- Udlændingestyrelsen, f.eks. via nyidanmark.dk, offentliggør klar og tydelig information om kriterierne for inddragelse af en opholdstilladelse med det formål at gøre praksis på området mere gennemsigtig og dermed øge retssikkerheden for flygtninge.
- Udlændingestyrelsen under inddragelsesprocessen giver skriftlig information til den pågældende flygtning – og eventuelle familiemedlemmer – på modersmål og dansk, med det formål at give de implicerede parter en bedre mulighed for at forstå processen og for at sikre overensstemmelse med principperne bag vejledningspligten.
- Udlændingestyrelsen justerer indkaldelses- og afgørelsesbreve til flygtninge og familiesammenførte familiemedlemmer med henblik på at oplyse sagen tilstrækkeligt og undgå unødige misforståelser, således at:
  - indkaldelsesbrevet til flygtninge og familiesammenførte rummer tydelig information om samtaleens præcise formål og indhold samt om mulighed for rådgivning og bisidning, f.eks. via DRC Dansk Flygtningehjælp, og at referatet fra den oprindelige asylsamtale vedlægges brevet
  - afgørelsesbrevet til familiesammenførte udførligt beskriver mulighed for klageadgang og rettigheder i forbindelse hermed på brevets første side, samt at information om konsekvenser ved manglende udrejse rykkes til brevets senere afsnit
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at ændre udlændingelovens § 44 a, stk. 12, så Udlændingestyrelsen ikke længere er forpligtet til at kontakte arbejdsgiver efter afslag i 1. instans eller som minimum gør det klart i denne henvendelse, at den pågældende flygtning fortsat har ret til at arbejde.

# PARTSHØRING OM ÆNDREDE FORHOLD

### 5.1 INDLEDNING

Dette kapitel behandler spørgsmålet om partshøring. Partshøring er et vigtigt forvaltningsretligt og menneskeretligt krav. En myndighed har pligt til at høre parten i en sag før der træffes afgørelse, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og når oplysningerne er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.<sup>136</sup>

Instituttet lægger indledningsvis til grund, at myndighederne i en inddragelses-sammenhæng har pligt til at foretage partshøring, idet der er tale om et potentielt indgreb i partens rettighedssfære, når der er risiko for, at myndighederne inddrager opholdstilladelsen. Samtidig er der rimelig grund til at tro, at den pågældende flygtning vil supplere eller korrigere sagsoplysningen i inddragelsessamtalen, som f.eks. vil dreje sig om nye oplysninger om hjemlandet eller opfølgende spørgsmål til pågældendes asylmotiv.<sup>137</sup>

Partshøringen har i en inddragelsesmæssig sammenhæng afgørende betydning, idet det i høj grad er på basis af denne, at det afgøres, om en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages eller ej. Partshøring finder sted minimum to gange i løbet af inddragelsesprocessen: første gang i form af en samtale i Udlændingestyrelsen, anden gang i form af en høring i Flygtningenævnet. I det følgende fokuserer vi imidlertid primært på partshøringen i Udlændingestyrelsen, som efter vores vurdering er den partshøring, der potentielt præsenterer de største retssikkerhedsmæssige udfordringer for flygtningen, da vedkommende her ikke er repræsenteret af en advokat.

I inddragelsessager bliver flygtningen partshørt om f.eks. nye forhold i hjemlandet, som vedkommende ikke nødvendigvis er bekendt med. Under samtalen har flygtningen mulighed for at komme med bemærkninger til disse oplysninger, og samtidig give eventuelle nye individuelle informationer, der kan have betydning for både vurderingen af sikkerhedssituationen (artikel 3) og tilknytningen til Danmark (artikel 8). Partshøringen giver også mulighed for, at pågældende flygtning kan bemærke eventuelle misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende sagsmateriale. Det bidrager alt sammen til at sikre, at myndigheden træffer afgørelse på det bedst mulige faktiske grundlag.<sup>138</sup>

Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det vigtigt at sikre, at partshøringen foregår på en måde, så den berørte person kan varetage sine interesser på bedst mulig vis, uanset ressourcer, sprogkundskaber og uddannelsesmæssig baggrund.<sup>139</sup>

Imidlertid peger flere af de flygtninge, vi har talt med, på væsentlige udfordringer ved partshøringen, som den foregår i dag. De oplever samtalen, der også inkluderer deres asylmotiv, som mistænkeliggørende og psykisk opslidende. Flere fortæller desuden, at de i gennemgangen af deres samtalereferat har opdaget adskillige faktuelle fejl og mangler. Det peger både på udfordringer i forhold til tolkning, generelle misforståelser undervejs og i sidste ende i forhold til, om myndigheden træffer afgørelse på det bedst mulige faktiske grundlag.

På baggrund af ovenstående anbefaler instituttet, at:

- Udlændingestyrelsen justerer inddragelsessamtalen og inkluderer en række vejledende tiltag, så den pågældende flygtning har bedre mulighed for at varetage sine interesser i sagen
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at etablere en certificeringsordning for tolke.

Disse anbefalinger præsenteres mere udførligt til sidst i dette kapitel.

## 5.2 HVAD SIGER JURAEN?

En myndighed har, ifølge forvaltningslovens § 19, stk. 1, pligt til at høre parten i en sag, før der træffes afgørelse, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysninger om blandt andet sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, og hvis afgørelsesgrundlaget er til ugunst for parten og af væsentlig betydning.

Pligten til at partshøre gælder, uanset om parten i forvejen har kendskab til de konkrete oplysninger, hvis pågældende ikke er bekendt med, at oplysningerne vil blive brugt i forbindelse med en konkret sag.<sup>140</sup>

Formålet med partshøring er at sikre, at parten har kendskab til sagen og kender til det faktiske grundlag for den afgørelse, som træffes af den relevante myndighed med det formål at give parten mulighed for at varetage sine interesser, forsvare sig og beskytte sig.<sup>141</sup> Samtidig giver partshøring den berørte person mulighed for at kontrollere det faktiske grundlag ved at kommentere, supplere og eventuelt korrigere grundlaget for afgørelsen, inden denne træffes,<sup>142</sup> og således bidrage til, at myndigheden træffer afgørelse på det bedst mulige faktiske grundlag.<sup>143</sup> Partshøring hænger altså sammen med officialprincippet om at oplyse en sag tilstrækkeligt (se tekstboks om officialprincippet).

### OFFICIALPRINCIPPET

Det er den relevante myndighed, som har ansvaret for, at en sag er oplyst tilstrækkeligt, før en afgørelse kan træffes på et forsvarligt og korrekt grundlag, som følger af officialprincippet. Dette omfatter tillige en kontrol af, at oplysningerne, som benyttes i sagen, er pålidelige. Ved tvivl skal dette søges afklaret.

Officialprincippet er ikke lovfæstet, men en almindelig retsgrundsætning.<sup>144</sup> Princippet er en garantiforskrift, og en tilsidesættelse af princippet ville kunne medføre, at en afgørelse bliver ugyldig.<sup>145</sup>

Jo mere indgribende en afgørelse er for den enkelte, desto højere grad af pligt har myndigheden til at undersøge sagen.<sup>146</sup>

Ombudsmanden har identificeret de typiske fejl, som myndigheder begår i forbindelse med officialprincippet, som blandt andet er, at myndigheden ikke i tilstrækkeligt omfang skaffer det faktiske og retlige materiale, som er nødvendigt for at træffe en korrekt afgørelse.<sup>147</sup>

Efter forvaltningslovens § 8, har en borger ret til efter eget valg at lade sig bistå eller repræsentere af andre, når en forvaltningsmyndighed behandler sagen. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, hvis det har betydning for sagens afgørelse.<sup>148</sup> Ifølge vejledningspligten, som er beskrevet i det foregående kapitel, har den relevante myndighed pligt til i et vist omfang at yde vejledning af egen drift, hvilket også gælder i forhold til valg af repræsentant eller bisidder.<sup>149</sup>

Det forventes, at en partshøring gennemføres på en måde, der giver parten en rimelig mulighed for at varetage sine interesser.<sup>150</sup> Derfor er det også vigtigt, at den relevante myndighed er opmærksom på, om det fremstår tilstrækkelig klart for parten, hvad vedkommende skal forholde sig til under partshøringen.<sup>151</sup>

Som tidligere nævnt følger det af vejledningspligten såvel som af officialprincippet, at myndigheden er forpligtet til at skaffe fornøden tolkebistand, når sagen involverer en person, der ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt, samt at sørge for, at relevante dokumenter oversættes til et forståeligt sprog.<sup>152</sup> Det gælder i forhold til vejledning såvel som partshøring.

Det forudsættes, at myndigheden, der træffer afgørelse i sagen, har det fornødne overblik over sagen, inden partshøringen finder sted, og at parten inddrages på et meningsfuldt tidspunkt, så dennes synspunkter reelt kan medtages i sagsoplysningen. Ombudsmanden har udtalt, at det må kræves,

at partshøringen foregår i en vis tidsmæssig tilknytning til den afgørelse, der udløser partshøringspligten, og at det bør undgås at foretage flere høringer, hvis oplysningerne lige så godt kan samles under én høring. En myndighed vil samtidig skulle afvente partens kommentarer, inden der træffes afgørelse, og vil skulle forholde sig til de oplysninger og potentielle indsigelser, som parten måtte have.<sup>153</sup>

Partshøring er en garantiforskrift. Garantiforskrifter er regler, som har til formål at sikre forudsætninger for, at der træffes materielt korrekte afgørelse. Det betyder, at såfremt partshøringsreglerne ikke overholdes, vil en afgørelse almindeligvis være ugyldig, medmindre forvaltningsmyndigheden kan godtgøre, at en partshøring i den konkrete sag ikke ville have haft indflydelse på resultatet. I denne henseende har det betydning, hvor grov partshøringsfejlen har været.<sup>154</sup>

### 5.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?<sup>155</sup>

Inddragelsesprocessen for flygtninge inkluderer partshøringer i både Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. I det følgende fokuserer vi, som nævnt ovenfor, på partshøringen i Udlændingestyrelsen.

Gældende praksis er, at hvis der er sandsynlighed for, at en person kan få inddraget sin opholdstilladelse, bliver pågældende indkaldt til en partshøring i form af en samtale med Udlændingestyrelsen. Her vil vedkommende have mulighed for at komme med sine betragtninger om sagen, svare på de spørgsmål, som Udlændingestyrelsen måtte have, og kommentere på Udlændingestyrelsens oplysninger.

Der er altid en tolk til stede ved samtaler med Udlændingestyrelsen. Danmark har ikke en officiel tolkeuddannelse eller certificering af tolke. De tolke, der benyttes i Udlændingestyrelsen, er optaget under Rigspolitiets tolkefortegnelse.<sup>156</sup>

Man har ret til at medbringe en bisidder til samtalen. Udlændingestyrelsen skal informeres herom senest fem dage inden samtalen.<sup>157</sup>

En inddragelsessamtale med Udlændingestyrelsen tager typisk det meste af dagen, i enkelte tilfælde op til 9-10 timer. I nogle tilfælde kan den pågældende flygtning blive indkaldt til flere samtaler, hvis myndighederne f.eks. ikke kan nå at færdiggøre spørgsmål og medtage kommentarer på en dag, eller hvis Udlændingestyrelsen skal indhente information fra et andet ministerium i Danmark eller en myndighed udenfor Danmark.

Udlændingestyrelsen har ikke nedskrevne retningslinjer for afholdelse af samtaler i inddragelsessager og sager om nægtelse af forlængelse på asylområdet. Sagerne på dette område er ifølge styrelsen meget forskelligartede, og der er derfor ingen fast fremgangsmåde. Der findes dog samtalskabeloner, der indeholder tekst med vejledning, som sagsbehandlerne skal oplyse om i forbindelse med afholdelsen af samtalen.

Til samtalen vil Udlændingestyrelsen blandt andet fremlægge deres oplysninger om sikkerhedssituationen i Syrien og spørge ind til, hvorfor vedkommende i sin tid søgte om asyl i Danmark. Fortællingen herom sammenholdes med den første samtale i Udlændingestyrelsen på det tidspunkt, hvor vedkommende søgte om asyl i Danmark.

Når samtalen er slut, oversættes referatet af samtalen mundtligt til flygtningens modersmål af tolken. Et referat vil typisk være på mellem 10 og 20 sider, naturligvis afhængigt af samtalelængde og sagens karakter. Efter oversættelse og eventuelt læsning af referatet har man mulighed for at komme med tilføjelser eller rettelser. Har man en dansktalende bisidder med, eller kan man selv læse dansk, kan man også læse referatet igennem på dansk. Udlændingestyrelsen oplyser til samtalen om, at man kan indsende tilføjelser og rettelser til referatet efter samtalen. Der er en frist på to uger for indsendelse af tilføjelser og rettelser. Udlændingestyrelsen kvitterer ikke for modtagelse af indsendte tilføjelser og rettelser. De indsendte tilføjelser og rettelser indføres ikke i referatet, men lægges på sagen, og indgår i vurderingen.

#### 5.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?

På baggrund af vores analyse af relevant forvaltningsretlig lovgivning og praksis på området, såvel som af interviewdata om flygtninges egne erfaringer, har vi identificeret en række aspekter af myndighedernes partshøring, som vi mener udgør udfordringer for retssikkerheden for flygtninge under inddragelsesprocessen. Det drejer sig om følgende fire udfordringer, der behandles i det følgende:

- Den mangelfulde orientering forud for partshøringen betyder, at flygtninge ikke er tilstrækkeligt forberedte på, hvad partshøringen drejer sig om
- Flygtninge har ikke tilstrækkeligt kendskab til muligheden for at medbringe bisidder
- Flygtninge er ikke sikret kvalificeret tolkning
- Procedurer for at komme med rettelser og tilføjelser til referatet er mangelfulde og uklare.

##### 5.4.1 MANGLENDE MULIGHEDER FOR FORBEREDELSE PÅ SAMTALE

Den første udfordring udspringer af myndighedernes orientering forud for samtalen i Udlændingestyrelsen. Denne betyder, som beskrevet i det foregående, at mange flygtninge er uforberedte på, hvad samtalen drejer sig om, og – ikke mindst – ud fra hvilke kriterier deres sag vurderes. Det forringer deres muligheder for at kommentere, supplere og eventuelt korrigere grundlaget for myndighedernes afgørelse, inden denne træffes, og således bidrage til at sikre, at afgørelsen træffes på det bedst mulige grundlag.

Særligt det forhold, at asylmotivet spiller så forholdsvis stor en rolle i samtalen, kom bag på mange af vores informanter. I indkaldelsesbrevet står der, at man til samtalen 'skal oplyse om sit oprindelige asylmotiv', men det gøres



ikke klart, hvilken rolle dette tillægges i myndighedernes vurdering af sagen. Udlændingestyrelsens praksis er at spørge ind til asylmotivet for at finde ud af, om flygtningen har et individuelt motiv ud over det oprindelige motiv vedrørende de generelle forhold i hjemlandet, og således kan have mulighed for at få en ny opholdstilladelse, som giver en bedre beskyttelse end midlertidig beskyttelsesstatus. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis flygtningen har været i danske eller internationale medier siden sin ankomst til Danmark, og derfor har en individuel konflikt med det syriske styre, eller hvis der er nye oplysninger om, at familiemedlemmer i Syrien er blevet opsøgt af myndighederne.

Ibrahim, der har været med til et familiemedlems samtale, fortæller, at vurderingen af vedkommendes asylmotiv fyldte meget i samtalen:

**”De bliver ved med at spørge om de samme ting på forskellige måder. Du føler dig presset, når de bliver ved med at spørge. [...] De vægter meget det der med, at tingene ikke stemmer overens. Et eneste ord kan ændre tingene. Selvom det er fire år siden, man har sagt det. Så det er vigtigt at læse sit referat igennem inden mødet.”**

Flere af de personer, vi har talt med, er som Ibrahim blevet rådgivet af f.eks. civilsamfundsorganisationer eller folk i deres netværk til at genlæse deres referat forud for samtalen, mens andre ikke har haft viden om, hvor de kunne få rådgivning. Det faktum, at man i indkaldelsesbrevet ikke vedlægger referatet fra den oprindelige asylsamtale eller på anden måde gør opmærksom på vigtigheden af denne, bidrager til at svække flygtninges reelle mulighed for at forberede sig og dermed varetage deres egne interesser på bedst mulig vis.

For nogle kan det desuden være et problem, at de ikke har haft tilstrækkelig mulighed for at informere om asylmotiv i deres oprindelige asylsamtale. Mange syriske flygtninge var til meget korte samtaler, da de ankom til landet i 2014-2015 – enkelte fortæller endda om samtaler af under en times varighed.<sup>158</sup> Det betyder i nogle tilfælde, at flygtninge ikke har fortalt fyldestgørende om deres asylmotiv. Maryam fortæller om sin fars samtale:

**”Min far fortalte ikke om [at han havde været i fængsel] dengang han søgte asyl. Det var ikke, fordi han ikke ville. Men samtalen gik så hurtigt – det varede kun 30 minutter. De skulle bare høre, at vi var fra Syrien, og så fik man opholdstilladelse.”**

Den forhastede og til tider lemfældige procedure i 2015 kan nu ende med at blive en byrde for de implicerede flygtninge, fordi udbyggende forklaringer i nogle tilfælde kan anses for at være utroværdige. Aida fortæller:

”Så begynder de at sige: ’Men det er ikke rigtigt, det tror vi ikke på, det sagde I ikke til første samtale. Hvorfor ændrer I på, hvad I fortæller?’... Og hvis man ikke kan huske svaret på et spørgsmål, så siger de: ’Du har fem minutter til at huske.’ Man sad med en fornemmelse af, at man ikke måtte tilføje noget.”

Instituttet vurderer, at den manglende orientering om samtaleformål såvel som kriterierne for inddragelse af opholdstilladelse forud for samtalen svækker flygtninges mulighed for under partshøringen at varetage egne interesser på bedst mulig vis. Derudover vurderer vi, at der ikke i tilstrækkelig grad tages højde for betydningen af de ofte korte asylsamtaler i 2015 og den deraf mangelfulde information, som flygtningene modtog her.

#### 5.4.2 BISIDDER

Den anden udfordring, vi har identificeret i forhold til partshøringen, vedrører retten til at medbringe en bisidder til samtalen.

Det handler først og fremmest om, at Udlændingestyrelsen ikke giver udførlig information om retten til at medbringe en bisidder til samtalen.

Udlændingestyrelsen oplyser, at indkaldelsesbrevet rummer kort information om muligheden for at medbringe en bisidder til samtalen. Blandt de indkaldelsesbreve, vi har haft adgang til, er der imidlertid eksempler på, at dette ikke har været tilfældet.

I de tilfælde, hvor muligheden for at medbringe bisidder er nævnt i brevet, inkluderes ifølge vores oplysninger imidlertid ikke uddybende information om, hvem der kan fungere som bisidder, eller hvor man kan henvende sig for at få en bisidder (f.eks. DRC Dansk Flygtningehjælp).

Det betyder, at flygtninge ikke nødvendigvis har tilstrækkelig viden om muligheden for at medbringe en bisidder. Blandt vores informanter fortæller nogle således, at de ikke var klar over, at de kunne medbringe en bisidder, eller at de ikke vidste, hvor de kunne henvende sig for at få en bisidder. Der var også nogle af vores informanter, der ikke vidste, at de f.eks. kunne medbringe et familiemedlem eller en ven som bisidder.

Instituttet vurderer, at den mangelfulde vejledning i forhold til bisidning kan betyde, at nogle flygtninge ikke benytter sig af denne mulighed. Det kan have konsekvenser for deres muligheder for at varetage egne interesser på bedst mulig vis og kan reducere muligheden for at beskytte og forsvare egne interesser, måske særligt for de flygtninge, der ikke har de fornødne sproglige kompetencer, eller på anden måde er ressourcetsvage, og derfor kan forventes at have brug for særlig støtte under samtalen.

Blandt vores informanter var der nogle, der havde kendskab til – og gjorde brug – af retten til at medbringe en bisidder. Enkelte fortæller imidlertid, at de har oplevet forhindringer i forbindelse hermed. En ung mand, Khalil, fortæller, at han deltog som bisidder under sin mormors samtale, men at Udlændingestyrelsen i første omgang nægtede ham deltagelse:

”Da jeg kom derind, sagde de: ’Du må ikke komme ind. Hun har en tolk.’ Jeg sagde: ’Jeg er hendes barnebarn. Jeg må godt være med.’ Man skal vise, at man kender reglerne. Hvis man ikke er stærk eller kender reglerne, kan det være et problem. Typisk er folk bange for autoriteter. Det er jo ikke længe siden, at de har oplevet de her ting.”

Thomas, der har været bisidder til en venindes samtale, fortæller ligeledes, at han heller ikke umiddelbart fik adgang, til trods for, at Udlændingestyrelsen var blevet informeret:

”Det var ikke nemt for mig at komme med ind som bisidder. Sagsbehandleren hævdede, at Udlændingestyrelsen ikke havde fået besked om, at der ville være en bisidder. [Den syriske flygtning] havde informeret om det i tide, men havde ikke modtaget nogen bekræftelse fra styrelsen. Hun insisterede på, at hun ikke havde gjort noget forkert, men det tog en halv time at få det afklaret. Havde hun ikke kendt sine rettigheder og stået fast på dem, var jeg ikke kommet ind.”

Vi kan på baggrund af vores interviews ikke sige noget om, hvorvidt ovenstående blot reflekterer enkeltstående oplevelser, eller om de er udtryk for en mere generel udfordring, men understreger vigtigheden af, at myndighederne bidrager til at sikre flygtnings adgang til og brug af bisidder under inddragelsessamtaler (se anbefaling herom i foregående kapitel).

#### 5.4.3 TOLKNING

En tredje udfordring handler om tolkning under samtalen. Det er afgørende, at en partshøring foregår på en måde, der sikrer, at den involverede part forstår, hvad der foregår. Det følger, som tidligere nævnt, af både vejledningspligten og officialprincippet, at myndighederne skal sørge for tolkebistand. Imidlertid beretter flere af vores informanter om mangelfuld tolkning. Det betyder ikke blot, at den involverede flygtning ikke altid forstår til fulde, hvad sagsbehandleren siger, men også at sagsbehandleren ikke nødvendigvis får en korrekt gengivelse af, hvad flygtningen siger. Det kan have betydning for, om afgørelsen træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Nogle af de personer, vi har talt med, har oplevet, at ord eller begreber oversættes forkert. Andre peger på, at vigtige oplysninger udelades. Ali, som er aktiv i et syrisk støttenetværk, siger, at det er hans indtryk, at der tit bruges irakiske tolke, og det kan give udfordringer, eftersom der er forskelle mellem irakisk arabisk og syrisk arabisk. Adnan fortæller om en tolk med kurdisk baggrund, der tilsyneladende ikke

talte flydende arabisk, mens Hafsa fortæller, at hendes far havde en tolk med en dialekt, der afveg meget fra hans egen dialekt.

Det er særligt, når referatet skal gennemgås, at man opdager faktuelle fejl og mangler i tolkningen. En person fortæller f.eks., at hans far opdagede adskillige fejl i tolkningen, f.eks. i forhold til farens alder og i forhold til brorens desertering fra militæret. Der er, som beskrevet nedenfor, mulighed for at rette sådanne fejl og mangler, når referatet gennemgås, men det faktum, at flere tilsyneladende har skullet rette mange fejl, peger i sig selv på udfordringer i forhold til tolkningens kvalitet.

Et problem her er naturligvis, at de personer, der ikke selv taler meget dansk og derfor er mest afhængige af tolkning, også er dem, der har færrest forudsætninger for at vurdere, om tolkningen er tilfredsstillende.

Instituttet understreger vigtigheden af at kvalitetssikre tolkning i forbindelse med Udlændingestyrelsens partshøring for at sikre, at deltagere i partshøringen forstår hinanden, og at afgørelsen således træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

#### 5.4.4 REFERAT

Endelig peger Institut for Menneskerettigheder på udfordringer i forhold til referatet af partshøringen. Referatet spiller en afgørende rolle i den videre sagsbehandling og afgørelse. Det er således vigtigt, at det, der står i referatet, er korrekt og fyldestgørende, og hvis det ikke er, at man har mulighed for at tilføje og rette i referatet, også efter at partshøringen er afsluttet.

Vores interviews peger imidlertid på udfordringer både i forhold til omfanget af fejl og mangler i referatet (som også nævnt ovenfor) og i forhold til procedurerne for at rette op på disse.

Både bisiddere og flygtninge har oplevet, at der var væsentlige aspekter af samtalen, der ikke var inkluderet i referatet, da det blev oplæst første gang. De fortæller, at de fik mulighed for at komme med tilføjelser og rettelser til deres referat, men husker ikke, at det reviderede referat blev gennemgået og oversat herefter.<sup>159</sup>

Hassan, en mand i 50'erne, fortæller:

**”Til sidst i samtalen skulle tolken læse op af referatet. Jeg tror, det var næsten 30 sider. Mange af de ting, jeg havde nævnt til samtalen, var ikke blevet noteret. De sagde, at hvis man synes, at der mangler noget, ville de skrive det ned. Men jeg mener ikke, at tolken læste noget op, efter at jeg kom med mine tilføjelser.”**

Thomas, der har været bisidder ved en venindes samtale og taler både arabisk og dansk, har haft en lignende oplevelse:

”Da vi kom til referatet, kunne vi se, at der var ting, der var nedtonet, ting, der var udeladt – også ting, der var vigtige for hendes sag. Det tog halvanden time at gennemgå referatet, fordi der var så mange ting, der skulle tilføjes. [...] Men det er ikke sådan, at man får at se, hvad sagsbehandleren tilføjer, og kan tjekke, om alt er kommet med i anden omgang. Man får blot et print af referatet med hjem. I det endelige referat synes vi stadig, at flere ting ikke var retvisende.”

Nogle af de personer, vi har talt med, fortæller desuden, at de har indsendt rettelser eller tilføjelser til deres eget eller et familiemedlems referat efter samtalen, men at de ikke modtog nogen bekræftelse fra Udlændingestyrelsen på, at de havde modtaget disse.

Hafsa fortæller f.eks., at hun sammen med sin far gennemgik hans referat, efter at han havde været til samtale, og fandt ca. 12 fejl eller misforståelser, som hun rettede:

”Jeg highlightede alle fejl og sendte det til Udlændingestyrelsen med et langt brev, hvor jeg forklarede, hvor fejlene var, og satte de rigtige oversættelser ind. De tog imod brevet, men de har ikke sendt et svar på, om de har ændret referatet.”

Instituttet vurderer, at den mangelfulde gennemgang af det reviderede referat kan bidrage til, at myndighedernes afgørelse ikke foretages på det bedst mulige grundlag, idet flygtningen ikke har haft tilstrækkelig mulighed for at kontrollere, om rettelser og tilføjelser er korrekt gengivet. Det bidrager desuden til unødigt utryghed og usikkerhed, at myndighederne ikke kvitterer for modtagelse af rettelser og tilføjelser, der indsendes efter samtalen.

Særligt for personer, som ikke har mulighed for at medbringe en bisidder, kan det være en hjælp at optage samtalen i Udlændingestyrelsen, således at man efterfølgende har mulighed for at gennemgå, hvad der blev sagt og sammenholde dette med referatet. Flygtninge oplyses imidlertid ikke ved samtalestart om deres ret til at optage samtalen, og det er vores indtryk, at kun få gør brug af denne mulighed.

## 5.5 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at myndighederne justerer inddragelsessamtalen med henblik på at sikre, at den pågældende flygtning, i højere grad end hvad tilfældet er i dag, har rimelig mulighed for at varetage sine interesser under.

Flere af instituttets anbefalinger i forhold til myndighedernes vejledning er relevante i forhold hertil. Det gælder særligt anbefalingerne om at sikre klar og tydelig information om kriterierne for inddragelse, grundig orientering om formålet med partshøringen, samt information om mulighed for bisidning (se kapitel 4).

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derudover, at:

- Udlændingestyrelsen informerer om ret til at optage samtale.
- Udlændingestyrelsen sender kvittering for indsendelse af tilføjelser og rettelser efter samtalen, med tydelig understregning af, at dette nu indgår i vurderingen.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at etablere en certificeringsordning, så tolke certificeres efter endt uddannelse eller på baggrund af en prøve i tolkning og sprog, samt et nationalt register over certificerede tolke.
  - Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet bør efter en overgangsperiode være forpligtet til udelukkende at benytte certificerede tolke.<sup>160</sup>

## KAPITEL 6

# SAGSBEHANDLING OG VENTETID

### 6.1 INDLEDNING

I dette kapitel belyser vi spørgsmålet om sagsbehandlingstider, som i inddragelsessager kan være lange. Flere af vores informanter fortæller f.eks. om en samlet sagsbehandlingstid på langt over et år.

Sagsbehandling ved offentlige myndigheder skal ifølge vejledning til forvaltningsloven behandles så hurtigt, enkelt og økonomisk som muligt.<sup>161</sup> Hvis en sag ikke kan afgøres kort tid efter sagens påbegyndelse, eller hvis sagen ligger længere tid end forventet, bør den relevante myndighed underrette parten i sagen og indikere, hvornår der forventes at blive truffet afgørelse.<sup>162</sup>

Den lange sagsbehandlingstid fylder meget for alle de flygtninge, vi har talt med. Ventetiden fra første samtale, og indtil sagen er afgjort, er præget af bekymring og frustrationer, da afgørelsen har stor betydning for den enkelte og potentielt hele dennes families fremtid.

Flere oplever desuden mangelfuld underretning løbende, når den oplyste sagsbehandlingstid overskrides med flere måneder, ligesom nogle også har oplevet mangelfuld underretning i forbindelse med aflysning af møder eller kvittering for modtagelse af dokumenter.

Instituttet har en række anbefalinger, som er udførligt præsenteret til sidst i dette kapitel. Vi anbefaler opsummerende, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at få undersøgt sagsbehandlingstiderne i inddragelsessager med henblik på at vurdere, om disse er acceptable
- Udlændingestyrelsen generelt leverer bedre information om status og ændringer undervejs i sagsbehandlingen.

### 6.2 HVAD SIGER JURAEN?

Sagsbehandlingstiden i det offentlige skal være rimelig, og som udgangspunkt er det den samlede sagsbehandlingstid, der gælder. Ved vurderingen af, om en sagsbehandlingstid er rimelig, må der ikke lægges vægt på myndighedens subjektive forhold som f.eks. generelt utilstrækkelige ressourcer.<sup>163</sup>

I vejledningen til forvaltningsloven hedder det, at sagsbehandling ved offentlige myndigheder skal være så hurtig, enkel og økonomisk som muligt.<sup>164</sup> Samtidig bør det i videst muligt omfang sikres, at den berørte person ikke pålægges pligter om f.eks. sagsoplysning af egen sag, som indebærer, at vedkommende må søge sagkyndig bistand, fordi oplysningen f.eks. er for kompliceret.<sup>165</sup>

Hvis en sag ikke kan afgøres kort tid efter påbegyndelse, eller hvis sagen ligger længere tid end forventet, bør den relevante myndighed ifølge vejledningen underrette parten i sagen og indikere, hvornår der forventes at blive truffet en afgørelse.<sup>166</sup> Dette hænger også sammen med vejledningspligten, som er beskrevet i tidligere afsnit.

Det fremgår af cirkulæret om mål for hurtig sagsbehandling, at en forvaltning skal træffe afgørelse så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.<sup>167</sup> Samtidig fremgår det, at det er vanskeligt at opstille generelle regler herfor, idet sagernes karakter er meget forskellige og kan give anledning til principielle overvejelser, som i sagens natur vil trække ud. Det er derfor ifølge cirkulæret hensigtsmæssigt for myndighederne at formulere en målsætning om sagsbehandlingstider, som er både forsvarlig og realistisk. De opstillede målsætninger bør være offentligt tilgængelige og bør suppleres af en kontrolordning, der løbende kontrollerer, om myndighederne lever op til deres målsætninger, eller om der eventuelt bør justeres på disse.<sup>168</sup>

Folketingets ombudsmand har i flere sammenhænge udtalt sig om, hvad der må antages at være god forvaltningsskik i forhold til sagsbehandlingstider, som f.eks. indebærer, at myndigheden vejleder om den forventede sagsbehandlingstid og sagsbehandlings tilrettelæggelse i øvrigt – elementer, som hænger sammen med vejledningspligten, som beskrevet ovenfor. Ombudsmanden har også udtalt, at en myndighed bør have effektive erindringssystemer, som sikrer, at en sag ikke bliver glemt.<sup>169</sup>

Ombudsmanden undersøgte i 2020 Udlændingenævnets sagsbehandlingstider. Som led i undersøgelsen blev ombudsmanden blandt andet bekendt med, at der i 43 procent af sagerne i 2019 havde været en sagsbehandlingstid på mellem et og to år. På denne baggrund og af hensyn til sagens betydning for de involverede parter konkluderede ombudsmanden, at sagsbehandlingstiderne i Udlændingenævnet generelt var for lange.<sup>170</sup>

### 6.3 HVAD GØR DE ANSVARLIGE INSTANSER?<sup>171</sup>

Udlændingestyrelsen oplyser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i inddragelsessager fra samtale til styrelsens afgørelse i 2020 var 262 dage, og i 2021 var 277 dage.<sup>172</sup> Styrelsen oplyser desuden, at inddragelsessagerne på asylområdet er af meget forskellig karakter, hvorfor nogle sager kan afgøres i umiddelbar forlængelse af oprettelsen af sagen, mens andre sager tager længere tid, da udfaldet af disse afhænger af bl.a. høringer til andre myndigheder,



herunder udenlandske myndigheder, dokument-undersøgelser og lignende. Det betyder, at der sandsynligvis er en del sager, der har en væsentligt længere sagsbehandlingstid end 277 dage.

Styrelsen oplyser, at man efter en inddragelsessamtale normalt vil orientere flygtningen om, at de vil modtage en afgørelse inden for 6 uger. Er der forsinkelser i sagsbehandlingen informerer styrelsen i nogle tilfælde af egen drift herom, men der synes ikke at være nogen fast etableret praksis herfor.

Det er ikke kun i forbindelse med afgørelsen fra Udlændingestyrelsen, at der kan være lang sagsbehandlingstid. Ofte går der også lang tid mellem afgørelsen i Udlændingestyrelsen og mødet i Flygtningenævnet. Alene fra en advokat beskikkes til vedkommende modtager alle sagsakter går der normalt flere måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for inddragelsessager i Flygtningenævnet var i 2020 på 239 dage og i 2021 på 166 dage.<sup>173</sup>

Modtager man endeligt afslag i Flygtningenævnet og beslutter sig for at søge om genoptagelse af sagen skal man igen ofte vente længe. Flygtningenævnet har siden 2019 og frem til 6. februar 2022 modtaget i alt 43 anmodninger om genoptagelse af en sag. Proceduren herfor er, at Flygtningenævnet først skal tage stilling til om sagen i første omgang kan genoptages. Den gennemsnitlige behandlingstid for sådanne anmodninger var 157 dage i 2020 og 165 dage i 2021.<sup>174</sup> Når ansøgningen om genoptagelse er blevet godkendt, er der igen ventetid til man bliver indkaldt til møde i Flygtningenævnet, som materielt skal behandle sagen.

Både Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsen har fastlagt interne målsætninger for deres sagsbehandlingstider. Flygtningenævnet har fastlagt interne mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for spontansager, inddragelses- og forlængelsessager, mens Udlændingestyrelsen har fastsat interne mål for sagsbehandlingstiden i forlængelsessager. Måltallene er således ikke umiddelbart sammenlignelige med de ovenfor nævnte tal, hvorfor de ikke kan bruges til at konkludere noget om, hvorvidt myndighederne overholder egne målsætninger.<sup>175</sup>

## 6.4 HVAD ER UDFORDRINGERNE?

På baggrund af vores analyse af relevant forvaltningsretlig lovgivning og praksis på området, såvel som af interviewdata om flygtnings egne erfaringer, har vi identificeret to udfordringer i forhold til sagsbehandlingstiden i inddragelsessager, nemlig:

- Lang ventetid
- Manglende information om forsinkelser og status på processen undervejs.

### 6.4.1 LANG VENTETID

Sagsbehandlingstiden i inddragelsessager udgør en væsentlig udfordring i forhold til flygtnings retssikkerhed. Der er meget lang ventetid fra flygtningen

modtager første indkaldelsesbrev fra Udlændingestyrelsen til processen afsluttes i Flygtningenævnet.

Flere af de personer, vi har talt med, har oplevet en samlet sagsbehandlingstid på langt over et år. Laila fortæller f.eks., at hendes far var til to samtaler i Udlændingestyrelsen, og der gik over et halvt år mellem de to samtaler. På tidspunktet for vores interview ventede han på indkaldelse til Flygtningenævnet. Da var det 15 måneder siden, han havde været til den første samtale i Udlændingestyrelsen.

De lange sagsbehandlingstider er opslidende for de berørte og deres pårørende. **"Før var målet, at man skulle finde sig et arbejde, man skulle integrere sig – nu venter man bare,"** siger Yousef, en ung mand, hvis forældre afventer indkaldelse til Flygtningenævnet: **"Livet er næsten stoppet nu."**

Walid fortæller, at ventetiden påvirker alle beslutninger i familien, store såvel som små. Familien har fået tilbud om at flytte i en ny og bedre bolig, men de ved ikke, om de skal tage imod tilbuddet. De ved ikke engang, om de skal købe et nyt sofabord, som han siger: **"Alt er gået i stå. [...] Alt i familien afhænger af min opholdstilladelse."**

Mange fortæller, at ventetiden har medført stress, søvnløshed, depression og angst. **"Jeg græder nogle gange om natten. Der er en anden person, der kontrollerer dit liv. Du ved ikke, hvad der sker – måske skal du på udrejsecenter,"** siger Laila, en ung kvinde i 20'erne. Hun påpeger, at ventetiden også kan have konsekvenser i forhold til folks jobsituation:

**"Udlændingestyrelsens system er langsomt. Det tager lang tid, så mange mennesker mister deres job undervejs. Det ville være godt, hvis de kunne gøre det hurtigere, så folk ikke skal igennem al den stress."**

Maryam fortæller, at hun fik afslag i Flygtningenævnet og derfor måtte stoppe sin uddannelse. Da sagen blev genoptaget, kunne hun fortsætte på studiet, men den lange sagsbehandlingstid betød, at hun mistede et semester.

Lange sagsbehandlingstider er særlig belastende i sager, der involverer indgribende afgørelser, og ventetiden bidrager væsentligt til at forstærke og forlænge flygtninges usikkerhed og bekymring. Myndighederne bør derfor i særlig grad sikre, at sagsbehandling i inddragelsessager sker uden unødige forsinkelser.

#### **6.4.2 INFORMATION OM STATUS OG ÆNDRINGER UNDERVEJS I PROCESSEN**

Den anden udfordring, vi har identificeret, vedrører den manglende information om status på sagsbehandlingen undervejs i processen, herunder i forbindelse med forsinkelser og ændringer.

Nogle af de personer, vi har talt med, har oplevet, at den oplyste sagsbehandlings-tid overskrides med flere måneder, men at myndighederne ikke af egen drift informerer herom. Det gælder f.eks. Kadeem, der var til samtale i Udlændingestyrelsen i oktober 2020. Her fik han besked om, at han ville modtage en afgørelse fra Udlændingestyrelsen inden for seks uger. Kadeem havde på interviewtidspunktet i januar 2022 endnu ikke modtaget en afgørelse. På det tidspunkt havde Udlændingestyrelsen således brugt 15 måneder, eller over 450 dage på sagsbehandling. Kadeem har kontaktet myndighederne flere gange og har ved henvendelse blot fået besked om, at hans sag er under behandling.

Når der er ændringer, der påvirker sagsbehandlingen – f.eks. hvis et familiesammenført familiemedlem søger selvstændigt asyl – oplever nogle også mangelfuld kommunikation fra myndighederne. Salma fortæller, at hun og hendes mand havde fået indkaldelse til møde i Flygtningenævnet. Samtidig havde deres ældste søn netop påbegyndt sin egen asylsag. To dage inden ægteparret skulle i Flygtningenævnet, modtog de et brev om, at deres møde var aflyst:

**”Vi fik bare et brev, hvor der stod to linjer. Vi forstod ikke, hvad der skete. Så vi ringede til Dansk Flygtningehjælp og til vores advokat. Efter to uger fik vi at vide, at vores sag var blevet sendt tilbage til Udlændingestyrelsen, fordi vores søn havde søgt asyl, og der var nye oplysninger i sagen. Men vi nåede at tænke alle mulige tanker – vi nåede at tro, at det var, fordi de havde skiftet mening [og vi måtte blive i Danmark].”**

Også i forhold til myndighedernes kvittering for modtagelse af klager kan der være lang ventetid. Farah fortæller, at hun og hendes familie klagede over Udlændingenævnets afgørelse. De ventede i to måneder på en bekræftelse fra nævnet om, at de havde modtaget klagen, og til sidst kontaktede deres advokat selv nævnet. Først derefter modtog de et brev med bekræftelse på modtagelse af klagen. Den lange ventetid gav anledning til stor usikkerhed. Hendes søn Ibrahim fortæller, hvordan det påvirkede familien:

**”Man ved ikke, hvad man er, eller hvordan det er i den situation. Kommer de og hiver os ud af vores hus, eller er klagen godkendt, eller hvad sker der? Man burde få et brev om, at når man har sendt sin klage, kan der gå så og så lang tid, og i den periode har man de og de rettigheder.”**

Udfordringerne ved den manglende kommunikation fra myndighedernes side skærpes yderligere af, at det kan være svært for de berørte personer selv at indhente information om deres sag. Man har mulighed for at kontakte Udlændingestyrelsen telefonisk, hvis man ønsker oplysninger om sin sag, herunder om status på processen, ændringer i sagen eller kvittering for modtagelse af dokumenter. Flere fortæller imidlertid, at det er endog meget svært at komme i kontakt med en medarbejder. **”Hvis du er heldig, er du nummer 50 i køen,”** fortæller Ali, mens Aida siger: **”Når man ringer til Udlændingestyrelsen, er der en times ventetid på at få besked om, at man skal vente.”**

Nogle er desuden bange for selv at kontakte styrelsen og dermed være til besvær. Ibrahim, hvis familiemedlemmer venter på afgørelse fra Udlændingestyrelsen, fortæller, at han har fået at vide, at det kan fremskynde processen, hvis man ringer en gang imellem: **"Men vi har ikke ringet, fordi vi var bange for, at vi skulle presse dem, og de så skulle ende med at tage en forkert beslutning."**

Endelig kan det også være et problem, at man undervejs i processen ikke modtager tydelig dokumentation for, at man har ret til at opholde sig i Danmark. Det gælder i de situationer, hvor den forlængede sagsbehandlingstid betyder, at den implicerede persons opholdstilladelse er udløbet, men sagen endnu ikke er afsluttet. I sådanne situationer er nogle af de personer, vi har talt med, blevet oplyst om, at det seneste brev fra myndighederne udgør dokumentation for deres ret til stadig at opholde sig i Danmark. De udtrykker imidlertid bekymring over, om sådanne former for dokumentation genkendes og ikke mindst anerkendes af andre myndigheder i det danske samfund, herunder f.eks. politiet. Hafsa fortæller:

**"Jeg var virkelig bange for, hvis jeg kørte en bil, og politiet så stoppede mig. For hvad skulle jeg sige der? De kunne vistnok for det første tage bilen. For det andet sætte mig i fængsel. Jeg har ikke noget ID til at opholde mig i Danmark. Selv hvis de tager mit CPR-nummer, så tror jeg ikke, at de vil kunne se i deres system, at min opholdstilladelse er i gang med at blive vurderet. Så det var virkelig noget, der påvirkede mig sygt meget."**

Manglende og uklar information i forhold til status, ændringer og egne rettigheder undervejs i sagsbehandlingen bidrager unødigt til flygtninges usikkerhed i inddragelsesprocessen. Instituttet vurderer, at myndighederne i inddragelsessager har en pligt til at sikre, at de implicerede personer løbende er velinformede om behandlingen af deres sag.

## 6.5 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på baggrund af ovenstående analyse, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet tager initiativ til at få undersøgt sagsbehandlingstiderne i inddragelsessager i Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet med henblik på at vurdere, om disse er acceptable.
- Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet i deres kommunikation med flygtninge og deres familiemedlemmer sikrer, at disse får en realistisk forventning om tidsperspektivet for deres sag med indførelse af følgende parametre:
  - Realistiske udmeldinger om sagsbehandlingstid
  - Officielle sagsbehandlingstider i inddragelsessager og offentliggørelse af disse
  - Indførelse af tilsyn, hvorefter myndighederne en gang om året skal overveje, om deres sagsbehandlingstider er hensigtsmæssige.
- Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet i højere grad leverer information og vejledning undervejs i inddragelsesprocessen for at sikre god forvaltningsskik og efterlevelse af vejledningspligten, herunder:
  - Løbende orientering til parterne om status i deres sag, f.eks. automatisk update på status hver 3. måned
  - Bedre mulighed for at komme i kontakt med Udlændingestyrelsen
  - Udførlig forklaring ved aflysning af møder eller andre ændringer i processen.
  - Hurtig kvittering på modtagelse af klager og ansøgninger om genoptagelse (Flygtningenævnet).

# OVERSIGT OVER MYNDIGHEDER

**UDLÆNDINGESTYRELSEN:** Udlændingestyrelsen er en styrelse under Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvor sager om udlændinges ret til besøg og ophold i Danmark bliver behandlet efter udlændingeloven. I sager om flygtninge, der har fået opholdstilladelse efter § 7, træffer Udlændingestyrelsen blandt andet afgørelse i 1. instans om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, hvor grundlaget for opholdstilladelsen, som flygtning eller familiesammenført til en flygtning, vurderes ikke længere at være til stede.

**FLYGTNINGENÆVNET:** Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ og rekursinstans til Udlændingestyrelsen, der behandler klager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i 1. instans.<sup>176</sup> Flygtningenævnet træffer afgørelser i forskellige typer af sager, herunder i sager, hvor Udlændingestyrelsen f.eks. har inddraget eller nægtet at forlænge en opholdstilladelse meddelt i medfør af udlændingelovens § 7. Disse sager påklages automatisk til Flygtningenævnet.<sup>177</sup> Møderne i nævnet behandles mundtligt.<sup>178</sup> Den pågældende udlænding, hvis sag skal vurderes i nævnet, har krav på at få en advokat beskikket.<sup>179</sup> Flygtningenævnet kan også hjemvise sager til fornyet afgørelse i sagen i 1. instans. En hjemvisning kan blandt ske, hvis der efter en afgørelse i Udlændingestyrelsen er fremkommet nye oplysninger af væsentlig betydning for sagen, og hvor der med disse nye oplysninger tillige bør sikres mulighed for en to-instansbedømmelse.<sup>180</sup>

**UDLÆNDINGENÆVNET:** Udlændingenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ, der behandler klager over visse afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen, Hjemrejsestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration i 1. instans.<sup>181</sup> Udlændingenævnets kompetence omfatter blandt andet klager over afgørelser vedrørende opholdstilladelse i Danmark i forbindelse med familiesammenføring. En sag i Udlændingenævnet behandles på skriftligt grundlag, og den pågældende udlænding, hvis sag bliver behandlet, får ikke beskikket en advokat.

**HJEMREJSESTYRELSEN:** Hjemrejsestyrelsen blev oprettet i august 2020<sup>182</sup> og er ansvarlig for, at de udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark, rejser hjem.<sup>183</sup> Hjemrejsestyrelsen tager sig blandt andet af udlændinge, der ikke (længere) har lovligt ophold i Danmark, pligter for udlændinge, der ikke udrejser samt giver rådgivning, hjælp og støtte til udlændinge, der skal udrejse af Danmark. Det er ligeledes Hjemrejsestyrelsen, der tager sig af hjemrejsesamtaler og motivationsfremmende foranstaltninger såsom frihedsberøvelse, meldepligt, opholdspligt og underretningspligt. Disse opgaver blev tidligere varetaget af politiet, der nu kun inddrages i de sager, hvor en afvist asylansøger nægter at rejse hjem, og der skal anvendes tvang eller magtanvendelse.<sup>184</sup>

- 1 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2020), 'Regeringen sætter gang i genvurderingen af syriske flygtninges behov for beskyttelse,' tilgængelig på <https://uim.dk/nyhedsarkiv/2020/juni/regeringen-saetter-gang-i-genvurdering-af-syriske-flygtninges-behov-for-beskyttelse/>.
- 2 Tal indhentet fra Udlændingestyrelsen den 19. maj 2022. I perioden juni 2019 til 31. december 2022 var antallet af afgørelser for personer fra Damaskus og Rif Damaskusprovinsen i Syrien 1.115. Opgørelserne omfatter det samlede antal afgørelser der er truffet vedrørende opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3. Udlændingestyrelsen bemærker, at samme person kan optræde flere gange i opgørelserne i tilfælde, hvor styrelsen har truffet afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen, hvor afgørelsen er blevet påklaget, og Flygtningenævnet har hjemvist sagen til fornyet behandling i styrelsen, hvorefter styrelsen på ny har truffet afgørelse i sagen.
- 3 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022. I perioden fra d. 19. juni 2019 til og med 6. februar 2022 var antallet af syriske statsborgere fra Damaskus og Rif Damaskus 116. Siden 2016 har mere end 1.000 somaliske statsborgere endvidere mistet deres opholdstilladelse i Danmark, da myndighederne vurderer, at situationen i Somalia er forbedret. Se Udlændingestyrelsens publikationer 'Tal og fakta på Udlændingeområdet' fra 2017-2021 og 'Tal på udlændingeområdet pr. 28.02.2022,' alle tilgængelige på [https://www.nyidanmark.dk/da/Numbers/tal\\_fakta](https://www.nyidanmark.dk/da/Numbers/tal_fakta).
- 4 For yderligere analyse af det danske paradigmeskifte, se Jens Vedsted-Hansen, Jan-Paul Brekke og Rebecca Thorburn Sterns (2021), 'Temporary asylum and cessation of refugee status in Scandinavia', *EMN Norway Occasional Papers*; Jens Vedsted-Hansen, 'Legislative and Judicial Strategies in Danish Law: Accommodation or Evasion of International Obligations?', *Nordic Journal of International Law* 91.1 (2022); Nikolas Feith Tan (2021), 'The End of Protection: The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cessation', *Nordic Journal of International Law*, vol. 90(1); and Maria O'Sullivan and Nikolas Feith Tan (forthcoming 2022), *Cessation of International Protection*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series.
- 5 Se Jan-Paul Brekke, Simon Roland Birkvad og Martha Bivand Erdal (2019), *Losing the Right to Stay Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway— Experiences and effects*, Institute for Social Research, for en sociologisk analyse af inddragelsesprocessen og dens konsekvenser i en norsk kontekst.

- 6 Teksten bygger på Ingelise Bech Hansen, 'Borgerens retsstilling og menneskerettigheder i den sociale forvaltning', i Nell Rasmussen (red.), *Menneskerettigheder i socialt arbejde*, Nyt Juridisk Forlag, 2013, s. 38.
- 7 De processuelle retsgarantier fremgår ikke udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd, men følger af Domstolens praksis. Domstolen har primært udtalt sig i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn, men det må antages, at fortolkningen fra domstolen gælder i en bredere forstand. Se f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Petrov og X mod Rusland*, dom afsagt den 23. oktober 2018, sagsnummer: 23608/16, præmis: 101. Se også Jon Fridrik Kjølbro (2020), *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, Djøf Forlag, s. 928.
- 8 Instrukskommissionen (2020), *Instrukskommissionens beretning, bind 1*, s. 562, tilgængelig på <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.
- 9 Forholdene på udrejsecentrene er blevet skarpt kritiseret fra flere sider. I sin redegørelse fra 2018 skriver Ombudsmanden således, at han finder forholdene for personer på tålt ophold på Kærshovedgård for "meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse." Siden da er forholdene blevet yderligere forværret, ikke bare for personer på tålt ophold, men også for de syriske flygtninge, der har fået nægtet forlængelse af deres opholdstilladelse. Blandt andet er straffen for overtrædelse af opholds- og meldepligten blevet skærpet, og muligheden for aktivering fjernet for personer, der ikke samarbejder om hjemrejse. Instituttet opfordrer til, at Ombudsmanden foretager en vurdering af forholdene på udrejsecentrene.
- 10 Flygtningenævnet har læst udkastet igennem og er vendt tilbage med kommentarer den 24. maj 2022. Udlændingestyrelsen har læst og kommenteret d. 30. maj 2022. Vi har primært medtaget faktuelle rettelser, herunder særligt i forhold til myndighedernes praksis.
- 11 En person blev skilt fra sin mand og flygtede til et andet EU-land, hvilket betød, at hun måtte begynde forfra i asylsystemet. Hun fik afslag på asyl og befinder sig nu på et udrejsecenter. To andre personer fik inddraget deres opholdstilladelse, da Udlændingestyrelsen vurderede, at der var tale om svig. Flygtningenævnet omgjorde imidlertid styrelsens afgørelse, og de to personer afventer nu ny samtale i Udlændingestyrelsen. Interviews med disse tre personer bruges udelukkende til at belyse flygtninges erfaringer med de mere generelle aspekter af inddragelsesprocessen, herunder særligt konsekvenserne af at leve under vilkår, der er præget af stor midlertidighed, uvished og usikkerhed.
- 12 Nogle citater fra interviewmaterialet kan have været udsat for en let sproglig omskrivning for at sikre læsevenlighed, men betydningen af det sagte er uændret.
- 13 Man skelner i dansk asyllovgivning mellem spontane asylansøgere (der får opholdstilladelse efter § 7) og kvoteflygtninge (der får opholdstilladelse efter § 8). En spontan asylansøger anmoder om asyl ved grænsen eller efter indrejse her i landet. Hvis pågældende åbenlyst opfylder betingelserne for



- en tilladelse, afholdes en oplysnings- og motivsamtale. En kvoteflygtning er udpeget af UNHCR. Se f.eks. Institut for Menneskerettigheders hjemmeside for yderligere information <https://menneskeret.dk/viden/laeringsportalen/faq/flygtninge#:~:text=I%20Danmark%20sondres%20der%20mellem,efter%20indrejse%20her%20i%20landet>). I denne rapport beskriver vi forholdene for de flygtninge, som er kommet til Danmark som spontane asylansøgere, da det primært er denne gruppe af flygtninge, der er i risiko for at miste deres opholdstilladelse. Der er dog også enkelte kvoteflygtninge, der har fået inddraget deres opholdstilladelse i forbindelse med Projekt Damaskus.
- 14 Udenrigsministeriet (1954), *Bekendtgørelse om Danmarks ratifikation af Flygtningekonventionen*, bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/1954/55>
  - 15 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2002), *Lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love*, lov nr. 365 af 6. juni 2002, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2002/365>. Beskyttelsesstatus kaldes også for subsidiær beskyttelse og henviser til, at den primære asylbeskyttelse er konventionsstatus efter flygtningekonventionen.
  - 16 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2015), *Lov om ændring af udlændingeloven nr. 153 af 18. februar 2015*, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/153>
  - 17 Justitsministeriet (2014) *lovforslag nr. 72 som fremsat den 14. november 2014 vedr. lov om ændring af udlændingeloven*, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>.
  - 18 Særligt to EMD-domme er vigtige for forståelsen af, hvordan Danmark fortolker forbuddet mod *refoulement*, nemlig *Sufi og Elmi mod Storbritannien* (28. juni 2011) og *K.A.B mod Sverige* (5. september 2013). Når Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet skal vurdere sikkerhedssituation i et givent område i forhold til EMRK artikel 3, er det med direkte henvisning til de kriterier, som etableres i disse domme. De to domme giver således en stærk indikation af, hvad der tillægges vægt, når myndighederne vurderer den enkelte inddragelsessag.
  - 19 Justitsministeriet (2014), *lovforslag nr. 72 som fremsat den 14. november 2014 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven*, afsnit 2.1.2., tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>.
  - 20 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3., tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
  - 21 UNHCR (1992) *Cessation of Status, Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)*, A/47/12/Add.1, para. B samt UNHCR's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus (artikel 1 c, nr. 5). Se også lovforslag 140, afsnit 2.1.2. tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
  - 22 Justitsministeriet (2014), *Lovforslag nr. 72 fremsat den 14. november 2014 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven*, afsnit 2.5.2. tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>.

- 23 Nægtelse af forlængelse af en flygtnings opholdstilladelse er dog beskrevet i udlændingelovens § 11, stk. 2. Se endvidere Institut for Menneskerettigheders faktaark (2019), 'Hvornår kan flygtninge miste deres opholdstilladelse?' tilgængelig på [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/~%2019\\_02922-2%20FAKTAARK%2C%20Hvorn%C3%A5r%20kan%20flygtninge%20miste%20deres%20opholdstilladelse-pdfUA%20446867\\_1\\_1.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/~%2019_02922-2%20FAKTAARK%2C%20Hvorn%C3%A5r%20kan%20flygtninge%20miste%20deres%20opholdstilladelse-pdfUA%20446867_1_1.pdf).
- 24 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 19, stk. 1, nr. 1, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 25 Justitsministeriet (2014), *Lovforslag nr. 72 fremsat den 14. november 2014 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven*, afsnit 2.5.2. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>.
- 26 UNHCR (1992) *Cessation of Status, Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)*, XA/47/12/Add.1,.
- 27 Justitsministeriet (2014), *Lovforslag nr. 72 fremsat den 14. november 2014 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven*, afsnit 2.3.2. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>. Se også Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *Svar på spørgsmål nr. 5 til L 239*, 22. maj 2018, tilgængelig på <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/l239/spm/5/svar/1493020/1901493/index.htm>.
- 28 Justitsministeriet (2014), *Lovforslag nr. 72 fremsat den 14. november 2014 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven*, afsnit 2.5.2. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>.
- 29 Institut for Menneskerettigheder, Høringssvar over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge mv.), 7. november 2014, tilgængelig på: [https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/imr\\_540\\_10-31282\\_10\\_11\\_2014.pdf](https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/imr_540_10-31282_10_11_2014.pdf)
- 30 Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd (2011), *Direktiv om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse*, Direktiv af 13. december 2011, 2011/95/EU.
- 31 Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd (2011), *Direktiv om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse*, Direktiv af 13. december 2011, 2011/95/EU.
- 32 Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd (2011), *Direktiv om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse*, Direktiv af 13. december 2011, 2011/95/EU, artikel 16.
- 33 Det Europæiske Råd (2004), *Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse*, artikel 16.
- 34 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>. § 26-kriterierne anvendes i dag ikke forbindelse med sager om inddragelse, da § 19 a i stedet anvendes.

- 35 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit: 2.1.6.1., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 36 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit: 2.1.6.1., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>. Samt henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Osman mod Danmark, dom af den 14. juni 2011, sagsnummer: 38058/09, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105129>.
- 37 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 26, stk. 1 (historisk i forhold til vurderingen af inddragelse), tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 38 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit: 2.3.2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140> Se også Linda Degn Petersen (2021), *Udlændingerettens 'paradigmeskift' i relation til inddragelse af flygtninges opholdstilladelser*, Aarhus Universitet, s. 9.
- 39 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit: 2.2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>
- 40 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit: 2.2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140> Se også hjemmesiden [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), 'Nye regler om bl.a. opholdstilladelser til flygtninge og familiemedlemmer til flygtninge,' tilgængelig på <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2019/03/Nye-regler-L140>.
- 41 Beskrivelsen af myndighedernes praksis på området bygger på forfatternes forudgående kendskab til området såvel som information fra de relevante myndigheder. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet har haft mulighed for at rette fejl og mangler i dette og de øvrige afsnit om myndighedernes praksis i de følgende kapitler.
- 42 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 53 a, stk. 2, 3. punktum, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 43 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 46 a, stk. 3, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 44 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 56, stk. 8, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>. Man kan alene få sin sag prøvet ved Domstolene, hvis der er mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse.

- 45 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 52 a, stk. 8, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 46 Får man endeligt afslag i Flygtningenævnet har man mulighed for at søge om ophold under arbejdsmarkedstilknytningsordningen, hvis man har haft fuldtidsarbejde i Danmark i to år. Ifølge oplysninger fra SIRI er det kun ganske få personer, der rent faktisk har ansøgt om opholdstilladelse efter denne ordning; i 2021 var der således kun 11 flygtninge i alt, der ansøgte, og ingen der opnåede opholdstilladelse.
- 47 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 33 a, stk. 2 og 3. punktum, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>.
- 48 Udlændingestyrelsen (2019), 'Udlændingestyrelsen ændrer praksis i sager vedrørende de generelle forhold i Syrien,' 27. februar 2019, tilgængelig på [https://www.nyidanmark.dk/da/News%20Front%20Page/2019/02/us\\_aendrer\\_praksis\\_i\\_sager\\_vedr\\_syrien](https://www.nyidanmark.dk/da/News%20Front%20Page/2019/02/us_aendrer_praksis_i_sager_vedr_syrien). Se også Flygtningenævnet (2019) 'Flygtningenævnet vurderer, at de generelle forhold i Syrien er ændret', 27. februar 2019, tilgængelig på <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2019/27022019>.
- 49 Udlændingestyrelsen (2019), 'Udlændingestyrelsen ændrer praksis i sager vedrørende de generelle forhold i Syrien,' 27. februar 2019, tilgængelig på [https://www.nyidanmark.dk/da/News%20Front%20Page/2019/02/us\\_aendrer\\_praksis\\_i\\_sager\\_vedr\\_syrien](https://www.nyidanmark.dk/da/News%20Front%20Page/2019/02/us_aendrer_praksis_i_sager_vedr_syrien). Se også Udlændingestyrelsens landerapport, *Syria: Security Situation in Damascus Province and Issues Regarding Return to Syria*, februar 2019, tilgængelig på: <https://nyidanmark.dk/da/Nyheder/2019/02/Udl%C3%A6ndingestyrelsen-offentligg%C3%B8r-ny-landerapport-om-Syrien>.
- 50 Flygtningenævnet (2019), 'status på prøvesager vedrørende personer fra Syrien' 27. juni 2019, tilgængelig på <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2019/27062019>. Nævnet vurderede, at den blotte tilstedeværelse i Damaskus ikke i sig selv kunne statuere en krænkelse af EMRK's artikel 3, men tog ikke stilling til, om de ændrede forhold i Damaskus var af 'helt midlertidig karakter', hvilket er et afgørende kriterium i sager om ophør af opholdstilladelser.
- 51 Flygtningenævnet (2019), 'Flygtningenævnet stadfæster afslag på asyl til syriske statsborgere', 17. december 2019, tilgængelig på <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2019/17-12-2019>.
- 52 Flygtningenævnet (2021), 'Flygtningenævnet stadfæster afgørelser vedrørende syriske statsborgere fra Rif Damaskus-området', 18. februar 2021, tilgængelig på <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2021/18022021>.
- 53 Tal indhentet fra Udlændingestyrelsen 19. maj 2022. Tallene dækker over Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende personer fra Damaskus by eller Rif Damaskusprovinsen i Syrien, som er meddelt opholdstilladelse på baggrund af de generelle forhold efter enten udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3 i perioden den 1. januar 2019 til og med den 31. december 2021. Vi har ikke kunnet få oplyst nyere tal fra styrelsen.

- 54 Tal indhentet fra Udlændingestyrelsen 19. maj 2022. Tallene dækker over Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende personer fra Damaskus by eller Rif Damaskusprovinsen i Syrien, som er meddelt opholdstilladelse på baggrund af de generelle forhold efter enten udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3 i perioden den 1. januar 2019 til og med den 31. december 2021.
- 55 Tal indhentet fra Udlændingestyrelsen 19. maj 2022. Tallene dækker over Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende personer fra Damaskus by eller Rif Damaskusprovinsen i Syrien, som er meddelt opholdstilladelse på baggrund af de generelle forhold efter enten udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3 i perioden den 1. januar 2019 til og med den 31. december 2021. I kategorien Forlænget eller undladt inddraget indgår også de sager, hvor der er meddelt ny opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7 stk. 1 eller stk. 2. Udlændingestyrelsen bemærker, at samme person kan optræde flere gange i opgørelserne i tilfælde, hvor styrelsen har truffet afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen, hvor afgørelsen er blevet påklaget, og Flygtningenævnet har hjemvist sagen til fornyet behandling i styrelsen, hvorefter styrelsen på ny har truffet afgørelse i sagen.
- 56 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022. Tallene dækker over antallet af afgørelser, som Flygtningenævnet har truffet i personsager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser vedrørende syriske statsborgere fra Damaskus og Rif Damaskus fra den 19. juni 2019 til og med den 6. februar 2022. Tallene er foreløbige og opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem 6. februar 2022. Der er pr. 18. april 2022 opgjort nye tal for omgørelse i Udlændinge- og Integrationsministeriets folketings svar på spørgsmål 371, tilgængelig på <https://www.ft.dk/samling/2021/almdel/uui/spm/371/svar/1884593/2576123.pdf>. Der er i alt pr. 18. april 2022 afgjort 329 sager i Flygtningenævnet, hvoraf 121 sager (37 %) er stadfæstet; 161 sager (49 %) er omgjort; og 47 sager (14 %) er hjemvist. Der er således fortsat et meget stort antal af sagerne, der bliver omgjort.
- 57 Flygtningenævnet, 29. beretning 2020, s. 587, juni 2020, tilgængelig på [https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/1005647-Beretning-2020\\_Low.pdf?la=da&hash=F781A6F0396F1AF6A52937EDEC68594E47892BF3](https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/1005647-Beretning-2020_Low.pdf?la=da&hash=F781A6F0396F1AF6A52937EDEC68594E47892BF3)
- 58 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022. Der er tale om 288 sager i alt i perioden fra 19. juni 2019 til og med 6. februar 2022. Ovenstående opgørelser dækker over antallet af afgørelser, som Flygtningenævnet har truffet i personsager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser vedrørende syriske statsborgere fra Damaskus og Rif Damaskus. Opgørelsen er foreløbig og er opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 6. februar 2022.
- 59 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022. Tal fra perioden 19. juni 2019 til og med den 21. februar 2022 og dækker over anmodningerne om genoptagelse i sager vedrørende syriske statsborgere Damaskus og Rif



Damaskus. Opgørelserne for 2019 og 2020 ikke indeholder tal vedrørende antallet af anmodninger om genoptagelse i sager om nægtelse af forlængelse og afgørelser i sager om anmodning om genoptagelse i sager om nægtelse af forlængelse.

- 60 Nævnet har i fem personsager omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse og meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, mens nævnet i to personsager har forlænget de pågældendes opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, under henvisning til EMRK artikel 8 (Information fra Flygtningenævnet pr. mail 11. marts 2022).
- 61 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022. Tallene er foreløbige og opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 6. februar 2022.
- 62 Udlændingestyrelsen oplyser, at der pr. 28. november 2021 var 6 personer, der var indkvarteret på udrejsecenter, mens 9 personer var registreret som udrejst og 43 personer var efterlyste. Udlændingestyrelsen har oplyst om, at de ikke er i besiddelse af en nyere opgørelse på dette område (Udlændinge- og integrationsministeriet (2021), *Svar på spørgsmål nr. 107*).
- 63 Der Spiegel (2022), 'Wie Dänemark Syrer in die Flucht treibt,' <https://www.spiegel.de/ausland/repressive-asylpolitik-wie-daenemark-syrer-in-die-flucht-treibt-a-5726a990-ca73-4eaf-b8a8-a84e7f24a8a5> 11. januar 2022.
- 64 Eksemplerne i boksen er hentet fra interviews foretaget til rapporten.
- 65 Andre forskere og praktikere på området har også dokumenteret sådanne konsekvenser af paradigmeskiftets midlertidighed og usikkerhed. Baseret på sine erfaringer fra traumebehandlingscenteret Oasis skriver Anna Jessen f.eks., at der "generelt [ses] et forhøjet symptomniveau blandt klienter, når der sker bevægelser på området omkring opholdstilladelser, og når den offentlige debat kredser om mulighederne for at inddrage flere opholdstilladelser: Øget angst, yderligere forhøjet alarmberedskab og dårligere kognitiv funktionsevne" (Mette Lind Kusk og Anna Jessen (2022), 'At være ung på midlertidigt ophold: midlertidighedens sociale konsekvenser,' under review). For en diskussion af uvished som begreb, se C. Horst og K. Grabska (2015), 'Introduction. Flight and Exile. Uncertainty in the Context of Conflict-induced Displacement', *Social Analysis*, vol. 59(1), s. 2ff.
- 66 Jan-Paul Brekke (2001), 'The Dilemmas of Temporary Protection: The Norwegian Experience', *Policy Studies* vol. 22(2). For en diskussion af uvished som begreb, se C. Horst og K. Grabska (2015), Introduction. Flight and Exile. Uncertainty in the Context of Conflict-induced Displacement, *Social Analysis*, vol. 59(1), s. 2ff.
- 67 Mette Lind Kusk og Anna Jessen (2022), 'At være ung på midlertidigt ophold: midlertidighedens sociale konsekvenser,' under peer review
- 68 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Tuquabo-Tekle mod Holland*, dom af 1. december 2015, sagsnummer: 60665/00, tilgængelig på: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71439>.
- 69 På baggrund af ekstern høring har Flygtningenævnet i en telefonisk samtale af 24. maj 2022 bemærket, at formålet med notatet ikke er at beskrive deres egen praksis men i stedet at redegøre for EMD's praksis på området.

Udlændingestyrelsen noterer også, at styrelsen nøje overvåger både praksis fra EMD og den konkrete udlægning af dommene herfra i Flygtningenævnet, og at den manglende færdiggørelse af notatet ikke har nogen betydning herfor. Det er imidlertid instituttets vurdering, at netop redegørelsen for EMD's praksis, som mangler i notatet, bidrager til en forståelse af, hvad myndighederne tillægger vægt i deres vurdering af artikel 8 og dermed, hvad der ligger til grund for deres inddragelsespraksis.

- 70 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 8, stk. 2.
- 71 Jon Fridrik Kjølbro (2020), *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, Djøf Forlag, s. 928.
- 72 Jon Fridrik Kjølbro (2020), *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, Djøf Forlag, s. 842.
- 73 De processuelle retsgarantier fremgår ikke udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd, men følger af Domstolens praksis. Domstolen har primært udtalt sig i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn, men det må antages, at fortolkningen fra domstolen gælder i en bredere forstand. Se f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Petrov og X mod Rusland*, dom afsagt den 23. oktober 2018, sagsnummer: 23608/16, præmis: 101. Se også Jon Fridrik Kjølbro (2020), *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, Djøf Forlag, s. 928.
- 74 Instrukskommissionens beretning, bind 1, s. 562, 2020, tilgængelig på <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.
- 75 Udlændingestyrelsen (2019), 'nye regler om bl.a. opholdstilladelser til flygtninge og familiemedlemmer til flygtninge', 1. marts 2019, tilgængelig på: <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2019/03/Nye-regler-L140>.
- 76 Det fremgår også af lovbemærkningerne til lovændringen i forbindelse med indførslen af § 19 a i 2019: "Der er så vidt ses ikke praksis fra EMD, der vedrører den situation, at en opholdstilladelse til en udlænding, der har fået asyl i et land, er blevet inddraget eller nægtet forlænget som følge af, at forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse," afsnit 2.1.7, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 77 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, se eksempelvis *Maslov mod Østrig*, sagsnummer, 1638/03, 22 marts 2007, tilgængelig på: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87156>.
- 78 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, se eksempelvis *Maslov mod Østrig*, sagsnummer, 1638/03, 22 marts 2007, tilgængelig på: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87156>.
- 79 Institutet vurderer, at det særligt er Udlændingestyrelsen, som foretager en for overfladisk vurdering i disse sager, og at Flygtningenævnet i højere grad tager stilling til flere aspekter i deres vurdering af afhængighed. Se eksempelvis dette referat fra Flygtningenævnets Koordinationsudvalg: <https://fln.dk/-/media/FLN/Koordinationsudvalg/Referat-k-udvalg-24022022.pdf?la=da&hash=AFEC4F40730E7076C50CE43CEAFEC12B728CE4CF>.

- 80 Flygtningenævnet, se eksempelvis konkret afgørelse fra marts 2022, søgning på 'praksis' herefter 'konsekvensstatus' og søgning på '18 år'. Uddrag fra afgørelsen: "Flygtningenævnet finder på den baggrund, at klageren og klagerens søn udgør en familieenhed, uanset at sønnen [er over 18 år]. Flygtningenævnet bemærker endelig, at det forhold, at klageren og klagerens søn er udrejst af Syrien og indrejst i Danmark med cirka et års mellemrum, ikke kan føre til, at klageren og klagerens søn ikke kan anses som en familieenhed, idet de siden sønnens indrejse i Danmark har boet sammen, og idet de boede sammen på det tidspunkt, hvor klagerens søns asylmotiv opstod", tilgængelig på <https://fln.dk/da/Praksis>. Konsekvensstatus er den situation, hvor en person – f.eks. et voksent barn – afleder ret af sin forælder og dermed får samme opholdstilladelse.
- 81 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Pormes mod Holland*, sagsnummer: 25402/14, 14. juni 2011, præmis 47, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203836>.
- 82 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Bouchelkia mod Frankrig*, sagsnummer: 23078/93, 29 januar 1997, præmis 41, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62573>. Se også sagen *Maslov mod Østrig*, som omhandler udvisningen af en 18-årig mand for kriminalitet, fandt Domstolen ligeledes, at klager havde et familieliv i Østrig, der var beskyttet af EMRK artikel 8.
- 83 Elementer af afhængighed er oversat fra 'additional elements of dependence'.
- 84 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *F.N. mod Storbritannien*, sagsnummer: 3202/09, 17 september 2013, præmis 36.
- 85 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *F.N. mod Storbritannien*, sagsnummer: 3202/09, 17 september 2013, præmis 37. Se også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *AS mod Schweiz*, sagsnummer 39350/13, 30. juni 2015, præmis 49-50, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155717>.
- 86 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol *Kwakye-Nti og Dufie mod Holland*, sagsnummer: 31519/96, 7. november 2000.
- 87 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol *Senchishak mod Finland*, sagsnummer: 5049/12, 18. november 2014, præmis 55-57, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148076>
- 88 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>. Ministeriet skriver også: "Hvis der er tale om unge voksne (dvs. personer over 18), som endnu ikke har stiftet deres egen familie, kan forholdet til deres forældre og andre tætte familiemedlemmer imidlertid udgøre familieliv i konventionens forstand," jf. bl.a. *Maslov mod Østrig*, præmis 62.
- 89 Flygtningenævnet, søgning på 'praksis' og 'Syrien', tilgængelig på: <https://fln.dk/Praksis>.



- 90 Institut for Menneskerettigheder (2018), faktaark, 'Barnets tarv, når familien får afslag på asyl', september 2018, tilgængelig på: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/faktaark\\_qa/faktaark\\_om\\_opholdstilladelse\\_til\\_afviste\\_asylboern.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/faktaark_qa/faktaark_om_opholdstilladelse_til_afviste_asylboern.pdf). Barnets tarv er et generelt princip i FN's Børnekonvention, hvor artikel 3 understreger, at "i alle sager hvor myndighederne tager beslutninger vedrørende et barn, skal barnets tarv komme i første række," men princippet anvendes også i EMDs praksis i artikel-8-sager vedrørende børn, og EMD har fastslået, at barnets interesser her er af afgørende betydning. Hensynet til barnet er dog ikke nødvendigvis altafgørende og vil ikke altid være udslagsgivende. Danmark kan dog til enhver tid vælge at tage mere hensyn til barnets tarv og interesser i sager om afviste asylbørn, end Domstolens afgørelser kræver.
- 91 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *El-Ghatet mod Schweiz*, sagsnummer: 56971/10, 8. november 2016, præmis 46, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168377>.
- 92 Institut for Menneskerettigheder (2018), faktaark, 'Barnets tarv, når familien får afslag på asyl', september 2018, tilgængelig på: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/faktaark\\_qa/faktaark\\_om\\_opholdstilladelse\\_til\\_afviste\\_asylboern.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/faktaark_qa/faktaark_om_opholdstilladelse_til_afviste_asylboern.pdf).
- 93 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *El-Ghatet mod Schweiz*, sagsnummer: 56971/10, 8. november 2016, præmis 52, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168377>.
- 94 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *El-Ghatet mod Schweiz*, sagsnummer: 56971/10, 8. november 2016, præmis 53, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168377>.
- 95 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Maslov mod Østrig*, sagsnummer: 1638/03, 22 marts 2007. Retten til privatliv indebærer "the totality of social ties between settled migrants and the community in which they are living", jf. Maslov præmis 63.
- 96 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2.1.1.5., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 97 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Osman mod Danmark*, sagsnummer: 38058/09, 14. juni 2011, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105129>.
- 98 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Pormes mod Holland*, sagsnummer: 25402/14, 14. juni 2011, præmis 45, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203836>.
- 99 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2.1.1.5., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 100 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Salija mod Schweiz*, sagsnummer: 55470/10, 10. april 2017, præmis 50, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170050>.

- 101 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2.1.1.5., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 102 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.1.6.1, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 103 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2.1.1.5., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140> med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Salija mod Schweiz*, sagsnummer: 55470/10, 10. april 2017, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170050>.
- 104 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2.1.1.5., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 105 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Jeunesse mod Holland*, sagsnummer: 12738/10, dom af den 3. oktober 2014, tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147117>.
- 106 Afgørelse fra informant
- 107 Flygtningenævnet, søgning på 'praksis', 'Syrien' og 'medfølgende børn', tilgængelig på <https://fln.dk/da/Praksis>.
- 108 Udlændingeloven, *lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021*, § 46 a og § 53 a 1, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1910>
- 109 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Petrov og X mod Rusland*, sagsnummer: 23608/16, 23. oktober 2018. EMD fandt i denne dom, at staten skal se på 'entire family situation', 'decision-making process involved in measures of interference must be fair and sufficient to afford due respect to the interests safeguarded by Article 8', præmis 98. Tilgængelig på <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187196>.
- 110 Brev fra Udlændingenævnet 17. marts 2022. Udlændingestyrelsen oplyser, at der efterfølgende har været afgørelser herom i Udlændingenævnet.
- 111 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, guide vedr. EMRK artikel 8, punkt 342, tilgængelig på [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_8\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf).
- 112 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, guide vedr. EMRK artikel 8, punkt 342, tilgængelig på [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_8\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf).
- 113 Afgørelse fra januar 2022, Flygtningenævnets hjemmeside, søgning på 'praksis' og 'Syrien' og 'januar 2022', <https://fln.dk/da/Praksis>. Flygtningenævnet har oplyst i telefonsamtale den 24. maj 2022, at deres praksis ikke længere er, at de genoptager af egen drift, men at der skal søges om genoptagelse.

- 114 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 115 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2018), *lovforslag 140 som fremsat den 15. januar 2019 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, afsnit 2.3.2., tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140>.
- 116 Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet, 'Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner', juni 2020, tilgængelig på <https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Notat-om-familieliv/Notat-om-beskyttelsen-af-udlændinges-privat-og-familieliv--30032021-opdateret.pdf?la=da&hash=B6F9525F014E9A779C808F01499B97A8372C05DD>.
- 117 Folketingets Ombudsmand, FOB 2016-11 samt FOB 2002-194.
- 118 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 384.
- 119 Steen Rønsholdt (2018) *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, Karnov, s. 274.
- 120 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 387.
- 121 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 385.
- 122 Folketingets Ombudsmand, FOB 1990.240, FOB 2001.807, FOB 2002.194 og U 1998.509 V. Se også FOB 02.194 § 16, punkt c, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/fob/2002/194> se også vejledning om forvaltningsloven, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 123 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 214-216, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 124 Folketingets ombudsmand, vejledning, tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/vejledningspligt/>
- 125 Folketingets Ombudsmand, FOB 08.238, f.eks. s. 62 og s. 67, tilgængelig på [https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_bsager/2008-9-4/2008-9-4.pdf/](https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2008-9-4/2008-9-4.pdf/).
- 126 Folketingets ombudsmand, 'God forvaltningsskik,' tilgængelig på [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god\\_forvaltningsskik/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/)
- 127 Beskrivelsen af myndighedernes praksis på området bygger på forfatterens forudgående kendskab til området såvel som information fra de relevante myndigheder. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet har haft mulighed for at rette fejl og mangler i dette og de øvrige afsnit om myndighedernes praksis i de følgende kapitler.
- 128 Udlændingestyrelsen, tilgængelig på <https://www.nyidanmark.dk/da/Applying/Asylum>.
- 129 Udlændingestyrelsen, 'Ophør af opholdstilladelse som flygtning', tilgængelig på <https://www.nyidanmark.dk/da/SituationChange/Asylum/Termination%20of%20residence%20permit>. Se også eksempel vedrørende indførelse af § 19

a her: <https://www.nyidanmark.dk/da/News%20Front%20Page/2019/03/Nye%20regler%20L140#:~:text=En%20opholdstilladelse%2C%20som%20er%20givet,marts%202019.>

- 130 Dette betyder dog ikke, at der ikke kan opstå udfordringer senere i processen. Flere af vores informanter fortæller således om udfordringer, både i forhold til valg af advokat, og i forhold til kvaliteten af den vejledning og rådgivning, de har fået af deres advokat.
- 131 Når flygtninge ankommer til Danmark, deltager de i et informationsmøde med myndighederne. Desuden tilbyder Dansk Flygtningehjælp også vejledning og information, herunder om mulighed for at søge om ændring af asylstatus. Størstedelen af de personer, vi har interviewet, ankom til Danmark i årene 2014-2015. I denne periode ankom mange syriske flygtninge til Danmark, og asylsystemet var under pres, hvilket kan have haft indflydelse på grundigheden af informationsprocedurer ved ankomst.
- 132 Folketingets ombudsmand, 'Vejledning,' tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/vejledningspligt/>. Se også Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 392.
- 133 Det er skrevet ind i DRC Dansk Flygtningehjælps resultatkontrakt med Udlændingestyrelsen, at organisationen har mandat til at rådgive flygtninge.
- 134 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 214-216, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 135 Brevet indeholder uddybende information om det videre forløb, herunder mulighed for klage og opsættende virkning i forbindelse hermed. Dette præciseres dog først flere sider inde i brevet.
- 136 Forvaltningslovens § 19, stk. 1
- 137 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, bemærkninger til § 20, sp. 61 f og s. 153, tilgængelig på [https://www.folketingstidende.dk/samling/19851/lovforslag/L4/19851\\_L4\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19851/lovforslag/L4/19851_L4_som_fremsat.pdf).
- 138 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 105, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 139 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 595.
- 140 Folketingets Ombudsmand, se f.eks. FOB 2008.483 og FOB 2015.17.
- 141 Steen Rønsholdt (2018) *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, Karnov, s. 504
- 142 Folketingets Ombudsmand, 'Partshøring,' tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/partshoering/>.
- 143 Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 105, <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>
- 144 Folketingets ombudsmand, 'Officialprincippet,' tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/officialprincippet/>.
- 145 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 543.
- 146 KOM nr. 19065 af 31. marts 1998, 'Nyt fra Ankestyrelsen –

- officialprincippet,' tilgængelig på [https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1998/19065#:~:text=I%20official%2D%20eller%20unders%C3%B8gelsesprincippet%20\(ben%C3%A6vnes,oplyst%2C%20n%C3%A5r%20der%20tr%C3%A6ffes%20afg%C3%B8relse](https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1998/19065#:~:text=I%20official%2D%20eller%20unders%C3%B8gelsesprincippet%20(ben%C3%A6vnes,oplyst%2C%20n%C3%A5r%20der%20tr%C3%A6ffes%20afg%C3%B8relse).
- 147 Folketingets ombudsmand, 'Officialprincippet', tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/officialprincippet/>
- 148 Forvaltningslovens § 8, stk. 1 og 2.
- 149 Folketingets Ombudsmand, 'Partsrepræsentation,' tilgængelig på <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/partsrepraentation/>
- 150 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 595.
- 151 Folketingets Ombudsmand, FOB 2019-29. Se også Karsten Revsbech m.fl. (2019), *Sagsbehandling*, Djøf Forlag, s. 223-225.
- 152 Folketingets Ombudsmand, FOB 1990.240, FOB 2001.807, FOB 2002.194 og U 1998.509 V
- Se også FOB 02.194 § 16, punkt c tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/fob/2002/194> samt vejledning til forvaltningslovens nr. 32 – 36, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60828>.
- 153 Folketingets Ombudsmand, 'Partshøring,' tilgængelig på: <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/partshoering/>
- 154 Niels Fenger (2018) *Forvaltningsret*, Djøf forlag, s. 598-99.
- 155 Beskrivelsen af myndighedernes praksis på området bygger på forfatterens forudgående kendskab til området såvel som information fra de relevante myndigheder. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet har haft mulighed for at rette fejl og mangler i dette og de øvrige afsnit om myndighedernes praksis i de følgende kapitler.
- 156 Se Tolkefortegnelsen hos Rigspolitiet, tilgængelig her: <https://politi.dk/virksomheden/rigspolitiets-tolkefortegnelse> samt Udlændingestyrelsens hjemmeside, 'Tolke', tilgængelig på <https://us.dk/for-samarbejdspartnere/tolke/>. Se også 'Vejledning til brug for myndighedernes aftale om priser for tolkning og oversættelse,' 11. december 2019, <https://us.dk/media/9578/prisvejledning-til-myndigheder.pdf> og Tolkehåndbogen, <https://us.dk/media/9576/tolkehaandbogen.pdf>
- 157 Udlændingestyrelsen oplyser, at dette fremgår af indkaldelsesbrevet. Vi har dog fra vores informanter kendskab til sager, hvor dette ikke har været tilfældet.
- 158 Nogle fortæller også om mangelfuld tolkning i forbindelse med deres oprindelige asyl-interview. Omar siger f.eks.: "Jeg føler ikke jeg er blevet vejledt. Der var mange flygtninge der kom dengang. For at være ærlig var det som om at de tolke, de brugte, ikke var de bedste. Det var lidt kaos. Man fik at vide, at man skulle skrive under – man skrev tit under på ting man ikke forstod. De sagde: 'nu læser tolken op for dig,' men tolken kunne ikke ordentligt dansk, så man vidste ikke hvad man skrev under på." Vi har også talt med personer, der ikke skrev under på referatet fra deres første asylsamtale, eller som har kendskab til familiemedlemmer, der ikke gjorde. Ibrahim fortæller: "Lige

da jeg kom til Danmark skrev jeg ikke under på mit referat. Det hele gik så hurtigt. Jeg har hørt, at de faktisk har brugt det imod nogen: 'du sagde jo det og det'". Advokat Niels Erik Hansen har indgivet klage vedrørende dette til Ombudsmanden.

- 159 Udlændingestyrelsen bemærker, at tilføjelser og rettelser til referatet, som kommer frem under oversættelsen af referatet, skrives ind på sidste side i referatet og efterfølgende oversættes for flygtningen.
- 160 Institut for Menneskerettigheder (2015), *Tolkning i retsvæsenet*, s. 7, tilgængelig på [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling\\_2015/tolkning\\_retsvaesenet\\_2015.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2015/tolkning_retsvaesenet_2015.pdf). Frie Grønne har d. 24. februar 2022 stillet et lovforslag om certificering af tolke i offentligt regi.
- 161 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 200, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 162 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 206-208, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 163 Folketingets Ombudsmand, *Udlændingenævnets sagsbehandlingstider – Udlændinge- og Integrationsministeriet*, sagsnummer: 2020-15386, 26. november 2020, s. 11, tilgængelig på [https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende\\_sagsbehandlingstider\\_i\\_udlaendingenaevnet/udtalelse/](https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende_sagsbehandlingstider_i_udlaendingenaevnet/udtalelse/).
- 164 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 200, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 165 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 200, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 166 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 206-208, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 167 Cirkulære nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v. punkt 1, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1997/73#:~:text=1.,behandle%20sine%20sager%2C%20er%20bl>.
- 168 Cirkulære nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v. punkt 2, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1997/73#:~:text=1.,behandle%20sine%20sager%2C%20er%20bl>.
- 169 Vejledning om forvaltningsloven nr. 11740 af 4. december 1986, punkt 205, tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740>.
- 170 Folketingets Ombudsmand, *Udlændingenævnets sagsbehandlingstider – Udlændinge- og Integrationsministeriet*, sagsnummer: 2020-15386, 26. november 2020, tilgængelig på [https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende\\_sagsbehandlingstider\\_i\\_udlaendingenaevnet/udtalelse/](https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende_sagsbehandlingstider_i_udlaendingenaevnet/udtalelse/).
- 171 Beskrivelsen af myndighedernes praksis på området bygger på forfatterens forudgående kendskab til området såvel som information fra de relevante myndigheder. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet har haft mulighed for at rette fejl og mangler i dette og de øvrige afsnit om myndighedernes praksis i de følgende kapitler.



- 172 Tal indhentet fra Udlændingestyrelsen, 14. februar 2022. Tallet dækker over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for inddragelsessager på asylområdet. Det oplyses endvidere, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for tidsbegrænsede forlængelser af asylsager i 2020 var på 89 dage, mens den i 2021 var på 81 dage. Dette tal er indhentet fra Udlændingestyrelsen den 31. marts 2022.
- 173 Tal indhentet fra Flygtningenævnet den 8. februar 2022
- 174 Tal indhentet fra Flygtningenævnet d. 29. marts 2022. Tallet dækker over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for genoptagelsesansøgninger i sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse for 2021.
- 175 Udlændingestyrelsen har fastlagt interne mål for sagsbehandlingstider i sager om forlængelse af tidsbegrænsede asylholdstilladelser. Her skulle styrelsen til og med december 2021 overholde en sagsbehandlingstid på 7 måneder i minimum 90 procent af sagerne, ifølge styrelsens *Mål- og resultatplan for 2021*, tilgængelig på [https://us.dk/media/9140/mael\\_og\\_resultatplan\\_us\\_2021.pdf](https://us.dk/media/9140/mael_og_resultatplan_us_2021.pdf). Dette er blevet ændret pr. 1. januar 2022, hvorefter styrelsen skal overholde en sagsbehandlingstid på 6 måneder i 90 procent af sagerne (Udlændingestyrelsen, *Mål- og resultatplan 2022*, tilgængelig på <https://www.us.dk/media/10484/udlaendingestyrelsens-maal-og-resultatplan-med-underskrifter.pdf>). Flygtningenævnet har fastsat interne målsætninger for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid samlet for både spontansager, inddragelses- og nægtelse af forlængelsessager. Her er det besluttet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2022 skal være maksimalt 120 dage for 95 procent af sagerne (se Flygtningenævnet, *Mål og resultatplan 2022*, tilgængelig på <https://www.us.dk/media/10484/udlaendingestyrelsens-maal-og-resultatplan-med-underskrifter.pdf>).
- 176 Udlændingelovens § 53 a
- 177 Udlændingelovens 53 a, stk. 2, 3. punktum.
- 178 Ny i Danmark, 'Klagebehandling i Flygtningenævnet', tilgængelig på [https://nyidanmark.dk/da/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/US/Asylum/Avenues\\_for\\_appeal\\_in\\_Refugee\\_Appeals\\_Board](https://nyidanmark.dk/da/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/US/Asylum/Avenues_for_appeal_in_Refugee_Appeals_Board)
- 179 Udlændingelovens § 55, stk. 1
- 180 Flygtningenævnet, *Formandskabsberetning 2020*, 29. beretning, s. 527, tilgængelig på [https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/1005647-Beretning-2020\\_low.pdf?la=da&hash=F781A6F0396F1AF6A52937EDEC68594E47892BF3](https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/1005647-Beretning-2020_low.pdf?la=da&hash=F781A6F0396F1AF6A52937EDEC68594E47892BF3)
- 181 Udlændingelovens § 46 a.
- 182 Hjemrejsestyrelsen, 'Opgaver overgår fra Udlændingestyrelsen til Hjemrejsestyrelsen,' tilgængelig på <https://hjemst.dk/nyheder/2020/august/opgaver-overgaar-fra-udlaendingestyrelsen-til-hjemrejsestyrelsen/>
- 183 Hjemrejsestyrelsen, *Mål og resultatplan 2022*, tilgængelig på <https://hjemst.dk/media/9464/maal-og-resultatplan2022.pdf>
- 184 Hjemrejseloven, lov nr. 982 af 26/05/2021, jf. § 1, stk. 3.

**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**