

**Formandskabet
10. beretning**

2022

Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
Udlændingenævnets almindelige forhold.....	4
Artikler	
1. Vurderingen af familieliv i sager om ægtefællesammenføring.....	8
2. Samvær i familiesammenføringssager med herboende mindreårige børn	11
3. EU's associeringsaftale med Tyrkiet giver bestemte rettigheder til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere på dele af udlændingområdet	14
4. Ændret praksis for at give opsættende virkning i ægtefællesammenføringssager.....	19
5. FN's Handicapkonvention og indirekte forskelsbehandling	21
6. EU-opholdsdokumenters retskonstaterende karakter	25
7. Betydningen af biologisk slægtskab til "andre familiemedlemmer" for opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen.....	29
9. Ansøgninger om opholdsret som udstationerede efter EU-reglerne blev anset som forsøg på omgåelse af nationale regler.....	32
10. Udvisning af unionsborgere på grund af kriminalitet	36
11. Betydningen af EU's arbejdstidsdirektiv i erhvervssager	39
12. Ændret vurdering af kokkebeviser førte til genoptagelser i Udlændingenævnet	41
13. Multiple-entry visum – hvor længe må man opholde sig i Danmark og de øvrige Schengenlande?.....	43
14. Afghanistan-særloven.....	45
15. Ukraine-særloven	49
16. Prøvelse af Udlændingenævnets afgørelser	54
Tal og fakta vedrørende Udlændingenævnets afgørelser i 2022.....	58

Forord

Forretningsordenen for Udlændingenævnet § 21 bestemmer, at Udlændingenævnets formandskab skal afgive en årlig beretning om nævnets virksomhed, og hermed foreligger nævnets 10. beretning.

Der er tale om en ny beretning, både i form og indhold, i forhold til tidligere års beretninger. Layoutet er blevet mere moderne, og beretningen indeholder som udgangspunkt ikke referater af afgørelser, som tidligere har været kendetegnende for nævnets beretninger. Referaterne kan nu i stedet findes på nævnets hjemmeside.

Beretningen indeholder derimod som noget nyt et antal artikler, der omhandler nogle af de spørgsmål, som nævnet har sat fokus på i 2022. Beretningen indeholder fortsat et kapitel om nævnets almindelige forhold samt et om statistik. Som følge af ændringerne i beretningen i forhold til tidligere er dette års beretning slanket fra ca. 800 sider, som de seneste årsberetninger har været på, til ca. 70 sider.

God læselyst.



Michael Kistrup

Udlændingenævnets almindelige forhold

Udlændingenævnet blev oprettet med virkning fra den 1. januar 2013. I den forbindelse blev en række klagesager på opholdsområdet overført fra henholdsvis Justitsministeriet og Beskæftigelsesministeriet til Udlændingenævnet.

Der er løbende kommet nye områder til, og den 15. juni 2020 trådte lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love i kraft, hvorved reglerne om klageadgang til Udlændingenævnet grundlæggende blev ændret, således at det nu er udgangspunktet, at Udlændingenævnet har kompetence til at behandle klager over alle Udlændingestyrelsens og Styrelsen for International Rekruttering og Integrations (SIRI) afgørelser, medmindre andet følger af udlændingeloven. Der henvises til udlændingelovens § 46 a.

Udlændingenævnet er ligeledes klageinstans for politiets afgørelser om afvisning ved indrejsen og en række andre afgørelser om bl.a. deponering af pas og optagelse af biometri.

Udlændingenævnet har også kompetence til at behandle klager over afgørelser truffet i medfør af hjemrejseloven med de undtagelser, der udtrykkeligt fremgår af loven.

Udlændingenævnets uafhængighed og virke

Udlændingenævnet er et uafhængigt kollegialt domstolsliggende forvaltningsorgan.

Reglerne om Udlændingenævnets sammensætning og uafhængighed samt om beskikkelse af medlemmer og ophør af hvervet som medlem af Udlændingenævnet fremgår af udlændingelovens § 52 a.

Udlændingenævnet fastsætter selv sin forretningsorden. Udlændingenævnets forretningsorden, som den var gældende i 2022, fremgår af bekendtgørelse nr. 1167 om forretningsorden for Udlændingenævnet. Udlændingenævnets forretningsorden kan læses [her](#).

Det fremgår af § 10 i Udlændingenævnets forretningsorden, at formanden repræsenterer Udlændingenævnet, og at formanden på Udlændingenævnets vegne underskriver bl.a. bidrag til besvarelser af spørgsmål fra Folketinget, besvarelser af henvendelser fra mellemstatslige organer m.v. samt udtalelser til Folketingets Ombudsmand.

Herudover tilrettelægger formanden med bistand fra sekretariatet nævnets arbejde og fastlægger mødedagene, jf. § 11 i Udlændingenævnets forretningsorden.

Det er formanden eller en af næstformændene, der leder de enkelte nævnsmøder.

Der blev i 2022 afholdt 77 nævnsmøder, hvor 36 af sagerne blev afgjort på mundtligt nævn, og 1308 blev afgjort på skriftligt nævn.



Udlændingenævnet bestod ved udgangen af 2022 af en formand, 10 næstformænd og 14 øvrige medlemmer.

Formand:

Landsdommer Michael Kistrup

Næstformænd:

Dommer Mads Bjerre Østergaard

Dommer Jette F. Skole

Dommer Jens Berg

Dommer Eva Hammerum

Dommer Katrine Waagepetersen

Dommer P. G. Jensen

Dommer Jeanett Bukhave

Dommer Tine Rud

Retspræsident Betina Juul Heldmann

Dommer Anne Bundgaard

Beskikket efter indstilling fra Advokatrådet:

Advokat Sophia Dankelev

Advokat Nicholas Symes

Advokat Jens Klokhøj

Advokat Majken Solgerd Johansen

Advokat Hannah Krog

Advokat Lars Habib Lindkær Jensen

Advokat Trine Binderup

Beskikket efter indstilling fra udlændinge- og integrationsministeren (tjenstgørende i Udlændinge- og Integrationsministeriet):

Kontorchef Özlem Gencay Akar

Chefkonsulent Christoffer Bruus

Specialkonsulent Lina Larsen

Specialkonsulent Johanne Black

Specialkonsulent Michelle Palmann

Fuldmægtig Sadaf Awais Sheikh

Fuldmægtig Line Nan Cho Godrum (orlov)

Udlændingenævnets sekretariat

Hjemrejsestyrelsen, der er en styrelse under Udlændinge- og Integrationsministeriet, stiller sekretariatsbistand til rådighed for Udlændingenævnet.

Hvis Hjemrejsestyrelsen har truffet afgørelse i 1. instans, er det dog Udlændingestyrelsen, der stiller sekretariatsbistand til rådighed for Udlændingenævnet. Det fremgår af udlændingelovens § 52 c, stk. 1.

Udlændingenævnets sekretariat har i 2022 haft ca. 60 medarbejdere ansat.

Nævnssekretariatets hovedopgave er at yde kvalificeret juridisk og praktisk bistand til Udlændingenævnets formandskab, koordinationsudvalg og nævnets øvrige medlemmer i form af hurtig, korrekt og sikker behandling og ekspedition af sagerne samt en hensigtsmæssig og effektiv tilrettelæggelse af nævnsmøderne. Sekretariatets opgaver fremgår i vidt omfang af Udlændingenævnets forretningsorden §§ 25-30.

Sekretariatet berammer det antal sager til det enkelte nævnsmøde, som det under hensyntagen til sagernes hurtige fremme, sagernes beskaffenhed og sagernes forsvarlige behandling er tidsmæssigt muligt at behandle.

Derudover bistår sekretariatet nævnet med at udvælge relevant praksis til offentliggørelse på nævnets hjemmeside www.udln.dk. Hjemmesiden bliver løbende opdateret med resuméer af udvalgte afgørelser, der belyser nævnets praksis.





Sagens behandling

Udlændingenævnet er en offentlig forvaltningsmyndighed og er i forbindelse med nævnets virke underlagt reglerne i bl.a. forvaltningsloven og dermed de retssikkerhedsgarantier, der følger af reglerne om partshøring, tavshedspligt, habilitet m.v. Udlændingenævnet er også underlagt reglerne i offentlighedsloven og databeskyttelsesloven.

Konstaterer Udlændingenævnet sagsbehandlingsfejl i forbindelse med behandlingen af en konkret sag, vil nævnet hjemvise sagen til fornyet behandling i 1. instansen (med angivelse af retningslinjer for dens behandling) eller rette fejlen og træffe afgørelse i sagen. Udlændingenævnet kan udtale kritik af 1. instansen i forbindelse med behandling af en klagesag.

Udlændingenævnet har i 2022 fundet anledning til at hjemvise et mindre antal sager til 1. instansen med henblik på, at der foretages den retmæssige partshøring, ligesom nævnet i enkelte sager har påtalt over for 1. instansen, at afgørelsen ikke er begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I en afgørelse om at hjemvise sagen til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen udtalte Udlændingenævnet følgende:

"Udlændingenævnet har herved lagt vægt på, at Udlændingestyrelsen efter forvaltningslovens § 24 har pligt til at begrunde afgørelsen, og at begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor en afgørelse har fået det indhold, den har. Begrundelsen skal således være dækkende og korrekt."

(Udlændingenævnets afgørelse, oktober 2022)

Sagens oplysning

Som en offentlig forvaltningsmyndighed er Udlændingenævnet underlagt det almindelige officialprincip, således at det generelt påhviler nævnet at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes en afgørelse. Udlændingenævnet indhenter oplysninger fra offentlige registre såsom Udlændingelinformationsportalen, CPR og Elnkomst.

Det påhviler imidlertid også ansøgeren at fremsende det nødvendige og relevante materiale til sagens vurdering, jf. udlændingelovens § 40. Udlændingenævnet har ikke automatisk adgang til eller indhenter ikke oplysninger fra andre offentlige myndigheder, herunder f.eks. SKAT, eller private virksomheder og organisationer i forbindelse med behandlingen af klagen. Udlændingenævnet indhenter dog altid de sagsakter fra Udlændingestyrelsen, SIRI, Hjemrejsestyrelsen eller politiet, der indgik i forbindelse med behandlingen af sagen i 1. instans, jf. § 23 i Udlændingenævnets forretningsorden.

Såfremt der i forbindelse med klagen fremsendes nye, væsentlige oplysninger til Udlændingenævnet, som ikke forelå på det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen, SIRI eller politiet traf afgørelse i 1. instans (nova), vil nævnet kunne beslutte at hjemvise sagen til fornyet behandling i 1. instansen.

Sagsbehandlingstid

Udlændingenævnet behandler som udgangspunkt sagerne i den rækkefølge, som Udlændingenævnet modtager dem. Der gælder således ingen faste servicemål for sagsbehandlingstiden i Udlændingenævnet, ligesom Udlændingenævnets sekretariat ikke kan oplyse, på hvilket tidspunkt Udlændingenævnet konkret træffer afgørelse i en sag.





Udlændingenævnet har i 2022 udmeldt en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 14 måneder.

For så vidt angår sager, der er omfattet af EU-reglerne, tages der ved tilrettelæggelsen af sagsbehandlingsprocessen højde for Danmarks EU-retlige forpligtelser.

I 2022 har den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid været på 404 dage. Der henvises til [Tal og fakta, figur 4 på side 64](#), der viser nævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2022 fordelt på hovedsagsområderne.

Folketingets Ombudsmand følger Udlændingenævnets sagsbehandlingstider tæt og vurderede i en udtalelse af 25. november 2022, at Udlændingenævnets sagsbehandlingstider var for lange, og at sagsbehandlingstiderne i de ældste sager var uacceptabelt lange, herunder henset til sagernes betydning for de involverede. Udlændingenævnets sekretariat arbejder målrettet på at nedbringe nævnets sagsbehandlingstider.

Sagens udfald

Udlændingenævnets afgørelser træffes som udgangspunkt ved møder i nævnet på skriftligt grundlag. Forhandlingerne foregår mundtligt, og afgørelserne træffes ved stemmeflerhed. Udlændingenævnets møder er ikke offentlige, og sagens parter har derfor ikke adgang til møderne, medmindre det bestemmes, at der skal foretages mundtlig behandling.

Hvor særlige grunde taler for det, kan Udlændingenævnet bestemme, at ansøgeren og andre parter indkaldes til et nævnsmøde.

Klager, der ikke indeholder spørgsmål af større eller principiel betydning, behandles af formanden alene eller af den,

som formanden bemyndiger dertil. Udlændingenævnets formand kan bemyndige sekretariatet til at træffe afgørelse på Udlændingenævnets vegne i en række sagstyper, der er nævnt i § 17 i Udlændingenævnets forretningsorden, medmindre sagen har principielle aspekter.

Udlændingenævnet kan træffe afgørelse om at stadfæste eller omgøre 1. instansens afgørelse. Derudover kan Udlændingenævnet beslutte at hjemvise en sag til fornyet behandling hos 1. instansen eller afvise at tage en sag under behandling, hvis den er indgivet efter udløbet af klagefristen på 8 uger, eller der ikke er betalt gebyr for at få klagen behandlet. Udlændingenævnets afgjorte sager i 2022 fordelt på udvalgte udfald fremgår af [Tal og fakta, figur 3 på side 63](#).

2022

Vurderingen af familieliv i sager om ægtefællesammenføring

Udlændingenævnet har i 2022 i en række sager haft anledning til at vurdere, hvorvidt der var et beskyttelsesværdigt familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 mellem par, der havde søgt om familiesammenføring i Danmark, og hvor ægteskabet ikke kunne anerkendes efter dansk ret.

Det retlige udgangspunkt

Udgangspunktet for ægtefæller og samlever, der søger opholdstilladelse som familiesammenførte i Danmark, er, at parret skal opfylde betingelserne i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse er det et grundlæggende krav – hvis parret er gift – at de dokumenterer, at deres ægteskab er retsgyldigt i det land, hvori det er indgået, og at ægteskabet endvidere kan anerkendes efter dansk ret. For samlevente gælder det, at de skal kunne dokumentere, at de har haft et fast og længerevarende samliv, der ikke har været frivilligt afbrudt.

Hvis parret ikke kan dokumentere, at de opfylder de grundlæggende betingelser for ægtefællesammenføring, kan der i undtagelsesvis tilfælde alligevel gives opholdstilladelse, hvis der foreligger ganske særlige grunde. Dette følger af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, der især skal sikre, at der gives opholdstilladelse, hvis et afslag på opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8 om retten til familie- og privatliv.

Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1

Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år.

Udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8

Ret til respekt for privatliv og familieliv

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

2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det fremgår ikke af ordlyden i artikel 8, hvilke familieformer, der er omfattet af bestemmelsen.

Momenter i familielivsvurderingen

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en lang række sager fortolket begrebet "familieliv" i EMRK artikel 8 med udgangspunkt i det faktiske forhold mellem parret.

Det følger af praksis fra EMD, at det ikke alene er den såkaldte kernefamilie – det vil sige forældre og deres børn – der er beskyttet af EMRK artikel 8, men at også andre faktiske familieforhold indgår i vurderingen. EMD lægger i den forbindelse vægt på, om parret har haft samliv på fælles bopæl, længden af forholdet mellem parterne, om de har fået børn, eller om de på anden måde har udtrykt en forpligtelse over for hinanden. EMD har om betydningen af at parret har fået børn sammen udtalt, at der foreligger et familieliv mellem begge forældre og barnet alene i kraft af barnets fødsel, hvis forældrene udgjorde en familieenhed på fødselstidspunktet. Er barnet født efter, at familielivet mellem forældrene er afbrudt – eller hvor familielivet aldrig har eksisteret – vil vurderingen af, om der eksisterer et familieliv mellem forældrene afhænge af bl.a. forældrenes forudgående forhold til hinanden og af omfanget af engagementet og interessen udvist af den forælder, der ikke er primær omsorgsperson over for barnet både i tiden før og i tiden efter fødslen.

Udlændingenævnet er medforfatter til notatet ['Beskyttelsen af udlændinges privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konventioner.'](#)

Notatet er udgivet i samarbejde med Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsen og opdateres løbende. Notatet er senest opdateret den 12. januar 2023.

5 udvalgte sager om vurderingen af familieliv

Udlændingenævnet vurderede i 5 konkrete sager, om parter-

Guide on Article 8 of the Convention – Right to respect for private and family life", udgivet af EMD (senest opdateret den 31. august 2021), punkt 293

"The notion of family life is an autonomous concept (Marckx v. Belgium, § 31). Consequently, whether or not "family life" exists is essentially a question of fact depending upon the real existence in practice of close personal ties (Paradiso and Campanelli v. Italy [GC], § 140). The Court will therefore look at de facto family ties, such as applicants living together, in the absence of any legal recognition of family life (Johnston and Others v. Ireland, § 56). Other factors will include the length of the relationship and, in the case of couples, whether they have demonstrated their commitment to each other by having children together (X, Y and Z v. the United Kingdom, § 36). Therefore, the notion of "family" in Article 8 concerns marriage-based relationships, and also other de facto "family ties", including between same-sex couples, where the parties are living together outside marriage or where other factors demonstrated that the relationship had sufficient constancy (Paradiso and Campanelli v. Italy [GC], § 140 and Oliari and Others v. Italy, § 130)."

ne havde et familieliv, der var omfattet af EMRK artikel 8, og om de af den grund skulle gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Sagerne drejede sig overordnet om ansøgere, der søgte familiesammenføring med herboende flygtninge (referencerne). Parrene angav, at de var gift eller samlevende, og de havde alle fået et eller flere børn sammen.

I 4 af sagerne vurderede Udlændingenævnet, at der var grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelser. I disse 4 sager angav parrene at være gift, men Udlændingenævnet vurderede, at parrene ikke havde indgået et retsgyldigt ægteskab, der kunne anerkendes efter dansk ret.

Relevante afgørelser fra EMD:

- [Marckx mod Belgien, ansøgning nr. 6833/74, afgørelse af 13. juni 1979.](#)
- [Johnston m.fl. mod Irland, ansøgning nr. 9697/82, afgørelse af 18. december 1986.](#)
- [Berrehab mod Holland, ansøgning nr. 10730/84, afgørelse af 21. juni 1988.](#)
- [Keegan mod Irland](#)
- [Kroon m.fl. mod Holland, ansøgning nr. 18535/91, afgørelse af 27. oktober 1994.](#)
- [Ahmut mod Holland, ansøgning nr. 21702/93, afgørelse af 28. november 1996.](#)
- [X, Y og Z mod Storbritannien, ansøgning nr. 21830/93, afgørelse af 22. april 1997.](#)
- [Paradiso og Campanelli mod Italien, ansøgning nr. 25358/12, afgørelse af 24. januar 2017.](#)

Udlændingenævnet lagde dog i vurderingen af om der forelå et familieliv vægt på, at parrene – ved at gennemgå vielsesceremonierne og søge om ægtefællesammenføring – havde givet udtryk for, at de ønskede at være gift og anså sig som værende ægtefæller, uanset at vielsen ikke kunne danne grundlag for en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.

I 3 af sagerne lagde Udlændingenævnet også vægt på, at ansøgeren havde søgt om familiesammenføring med referencen flere gange. Denne gentagne ansøgningsproces understøttede, at parret betragtede sig som værende ægtefæller. Udlændingenævnet lagde endvidere vægt på, at parrene også havde forpligtet sig over for hinanden ved at få børn sammen, og at referencen havde forpligtet sig moralsk og økonomisk over for barnet/børnene ved også at søge om familiesammenføring til barnet/børnene. Barnet/børnene var blevet meddelt opholdstilladelse i Danmark. Udlændingenævnet lagde endelig vægt på parternes løbende kontakt med hinanden efter referencens indrejse i Danmark, referencens eventuelle besøg hos ansøgeren og den herboendes forsøgelse af ansøgeren.

I den 5. sag stadfæstede Udlændingenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse. Det indgik i Udlændingenævnets vurdering i denne sag, at parret havde 2 børn. I sagen var referencen udrejst fra parrets fælles hjemland meget kort tid efter, at det ældste barn var blevet født, og før det yngste barn var født.

"Udlændingenævnet har også tillagt det vægt, at ansøgeren og referencen har fået et fællesbarn i marts 2019, og at parret derigennem ligeledes har udtrykt en forpligtelse over for hinanden. Udlændingenævnet har også lagt vægt på, at referencen ses at have forpligtet sig moralsk og økonomisk over for parrets fællesbarn, idet der tillige er søgt om opholdstilladelse til fællesbarnet i april 2019, hvilket barnet blev meddelt i april 2020, og at det følger af EMD's praksis, at " ... barnet har et beskyttelsesværdigt familieliv med både mor og far fra sit fødselstidspunkt", jf. EMD-dommen Keegan v. Ireland (1994), EMD-dommen Kroon and Others v. The Netherlands (19535/91) og EMD-dommen Berrehab v. The Netherlands (10730/84)."

(Udlændingenævnets afgørelse, december 2022)

Udlændingenævnet lagde i afgørelsen vægt på, at børnene aldrig havde været en del af et etableret familieliv mellem ansøgeren og referencen. Udlændingenævnet vurderede også, at et eventuelt familieliv, som måtte have eksisteret mellem parterne, måtte anses for at være frivilligt afbrudt, og lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at referencen indledte et forhold til en anden kvinde, efter referencen var udrejst af sit hjemland, og det yngste barn var blevet født.

Udlændingenævnet lagde også vægt på, at referencen ikke havde besøgt ansøgeren og deres fællesbørn siden sin indrejse i Danmark. I sagen havde referencen oplyst, at hun forsørgede ansøgeren og børnene, men denne oplysning kunne i lyset af de andre momenter ikke i sig selv føre til opholdstilladelse.

Udlændingenævnets afgørelser om omgørelse:

De nævnte afgørelser er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2023/1 og kan læses [her](#), som FAM/2023/2 og kan læses [her](#), som FAM/2022/75 og kan læses [her](#) og som FAM/2022/76 og kan læses [her](#).

Udlændingenævnets afgørelser om stadfæstelse:

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2022/77 og kan læses [her](#).

Samvær i familiesammenføringssager med herboende mindreårige børn

I 2022 tog Udlændingenævnet stilling til, om en somalisk far skulle meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, som familiesammenført til sit herboende mindreårige barn, som boede hos barnets mor. Udlændingenævnet fandt efter en konkret og individuel vurdering, at ansøgeren skulle meddeles opholdstilladelse, da barnet ellers i praksis ville blive afskåret fra at have samvær med sin far, hvilket ville være i strid med retten til familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Reglerne om opholdstilladelse til en forælder til et mindreårigt barn

Når en forælder søger om opholdstilladelse her i landet under henvisning til sit herboende mindreårige barn, skal sagen vurderes efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Det følger af denne bestemmelse, at der kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler for det.

Afgørelser efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, beror altid på en konkret skønsmæssig vurdering.

EMRK artikel 8: Ret til respekt for privatliv og familieliv

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

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Bestemmelsen bliver især brugt i de situationer, hvor det følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8, at familiesammenføring skal tillades.

For at der kan gives opholdstilladelse til en forælder under henvisning til sit herboende mindreårige barn, er det en forudsætning, at forælderen ikke udgør en familiemæssig enhed med barnets herboende anden forælder, og at forældrene ikke har opløst den familiemæssige enhed med det afgørende formål at opnå et bedre grundlag for at give opholdstilladelse til den ansøgende forælder.

Hvis forældrene stadig udgør en familiemæssig enhed, vil den ansøgende forælder i stedet skulle søge om familiesammenføring til den anden herboende forælder efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, der omhandler familiesammenføring mellem ægtefæller, samlevende og registrerede partnere.



Hvis forældrene ikke udgør en familiemæssig enhed, og barnet bor sammen med den anden forælder i Danmark, vil det i forbindelse med den ansøgende forælders ansøgning om opholdstilladelse under henvisningen til barnet skulle vurderes, om samværet mellem barnet og den ansøgende forælder er af et sådant omfang og karakter, at den ansøgende forælder ikke kan henvises til at udøve samværet på besøgsophold her i landet.

Om samværet

Det er en forudsætning, at der er tale om et fast og regelmæssigt samvær af et vist omfang med det herboende barn, og at samværet har været udøvet kontinuerligt over tid.

Der lægges vægt på det aktuelle faktiske samvær mellem den ansøgende forælder og barnet, og det vil være af afgørende betydning, om samværet kan anses for at være af sædvanligt omfang under henvisning til barnets alder.

Det vil også blive tillagt vægt, hvis samværet alene er etableret eller øget med henblik på at forbedre den ansøgende forælders mulighed for at opnå opholdstilladelse her i landet. Det har også betydning, hvorvidt der er tale om et samvær, der er etableret, mens den ansøgende forælder har haft opholdstilladelse på andet grundlag, eller om samværet er etableret under processuelt ophold.

Som udgangspunkt kan en udlænding ikke opnå opholdstilladelse i Danmark på baggrund af samvær, der er etableret under ulovligt ophold, hvilket også er i overensstemmelse med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

EMD, Nunez mod Norge, præmis 70:

"Another important consideration is whether family life was created at a time when the persons involved were aware that the immigration status of one of them was such that the persistence of that family life within the host State would from the outset be precarious ... Where this is the case the removal of the non-national family member would be incompatible with Article 8 only in exceptional circumstances..."

(EMD), jf. sagen Nunez mod Norge fra 2011. Dette udgangspunkt kan dog i visse tilfælde fraviges.

Omstændighederne i den konkrete sag

I den konkrete sag søgte en somalisk far i juni 2021 om familiesammenføring med sit mindreårige barn.

Ansøgeren havde tidligere haft opholdstilladelse i Danmark som flygtning, men i april 2017 inddrog Udlændingestyrelsen ansøgerens opholdstilladelse. Flygtningenævnet stadfæstede i marts 2018 Udlændingestyrelsens afgørelse og pålagde ansøgeren at udrejse af Danmark senest i april 2018. Ansøgeren udrejste imidlertid ikke og opholdt sig herefter ulovligt i Danmark.

Ansøgeren fik i maj 2020 en datter, der er dansk statsborger og bosiddende i Danmark. Ansøgeren boede hos datterens

mor sammen med datteren fra datterens fødsel, og indtil hun var ca. 4 måneder gammel, og ansøgeren havde herefter regelmæssigt samvær med datteren 3 gange om ugen af 2 timers varighed.

Ansøgeren og datterens mors forhold ophørte i efteråret 2020.

Udlændingestyrelsen meddelte i oktober 2021 ansøgeren afslag på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, da Udlændingestyrelsen vurderede, at omfanget af samværet mellem ansøgeren og datteren ikke var tilstrækkeligt til, at der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, som var omfattet af EMRK artikel 8.

Udlændingenævnets afgørelse

Udlændingenævnet vurderede, at der var grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse fra oktober 2021, da det ville være bedst stemmende med retten til familieliv i EMRK artikel 8 at meddele ansøgeren opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Udlændingenævnet lagde i sin afgørelse vægt på bl.a. barnets alder og regelmæssigheden af samværet. Henset til barnets alder måtte der antages at være tale om sædvanligt samvær, idet det fremgik af Familieretshusets samværsguide til forældre, at det for et barn i alderen 0-1 år er optimalt, at barnet har en fast base, og at den anden forælder kan være sammen med barnet flere gange om ugen, mens det for et barn i alderen 1-3 år fremgår, at samværet kan udvides, når barnet bliver ældre, og at overnatning efterhånden også kan være en god løsning, men at barnet skal være modent nok til dette.

Udlændingenævnet vurderede derfor på baggrund af sagens samlede konkrete forhold, at et afslag på opholdstilladelse til ansøgeren reelt ville afskære familielivet mellem ansøgeren og datteren, og at det ville være i strid med EMRK artikel 8 at meddele ansøgeren afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

”Udlændingenævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at ansøgeren er statsborger i Somalia, og at det på baggrund af den geografiske afstand fra Danmark til Somalia vil være vanskeligt for ansøgeren at opretholde samværet med datteren.

Udlændingenævnet har i den forbindelse også lagt vægt på, at Somalia er placeret i landegruppe 5 i forhold til udstedelse af visum, jf. visumbekendtgørelsens (bekendtgørelse nr.1287 af 14. juni 2021 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum) bilag 2, hvorefter en person i landegruppe 5 som udgangspunkt kun kan gives visum i ekstraordinære situationer.

Udlændingenævnet har endvidere lagt vægt på datterens unge alder, og at det som følge heraf ikke vil være muligt at udøve samværet via digitale medier, ligesom datteren heller ikke vil have mulighed for at rejse til Somalia for at besøge ansøgeren.”

(Udlændingenævnets afgørelse, februar 2022)

Læs hele afgørelsen

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2022/23 og kan læses [her](#).

EU's associeringsaftale med Tyrkiet giver bestemte rettigheder til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere på dele af udlændingeområdet

Udlændingenævnet har i forbindelse med konkrete klagesager i 2022 haft anledning til at tage stilling til økonomisk aktive tyrkiske statsborgeres opholdsret på baggrund af beskæftigelse eller familiesammenføring i lyset af Associeringsaftalen og EU-Domstolens retspraksis.

I flere af sagerne vurderede Udlændingenævnet, at associeringsrettighederne var endeligt ophørt som følge af, at den tyrkiske statsborger ikke længere var økonomisk aktiv.

Udlændingenævnet har endvidere i en række sager fastslået, at de gældende danske familiesammenføringsbetingelser i udlændingeloven finder anvendelse på tyrkiske statsborgere omfattet af Associeringsaftalen, da betingelserne anses for at være i overensstemmelse med aftalen.

De nationale betingelser i udlændingeloven regulerer adgangen til ophold for alle tredjelandsstatsborgere, men Danmark kan også i medfør af internationale aftaler være forpligtet til at give opholdsret til udlændinge med henblik på beskæftigelse. Dette følger af udlændingelovens § 9 p, stk. 1. Bestemmelsen henviser også til de opholdsrettigheder, som økonomisk aktive tyrkiske statsborgere kan have i medfør af Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet. Danmark er retligt bundet af aftalen på lige fod med de øvrige EU-lande.

Aftalen er en international aftale og et aftalekompleks med forskellige retsakter, der giver økonomisk aktive tyrkiske statsborgere med lovligt ophold ret til fortsat ophold på baggrund af beskæftigelse. Dette følger af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, af 19. september 1980. Aftalen indeholder også de såkaldte stand still-klausuler.

EU-Domstolen har i en lang række sager taget stilling til økonomisk aktive tyrkiske statsborgeres rettigheder efter aftalen, herunder i forhold til familiesammenføring.

EU-Domstolen afsagde den 2. september 2021 dom i sagen B mod Udlændingenævnet (C-379/20), hvor det blev fastslået, at

nedsættelsen af aldersgrænsen fra 18 år til 15 år for børn, der søger familiesammenføring, forfulgte et lovligt formål (at sikre en vellykket integration) og udgjorde en proportional begrænsning.

Relevante retskilder

Aftalekomplekset mellem EU og Tyrkiet udgøres af en hovedaftale ([Aftale om oprettelse af en associering mellem EØF og Tyrkiet af 1964](#)) og bl.a. følgende to retsakter:

- Associeringsaftalens [tillægsprotokol](#) af 23. november 1970, der i artikel 41, stk. 1, indeholder en såkaldt stand still-klausul vedrørende etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser. Stand still-klausulen medfører, at Tyrkiet og EU-landene ikke efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse må indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Danmark den 1. januar 1973, hvor Danmark blev medlem af EF (nu EU).
- [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80](#), der i artikel 13 indeholder en stand still-klausul vedrørende arbejdstagere og deres familiemedlemmer. Stand still-klausulen medfører, at Tyrkiet og EU-landene ikke efter ikrafttrædelsen af afgørelsen den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse i medlemsstaten efter de nationale regler herom.

Tyrkiske arbejdstagere, der endeligt har forladt arbejdsmarkedet mister den accessoriske opholdsret

Det fremgår af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, artikel 6, stk. 2, at årlig ferie, barselsorlov og fravær på grund af arbejdsulykker eller sygdom af kortere varighed ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse. Uforskyldte arbejdsløshedsperioder, der er behørigt konstateret af de kompetente myndigheder, og fravær af længere varighed på grund af sygdom er ikke, selv om de ikke ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse, til skade for de rettigheder, der er erhvervet gennem den forudgående beskæftigelsesperiode.

EU-Domstolen har statueret, at artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 tager sigte på at regulere forholdene for tyrkiske arbejdstagere, der er i beskæftigelse, eller som midlertidigt er uarbejdsdygtige. Bestemmelsen omfatter derimod ikke en tyrkisk statsborger, der endeligt har forladt arbejdsmarkedet i en medlemsstat, f.eks. fordi vedkommende har nået pensionsalderen, eller fordi den pågældende er blevet fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig, jf. EU-Domstolens dom af 6. juni 1995, sag C-434/93, Bozkurt, præmis 39.

I den seneste dom af 22. december 2022 i sagen X mod Udlændingenævnet (C-279/21) fastslog EU-Domstolen, at kravet i udlændingeloven om danskprøve som led i familiesammenføring i udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 6, ikke var proportionalt. Udlændingenævnet har i 2022 berosat en række sager som følge heraf.

Krav om økonomisk aktivitet for ret til ophold og det fortsatte ophold i Danmark

En økonomisk aktiv tyrkisk statsborger, som mister sin oprindelige opholdstilladelse i Danmark – f.eks. hvis den pågældendes opholdstilladelse som familiesammenført bliver inddraget på grund af samlivsophør – kan i visse tilfælde have ret til at blive meddelt en ny opholdstilladelse og fortsætte sit lovlige ophold her i landet. Dette følger af artikel 6, 1. led, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, som indebærer ret til fortsat ophold efter 1 års lovlig beskæftigelse i Danmark hos samme arbejdsgiver, men stand still-klausulerne har også betydning for, om en inddragelse bør undlades. Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indeholder i artikel 13 en stand still-klausul, som generelt forbyder indførelsen af enhver ny begrænsning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på den pågældende medlemsstats område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på den pågældende, da denne afgørelse trådte i kraft på denne medlemsstats område. Det er en betingelse, at den tyrkiske statsborger er økonomisk aktiv på inddragelsestidspunktet.

Udlændingenævnet tog i april 2022 stilling til en sag, hvor ansøgeren tilbage i 2005, på tidspunktet for inddragelsen af sin familiesammenføringstilladelse, var økonomisk aktiv, men senere blev arbejdsløs. Det var Udlændingenæv-

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, artikel 6,

1. led: Hvis den tyrkiske arbejdstager har haft lovlig beskæftigelse i Danmark i 1 år, har den pågældende ret til at fortsætte sit ophold i Danmark med henblik på beskæftigelse hos samme arbejdsgiver.

2. led: Hvis den tyrkiske arbejdstager har haft lovlig beskæftigelse i Danmark i 3 år, har den pågældende ret til at fortsætte sit ophold i Danmark med henblik på beskæftigelse og til at skifte arbejdsgiver efter eget valg. Den tyrkiske arbejdstager kan dog kun skifte arbejdsgiver, hvis der er tale om beskæftigelse inden for samme fag hos den nye arbejdsgiver, hvis den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra EU-landene har, respekteres, og hvis tilbuddet om arbejde er afgivet under normale vilkår og er registreret ved arbejdsmarkedsmyndighederne.

3. led: Hvis den tyrkiske arbejdstager har haft lovlig beskæftigelse i Danmark i 4 år, har den pågældende ret til at fortsætte sit ophold i Danmark med henblik på beskæftigelse og fri adgang til enhver form for lønnet arbejde i Danmark efter eget valg.

nets opfattelse, at stand still-klausulen ikke fandt anvendelse på tyrkiske statsborgere, der på tidspunktet for Udlændingenævnets prøvelse af sagen, var ophørt med at være økonomisk aktive.



Stand-still klausulerne tillægger ikke økonomisk aktive tyrkiske statsborgere ret til familiesammenføring

Domstolen har imidlertid fastslået, at betingelser for familiesammenføring kan udgøre en ny begrænsning i stand still-klausulens forstand.

Dette fastslog EU-Domstolen første gang i Dogan-dommen, hvor spørgsmålet om en sprogtest som betingelse for familiesammenføring blev prøvet (sag C-138/13).

Det er som udgangspunkt tilfældet, hvis den nationale lovgivning skærper betingelserne for familiesammenføring med tyrkiske arbejdstagere, som er lovligt bosiddende i den pågældende medlemsstat, i forhold til de betingelser, der fandt anvendelse på tidspunktet for ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80, dvs. i 1980, i det omfang betingelserne kan påvirke tyrkiske statsborgeres udøvelse af *økonomisk virksomhed i den pågældende medlemsstat*.

Beskæftigelsens ophør medførte de samme konsekvenser, uanset om opholdet havde grundlag i stand still-klausulen eller artikel 6. Når en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger varigt har forladt arbejdsmarkedet, kan den accessoriske opholdsret inddrages. Dette følger af EU-Domstolens dom i sagen C-434/93, Bozkurt. Det var Udlændingenævnets opfattelse, at dette også skulle gælde for økonomisk aktive tyrkiske statsborgere med ophold efter stand still-klausulerne. Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/38 og kan læses [her](#).

Udlændingenævnet tog i april 2022 også stilling til en sag, hvor ansøgeren i 2016 blev meddelt fortsat ret til ophold i Danmark på baggrund af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. Ansøgerens opholds- og arbejdstilladelse efter Associeringsaftalen m.v., jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, blev i 2019 nægtet forlænget, idet ansøgeren ikke længere var økonomisk aktiv.

Ansøgeren var invalideret på grund af en arbejdsskade og tilkendt førtidspension. Udlændingenævnet var enig i Udlændingestyrelsens afgørelse om ophør af opholdsret efter Associeringsaftalen.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/77 og kan læses [her](#).

Læs endvidere Københavns Byrets dom af 10. januar 2022 på side 54 vedrørende endeligt ophør af associeringsrettigheder efter artikel 6.

Stand still-klausulernes anvendelse på familiesammenføringsområdet og beskæftigelsesområdet

Udlændingenævnet har i 2022 i en række sager, bl.a. med udgangspunkt i national retspraksis, fastslået, at de gæl-

dende danske familiesammenføringsbetingelser i udlændingeloven finder anvendelse på tyrkiske statsborgere omfattet af Associeringsaftalen, da betingelserne anses for at bestå restriktionstesten (se [faktaboks](#)).

"Fra den 13. november 2009 og indtil Udlændingestyrelsens afgørelse af 1. juli 2014 havde XX [den tyrkiske statsborger] imidlertid ingen beskæftigelse i Danmark i henseende til Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, art. 6. Hans tilknytning til det lovlige danske arbejdsmarked må derfor anses som ophørt fra den 13. november 2009. På dette tidspunkt ophørte dermed også XX's [den tyrkiske statsborgers] rettigheder i henhold til Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, art. 6."

(Københavns Byrets dom af 10. januar 2022)

Østre Landsret har ved dom af 14. januar 2022 (U.2022.956) således fundet, at selvforsørgelseskravet, der er begrundet i hensynet til at sikre en vellykket integration og hensynet til de offentlige finanser, måtte anses for begrundet i et tvingende alment hensyn, der i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis kunne begrunde indførelse af nye restriktioner, jf. f.eks. Genc, sag C-561/13, og at selvforsørgelseskravet var egnet til at varetage disse hensyn. Østre Landsret tillagde det vægt, at det følger af udlændingelovens § 9, stk. 5, og forarbejderne hertil, at ansøgere efter en individuel vurdering kan undtages fra kravet, herunder navnlig såfremt den herboende ægtefælle som følge af handicap ikke har kunnet opfylde selvforsørgelseskravet. Kravet gik derfor ikke videre end nødvendigt. Landsretten henviste til EU-Domstolens dom i sag C-379/20 (B mod Udlændingenævnet), der blev afsagt i september 2021.

Stand-still klausulerne tillægger ikke økonomisk aktive tyrkiske statsborgere ret til familiesammenføring (fortsat)

Det følger endvidere af EU-Domstolens praksis, at en ny begrænsning i stand still-klausulens forstand kan være begrundet, hvis den pågældende nationale mere restriktive betingelse er begrundet i et tvingende alment hensyn og er proportional, dvs. hvis den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end nødvendigt for at nå formålet (restriktionstest).

I sagen X mod Udlændingenævnet, omtalt ovenfor, har EU-Domstolen i forhold til sprogkravet i udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 6, imidlertid haft en anden vurdering

Udlændingenævnet tog i maj 2022 stilling til en sag, hvor et barn søgte familiesammenføring første gang som 9-årig til sin herboende far, der havde opholdsret efter afgørelse nr. 1/80, hvor der i henhold til dagældende retsopfattelse, ikke blev taget stilling til sagen efter udlændingeloven. Den anden ansøgning om opholdstilladelse blev imidlertid først indgivet, da barnet var 16 ½ år gammel. Nævnet henviste til betragtningerne om vellykket integration i sagen B mod Udlændingenævnet til støtte for, at der ikke kunne tildeles en opholdstilladelse.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2022/116 og kan læses [her](#).

For så vidt angår beskæftigelsesområdet finder bestemmelsen i udlændingelovens § 9 p, stk. 1, 1. pkt., bl.a. anvendelse i sager vedrørende tyrkiske statsborgere, der påberåber sig stand still-klausulerne i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 eller tillægsprotokollen, i forhold til selvstændigt erhvervsdrivende og tjenesteydere. På beskæftigelsesområdet indebærer stand still-klausulerne, at de nationale regler, som skal finde anvendelse ved første indrejse for en tyrkisk statsborger, der agter at gøre brug af en økonomisk frihed, er de regler, som er mest lempelige siden ikrafttrædelsen af henholdsvis Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 og tillægsprotokollen og frem til i dag. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) har udarbejdet et [notat af 8. april 2016, der omhandler betydningen af Danmarks forpligtelser efter Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet i forhold til adgangen til at opnå opholds- og arbejdstilladelse](#)

[med henvisning til beskæftigelsesmæssige eller erhvervs-mæssige hensyn.](#)

"Udlændingenævnet henviser i den forbindelse til, at EU-Domstolen ved dommen C-379/20 B mod Danmark slog fast, at aldersgrænsen på 15 år i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, udgjorde en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 i Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet. Domstolen fandt dog, at begrænsningen imidlertid kunne begrundes i det formål, der består i at sikre en vellykket integration af de pågældende tredjelandstatsborgere, forudsat at de nærmere bestemmelser for gennemførelsen heraf ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål. EU-Domstolen lagde i den forbindelse vægt på, at de nationale myndigheder efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er forpligtet til at foretage en individuel vurdering af barnets situation og i hvert enkelt tilfælde tage hensyn til disse forhold. Udlændingenævnet henviser i den forbindelse til, at Udlændingestyrelsens afgørelse af 5. december 2012 netop indeholder en sådan indgående vurdering."

(Udlændingenævnets afgørelse, maj 2022)

Familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere - selvstændige rettigheder, men krav om lovligt ophold

Udlændingenævnet har i 2022 i en række sager fastslået, at artikel 7 ikke finder anvendelse over for tyrkiske statsborgere, der søger om opholdstilladelse til Danmark og endnu ikke har fået tilladelse til at opholde sig i Danmark på baggrund af familiesammenføring.

Udlændingenævnet tog i december 2022 bl.a. stilling til en sag om familiesammenføring, hvor artikel 7 var påberåbt. Udlændingenævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at det

Det følger af **Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, artikel 7**, at når den tyrkiske arbejdstager har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har den pågældendes familiedømmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst 3 år, og under forbehold af den fortrinsret som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, ret til at modtage enhver form for beskæftigelse, og efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst 5 år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

Efter artikel 7 stilles der krav om, at pågældende både skal være "familiedømmer" til en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i medlemsstaten, og at vedkommende har "fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat". De 2 betingelser i artikel 7 betyder, at familiedømmeren skal have opnået ret til at indrejse i medlemsstaten efter nationale regler – det vil i Danmark sige bl.a. efter udlændingeloven.

følger af artikel 7, stk. 1, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, at familiedømmeren til en tyrkisk arbejdstager skal have haft lovlig bopæl her i landet i mindst 3 år for at kunne påberåbe sig de rettigheder, der følger af denne bestemmelse. Udlændingenævnet lagde herefter lagt vægt på, at ansøgeren aldrig havde haft opholdstilladelse her i landet, hvorfor ansøgeren ikke havde opnået rettigheder efter artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2022/81 og kan læses [her](#).



2022

Ændret praksis for at give opsættende virkning i ægtefællesammenføringsager

Udlændingenævnet reviderede i februar 2022 nævnets praksis for, hvornår der gives opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, når der klages over Udlændingestyrelsens afslag på ægtefællesammenføring. Revisionen har bl.a. medført, at hovedparten af sådanne klager tillægges opsættende virkning, hvis parret har et eller flere fællesbørn, eller parret af andre grunde må anses for at have et beskyttelsesværdigt familieliv.

Opsættende virkning

Udlændingenævnet behandler bl.a. klager over Udlændingestyrelsens afslag på familiesammenføring. Det kan eksempelvis være sager, hvor en ægtefælle/samlever søger om opholdstilladelse med henblik på at bosætte sig hos sin herboende ægtefælle/samlever, herefter benævnt ægtefællesammenføringsager. Hvis en udlænding klager over et afslag på ægtefællesammenføring, kan Udlændingenævnet i visse situationer bestemme, at udlændingen må blive i Danmark under klagesagens behandling. Denne beslutning kaldes en afgørelse om opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Det er en forudsætning for, at Udlændingenævnet kan tillægge klagen opsættende virkning, at udlændingen opholder sig i Danmark.

En afgørelse om opsættende virkning i ægtefællesammenføringsager Afgørelsen beror på en skønsmæssig vurdering, og der foretages således i hvert enkelt tilfælde en konkret og individuel vurdering af de oplysninger, som Udlændingenævnet har til rådighed, herunder Udlændingestyrelsens afgørelse og det, der oplyses i klagen.

Udlændingenævnets praksis for at give opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen i ægtefællesammenføringsager er beskrevet i et offentliggjort notat med henblik på dels at sikre en ensartet praksis, dels at udlændinge og deres ægtefæller/samlever har mulighed for at gøre sig bekendt med denne praksis.

Revision af praksisnotat

I februar 2022 reviderede Udlændingenævnet dette notat om praksis for meddelelse af opsættende virkning i ægtefællesammenføringsager. Baggrunden for revisionen var at sikre, at Udlændingenævnets praksis for meddelelse af opsættende virkning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser bl.a. som følge af, at Udlændingenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en klage på daværende var mere end et år. Udlændingenævnets fokus ved revisionen har især været på de processuelle garantier, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i udlændingesager har indfortolket i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om ret til familie- og privatliv. Revisionen af notatet har bl.a. medført en lempeligere praksis

En afgørelse om opsættende virkning træffes efter udlændingelovens § 33 b, stk. 2, 1. pkt.:

"Stk. 2. Klage over en afgørelse, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 53 a, stk. 2, 5. pkt., kan kun tillægges opsættende virkning, hvis særlige grunde taler derfor.

i Udlændingenævnet i forhold til afgørelser om opsættende virkning, hvor udlændingen og den herboende ægtefælle/samlever har et mindreårigt fællesbarn. Tidligere skelnede Udlændingenævnet mellem, om udlændingen skulle udrejse til et land inden for eller uden for Europa, og udgangspunktet



var herefter, at en klage ikke blev tillagt opsættende virkning, hvis udlændingen skulle rejse til et land inden for Europa, selv om parret havde et eller flere mindreårige fællesbørn. Nu er udgangspunktet, at en klage tillægges opsættende virkning, hvis parret har et eller flere mindreårige fællesbørn, der opholder sig lovligt i Danmark. Hvis parret ikke har fællesbørn, men den kvindelige part er gravid med parrets fællesbarn, vil dette også indgå som et moment i vurderingen af, om der skal gives opsættende virkning.

Ligeledes giver Udlændingenævnet efter revisionen af notatet som udgangspunkt opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen i sager, hvor Udlændingestyrelsen i afslaget på ægtefællesammenføring har vurderet, at der er et beskyttelsesværdigt familieliv mellem udlændingen og dennes ægtefælle/samlever.

Udlændingenævnet giver fortsat som udgangspunkt ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen i klagesager vedrørende afslag på ægtefællesammenføring, hvis væsentlige forhold taler imod dette f.eks. hensynet til den offentlige orden kan eksempelvis være, at parrets ægteskab eller samliv er etableret med det hovedformål at opnå opholdstilladelse til udlændingen (proforma).

Det reviderede notat af 15. februar 2022 om praksis for meddelelse af opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside og kan læses [her](#).

Udlændingenævnets klagesagsbehandling:

Du kan læse mere om Udlændingenævnets klagesagsbehandling på Udlændingenævnets hjemmeside [her](#).

2022

FN's Handicapkonvention og indirekte forskelsbehandling

Udlændingenævnet har i 2022 afgjort 4 sager, hvor nævnet vurderede spørgsmålet, om afslag på familiesammenføring henholdsvis afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse udgjorde indirekte forskelsbehandling i strid med FN's Handicapkonvention.



FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), som Danmark har ratificeret den 13. juli 2009, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

- artikel 1, 2. pkt. - personer med handicap ifølge konventionen omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan forhindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med de andre.
- artikel 5, stk. 1 og 2 - deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for loven, og at andre uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven, samt at deltagerstaterne skal forbyde enhver diskrimination på grund af handicap.
- artikel 23, stk. 1 - deltagerstaterne skal træffe effektive og passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination af personer med handicap i alle forhold vedrørende ægteskab, familieliv, forældreskab og personlige forhold på lige fod med andre.

Formålet med Handicapkonventionen er at sikre, at personer med handicap kan få fuldt udbytte af menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder samt at fremme respekten og værdigheden hos personer med handicap.

Konventionen er bl.a. relevant for en udlændings mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, ægtefællesammenføring samt i forhold til ansøgning om opholdstilladelse af ganske særlige grunde efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ved vurdering af, om en person med handicap er udsat for forskelsbehandling i strid med Handicapkonventionen, skal det vurderes, om personen behandles ringere end en person uden handicap, der befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation.

Diskrimination er usaglig forskelsbehandling. Usaglig forskelsbehandling betyder, at en person af grunde, som ikke er saglige (dvs. nøgterne og objektive), bliver behandlet ringere end andre personer i en tilsvarende situation. Begrebet omfatter handlinger, der har til formål at diskriminere, også kaldet direkte diskrimination, men også handlinger, der har en diskriminerende effekt, såkaldt indirekte diskrimination.

Indirekte diskrimination finder sted, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer med f.eks. et handicap ringere end andre i tilsvarende situationer. Den indirekte forskelsbehandling kan dog være lovlig, hvis den pågældende bestemmelse, kriterium eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål – og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Udlændinge, der som følge af handicap ikke er i stand til at opfylde en eller flere betingelser, f.eks i forhold til en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, vil i overensstemmelse med konventionen ikke blive mødt med disse krav.

Det vil kun være de betingelser, som udlændingen grundet sit handicap ikke kan opfylde, som der vil blive undtaget fra. Andre krav, som ikke relaterer sig til udlændingens handicap, vil skulle opfyldes, ligesom det gælder for andre udlændinge.

Udlændingenævnets afgørelser

En tyrkisk statsborger fik afslag på ægtefællesammenføring, da hendes herboende ægtefælle inden for de seneste 3 år havde modtaget offentlig hjælp til forsørgelse

Ansøgeren søgte i juni 2017 om ægtefællesammenføring med referencen, der er tyrkisk statsborger. Det fremgik af sagen, at referencen i 2011 havde været ude for en arbejdsulykke, og han modtog herefter fra 2011 til 2014 sygedagpenge, og siden 2014 kontanthjælp, der udbetales efter lov om aktiv socialpolitik. Efter arbejdsulykken blev referencen diagnosticeret med whiplash-læsion og følger efter hjernekvæstelse, og Arbejdsskadestyrelsen vurderede i 2017, at han havde et erhvervsevnetab på 50 %, samt at hans erhvervsevnetab fortsat var uafklaret. Referencen var løbende i arbejdsprøvning i samarbejde med bopælskommunen med henblik på en afklaring af hans arbejdsevne. Udlændingestyrelsen meddelte i november 2017 ansøgeren afslag på ægtefællesammenføring, da referencen inden for de seneste 3 år forud for afgørelsen havde modtaget hjælp efter

lov om aktiv socialpolitik, jf. udlændingelovens § 9, stk. 5.

Afslaget blev påklaget til Udlændingenævnet, som i februar 2019 stadfæstede Udlændingestyrelsen afgørelse, da referencens arbejdsevne ikke var endeligt udredt i kommunalt regi, og det ikke kunne afvises, at referencen senere kunne komme i arbejde eller få fleksydelse og på den baggrund kunne opfylde selvforsørgelseskravet. Udlændingenævnets afgørelse blev i september 2018 indbragt for byretten, og sagen blev i april 2020 henvist til behandling i Østre Landsret.

Østre Landsret ophævede ved dom i januar 2022 Udlændingenævnets afgørelse fra februar 2019. Østre Landsret fandt, at referencens erhvervsevne ikke var endeligt afklaret, men at en håndhævelse af selvforsørgelseskravet kunne udgøre indirekte forskelsbehandling i strid med FN's Handicapkonventions artikel 5, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, hvis en stillingtagen til ansøgningen om ægtefællesammenføring skulle afvente et meget langvarigt afklaringsforløb. Østre Landsret fandt, at dette skøn ikke var foretaget af Udlændingenævnet, hvorfor landsretten hjemviste sagen til Udlændingenævnet.

På baggrund af Østre Landsrets dom genoptog Udlændingenævnet i februar 2022 sagen. Udlændingenævnet vurderede i genoptagelsessagen, at ansøgeren ikke på afgørelsestidspunkt burde meddeles afslag på opholdstilladelse under henvisning til, at referencen inden for de sidste 3 år havde modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og § 9, stk. 5. Udlændingenævnet lagde til grund, at referencen var omfattet af FN's Handicapkonvention. Udlændingenævnet konstaterede, at det i referencens sag ville udgøre indirekte diskrimination i strid med FN's Handicapkonventions artikel 5, stk. 1 og 2, og artikel 23, såfremt selvforsørgelseskravet i udlændingelovens § 9, stk. 5, blev stillet.



cen siden februar 2014 havde modtaget kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik som følge af arbejdsulykken i maj 2011, at referencen i det væsentligste medvirkede til og havde delta- get i et afklaringsforløb i flere bopælskommuner, at der på trods af dette endnu ikke forelå en endelig afklaring af referen- cens fremtidige muligheder for beskæftigelse, og at den mang- lende afklaring i det væsentligste syntes at bero på bopæls- kommunens forhold.

Udlændingenævnet bemærkede endvidere, at ansøgeren havde indgivet ansøgningen om familiesammenføring i juni 2017, og at parret fra det tidspunkt, hvor kommunen måtte visitere refe- rencen til fleksjob eller tilkende ham førtidspension, ville skulle vente yderligere 3 år, før betingelsen i udlændingelovens § 9, stk. 5, var opfyldt.

Udlændingenævnet tilbagesendte derfor sagen til Udlændinge- styrelsen med henblik på, at Udlændingestyrelsen kunne tage stilling til, om de øvrige betingelser for at meddele ansøgeren opholdstilladelse i Danmark var opfyldt.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemme- side som FAM/2022/14 og kan læses [her](#).

En statsborger fra Kosovo fik afslag på tidsubegrænset op- holdstilladelse, da han ikke opfyldte kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp i de sidste 4 år forud for indgivelsen af ansøgningen og indtil det tidspunkt, hvor der kunne gives tidsubegrænset opholdstilladelse

Udlændingenævnet ændrede i marts 2022 Udlændingestyl- sens afgørelse. Udlændingenævnet fandt, at ansøgeren ikke burde gives afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse under henvisning til, at han ikke opfyldte kravet om ikke at have mod- taget offentlig hjælp i de sidste 4 år forud for indgivelsen af an- søgningen og indtil det tidspunkt, hvor der kunne gives tidsube-

grænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Udlændingenævnet lagde til grund, at ansøgeren havde modta- get hjælp efter lov om aktiv socialpolitik i perioden fra juni 2010 til august 2020, og at ansøgeren led af et handicap omfattet af FN's Handicapkonvention, idet han var diagnosticeret med kro- nisk PTSD af svær grad.

Udlændingenævnet henviste i den forbindelse til, at ansøgeren medio april 2010 første gang fik humanitær opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, og at det ud fra de foreliggende oplysninger måtte antages, at han var indrejst i Danmark med sin sygdom, at ansøgeren var endeligt udredt af sin kommune i forhold til sin arbejdsevne, og at han ikke var i stand til at arbejde, idet han var blevet tilkendt førtidspension fra primo september 2020.

Udlændingenævnet fandt efter en konkret og individuel vurde- ring, at en håndhævelse af kravet om, at ansøgeren ikke måtte have modtaget offentlig hjælp, ville udgøre indirekte forskels- behandling i strid mod artikel 5 i FN's Handicapkonvention.

Udlændingenævnet lagde i den forbindelse vægt på varigheden af det afklaringsforløb, som ansøgeren havde gennemgået for- ud for, at han var blevet bevilget førtidspension, og at han efter afgørelsen om førtidspension ville skulle vente yderligere 4 år, før han ville kunne opfylde kravet i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, om ikke at have modtaget offentlig hjælp.

Udlændingenævnet lagde herefter vægt på, at ansøgeren sam- menlignet med en person uden et handicap ville skulle vente en uforholdsmæssigt lang periode, før han kunne få tidsubegræn- set opholdstilladelse, såfremt kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp blev opfyldt.





Udlændingenævnet fandt således efter en samlet og konkret vurdering, at kravet om, at ansøgeren ikke måtte have modtaget offentlig hjælp, ikke på afgørelsestidspunkt burde stilles, jf. udlændingelovens § 11, stk. 18.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som ERH/2022/26 og kan læses [her](#).

2022





EU-opholdsdokumenters retskonstaterende karakter

Udlændinges indrejse og ophold i Danmark er overordnet set reguleret dels i de nationale regler i udlændingeloven, dels i EU-retten. De relevante EU-regler findes navnlig i artikel 45 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område m.v. (opholdsdirektivet) sådan som dette og en række domme fra EU-Domstolen er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsen.

De nationale regler og EU-retten adskiller sig fra hinanden på et afgørende punkt ved, at de afgørelser, der træffes efter udlændingeloven, er retsstiftende, mens en opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen, er retskonstaterende.

Princippet om, at udlændingemyndighedernes udstedelse af EU-opholdsdokumenter er en retskonstaterende og ikke retsstiftende handling, har EU-Domstolen flere gange fastslået i sin praksis.

"Hvad angår tilbagekaldelsen af beviset for registrering har Domstolen fastslået, at retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af EF-traktaten hjemlede øjemed er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse. Udstedelse af opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat må således anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret, men hvorved medlems-

staten blot fastslår den individuelle stilling for en statsborger fra en anden medlemsstat i forhold til EU-rettens regler (jf. dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

Ligesom denne konstaterende karakter forhindrer, at en borgers ophold kan betegnes som ulovligt i henhold til EU-retten, alene af den grund, at vedkommende ikke har et opholdsbevis, er den dermed også til hinder for, at en unionsborgers ophold skal anses for lovligt i henhold til EU-retten, alene af den grund, at et sådant bevis er blevet gyldigt udstedt til vedkommende (jf. dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 54).

Som anført af generaladvokaten i punkt 42 i forslaget til afgørelse, finder denne løsning så meget desto mere anvendelse inden for rammerne af EUF-traktaten, hvilket i øvrigt er anført i 11. betragtning til direktiv 2004/38.

Der er derfor tillige knyttet en sådan konstaterende karakter til det bevis for registrering, som er omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2004/38, således at udstedelsen heraf ikke i sig selv kan skabe en berettiget forventning hos den berørte om ret til ophold i den pågældende medlemsstat."

(EU-Domstolens sag C-184/16, Petrea, præmis 32-35)

Kompetente myndigheder

Det er Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), som træffer afgørelser om udstedelse af opholdsdoku-



EU-opholdsbekendtgørelsens § 18, stk. 1:

"En unionsborger, der har haft lovligt ophold her i landet uafbrudt i 5 år, har ret til tidsbegrænset ophold her i landet, jf. dog stk. 2. Ingen af de bestemmelser, der er nævnt i kapitel 2 og 3, kan begrænse denne ret."

Efter stk. 3. stk. 1, nr. 2 finder bestemmelsen i stk. 1 tilsvarende anvendelse for: "Tredjelandssstatsborgere, der har haft lovligt ophold her i landet som familiemedlemmer til en hovedperson uafbrudt i 5 år."

menter til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne.

Når en udlænding får udstedt et opholdsdokument i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsens bestemmelser, skal dokumentet således forstås som en bekræftelse på, at den pågældende på ansøgningstidspunktet og på det foreliggende grundlag er omfattet af EU-reglerne. I modsætning til de opholdsdokumenter, som myndighederne udsteder i henhold til udlændingelovens bestemmelser, er EU-opholdsdokumentet således ikke en tilladelse, som den pågældende skal afvente at modtage for at kunne udøve sine rettigheder.

Unionsborgere og disses familiemedlemmer kan derfor som udgangspunkt frit indrejse i Danmark og med det samme udøve de rettigheder, som de er tillagt i medfør af EU-retten. Det vil sige, at de kan indrejse og tage ophold i Danmark og påbegynde beskæftigelse, studier mv. uden først at skulle opnå myndighedernes tilladelse hertil.

Udlændingen skal dog senest 3 måneder efter sin indrejse søge om et opholdsdokument, hvorved SIRI konstaterer, om den pågældende reelt er omfattet af EU-reglerne.

EU-opholdsbekendtgørelsens § 22, stk. 1, 1. pkt.:

Unionsborgere med ret til tidsbegrænset ophold efter denne bekendtgørelse skal med henblik på myndighedernes **konstatering** af denne ret ansøge om et registreringsbevis senest 3 måneder efter indrejsen, hvis opholdet forventes at vare mere end 3 måneder.

Der findes tilsvarende bestemmelser for henholdsvis unionsborgere med ret til ophold som familiemedlemmer i § 24, stk. 1, 1. pkt., og for tredjelandsfamiliemedlemmer i § 26, stk. 1, 1. pkt.

Udlændinge, som søger om indrejse og ophold i henhold til udlændingelovens bestemmelser, skal derimod afvente myndighedernes positive afgørelse, førend de kan siges at have opnået rettigheder, f.eks. ret til beskæftigelse.

Kan SIRI ikke konstatere, at en udlænding er omfattet af EU-reglerne, nægtes vedkommende udstedelse af opholdsdokument, og der fastsættes en udrejsefrist.

Tidsbegrænset opholdsret

Udlændinge, der på et hvilket som helst tidspunkt har opfyldt betingelserne for en tidsbegrænset opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen i Danmark uafbrudt i 5 år, vil have opnået tidsbegrænset opholdsret, uanset om vedkommende måtte have søgt om at få meddelt dette.

Det samme gør sig gældende for tredjelandssstatsborgere, der har haft opholdsret i Danmark efter EU-opholdsbekendtgørelsen som familiemedlemmer til en unionsborger.

Ved en ansøgning om tidsbegrænset opholdsret fra en tredjelandssstatsborger vil udlændingemyndighederne altid undersøge om den unionsborger, som en tredjelandssstatsborger afleder sin opholdsret fra, selv har opfyldt betingelserne for en opholdsret i den aktuelle periode.

Når retten ophører eller slet ikke har været til stede

En tidsbegrænset opholdsret i henhold til EU-reglerne er ikke betinget af udstedelsen af et opholdsdokument. Omvendt kan et EU-opholdsdokument heller ikke i sig selv udgøre et bevis for, at et ophold er i overensstemmelse med betingelserne i EU-opholdsbekendtgørelsen.



EU-opholdsbekendtgørelsen finder anvendelse på unionsborgere og deres familiedemedlemmer, som efter Den Europæiske Unions (EU's) regler om fri bevægelighed indrejser i Danmark, jf. bekendtgørelse om udlændinges adgang her til landet, og tager ophold her i landet. Det følger af EU-opholdsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.



I december 2022 stadfæstede Udlændingenævnet SIRI's afgørelse vedrørende en russisk statsborger med lettisk fremmedpas. Ansøgeren var fejlagtigt blevet anset som lettisk statsborger og havde flere gange fået udstedt et registreringsbevis i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsens regler, og i 2014 fik han udstedt tidsubegrænset opholdsbevis. Da SIRI i 2022 blev opmærksom på denne fejl, meddelte de afslag på hans seneste ansøgning om et registreringsbevis, ligesom der ikke blev taget stilling til eventuelle bevarelsesmuligheder m.m. i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsens bestemmelser.

Udlændingenævnet fandt ligesom SIRI, at idet han ikke var unionsborger og aldrig havde været det, havde han ikke på noget tidspunkt opfyldt betingelserne for en selvstændig opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen. Ansøgeren blev i stedet vejledt om at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens regler.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/101 og kan læses [her](#).

I november 2022 vurderede Udlændingenævnet i en afgørelse vedrørende en tredjelandsstatsborger ligeledes, at uanset at SIRI havde udstedt et EU-opholdskort som medfølgende familiemedlem til en unionsborger, så havde betingelserne for en opholdsret ikke været til stede på noget tidspunkt. Udlændingenævnet lagde særlig vægt på, at tredjelandsstatsborgeren ikke havde opholdt sig i Danmark sammen med unionsborgeren på et tidspunkt, hvor unionsborgeren havde en opholdsret i landet.

Udlændingenævnet udtalte bl.a.:

"Udlændingenævnet finder på den baggrund, at ansøgeren allerede på tidspunktet for udstedelsen af sit opholdskort i januar 2016 ikke havde en afledt opholdsret som familiemedlem efter EU-opholdsbekendtgørelsen."

Udlændingenævnet har hertil lagt vægt på, at det fremgår af det ansøgningsskema, som er udfyldt og underskrevet i januar 2021, at ansøgeren først indrejste i Danmark og følgelig tilsluttede sig sin ægtefælle, der er unionsborger i 2016, hvilket bekræftes af oplysningen i CPR om, at han indrejste i januar 2016, hvor ansøgernes ægtefælle ikke længere havde status som arbejdstager.

Det kan ikke føre til en ændret vurdering, at det i forbindelse med klagesagen er anført, at ansøgeren har haft lovligt ophold i Danmark i overensstemmelse med det opholdskort, han har fået udstedt.

Udlændingenævnet henviser i denne forbindelse til EU-Domstolens praksis, hvoraf det følger, at en myndigheds udstedelse af et opholdsbevis ikke skaber nogen ret, men blot er et udtryk for, at myndigheden konstaterer den pågældendes individuelle stilling, jf. dom af 14. september 2017 i sag C 184/16, præmis 32. Som følge af opholdsbevisets konstaterende karakter, kan ansøgerens ophold derfor ikke anses for lovligt alene med henvisning til det af SIRI udstedte opholdskort."

(Udlændingenævnets afgørelse, november 2022)

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2023/4 og kan læses [her](#).

Det samme var tilfældet i Udlændingenævnets afgørelse fra februar 2022. Ansøgeren fik i januar 2016 udstedt EU-opholdskort som familiemedlem til sin daværende ægtefælle, som havde fået udstedt registreringsbevis som arbejdstager efter EU-opholdsbekendtgørelsen. I november 2019 blev parret skilt. I december 2019 traf SIRI afgørelse om, at ansøgerens tidligere ægtefælle aldrig havde opfyldt betingelserne for et EU-retligt opholdsgrundlag i Danmark. Som konsekvens heraf havde ansøgeren heller aldrig haft en afledt opholdsret som familiemedlem.

"Udlændingenævnet henviser i denne forbindelse til EU-Domstolens praksis, hvoraf det følger, at en myndigheds udstedelse af et opholdsbevis ikke skaber nogen ret, men blot er et udtryk for, at myndigheden konstaterer den pågældendes individuelle stilling, jf. dom af 14. september 2017 i sag C 184/16, præmis 32. Som følge af opholdsbevisets konstaterende karakter, kan ansøgerens ophold derfor ikke anses for lovligt alene med henvisning til det af SIRI udstedte opholdskort."

(Udlændingenævnets afgørelse, november 2022)

Da ansøgeren aldrig havde haft et opholdsgrundlag, var ansøgeren ikke omfattet af EU-opholdsbekendtgørelsens bestemmelser om bevarelse af opholdsret som følge af skilsmisse eller på baggrund af personlige forhold og tilknytning til Danmark.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/94 og kan læses [her](#).

Såfremt betingelserne for en opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen ikke længere er opfyldt, vil opholdsretten således ophøre fra det givne tidspunkt, uanset om gyldighedsperioden på det opholdsdokument, der knytter sig til opholdsretten, ikke er udløbet, og uanset om udlændingemyndighederne måtte have konstateret ophøret.

Udlændingenævnet har i 2022 truffet afgørelse i en række sager, hvor princippet om EU-opholdsdokumenters retskonstaterende karakter har haft afgørende betydning for udfaldet. Sagerne vedrørte navnlig tredjelandsstatsborgere, der tidligere havde fået udstedt et EU-opholdsdokument i Danmark som medfølgende familiedokument til en unionsborger og som derefter ansøgte om opholdsret på et selvstændigt grundlag, særligt tidsubegrænset opholdsret.

Udlændingenævnet fandt bl.a. i en afgørelse fra oktober 2022, at det afgørende for, om betingelserne for ansøgerens opholdsret havde været opfyldt, afhang af, om betingelserne for unionsborgerfamiliemedlemmets opholdsret havde været opfyldt. Eftersom det ikke kunne dokumenteres, at unionsborgeren til stadighed havde haft reelt og faktisk ophold i Danmark, var betingelserne for dennes opholdsret og følgelig for ansøgernes opholdsret ikke længere til stede, hvilket i den konkrete sag be-

tød, at ansøgeren ikke havde opnået ret til tidsubegrænset opholdsret.

Ansøgeren gjorde gældende, at der ikke kunne træffes afgørelse om ophør af en afledt opholdsret med tilbagevirkende kraft, når unionsborgerens ret til ophold var ophørt, og at ansøgeren havde haft lovligt ophold i Danmark i overensstemmelse med det udstedte opholdskort.

Udlændingenævnet afviste dette med henvisning til EU-opholdsdokumenters retskonstaterende karakter og udtalte bl.a., at

"reglerne om ret til ophold efter EU-retten er konstaterende og ikke retsstiftende, hvorfor ansøgerens opholdsret ophører, når betingelserne for udstedelsen ikke længere er opfyldt. Udlændingenævnet finder, at betingelserne ikke har været opfyldt siden unionsborgerægtefællen udrejste. Desuden har Udlændingenævnet lagt vægt på, at udstedelsen af et opholdskort efter EU-opholdsbekendtgørelsen ikke i sig selv skaber en opholdsret, men i stedet er et udtryk for, at myndighederne på tidspunktet for udstedelsen har konstateret den individuelle retsstilling. Det følger bl.a. af EU-Domstolens dom af 14. september 2017 i sag C-184/16, Petrea. Udlændingenævnet finder på den baggrund ikke, at ansøgerens ret til ophold kan bevares, selvom udlændingemyndighederne først ved ansøgerens ansøgning om tidsubegrænset opholdsret konstaterer, at hans ret til ophold allerede ophørte i oktober 2017, idet et opholdskort ikke alene kan bevise et lovligt ophold."

(Udlændingenævnets afgørelse, oktober 2022)

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/97 og kan læses [her](#).

Betydningen af biologisk slægtskab til "andre familiemedlemmer" for opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen

I forbindelse med en konkret klage tog Udlændingenævnet i 2022 på ny stilling til, hvorvidt biologisk slægtskab til en unionsborgers "andre familiemedlemmer" er afgørende for, om der kan meddeles en afledt opholdsret efter EU-opholdsbekendtgørelsen.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (Opholdsdirektivet) artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, er gennemført i dansk ret senest ved bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2022 om ophold i Danmark for udlænding, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed (EU-opholdsbekendtgørelsen) § 3.

Det følger af EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 5:

§ 3 Ved familiemedlem forstås i denne bekendtgørelse,

....

5) En hovedpersons andre familiemedlemmer, hvis de i det land, de ankommer fra, forsørges af hovedpersonen eller er optaget i dennes hushold, eller

6) En hovedpersons andre familiemedlemmer, hvis alvorlige helbredsmaessige grunde gør det absolut nødvendigt, at hovedpersonen personlige plejer de pågældende

På baggrund af en konkret klage, hvor en svigermor søgte om opholdsret som medfølgende familiemedlem til en unionsborger efter EU-rettens regler, fandt Udlændingenævnet anledning til at foretage en nærmere undersøgelse af EU-opholdsbekendtgørelsens anvendelsesområde for så vidt angår familiemedlemmer, herunder særligt afgrænsning af personkredsen af "andre familiemedlemmer" i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 5 og 6.

Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) var i sin afgørelse kommet frem til det resultat, at svigermoren ikke kunne meddeles opholdsret som familiemedlem til sin svigerdatter, da der efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 5 og 6, måtte være krav om et biologisk slægtskab til unionsborgeren, der havde opholdsret i Danmark, førend et familiemedlem kunne aflede en opholdsret efter denne bestemmelse.

Udlændingenævnet havde i en enkelt sag tidligere været enige med SIRI's vurdering af betydningen af slægtskab, men fandt alligevel grund til at undersøge om udtrykket "andre familiemedlemmer" kunne fortolkes så restriktivt.

Udlændingenævnet foretog derfor en gennemgang af de relevante retskilder, herunder bl.a. opholdsdirektivets artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, litra a, EU-Domstolens sag C-83/11, Rahman m.fl. og EU-Kommissionen meddelelse af 2. juli 2009 til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF (KOM (2009) 313 endelig).



Kredsen af berettigede familiemedlemmer, som kan opnå en afledt opholdsret til en unionsborger, fremgår af opholdsdirektivets artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2. Der sondres i opholdsdirektivet mellem "nære familiemedlemmer" og "andre familiemedlemmer".

Hvor den første kategori har en umiddelbar ret til indrejse og ophold, afhænger retten hertil for den anden kategori af en konkret vurdering af relationen mellem familiemedlemmet og unionsborgeren ud fra de betingelser, der er opstillet i direktivet.

Opholdsdirektivet indeholder imidlertid ikke en nærmere beskrivelse af, hvordan udtrykket "andre familiemedlemmer" skal forstås, og hvilke familiemedlemmer der er omfattet af "andre".

Det fremgår af afsnit 2.1.3. i EU-Kommissionens udtalelse til Europa-Parlamentet og Rådet, at opholdsdirektivets artikel 3, stk. 2, litra a, "fastsætter ikke nogen begrænsninger for graden af slægtskab, når der refereres til "andre familiemedlemmer".

Dette må forstås således, at der skal bestå et egentligt slægtsforhold ved vurderingen af, om der kan opnås en afledt opholdsret efter EU-retten for denne personkreds, men ikke nærmere om hverken retligt eller biologisk slægtskab.

EU-Domstolens dom i Rahman m.fl., vedrørte en sag, hvor en svoger til en unionsborger søgte om opholdsret efter reglerne om fri bevægelighed for unionsborgere og deres familiemedlemmer.

EU-Domstolens sag C-83/11, Rahman m.fl. [\[link\]](#)

"21. Selv om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 således ikke forpligter medlemsstaterne til at anerkende en ret til indrejse og ophold for personer, der i bred forstand er familiemedlemmer, der forsørges af en unionsborger, forholdet det sig – som det fremgår af brugen af formen præsens indikativ, »skal lette«, i nævnte artikel 3, stk. 2 – ikke desto mindre således, at denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at give ansøgninger indgivet af personer, der står i et særligt afhængighedsforhold til en unionsborger, en vis fortrinsret i forhold til ansøgninger om indrejse og ophold fra andre tredjelandsstatsborgere

22. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 gøre det muligt for de personer, der er omhandlet i samme artikels stk. 2, første afsnit, at opnå en afgørelse om deres ansøgning, som er baseret på en grundig undersøgelse af deres personlige omstændigheder, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet. [...]

23. I forbindelse med nævnte undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder påhviler det, som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2004/38, den kompetente myndighed at tage hensyn til forskellige faktorer, som kan være relevante i det konkrete tilfælde, såsom den økonomiske eller fysisk afhængighed eller slægtskabet mellem familiemedlemmet og den unionsborger, som familiemedlemmet ønsker at ledsage eller slutte sig til. [...]

24. Henset såvel til den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke indeholder mere præcise regler som til brugen af udtrykket »i overensstemmelse med den nationale lovgivning« i direktivets artikel 3, stk. 2, må det konstateres, at hver medlemsstat har et vidt skøn med hensyn til valget af de faktorer, som der skal tages hensyn til. Værtsmedlemsstaten skal ikke desto mindre sørge for, at dens lovgivning indeholder kriterier, som er i overensstemmelse med den almindelige betydning af udtrykket »skal lette« og med de udtryk vedrørende afhængighedsforholdet, der er anvendt i nævnte artikel 3, stk. 2, og som ikke fratager denne bestemmelse dens effektive virkning. [...]"



Domstolen forholdt sig i dommen ikke til slægtskabet, men konstaterede derimod, at formålet med opholdsdirektivets artikel 3, nr. 2, er at opretholde familien som en enhed ved at lette indrejse og ophold for personer, der ikke betragtes som "nære familiemedlemmer", og hvor der forekommer en tæt og stabil familiemæssig tilknytning til unionsborgeren på grund af nogle bestemte faktiske omstændigheder såsom en økonomisk afhængighed som fortolket i dommens præmis 22-24.

Desuden bemærkede EU-Domstolen, at det i sagen tilkom den forelæggende domstol at efterprøve, om svogeren var blevet forsørget af unionsborgeren i det land, han kom fra.

På den baggrund fandt Udlændingenævnet, at udtrykket "andre familiemedlemmer" ikke kan fortolkes så restriktivt, at en ansøger er udelukket fra bestemmelsens anvendelsesområde, hvis der ikke består et biologisk slægtskab mellem ansøgeren og unionsborgeren. Det må således altid bero på en konkret og individuel vurdering, om der foreligger økonomisk eller fysisk afhængighed af unionsborgeren.

Udlændingenævnet hjemviste derfor den konkrete sag til SIRI, ligesom Udlændingenævnet genoptog og hjemviste den lignende tidligere sag til fornyet vurdering i SIRI med henblik på, at SIRI kunne tage stilling til, hvorvidt betingelserne i EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 5 og 6, var opfyldt.



Ansøgninger om opholdsret som udstationerede efter EU-reglerne blev anset som forsøg på omgåelse af nationale regler

Udlændingenævnet stadfæstede i 2022 en række afgørelser vedrørende tredjelandsskatsborgere, som havde søgt om udstedelse af EU-opholdskort som udstationerede. I flere af sagerne vurderede Udlændingenævnet, at der var tale om forsøg på misbrug af EU-opholdsreglerne med henblik på at omgå de nationale regler om krav om arbejdstilladelse.

Retten til fri udveksling af tjenesteydelser i TEUF artikel 56 udgør en af EU-rettens grundlæggende økonomiske rettigheder. Herefter har en tjenesteyder, som er etableret i én medlemsstat, ret til at levere sine tjenesteydelser i en anden medlemsstat.

Som konsekvens af retten til fri udveksling af tjenesteydelser har en tjenesteyder i én medlemsstat også ret til at udstationere sine ansatte – uanset nationalitet – i en anden medlemsstat i forbindelse med leveringen af en tjenesteydelse. Der kan derfor som udgangspunkt ikke stilles krav om arbejdstilladelse efter nationale regler.

I udstationeringsdirektivet er fastsat en række regler og definitioner vedrørende udstationerede arbejdstagere og deres udenlandske arbejdsgivers rettigheder og pligter. I direktivets artikel 2, stk. 1, er en udstationeret arbejdstager defineret som "enhver arbejdstager, der i en bestemt periode udfører arbejde på en anden medlemsstats område end den, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde".

EU-Domstolen har i en række domme udtalt sig om bl.a. tjenesteydelsesbegrebet i TEUF og forholdet til udstationeringsdirektivet. Der kan f.eks. henvises til EU-Domstolens afgørelser i sagerne Vander Elst (sag C-43/93), Vicoplus (sag C-307/09), Rush Portuguesa (C-113/89), Kommissionen mod

Luxembourg (sag C-445/03) og Essent (C-91/13).

Retten til ophold i Danmark som udstationeret tredjelandsskatsborger fremgår af EU-opholdsbekendtgørelsens § 8, stk. 2.

Betingelserne for udstedelse af opholdskort som udstationeret tredjelandsskatsborger fremgår af EU-opholdsbekendtgørelsens § 25. Ved vurderingen af, om betingelserne er

Relevante retskilder

TEUF er Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde: EUF-traktaten

Udstationeringsdirektivet er Europa-Parlamentet og Rådets Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 senest ændret ved LOV nr. 1939 af 15/12/2020 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser: Udstationeringsdirektivet

EU-opholdsbekendtgørelsen er bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed: EU-opholdsbekendtgørelsen

Relevante EU-domme kan findes på EU-Domstolens hjemmeside: <https://curia.europa.eu/>.

opfyldt, skal der altid foretages en samlet konkret og individuel vurdering af de foreliggende oplysninger.

For at få udstedt opholdskort efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, er det en betingelse, at der bl.a. fremlægges dokumentation for, at tredjelandstatsborgeren er fast beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat (EU-virksomheden), og at vedkommende inden udstationeringen har opholds- og arbejdstilladelse i virksomhedslandet.

Endvidere skal der fremlægges dokumentation for, at tredjelandstatsborgeren kan vende tilbage til sit hjemland eller til virksomhedslandet efter endt udstationering.

Derudover skal der foreligge dokumentation i form af en udstationeringsaftale mellem tredjelandstatsborgeren og EU-virksomheden, hvorefter det klart fremgår, hvilken ydelse, der skal leveres i Danmark, og i hvilken periode.

Endelig er det en betingelse, at der fremlægges dokumentation for, at der er indgået aftale om levering af tjenesteydelse mellem EU-virksomheden og en dansk virksomhed eller privatperson i Danmark, samt dokumentation for eventuelle relevante aftaler med underentreprenører.

En tjenesteydelse i EU-retten forstand kendetegnes bl.a. ved at være en konkret og afgrænset arbejdsopgave, som

EU-opholdsbekendtgørelsen

§ 8, stk. 2. En tredjelandstatsborger, der er udstationeret her i landet med henblik på at levere en tjenesteydelse på vegne af en tjenesteyder, der er etableret i EU, EØS eller Schweiz, har ret til ophold her i landet ud over de 3 måneder, der følger af udlændingelovens § 2, stk. 2.

§ 25. Tredjelandstatsborgere, der som udstationerede har ret til tidsbegrænset ophold efter § 8, stk. 2, skal med henblik på myndighedernes konstatering af denne ret ansøge om et opholdskort senest 3 måneder efter indrejsen, hvis opholdet forventes at vare mere end 3 måneder.

Stk. 2. Opholdskort efter stk. 1 indeholder betegnelsen »Opholdskort for udstationeret tredjelandstatsborger« og udstedes for varigheden af den pågældendes påtænkte ophold.

Stk. 3. Udstedelse af opholdskort som nævnt i stk. 2 forudsætter, at tredjelandstatsborgeren til dokumentation for sin opholdsret som udstationeret foreviser:

- 1) Gyldigt pas.
- 2) Dokumentation for at have fast beskæftigelse hos en tjenesteyder, der er etableret i EU, EØS eller Schweiz.
- 3) Dokumentation for sit arbejde her i landet.
- 4) Dokumentation for sin ret til ophold og arbejde i det land, hvori tjenesteyderen er etableret.
- 5) Dokumentation for sin mulighed for at vende tilbage til hjemlandet eller til det land, hvori tjenesteyderen er etableret, efter levering af tjenesteydelsen.

§ 35, stk. 1. Udstedelse af registreringsbevis eller opholdskort kan nægtes, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger det. Tilsvarende gælder, hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, herunder i kraft af et proformaægteskab.





EU-virksomheden udfører for den danske virksomhed i en tidsbegrænset periode mod en på forhånd aftalt økonomisk modydelse.

Endvidere er en tjenesteydelse kendetegnet ved, at det er EU-virksomheden, der har ansvaret for udførelsen af opgaven, og som typisk selv vil instruere de udstationerede medarbejdere i forbindelse med leveringen af tjenesteydelsen, ligesom det er EU-virksomheden, der bærer ansvaret, hvis tjenesteydelsen ikke leveres tilfredsstillende.

EU-Domstolen har i en række domme fastslået, at også tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, hvor den udstationerede tredjelandsstatsborger udfører arbejdsopgaverne under kontrol og ledelse af den virksomhed, som *modtager* tjenesteydelsen, udgør en tjenesteydelse i EU-rettens forstand.

EU-Domstolen har imidlertid også udtalt, at i tilfælde, hvor EU-virksomhedens tilrådighedsstillelse af arbejdskraft udgør selve formålet med tjenesteydelsen – og ikke blot et accessorium til en konkret tjenesteydelse – kan medlemsstaterne efter omstændighederne stille krav om arbejdstilladelse.

Medlemsstaterne har i den forbindelse ret til at kontrollere, at

”En medlemsstat kan imidlertid kontrollere, at en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og som på medlemsstatens område udstationerer arbejdstagere fra et tredjeland, ikke benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser med et andet formål end at udføre den pågældende ydelse”

(EU-Domstolens sag C-91/13, Essent, præmis 52).

EU-virksomheder ikke benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser med et andet formål end at levere en konkret tjenesteydelse, f.eks. med det formål at opnå adgang til arbejds-markedet i medlemsstaten.

At medlemsstaterne kan indføre begrænsninger i retten til fri udveksling af tjenesteydelser, bunder i EU-rettens tvingende almene hensyn til at undgå forstyrrelser på medlemsstaternes arbejdsmarkeder.

Udstedelse af opholdskort efter § 8, stk. 2, kan nægtes, hvis det på baggrund af sagens samlede oplysninger og dokumentation vurderes, at ansættelsesforholdene og aftalen om leveringen af tjenesteydelsen alene har til formål at opnå adgang til arbejdsmarkedet i medlemsstaten og derved omgå de nationale regler i udlændingeloven om krav om arbejdstilladelse. Dette følger af bl.a. EU-opholdsbekendtgørelsens § 35, stk. 1, hvorefter der kan meddeles afslag på udstedelse af opholdskort, hvis der er tale om misbrug.

Udlændingenævnets afgørelser

Udlændingenævnets afgørelser i 2022 vedrørte navnlig tredjelandsstatsborgere, der som håndværkere var





"Udlændingenævnet finder, at det forhold, at ansøgeren blev udstationeret til Danmark blot 4 dage efter sin ansættelse og inden underentrepriseaftalens indgåelse, og at arbejdsopgaverne i udstationeringsaftalen er meget bredt formuleret, taler for, at formålet med ansøgerens ansættelse og udstationering alene var at blive sendt til Danmark for at opnå adgang til arbejdsmarkedet."

(Udlændingenævnets afgørelse, juni 2022)

indrejst i Danmark for at udføre arbejde i forbindelse med byggeprojekter. Udlændingenævnet afgjorde også en sag, hvor tredjelandssstatsborgeren var indrejst for at levere gods i Danmark som chauffør.

Ved vurderingen af, om ansøgerne opfyldte betingelserne som udstationerede efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, foretog nævnet i alle tilfælde en konkret og individuel vurdering af sagens oplysninger og dokumenter. I flere sager fandt Udlændingenævnet, at forholdene samlet set medførte en antagelse om, at formålet med udstationeringen alene havde været at opnå adgang til det danske arbejdsmarked og at omgå udlændingelovens regler om arbejdstilladelse. Udlændingenævnet stadfæstede på den baggrund SIRI's afgørelser med henvisning til, at der var tale om misbrug af EU-reglerne, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 35, stk. 1.

Som eksempel på forhold, som Udlændingenævnet lagde vægt på i disse sager, kan nævnes følgende:

- Udstationeringsaftalen var formuleret meget bredt eller indeholdt ukonkrete arbejdsopgaver og havde nærmere karakter af udleje af ren arbejdskraft. F.eks. "arbejdsopgaver relateret til byggeri og generelle renoveringsopgaver" og "levering af håndværksarbejde af enhver art".
- Ansøgeren havde udført arbejdsopgaver i Danmark, som ikke var omfattet af aftalen om levering af tjenesteydelser.
- Ansøgeren var blevet ansat i EU-virksomheden umiddelbart i forbindelse med eller få dage inden udstationeringen til Danmark.
- EU-virksomheden og den danske virksomhed havde ikke indgået aftale om en fast pris for leveringen af tjenesteydelsen.

- Divergerende oplysninger vedrørende f.eks. navne og datoer, herunder varigheden af ansøgerens ansættelse i EU-virksomheden eller varigheden af udstationeringsperioden.

"Udlændingenævnet finder, at det forhold, at ansøgeren blev udstationeret til Danmark blot 4 dage efter sin ansættelse og inden underentrepriseaftalens indgåelse, og at arbejdsopgaverne i udstationeringsaftalen er meget bredt formuleret, taler for, at formålet med ansøgerens ansættelse og udstationering alene var at blive sendt til Danmark for at opnå adgang til arbejdsmarkedet."

(Udlændingenævnets afgørelse, juni 2022)

Eksempler på Udlændingenævnets afgørelser vedrørende udstationerede tredjelandssstatsborgere er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/20, EU/2022/21 og EU/2022/22 og kan læses [her](#).

2022

Udvisning af unionsborgere på grund af kriminalitet



I 2022 traf Udlændingenævnet afgørelse i 2 sager om udvisning med indrejseforbud af en unionsborger, som havde begået kriminalitet i Danmark herunder overtrådt lov om euforiserende stoffer. Udlændingenævnet fandt i begge sager, at unionsborgerens adfærd efter en samlet vurdering udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og udvisning derfor ikke var uforenelig med EU-reglerne

Det følger af udlændingelovens § 26 b, at udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kun kan ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

EU-rettens almindelige forrang er desuden afspejlet i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om bl.a. udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Hvornår kan en unionsborger udvises?

Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kan udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Opholdsdirektivets artikel 27-33 indeholder de nærmere regler om medlemsstaternes muligheder for at begrænse retten til

indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Ved administrativ udvisning af en unionsborger skal det indgå i vurderingen, om den administrative udvisning kan anses for proportional og forenelig med EU-retten, herunder reglerne om fri bevægelighed.

Af praksis fra EU-Domstolen følger bl.a., at undtagelsesbestemmelser til den frie bevægelighed skal fortolkes snævert, og at medlemsstaternes udvisning af unionsborgere under henvisning til den offentlige orden forudsætter, at der aktuelt

EU-opholdsbekendtgørelsen

§ 37. Ved afgørelse om ophør af opholdsret i medfør af denne bekendtgørelse og ved afgørelse om afvisning eller udvisning efter udlændingeloven af unionsborgere eller deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal der tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, den pågældendes sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet samt andre relevante hensyn.

Stk. 2. Der må ikke træffes afgørelse om udvisning vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, når de har opnået ret til tidsbegrænset ophold her i landet, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

foreligger en "virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn", jf. f.eks. sag C-348/91, Donatalla Calfa, præmis 25. Ved vurderingen af, om der kan ske udvisning, skal der overordnet set ske en vægtning af udlændingens ret til fri bevægelighed over for karakteren og grovheden af det udøvede kriminelle forhold, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2.

Ved vurderingen af den kriminelle handling skal det tillægges betydning, om forholdet har en professionel karakter, eller om der er tale om en spontan handling, herunder ved inddragelse af, om forholdet er begået i forening med andre personer, om forholdet er begået ved anvendelse af hjælpemidler, og om det kan lægges til grund, at formålet med indrejsen i Danmark var at begå kriminalitet. Det fremgår af "[Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensynet til den offentlige orden](#)" af 30. juni 2011 udarbejdet af det daværende Ministeri-

Opholdsdirektivets artikel 27

"1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes."

Europa-Kommissionens meddelelse af 2. juli 2009 (KOM (2009) 313)

"Personer kan kun få deres rettigheder begrænset, hvis deres personlige adfærd udgør en trussel, dvs. at der er sandsynlighed for, at de skader den offentlige orden eller sikkerhed alvorligt.

En trussel, der kun er potentiel, er ikke **reel**. Truslen skal være **umiddelbar**. Tidligere adfærd må kun tages i betragtning, når der er sandsynlighed for, at personen gentager sine strafbare handlinger. Truslen skal være tilstedeværende på det tidspunkt, hvor den restriktive foranstaltning vedtages af de nationale myndigheder eller efterprøves af retsinstanser. Strafudsættelse udgør en vigtig faktor for vurderingen af truslen, da det tyder på, at den pågældende person ikke længere udgør en konkret fare".

"**En tidligere straffedom** må kun tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden. Myndighederne skal basere deres beslutning på vurderingen af den pågældende persons adfærd i fremtiden. Antallet og typen af domme, som den pågældende person tidligere er idømt, og i særdeleshed de begåede lovovertrædelsers grovhed og hyppighed udgør et væsentligt element i denne vurdering. Det er yderst vigtigt at tage hensyn til risikoen for ny kriminalitet, men det er ikke tilstrækkeligt, at der er en svag mulighed for nye overtrædelser".

Link: [EN \(europa.eu\)](http://europa.eu)



um for Flygtninge, Indvandrere og Integration, at det Det fremgår endvidere af notatet, at det skal inddrages i vurderingen, hvorvidt forholdet er af tilfældig karakter og har en begrænset skadevirkning. Endelig kan risikoen for gentagelse samt relevante tidligere domme inddrages, idet det imidlertid skal iagttages, at sidstnævnte ikke alene kan begrunde udvisning, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2.

Efter gældende praksis kan en unionsborger, som har begået kriminalitet, som udgangspunkt udvises i følgende tilfælde:

- når unionsborgeren over for politiet har erkendt eller er blevet pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til overtrædelse af bestemte kriminalitetsformer (f.eks. berigelseskriminalitet)
- når udlændingen tidligere er dømt for sådanne kriminalitetsformer.

Udlændingenævnets afgørelser

Udlændingenævnet traf i 2022 afgørelser i 2 sager om udvisning med indrejseforbud af EU-borgere, som under opholdet i Danmark havde begået forskellige former for berigelseskriminalitet. I begge sager blev de antruffet af politiet i forbindelse med et butikstyveri og gjorde følgende forhold sig gældende:

- de erkendte begge at have begået butikstyveriet og vedtog bøden i de konkrete sager
- begge var tidligere sigtet for butikstyveri og havde vedtaget bøder for flere af forholdene
- I den ene sag var unionsborgeren dømt 6 gange for butikstyveri og havde vedtaget bøder i 3 af dem
- I den anden sag var unionsborgeren dømt 5 gange for bl.a. ulovlig omgang med hittegoods og butikstyveri.

Begge erkendte desuden at være i besiddelse af euforiserende stoffer med henblik på videresalg, men dette tillagde Udlændingenævnet ikke selvstændig vægt, da der var tale om en førstegangsovertrædelse.

Udlændingenævnet traf i begge sager afgørelse om udvisning af unionsborgeren med et 2-årigt indrejseforbud, idet nævnet vurderede, at de begge udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, da det er en grundlæggende samfundsinteresse at kunne beskytte sig mod tyveri. Udvisningerne ansås derfor ikke for uforenelige med EU-reglerne og dermed EU-Domstolens praksis vedrørende udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Udlændingenævnet lagde i begge sager bl.a. vægt på, at unionsborgerne gentagne gange havde været sigtet og straffet for ensartet berigelseskriminalitet, herunder butikstyveri, at de havde erkendt forholdene og havde vedtaget den udenretlige bøde, og at der derfor var grundlag for at antage, at begge ville begå lignende kriminalitet på ny.

Begge sager er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som VAU/2022/91 og VAU/2022/92 og kan læses [her](#).

2022



Betydningen af EU's arbejdstidsdirektiv i erhvervssager

I 2022 tog Udlændingenævnet for første gang stilling til, hvorvidt en ansøgers ansættelsesvilkår var i overensstemmelse med EU's arbejdstidsdirektiv. I den konkrete sag fandt Udlændingenævnet, at ansættelsesvilkårene ikke kunne anses for at være sædvanlige efter danske forhold, idet ansøgeren i flere perioder havde arbejdet i et omfang, som ikke var i overensstemmelse med arbejdstidsdirektivet.

Det er en grundlæggende betingelse for at blive meddelt opholds- og arbejdstilladelse i Danmark på baggrund af beskæftigelse, at løn- og ansættelsesvilkårene er sædvanlige efter danske forhold.

Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (arbejdstidsdirektivet) er implementeret i dansk lov, jf. lovbekendtgørelse nr. 896 af 24. august 2004 om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet. Direktivet er et arbejdsmiljødirektiv. Det fremgår af forarbejderne til loven, at direktivet indeholder nogle generelle bestemmelser, der skal sikre lønmodtagerne i forhold til arbejdstiden generelt. Direktivet har til formål at fastlægge nogle minimumsforskrifter for tilrettelæggelse af arbejdstiden og indeholder bl.a. et loft over den ugentlige arbejdstid.

Arbejdstidsdirektivgennemførelseslovens § 4

Den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode må ikke overstige 48 timer inkl. overarbejde. Perioder med årlig betalt ferie og perioder med sygeorlov medtages ikke i eller er neutrale i forhold til beregningen af gennemsnittet.

Udlændingenævnets afgørelse

I den konkrete sag havde ansøgeren haft opholds- og arbejdstilladelse i Danmark som kok efter beløbsordningen siden september 2016. Opholds- og arbejdstilladelsen var betinget af bl.a., at ansøgeren løbende arbejdede i overensstemmelse med de løn- og ansættelsesvilkår, som var blevet oplyst til SIRI.

Ansøgeren indgav i august 2020 rettidigt en ansøgning om forlængelse af sin opholds- og arbejdstilladelse efter beløbsordningen.

SIRI meddelte i oktober 2021 ansøgeren afslag på ansøgningen, idet betingelserne for ansøgerens opholds- og arbejdstilladelse ikke var overholdt, da han havde arbejdet for meget. SIRI henviste i den forbindelse til arbejdstidsdirektivet.

Det blev til støtte for klagen anført bl.a., at arbejdsgiverens eksterne lønadministrator fejlagtigt og systematisk havde indberettet forkert arbejdstid pr. måned for ansøgeren, at ansøgeren samt arbejdsgiveren havde været uvidende om fej-

len, og at ansøgerens periodevis overarbejde ikke kunne anses for usædvanlig efter danske forhold.

Udlændingenævnet lagde i sin afgørelse vægt på, at betingelserne for ansøgerens opholds- og arbejdstilladelse ikke var blevet overholdt, idet han ikke havde arbejdet i overensstemmelse med de løn- og ansættelsesvilkår, som fremgik af ansættelseskontrakten fra 2016, herunder at ansøgerens arbejdstid var 160 timer pr. måned ekskl. frokost på 30 minutter pr. arbejdsdag.

Udlændingenævnet lagde i den forbindelse vægt på, at det fremgik af ansøgerens lønsedler samt af elndkomst, at ansøgeren i flere perioder havde arbejdet mellem 180,55 timer og 282 timer om måneden.

Det forhold, at det fremgik af ansættelseskontrakten fra 2016, at overarbejde kunne forekomme, kunne ikke føre til en ændret vurdering. Udlændingenævnet lagde i den forbindelse vægt på, at ansættelsesvilkårene ikke kunne anses for at være sædvanlige efter danske vilkår, idet ansøgeren i flere perioder på 4 måneder havde haft en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på over 48 timer inkl. overarbejde.

Udlændingenævnet lagde desuden i afgørelsen vægt på, at det ikke var dokumenteret eller på anden måde sandsynliggjort, at den høje arbejdstid, som fremgik af ansøgerens lønsedler samt af elndkomst, skyldtes, at den eksterne lønadministrator ved en fejl havde indberettet en forkert arbejdstid.

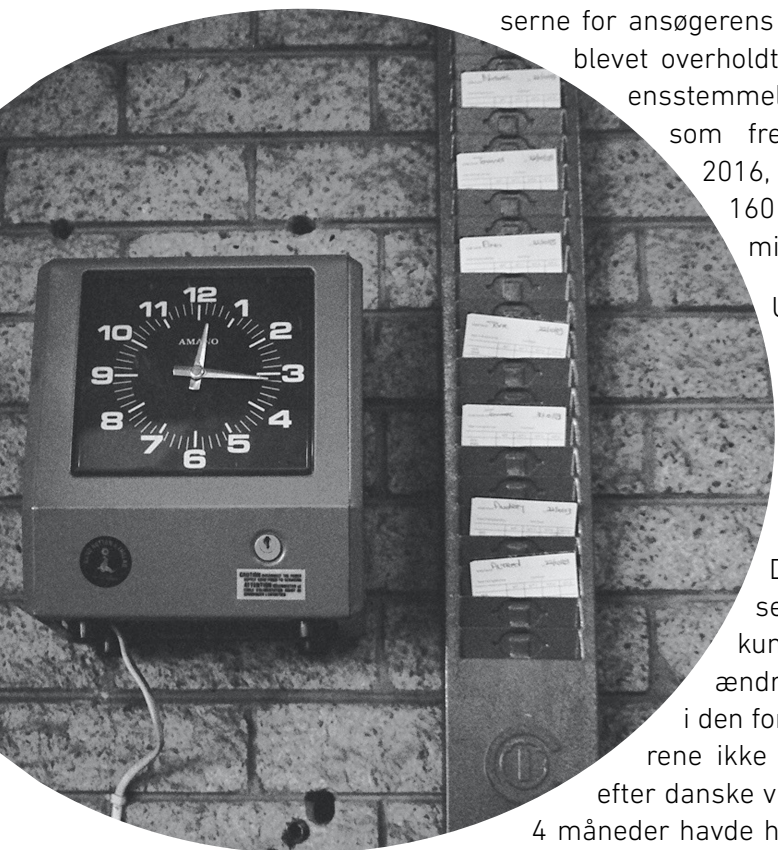
Udlændingenævnet lagde endvidere vægt på, at det er arbejdsgiverens ansvar at sikre, at den enkelte medarbejders

løn samt arbejdstid er registreret korrekt, at arbejdsgiveren ikke kunne fraskrive sig dette ansvar ved at uddelegere opgaven vedrørende lønadministration til en ekstern virksomhed, og at det måtte formodes, at ansøgeren havde haft kendskab til den registrerede arbejdstid, idet arbejdstiden fremgik af ansøgerens månedlige lønsedler, som blev tilsendt ham.

Udlændingenævnet stadfæstede derfor SIRI's afgørelse, og ansøgeren kunne derfor ikke få forlænget sin opholds- og arbejdstilladelse efter beløbsordningen.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som ERH/2022/28 og kan læses [her](#).

22



Ændret vurdering af kokkebeviser førte til genoptagelser i Udlændingenævnet



Udlændingenævnet genoptog i 2022 4 sager vedrørende kinesiske statsborgere, der havde ansøgt om opholdstilladelse efter beløbsordningen. Genoptagelserne skete på baggrund af ændringer i Nationalt ID-centers (NIDC) vurdering af kinesiske kokkebeviser.

Der var tale om sager, hvor Udlændingenævnet havde stadfæstet Styrelsen for International Rekruttering og Integrations (SIRI) afgørelser, da de "Occupational Qualification Certificates" (kokkebeviser), som ansøgerne indsendte som bevis for deres kokke kvalifikationer ikke kunne antages at være ægte, da de ikke kunne verificeres i den officielle kinesiske online-database for kokkebeviser.

NIDC's vurdering af kinesiske kokkebeviser

NIDC understøtter udlændingemyndighederne bl.a. ved dokumentundersøgelser, herunder ved ægthedsvurderinger af eksamensbeviser som f.eks. kokkebeviser, som fremlægges som bevis for en ansøgers kokke kvalifikationer.

På baggrund af NIDC's baggrundsoplysninger vedrørende vurdering af kokkebeviser, havde det hidtil været Udlændingenævnets praksis, at et kinesisk kokkebevis alene kunne lægges til grund for ansøgerens kvalifikationer, hvis det kunne verificeres i den officielle kinesiske online-database for bl.a. kokkebeviser.

Som følge af nye baggrundsoplysninger blev ægthedsvurderingen af kinesiske kokkebeviser ændret i efteråret 2021. Herefter kan det forhold, at et kinesisk kokkebevis ikke kan verificeres i databasen, ikke stå alene. Ændringen skyldes, at online-databasen kan indeholde såvel upræcis som urigtig information, og at det således ikke er alle ægte kokkebeviser, der er registeret i databasen, ligesom det ikke er alle registrerede kokkebeviser, der er ægte.

Det kinesiske erhvervskompetencesystem (the Occupational Qualification System) har til formål at sikre nationale standarder for kompetencer inden for en række erhverv, og hører under Ministeriet for Human Resources and Social Security. Systemet er opdelt i 5 kompetenceniveauer, hvor niveau 5 er det laveste niveau og 1 er det højeste. Der aflægges en test for hvert niveau, som organiseres af Myndigheden for Test af Erhvervskompetencer.

Udlændingenævnets genoptagelse af allerede stadfæstede kokkesager

En udlænding, der gerne vil til Danmark for at arbejde som kok, har bl.a. mulighed for at søge om opholdstilladelse efter beløbsordningen. Det forudsætter, at den pågældende har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse inden for et fagområde, hvor ansættelsen indebærer en årlig aflønning på mindst 448.000 kr. (2022 niveau). Det følger af udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 3.

I forbindelse med ansøgningen skal udlændingen vedlægge dokumentation, der er relevant for stillingen, herunder f.eks. dokumentation for relevant uddannelse og kvalifikationer. Udlændingens uddannelsesniveau kan have betydning for, om den løn, som vedkommende tilbydes, vurderes at være sædvanlig efter danske standarder. Det er endvidere relevant at vurdere de fremlagte dokumenters ægthed for at kunne vurdere, om ansøgningen er indgivet alene med det formål at få opholdstilladelse i Danmark.

I en række sager afgjort af Udlændingenævnet i 2021 havde kinesiske kokke som dokumentation for deres kvalifikationer fremlagt kokkebeviser.

Da kokkebeviserne ikke kunne verificeres i den nationale database, var nogle af ansøgerne alene af den årsag blevet meddelt afslag på opholdstilladelse eller havde fået inddraget deres opholdstilladelse efter beløbsordningen. Udlændingenævnet havde stadfæstet disse afgørelser.

Nogle afgørelser blev truffet under henvisning til udlændingelovens § 40, hvorefter det påhviler en udlænding at meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en opholdstilladelse kan meddeles. Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at såfremt en udlænding afgiver urigtige oplysninger eller erklæringer eller svigagtigt fortier oplysninger, kan udlændingen meddeles afslag på ansøgningen.

I andre sager blev der truffet afgørelse om inddragelse efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 1, hvorefter en opholdstilladelse kan inddrages, hvis den er opnået på baggrund af svig. I disse sager havde SIRI i forbindelse med bl.a. stikprøvekontrol, og efter at den pågældende havde fået opholdstilladelse, fundet ud af, at det fremlagte kokkebevis ikke kunne verificeres.

På baggrund af NIDC's nye baggrundsoplysninger vedrørende kinesiske kokkebeviser, genoptog Udlændingenævnet sagerne af egen drift og hjemviste 4 sager, der tidligere var blevet stadfæstet alene på baggrund af, at et indsendt kokkebevis ikke kunne verificeres i online-databasen. Sagerne blev hjemvist til fornyet vurdering i SIRI med henblik på, at National ID-Center kunne fortage ægthedsvurderinger ved tekniske undersøgelser af kokkebeviserne.



2022

Multiple-entry visum – hvor længe må man opholde sig i Danmark og de øvrige Schengenlande?



Her kan du se grafik over, hvilke lande der er med i Schengensamarbejdet:

[Schengenvisum - Consilium \(europa.eu\)](https://europa.eu)



Har en udlænding opholdt sig i Schengenområdet ud over de dage, som denne er meddelt visum for, kan pågældende pålægges karens på enten 3 eller 5 år. Udlændingenævnet tog i en konkret sag stilling til længden af en karenperiode som følge af et overstay.

Hvad er et Schengenvisum?

Et Schengenvisum er en tilladelse, der giver indehaveren ret til at indrejse og opholde sig i Danmark og de øvrige Schengenlande i en kort periode (højest 90 dage) pr. halvår. Statsborgere i visumpligtige lande skal have en sådan tilladelse for at kunne indrejse i Schengenområdet.

En liste over visumpligtige lande kan findes på www.nyidanmark.dk.

Disse lande er med i Schengensamarbejdet: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Island, Italien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

Hvad er et overstay?

Et visum giver indehaveren af visummet ret til at opholde sig i Schengenlandene i et bestemt antal dage (maksimalt 90 da-

ge) inden for en nærmere fastsat gyldighedsperiode. Visumets gyldighed fremgår af den visumsticker, der sættes i passet.

Visumindehaveren skal både overholde det fastsatte antal dage og den angivne gyldighedsperiode.

Ifølge udlændingelovens § 4 c, stk. 1, kan en udlænding som udgangspunkt ikke få visum i 3 år, hvis den pågældende efter indreisen opholder sig i Danmark eller et andet Schengenland uden fornøden tilladelse i op til en måned (30 dage) ud over det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum. Perioden udgør 5 år, hvis opholdet varer mere end en måned (30 dage) ud over det angivne tidsrum. Perioderne på henholdsvis 3 og 5 år regnes fra tidspunktet for udlændingens udrejse af Schengenområdet. Det betyder, at udrejsedagen medregnes, når karenperioden beregnes.

Beregning af 90 dages ophold ved multiple-entry visum

I de tilfælde, hvor en udlænding får udstedt et Schengenvisum, der er gyldigt for 90 dages ophold og for flere indrejser inden for f.eks. 1 eller 2 år, betyder det, at varigheden af et sammenhængende ophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende ophold i Schengenlandene ikke må overstige 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning. Dette fremgår af udlændingelovens § 4, stk. 1.

Gyldighedsperioden på et multiple-entry visum fremgår af

visumstickeren og kan være fra 6 måneder og indtil 5 år.

En udlænding må på et hvilket som helst tidspunkt have haft 90 dages ophold i Schengenområdet inden for de seneste 180 dage. Det betyder, at der er tale om en rullende beregning, der tager udgangspunkt i antallet af udlændingens opholdsdage inden for en periode på de seneste 180 dage.

Visumkalkulatoren – et værktøj til beregning af 90 dages ophold

I optællingen af de 90 dage inden for en periode på 180 dage skal alle ophold i Schengenlandene som udgangspunkt medregnes.

En udlænding, der har fået meddelt Schengenvikum for 90 dage med mulighed for flere indrejser og med en gyldighed på mellem 6 måneder og 5 år, vil varigheden af det tilladte ophold altid være max. 90 dage pr. 180 dage. Ind- og udrejsestemplerne i udlændingens pas danner grundlag for beregningen.

EU-Kommissionen har udarbejdet en visumkalkulator, som er et vejledende redskab til beregning af et visumophold og anvendes til beregning af, hvor mange dage en udlænding har opholdt sig eller har ret til at opholde sig i Schengenlandene inden for en periode på 180 dage.

Visumkalkulatoren er et vigtigt redskab, som anvendes af udlændingemyndighederne til at beregne et eventuelt overstay i forbindelse med et visumophold. Kalkulatoren udregner samtlige 180-dages perioder baseret på hver eneste udrejse dato. Det betyder, at hvis en udlænding har været på 3 visumophold i Danmark på ét år, vil kalkulatoren nå frem til, at den pågældende vil have 3 forskellige 180-dages perioder, da den automatisk regner 180 dage tilbage fra hver udrejse dato.

Karensreglerne er baseret på nationale regler og er ikke en del af Schengenreglerne. Visumkalkulatorens beregninger af opholdsperioder i Schengenområdet siger ikke noget om, hvorvidt en udlænding ifalder karens efter de danske regler.

Udlændingenævnets afgørelse i en konkret sag

I september 2022 stadfæstede Udlændingenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse vedrørende en statsborger fra Thailand, der var meddelt et 1-årigt multiple-entry Schengenvikum. Udlændingestyrelsen meddelte ansøgeren afslag på Schengenvikum til Danmark på baggrund af et overstay på 45 dage i forbindelse med ansøgerens tidligere visumophold fra 2019 til 2020. Hun havde haft et overstay på henholdsvis 4 dage, 38 dage og 3 dage under sine ophold. Udlændingestyrelsen havde foretaget en samlet beregning af ansøgerens samtlige overstays, som hun havde haft under flere 180-dages perioder, og nåede frem til, at hun samlet set havde haft et overstay på 45 dage. Udlændingestyrelsen meddelte på baggrund heraf ansøgeren en karensperiode på 5 år. Udlændingenævnet stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse, men valgte at nedsætte karensperioden fra 5 år til 3 år, idet Udlændingenævnet fandt, at ansøgeren alene havde haft et overstay på én dag.

Udlændingenævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at ansøgerens seneste visumophold skulle beregnes på baggrund af det seneste ophold inden for en 180-dages periode dage fra udrejsedatoen. Udlændingenævnet fandt således, at der ikke var hjemmel til at sammenlægge flere perioder med overstay, idet der udelukkende skulle lægges vægt på ansøgerens ophold i den seneste 180-dages periode regnet fra sidste udrejse dato. Udlændingenævnet fandt på baggrund heraf, at ansøgeren alene havde haft et overstay på én dag og ifaldt derfor kun en karensperiode på 3 år.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som VAU/2022/79 og kan læses [her](#).

Afghanistan-særloven

Der kan læses mere om evalueringsprocessen [her](#).

I første halvdel af 2022 behandlede Udlændingenævnet 27 klager over afslag på opholdstilladelse efter Afghanistan-særloven. Loven blev vedtaget for at beskytte personer, der i Afghanistan havde bistået de danske myndigheder m.v., og deres familier. Processen var usædvanlig fordi, alle klager skulle være færdigbehandlet senest den 1. juni 2022.

Som følge af USA og NATOs militære tilbagetrækning af alle internationale styrker fra Afghanistan over sommeren 2021 blev sikkerhedssituation i landet markant forværret.

Den 16. november 2021 vedtog Folketinget lov nr. 2055 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der i Afghanistan har bistået danske myndigheder m.v. (herefter særloven).

Lovforslaget kan læses [her](#).

Loven kan læses [her](#).

Lovens anvendelsesområde

Formålet med loven var at tilvejebringe et særligt og midlertidigt 2-årigt opholdsgrundlag for personer, der på forskellig vis i Afghanistan havde bistået danske myndigheder m.v., og deres medfølgende familier, så de pågældende under deres ophold i Danmark blev sikret de bedst mulige forudsætninger for hurtigt og effektivt at kunne fortsætte deres liv og aktivt blive en del af det danske samfund.

Særloven ophæves den 1. juni 2024. Af den grund skulle alle ansøgninger om opholdstilladelse være færdigbehandlet og meddelt udlændingen senest den 1. juni 2022. Hvis Udlændingestyrelsen havde meddelt udlændingen afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, skulle Udlændingenævnet således have færdigbehandlet en eventuel klagesag senest den 1. juni 2022.

Personer, der i Afghanistan havde bistået de danske myndigheder m.v.

Den personkreds, der var omfattet af loven som følge af, at de i Afghanistan havde bistået de danske myndigheder m.v., var lokalansatte, der havde haft et egentlig ansættelsesforhold på den danske ambassade i Kabul, uanset hvilke arbejdsopgaver de pågældende havde varetaget på ambassaden, eller om de havde haft direkte indflydelse på ambassadens arbejde.

Derudover var udlændinge, der havde haft anden arbejdsmæssig tilknytning til myndigheder på Udenrigsministeriets område i Afghanistan omfattet af loven, hvis deres arbejdsmæssige tilknytning i et vist omfang kunne sidestilles med en lokalansættelse. Dette kunne f.eks. være faglige rådgivere for Udenrigsministeriet, eller udlændinge, der var anvendt som tolke af Udenrigsministeriet.

Personer, der tidligere havde modtaget finansiel hjælp, regional relokation eller andet som led i tolkeaftalen (Aftale om Håndtering af situationen for tolke og andre lokalt ansatte i Afghanistan, 2013, og tilknyttede ændringer), kunne også gives opholdstilladelse efter særloven.



Derudover var udlændinge, som tidligere havde været lokalansatte af Forsvaret eller havde haft anden arbejdsmæssig tilknytning til myndigheder på Forsvarsministeriets område i Afghanistan, omfattet af loven.

Det betød bl.a., at der kunne gives opholdstilladelse til udlændinge, som i Afghanistan havde været lokalansatte af Forsvaret i forbindelse med den danske indsats i Afghanistan. I lighed med ordningen for de ambassadeansatte ville det ikke være afgørende, hvilke arbejdsopgaver den pågældende havde varetaget i forbindelse med sit ansættelsesforhold. Der kunne derfor også gives opholdstilladelse til f.eks. rengøringspersonale.

Loven omfattede således personer, som eksempelvis mod et vederlag havde udført konkrete opgaver for myndigheder på Forsvarsministeriets område. Derudover kunne der gives opholdstilladelse til tolke, der i Afghanistan var blevet anvendt af Forsvaret, men som havde været ansat af udenlandske myndigheder eller af andre årsager ikke havde haft et egentligt ansættelsesforhold til Forsvaret.

Personer, der lejlighedsvist havde udført håndværksmæssige ydelser for myndigheder på Forsvarsministeriets område, kunne ikke gives opholdstilladelse efter særloven.

En udlænding, der efter aftale med Udenrigsministeriet var indstillet som følge af sin tilknytning til NGO'er eller andre samarbejdspartnere i Afghanistan, der efter aftale med Uden-

rigsministeriet var blevet indstillet til at blive omfattet af bestemmelsen, kunne gives opholdstilladelse efter særloven.

Ligeledes kunne der gives opholdstilladelse til udlændinge, der efter aftale med Udenrigsministeriet var indstillet af FN, NATO eller EU.

Udlændingenævnet stadfæstede i maj 2022 en afgørelse om afslag efter særloven. Sagen vedrørte en familie, der var indrejst sammen i Danmark fra Afghanistan som følge af evakuering fra Kabul lufthavn.

Familien var blevet evakueret, fordi de afghanske styrker tillod familien adgang til lufthavnen som følge af børnenes helbredsproblemer. Børnene blev kort efter indrejsen i Danmark indlagt på hospitalet som følge af deres mave- og tarmproblemer. Der var ingen oplysninger i sagen om, at forældrene havde ydet bistand til den danske indsats i Afghanistan eller til internationale organisationer i Afghanistan og var heller ikke i familie med sådanne personer.

Udlændingenævnet vurderede derfor, at ingen af forældrene i Afghanistan havde bistået de danske myndigheder, og at ingen af ansøgerne kunne få opholdstilladelse som familiemedlemmer, da de ikke havde en familiemæssig tilknytning til en person, der i Afghanistan har bistået de danske myndigheder.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som SL/2022/40 og kan læses [her](#).

Familiemedlemmer

Særloven havde endvidere til formål at beskytte familiemedlemmer til personer, der i Afghanistan havde bistået danske myndigheder m.v. Derfor kunne myndige ægtefæller, faste samlevende, mindreårige børn og personer med familiemæssig





Afghanistan-særloven § 1

Stk. 1. Efter ansøgning kan der meddeles opholdstilladelse til en udlænding, som

- 1) er tidligere lokalansat på den danske ambassade i Kabul eller har haft anden arbejdsmæssig tilknytning til myndigheder på Udenrigsministeriets område i Afghanistan,
- 2) er tidligere lokalansat af Forsvaret eller har haft anden arbejdsmæssig tilknytning til myndigheder på Forsvarsministeriets område i Afghanistan,
- 3) efter aftale med Udenrigsministeriet er indstillet som følge af sin tilknytning til ngo'er eller andre samarbejdspartnere i Afghanistan eller
- 4) efter aftale med Udenrigsministeriet er indstillet af FN, NATO eller EU.

tilknytning til disse personer, hvis ansøgeren var beslægtet med den pågældende i op- eller nedstigende linje, i en periode af længere varighed havde delt husstand med den pågældende, eller måtte anses for at have været under den pågældendes forsørgelse også få midlertidig opholdstilladelse i Danmark efter loven.

Det var ikke en betingelse, at den udlænding, der havde bistået de danske myndigheder, faktisk havde fået en opholdstilladelse i Danmark. Der kunne således gives opholdstilladelse til familiemedlemmer, selvom den person, der havde bistået de danske myndigheder, f.eks. var afgået ved døden eller ikke kunne få opholdstilladelse som følge af hensyn til den offentlige orden.

I maj 2022 stadfæstede Udlændingenævnet en afgørelse om afslag på opholdstilladelse til en myndig person, der var indrejst i Danmark sammen med sin bror, og brorens familie, idet broren var indstillet til evakuering. Ansøgeren havde ikke ydet

bistand til den danske indsats i Afghanistan eller til internationale organisationer i Afghanistan, men havde imidlertid til Udlændingestyrelsen oplyst, at han havde delt husstand med sin bror.

Ansøgeren og ansøgerens bror havde ved samtaler med Udlændingestyrelsen i september 2021 og januar 2022 afgivet væsentlige divergerende oplysninger om bl.a. deres boligforhold, ansøgerens engelskundervisning, deres kontakt med andre familiemedlemmer og økonomiske forhold.

Udlændingenævnet vurderede derfor, at ansøgeren ikke kunne gives opholdstilladelse under henvisning til en familiemæssig tilknytning til en person, omfattet af særloven.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som SL/2022/52 og kan læses [her](#).

Afghanistan-særloven § 1

Stk. 2. Efter ansøgning kan der meddeles opholdstilladelse til én ægtefælle, én fast samlever eller et mindreårigt barn til en udlænding omfattet af stk. 1. Opholdstilladelse efter 1. pkt. kan ikke meddeles, hvis den pågældende ægtefælle eller faste samlever er mindreårig.

Stk. 3. Efter ansøgning kan der, jf. dog stk. 4, meddeles opholdstilladelse til en udlænding, der har familiemæssig tilknytning til en udlænding omfattet af stk. 1 eller 2, og som

- 1) er beslægtet med den pågældende i op- eller nedstigende linje,
- 2) i en periode af længere varighed har delt husstand med den pågældende eller
- 3) må anses for at have været under den pågældendes forsørgelse.





Personer, der var udelukket fra opholdstilladelse efter særloven

Udlændinge, der umiddelbart var omfattet af personkredsen i særloven, kunne imidlertid være udelukket fra at få opholdstilladelse efter loven.

Dette var tilfældet, hvis en udlænding måtte anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller hvis udlændingen var omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Derudover kunne en udlænding ikke gives opholdstilladelse efter særloven, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, talte derfor, såfremt udlændingen uden for landet var dømt for forhold, eller der var alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet havde begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22, 23 eller 24, eller der i øvrigt forelå omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i udlændingelovens kapitel 4.

En udlænding kunne heller ikke gives opholdstilladelse efter særloven, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, talte derfor, hvis udlændingen var indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen, eller udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse måtte antages at ville frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Udlændingenævnet har i en enkelt afgørelse vurderet, at en person, der i Afghanistan havde bistået de danske myndigheder m.v. var udelukket fra at få opholdstilladelse efter særloven.

Udlændingenævnet vurderede på baggrund af sagens oplysninger, at der var alvorlig grund til at antage, at ansøgeren uden for Danmark havde begået forhold omfattet af straffelovens § 244 eller § 245, og at ansøgeren for disse forhold ville være kunnet blevet udvist efter udlændingelovens § 22. Ansøgeren var derfor udelukket fra at få opholdstilladelse efter særloven, medmindre særlige grunde taler for.

Udlændingenævnet vurderede, at der ikke var særlige grunde, der talte for, at ansøgeren alligevel skulle have opholdstilladelse efter særloven.

Henset til sagens karakter er afgørelsen ikke offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside.

22

Ukraine-særloven

I 2022 behandlede Udlændingenævnet et stort antal klager over afslag på opholdstilladelse efter Ukraine-særloven. Loven blev vedtaget for at give personer, der som følge af de russiske væbnede styrkers invasion af Ukraine er fordrevet fra Ukraine, et opholdsgrundlag i Danmark.

Som følge af russiske væbnede styrkers militære invasion af Ukraine den 24. februar 2022 blev der den 4. marts 2022 indgået en aftale om lovgivning for fordrevne ukrainere.

Den 16. marts 2022 vedtog Folketinget lov nr. 324 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (herefter særloven).

Denne lov blev senest ændret ved lov nr. 831 af 14. juni 2022.

Lovforslaget kan læses [her](#).

Loven kan læses [her](#).

Lovens anvendelsesområde

Formålet med loven er at tilvejebringe et særligt og midlertidigt opholdsgrundlag for personer, der er fordrevet fra Ukraine, så der vil være mulighed for effektivt at yde en særlig indsats over for de personer, der er fordrevet fra Ukraine, uanset om de pågældende i øvrigt opfylder de almindelige betingelser for ophold efter udlændingelovens regler.

Formålet er også at undgå, at det danske asylsystem kommer under så stort et pres, at systemet ikke kan følge med, hvilket ville medføre en væsentlig ulempe for såvel de fordrevne fra Ukraine som andre, der søger om beskyttelse i Danmark.

Personer, der er fordrevet fra Ukraine

Den personkreds, der er omfattet af loven, er ukrainske statsborgere, eller flygtninge, der er fordrevet fra Ukraine og som udrejste af Ukraine den 1. februar 2022 eller senere eller opholdt sig eller havde opholdstilladelse i Danmark den 24. februar 2022.

Ved fordrevet forstås, at udlændingen måtte forlade eller ikke vil kunne vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold i henhold til EU-direktiv 2001/55/EF om midlertidig beskyttelse. Det er således EU-Rådet, og ikke de danske myndigheder, der træffer afgørelse om, hvornår den sikkerhedsmæssige situation i Ukraine betyder, at der ikke længere er mulighed for midlertidig beskyttelse efter direktivet.

Det er ikke afgørende, hvad der på tidspunktet for udrejsen fra Ukraine var begrundelsen for udrejsen. Der kan derfor gives opholdstilladelse efter særloven, såfremt udlændingen udrejste den 1. februar 2022 eller senere, selv om årsagen f.eks. var ferie- eller arbejdsrelaterede forhold.

For ukrainske statsborgere, der er udrejst den 1. februar 2022 eller senere, er det, ud over udrejetidspunktet en betingelse, at de havde bopæl i Ukraine.

Ved bopæl forstås i denne sammenhæng, at personen skal

have boet i Ukraine den 1. februar 2022 med henblik på et varigt ophold, uanset om de i en længerevarende periode, f.eks. på grund af arbejde, visse former for udstationeringer eller studieophold, måtte have opholdt sig uden for landet.

Ukrainske statsborgere og flygtninge, der er udrejst af Ukraine før den 1. februar 2022, er ikke omfattet af særloven som person, der er fordrevet fra Ukraine, medmindre de opholdt sig eller havde opholdstilladelse i Danmark den 24. februar 2022.

Ved ophold i Danmark forstås, at personen fysisk har opholdt sig i Danmark den 24. februar 2022. Det er uden betydning, hvilket opholdsgrundlag vedkommende havde på det pågældende tidspunkt.

Hvis en person havde opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens bestemmelser den 24. februar 2022, er det ikke en betingelse for at blive meddelt opholdstilladelse efter særloven, at udlændingen fysisk opholdt sig i Danmark den 24. februar 2022, såfremt ansøgeren i en midlertidig periode, f.eks. på grund af ferie, ikke befandt sig i Danmark.

Udlændingenævnet stadfæstede i august 2022 en afgørelse om afslag efter særloven. Sagen vedrørte en ukrainsk statsborger, der var udrejst af Ukraine i august 2021, og som senest var indrejst i Danmark i marts 2022.

Ansøgeren havde til sagen fremlagt sit pas, hvoraf det fremgik, at pågældende var indrejst i Tyrkiet primo august 2021 og

efterfølgende indrejst i Danmark i december 2021, hvorefter ansøgeren udrejste primo februar 2022 for derefter at genindrejse i Danmark i marts 2022.

Udlændingenævnet vurderede derfor, at ansøgeren ikke var omfattet af særloven, da ansøgeren ikke var udrejst af Ukraine den 1. februar 2022 eller senere, eller havde opholdt sig i Danmark den 24. februar 2022.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/42 og kan læses [her](#).

Ukraine-særloven § 1

Stk. 1. Efter ansøgning kan der meddeles opholdstilladelse til en udlænding, der er fordrevet fra Ukraine, i følgende tilfælde:

- 1) Udlændingen er ukrainsk statsborger og er den 24. februar 2022* eller senere udrejst af Ukraine, hvor den pågældende på tidspunktet for udrejsen havde bopæl.
- 2) Udlændingen havde den 24. februar 2022* status som flygtning i Ukraine og er den 24. februar 2022 eller senere udrejst af Ukraine.
- 3) Udlændingen er ukrainsk statsborger eller havde den 24. februar 2022 status som flygtning i Ukraine og opholdt sig eller havde opholdstilladelse i Danmark den 24. februar 2022.

Hvis ansøgeren har opholdstilladelse eller er statsborger i et andet land

En ansøgning om opholdstilladelse som person, der er fordrevet fra Ukraine, kan afvises, hvis udlændingen er statsborger i et andet land uden for Ukraine eller allerede har opnået opholdstilladelse i et andet land uden for Ukraine. For en udlæn-



ding, der den 24. februar 2022 havde status som flygtning, kan en ansøgning alene afvises, såfremt ansøgeren har opnået statsborgerskab eller opholdstilladelse uden for Ukraine og sit hjemland.

Hvis en ansøgning afvises betyder det, at der ikke foretages en realitetsbehandling af ansøgningen. Der foretages derfor ikke en vurdering af, om ansøgeren i øvrigt opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse som person, der er fordrevet fra Ukraine.



Udlændingenævnet stadfæstede i juli 2022 en afgørelse om afvisning efter særloven. Sagen vedrørte en ukrainsk statsborger, der havde permanent opholdstilladelse i Polen. Ansøgeren var udrejst af Polen til Danmark for at bo sammen med sine ukrainske døtre i Danmark.

Udlændingenævnet vurderede, at ansøgerens ansøgning om opholdstilladelse efter særloven skulle afvises, da hun ikke havde dokumenteret, at hun ikke længere havde en gyldig opholdstilladelse i Polen, eller at hendes opholdstilladelse var inddraget eller bortfaldet.

Udlændingenævnet vurderede, at det ikke kunne føre til en ændret vurdering, at ansøgeren bl.a. havde oplyst, at hun var separeret fra sin ægtefælle, der boede i Polen, og at hun derfor ikke havde et sted at være i Polen og ikke kunne få job i Polen.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/96 og kan læses [her](#).

Ukraine-særloven § 5

En ansøgning om opholdstilladelse efter § 1 kan afvises, hvis udlændingen er statsborger i et andet land uden for Ukraine eller allerede har opnået opholdstilladelse i et andet land uden for Ukraine. For en udlænding, der den 24. februar 2022 havde status som flygtning, kan en ansøgning alene afvises, såfremt ansøgeren har opnået statsborgerskab eller opholdstilladelse uden for Ukraine og sit hjemland.

Familiemedlemmer

Særloven har endvidere til formål at beskytte familiemedlemmer til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Derfor kan myndige ægtefæller, faste samlevende, og mindreårige børn til en person, der er fordrevet fra Ukraine få opholdstilladelse efter særloven. Personer, der har en nær familiemæssig tilknytning til en person, der er fordrevet fra Ukraine, og som forud for udrejsen fra Ukraine har delt husstand med den pågældende og må anses for at have været under den pågældendes forsørgelse, kan også få opholdstilladelse.

Derudover kan en udlænding, der har etableret et beskyttelsesværdigt familieliv med en person, der er fordrevet fra Ukraine, og som samlever på fælles bopæl med denne, få opholdstilladelse efter særloven.

Er ansøgeren efter den 24. februar 2022 ikke længere en del af hovedpersonens husstand eller ikke længere under hovedpersonens forsørgelse, er ansøgeren som udgangspunkt ikke omfattet af bestemmelsen.





Udlændingenævnet stadfæstede i november 2022 en afgørelse om afslag efter særloven. Sagen vedrørte en armensk statsborger, der havde haft opholdstilladelse i Ukraine siden 2013, og som søgte om opholdstilladelse efter særloven som samlelevende til en person, der var fordrevet fra Ukraine.

Ansøgeren havde i sin ansøgning oplyst, at ansøgeren mødte sin ukrainske samlever på et asylcenter i Danmark, og at de havde boet sammen på asylcenter i Danmark siden marts 2022.

Udlændingenævnet vurderede derfor, at ansøgeren ikke var omfattet af særloven, da han ikke var fast samlever af længere varighed med en udlænding over 18 år, der var fordrevet fra Ukraine.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/93 og kan læses [her](#).

Ukraine-særloven § 2

Stk. 1. Efter ansøgning kan der endvidere meddeles opholdstilladelse til følgende:

- 1) En udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en udlænding over 18 år med opholdstilladelse efter § 1.
- 2) Et ugift mindreårigt barn af en udlænding med opholdstilladelse efter § 1 eller nr. 1.

3) En udlænding, der har nær familiemæssig tilknytning til en udlænding med opholdstilladelse efter § 1, og som forud for udrejsen fra Ukraine har delt husstand med den pågældende og må anses for at have været under den pågældendes forsørgelse.

4) En udlænding, der uden for de tilfælde, der er nævnt i nr. 1-3, har etableret et beskyttelsesværdigt familieliv med en udlænding med opholdstilladelse efter § 1, og som samlever på fælles bopæl med denne.

Stk. 2. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, 3 og 4, kan kun gives, hvis familielivet og forsørgelsesforholdet bestod den 24. februar 2022.

Personer, der er udelukket fra opholdstilladelse efter særloven

Udlændinge, der umiddelbart er omfattet af personkredsen i særloven, kan imidlertid være udelukket fra at få opholdstilladelse efter loven.

Dette er tilfældet, hvis en udlænding må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller hvis udlændingen er omfattet af artikel 1 F i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Derudover kan en udlænding ikke gives opholdstilladelse efter særloven, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, såfremt udlændingen uden for landet er dømt for forhold, eller der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22, 23 eller 24, eller der i øvrigt foreligger omstæn-





digheder, som kan medføre udvisning efter reglerne i udlændingelovens kapitel 4.

En udlænding kan heller ikke gives opholdstilladelse efter særloven, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, hvis udlændingen er indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen, eller udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at ville frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Udlændingenævnet har i en enkelt afgørelse i 2022 taget stilling til, om en person var udelukket fra at få opholdstilladelse efter særloven som familiemedlem til en person, der var fordrevet fra Ukraine.

Ansøgeren var 2 gange indberettet som uønsket i Schengenområdet i SIS II, og den seneste indberetning var gyldig frem til medio november 2025. Ansøgerens ægtefælle og datter havde fået opholdstilladelse efter særloven.

Udlændingenævnet vurderede, at ansøgeren var udelukket fra at få opholdstilladelse efter særloven, og at der ikke var særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, der talte for, at ansøgeren alligevel kunne få opholdstilladelse efter særloven. Udlændingenævnet lagde vægt på, at ansøgeren havde opholdt sig størstedelen af sit liv i sit hjemland, og at der ikke var oplysninger om uoverstigelige hindringer for, at ansøgeren kunne udøve sit familieliv med sin familie i sit hjemland.

Afgørelsen er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som EU/2022/82 og kan læses [her](#).

2022

Prøvelse af Udlændingenævnets afgørelser



I 2022 blev 12 nye sager indbragt for domstolene vedrørende en eller flere afgørelser truffet af Udlændingenævnet. Derudover blev der afsluttet 10 retssager, hvor Udlændingenævnets afgørelse var til prøvelse.

Udlændingenævnets afgørelser er endelige

Udlændingenævnet er et uafhængigt kollegialt forvaltningsorgan. Det betyder, at Udlændingenævnets afgørelser er endelige inden for det administrative system og ikke kan påklages til udlændinge- og integrationsministeren, jf. udlændingelovens § 52 a, stk. 8.

Prøvelse ved domstolene

Udlændingenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene efter de almindelige regler herom i grundlovens § 63. Det er muligt at indbringe alle typer af Udlændingenævnets afgørelser for domstolene uanset tidspunktet for Udlændingenævnets afgørelser.

Derudover er der en særlig adgang til at indbringe Udlændingenævnets afgørelser om nægtelse af opholdsstatus og udstedelse af opholdsdokumenter samt ophør af opholdsstatus vedrørende britiske statsborgere og deres familiemedlemmer som følge af Brexit, jf. Brexit-bekendtgørelsens § 11, stk. 4.

Grundlovens § 63, stk. 1:

"Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling."

Udlændingelovens § 52, stk. 1:

"Endelige administrative afgørelser efter § 46 kan inden 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt udlændingen, af denne kræves indbragt til prøvelse for den ret, hvor udlændingen har bopæl, eller, hvis udlændingen ikke har bopæl noget sted i riget, for Københavns Byret, hvis afgørelsen går ud på:

- 1) bortfald efter § 21 b, hvis udlændingen
 - a) er statsborger i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet eller
 - b) er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2,
- 2) udvisning efter § 25 b af en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, eller
- 3) udvisning efter § 25 a af en udlænding, som:
 - a) er statsborger i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet eller
 - b) er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2."

Brexit-bekendtgørelsens § 11, stk. 4:

"Indbringes Udlændingenævnets afgørelse til prøvelse for domstolene inden 2 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, har den pågældende rettigheder i henhold til udtrædelsesaftalen, indtil der er afsagt endelig dom, medmindre ansøgningen er indgivet svigagtigt eller er uberettiget, jf. udtrædelsesaftalens artikel 20, stk. 4."

Indbragte sager i 2022

Der er i alt indbragt 12 nye sager for domstolene i 2022 vedrørende afgørelser truffet af Udlændingenævnet.

Sagerne er anlagt efter grundlovens § 63 og Brexit-bekendtgørelsens § 11, stk. 4. En anlagt retssag kan vedrøre flere afgørelser truffet af Udlændingenævnet, herunder f.eks. flere udlændinge, hvis disse er i familie.

Afsluttede sager i 2022

I 2022 blev der afsluttet 10 retssager, der har været anlagt vedrørende en afgørelse truffet af Udlændingenævnet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Sagerne var anlagt efter grundlovens § 63 og Brexit-bekendtgørelsens § 11, stk. 4.

De afsluttede retssager vedrørte afgørelser truffet af Udlændingenævnet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet i perioden fra 2016 til 2022. Den ene af disse afgørelser var et afslag på opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen under Udlændingenævnets behandling af klagen, mens de øvrige vedrørte det materielle indhold af Udlændingenævnets afgørelser.

4 af de afsluttede retssager blev hævet af sagsøgerne inden rettens domsafsigelse. Derudover blev 1 retssag afvist af retten, fordi der ikke forelå en egentlig stævning fra sagsø-

Hvorfor kan Udlændingenævnet være sagsøgt i en sag, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet har truffet den afgørelse, der er indbragt for domstolen?

I den ene af de afsluttede retssager havde Udlændinge- og Integrationsministeriet truffet den indbragte afgørelse, men da kompetencen til at behandle klager over afgørelser af den pågældende sagstype efterfølgende ved lov nr. 188 af 27. februar 2017 om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.) blev overført til Udlændingenævnet, indtrådte Udlændingenævnet i retssagen som rette sagsøgte i stedet for Udlændinge- og Integrationsministeriet.

geren, og 1 blev afsluttet ved forlig. I de 4 resterende retssager, som blev afsluttet ved dom i 2022, blev Udlændingenævnets afgørelse opretholdt i 2 sager, og i 2 sager blev Udlændingenævnets afgørelse ophævet.

1 af disse sager blev afgjort ved byretten, 2 blev afgjort af landsretten, og 1 blev afgjort af Højesteret.

De 2 afsluttede retssager, hvor retten opretholdt Udlændingenævnets afgørelse, er:





Domstolssag nr. 1

Københavns Byret opretholdt ved dom i januar 2022 Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse fra juli 2017. Sagen omhandlede opholdstilladelse på grundlag af Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet, jf. artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

Ansøgeren, der var statsborger i Tyrkiet, blev senest i juni 2007 meddelt opholdstilladelse som familiesammenført. Opholdstilladelsen var bl.a. betinget af, at ansøgeren og hans ægtefælle var gift. Ansøgeren arbejdede herefter hos den samme arbejdsgiver i perioden fra august 2007 til juli 2009. I november 2008 inddrog Udlændingestyrelsen ansøgerens opholdstilladelse som familiesammenført, fordi ansøgeren og hans ægtefælle var blevet skilt.

I forbindelse med Udlændingestyrelsens afgørelse foretog styrelsen ikke en vurdering af, om ansøgeren kunne have en opholdsret efter artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. Udlændingestyrelsen meddelte først i juli 2014 ansøgeren afslag på opholdsret efter artikel 6, da ansøgeren på dette tidspunkt ikke længere opfyldte betingelserne i artikel 6. Udlændinge- og Integrationsministeriet, der på daværende tidspunkt var klageinstans, stadfæstede i juli 2017 Udlændingestyrelsens afgørelse med den begrundelse, at ansøgeren, uagtet at denne på tidspunktet for Udlændingestyrelsens inddragelse af hans familiesammenføringstilladelse i november 2008 var omfattet af artikel 6, ikke havde haft nogen lønindkomst fra juli 2009 til juli 2014, at ansøgeren derfor i juli 2009 endeligt var ophørt med at være tilknyttet arbejdsmarkedet, og at opholdsretten efter artikel 6 derfor var ophørt.

Byretten fandt, at det forhold, at udlændingemyndighederne ikke inddrog Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, artikel 6, i den afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse som Udlæn-

dingestyrelsen traf i november 2008, ikke kunne føre til et ændret resultat i henseende til ansøgerens opholdstilladelse, da ansøgerens tilknytning til det lovlige arbejdsmarked efterfølgende ophørte.

Domstolssag nr. 2

Højesteret opretholdt ved dom i december 2022 Vestre Landsrets dom fra juli 2021, hvorved Udlændingenævnets afgørelse fra oktober 2019 blev stadfæstet. Sagen omhandlede afslag på opholdstilladelse til ansøgeren efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Sagen var startet i byretten, der ved dom i oktober 2020 havde ophævet Udlændingenævnets afgørelse.

Ansøgeren, der var født i 1950 og var statsborger i USA, indrejste i april 2015 i Danmark og søgte i juli 2015 om familiesammenføring med sin herboende voksne søn, der var født i 1980 og var dansk statsborger. Familien var oprindeligt fra Afghanistan, og ansøgeren og sønnen mistede kontakten med hinanden, da sønnen var barn.

I 2003 genetablerede ansøgeren kontakten med den herboende søn. Ansøgeren udviste efter indrejsen i Danmark symptomer på demens, og på tidspunktet for domsafsigelsen var hendes tilstand forringet i en sådan grad, at selvhjælpsfunktionerne var fuldstændigt borte, og kommunikationsevnen massivt begrænset og nærmest ikke eksisterende. Hun kunne ikke klare sig uden hjælp fra andre og havde ikke familie i USA. Under opholdet i Danmark havde ansøgeren ligeledes søgt humanitær opholdstilladelse, hvilket hun var blevet meddelt afslag på.

Højesteret vurderede, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Udlændingenævnets skøn ved stadfæstelsen af afslaget på opholdstilladelse, da Udlændingenævnet i afgørelsen havde inddraget de relevante kriterier samt de saglige og tilstrækkelige faktiske omstændigheder. Ligeledes vurderede Højesteret, at





Udlændingenævnets afgørelse ikke var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om retten til familie- og privatliv. Højesteret bemærkede afslutningsvist, at det ved håndhævelse af ansøgerens pligt til at udrejse af landet påhvilede myndighederne at påse overholdelsen af Danmarks forpligtelser efter EMRK artikel 3 om retten til ikke at blive udsat for bl.a. umenneskelig eller nedværdigende behandling. Højesterets dom i sagen er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2023.1059.

De 2 sager, hvor Udlændingenævnets afgørelse blev ophævet, er:

Domstolssag nr. 3

Den ene af de afsluttede retssager, hvori retten ophævede Udlændingenævnets afgørelse, var Østre Landsrets dom fra juni 2022. Sagen omhandlede afslag på opholdstilladelse til ansøgeren efter udlændingelovens § 9, stk. 11, 2. pkt. (tidligere udlændingelovens § 9, stk. 8). Sagen var startet i byretten, der ved dom i oktober 2020 havde ophævet Udlændingenævnets afgørelse.

Ansøgeren, der var født i 1994 og var statsborger i Tyrkiet, havde i februar 2017 i Tyrkiet indgået ægteskab med en herboende dansk statsborger. Parret var nærtbeslægtet, idet ansøgeren var den herboende ægtefælles farbrors datter. Parret havde mødtes til en familiefest i september 2015 og havde efterfølgende haft daglig kontinuerlig kontakt via telefon og internet frem til de blev gift i juni 2017. Parret havde boet sammen siden november 2017, hvor ansøgeren var indrejst i Danmark og havde fremlejet en del af den herboende ægtefælles mors lejlighed. Parret havde fået et fællesbarn i 2019, og ansøgeren havde i 2022 aborteret ufrivilligt.

Østre Landsret vurderede, at det på den baggrund og efter

bevisførelsen i øvrigt, herunder forklaringerne fra parret samt vidnerne i sagen, var godtgjort, at ægteskabet mellem parret var indgået efter begge parter eget ønske, jf. udlændingelovens § 9, stk. 11, 2. pkt. Landsretten bemærkede afslutningsvis, at der henset til længden af parrets samliv, og at parret havde et fællesbarn på 2 år, kunne det forhold, at parret siden 2017, hvor ansøgeren var ankommet til Danmark og havde boet i samme lejlighed som den herboende ægtefælles stedmor, ikke føre til en ændret vurdering. Østre Landsrets dom i sagen er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2022.2449.

Domstolssag nr. 4

Den anden af de afsluttede retssager, hvori retten ophævede Udlændingenævnets afgørelse, omtales i [artiklen om "FN's Handicapkonvention og indirekte forskelsbehandling"](#) på side 21 og er offentliggjort på Udlændingenævnets hjemmeside som FAM/2022/14 og kan læses [her](#). Østre Landsrets dom i sagen er endvidere offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2022.956.

Sager behandlet af Folketingets Ombudsmand

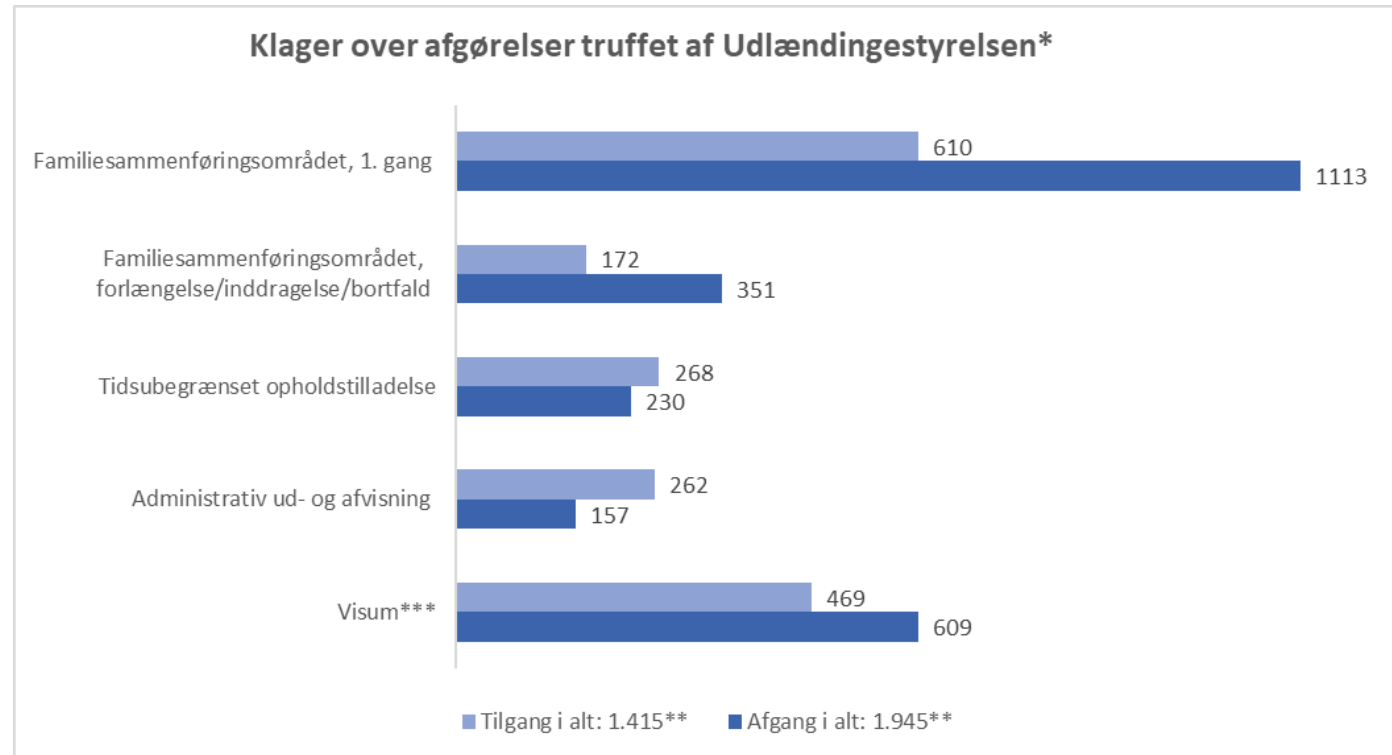
Det fremgår af Folketingets Ombudsmands oversigt over afsluttede sager i 2022 fordelt på myndigheder m.v. på ombudsmandens hjemmeside, at ombudsmanden har behandlet 45 sager vedrørende Udlændingenævnet. Af disse 45 sager blev 4 sager afsluttet efter en undersøgelse uden kritik, henstilling, anbefalinger mv., 40 sager blev afsluttet med "anden form for behandling og hjælp til borgerne" og 1 sag blev afvist af formelle grunde.

Folketingets Ombudsmands oversigt over afsluttede sager i 2022 fordelt på myndigheder mv. kan læses på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

Tal og fakta vedrørende Udlændingenævnets afgørelser i 2022

Figur 1

Udlændingenævnets indkomne sager set i forhold til afgjorte sager i 2022



*Opgørelsen omfatter de største sagsgrupper.

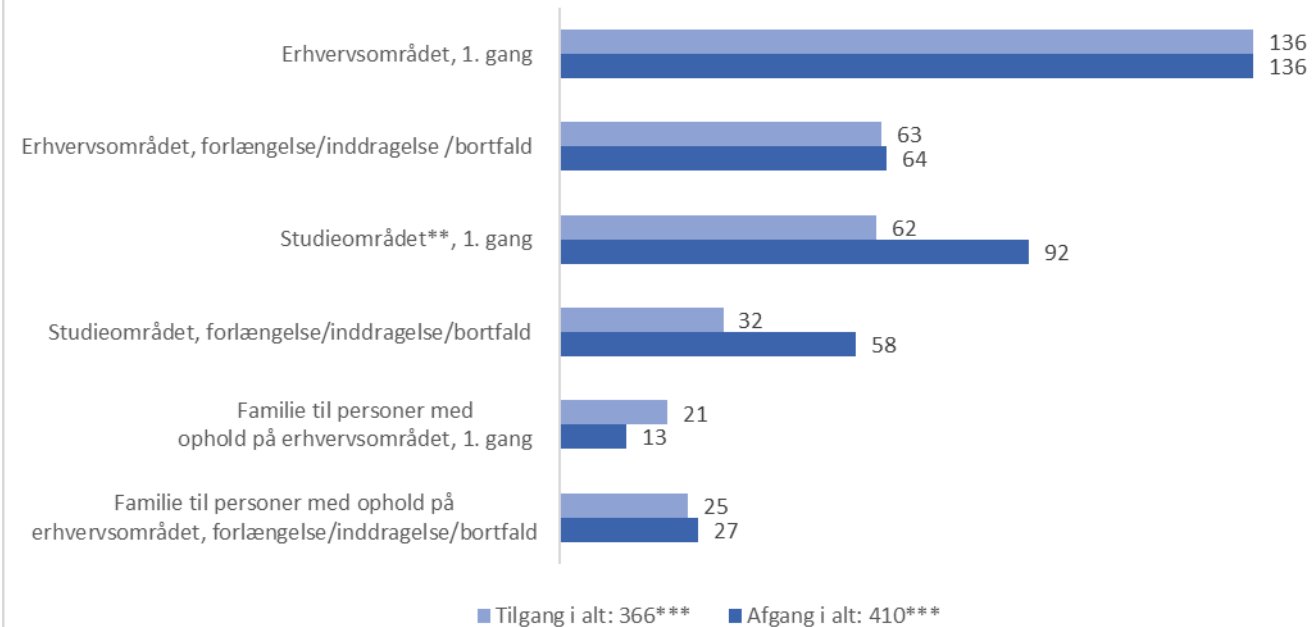
** Tallene omfatter alle Udlændingestyrelsens afgørelser, bl.a. Associeringsaftalen, identitetsfastlæggelse, tilbagerejsetilladelser m.v.

*** Omfatter kun afslag meddelt af Udlændingestyrelsen i første instans efter forelæggelse fra danske repræsentationer.

Note: Familiesammenføringsområdet indeholder familiesammenføring (ægtefæller/faste samlevende og mindreårige børn) og øvrige opholdssager. Øvrige opholdssager omfatter ansøgninger om opholdstilladelse vedrørende bl.a. adoption, andre familiedømmer end mindreårige børn og ægtefæller/faste samlevende (anden familie), ikke familiemæssig tilknytning til person i Danmark, dansk mindretal og tidligere dansk statsborgerskab.

EU-sager er ikke inkluderet i ovenstående oversigt. Sager vedrørende familiedømmer til herboende unionsborgere og familiedømmer til danske statsborgere, der har anvendt EU's regler om fri bevægelighed, indgår under statistikføringen på EU-området.

Klager over afgørelser truffet af Styrelsen for International Rekruttering og Integration*

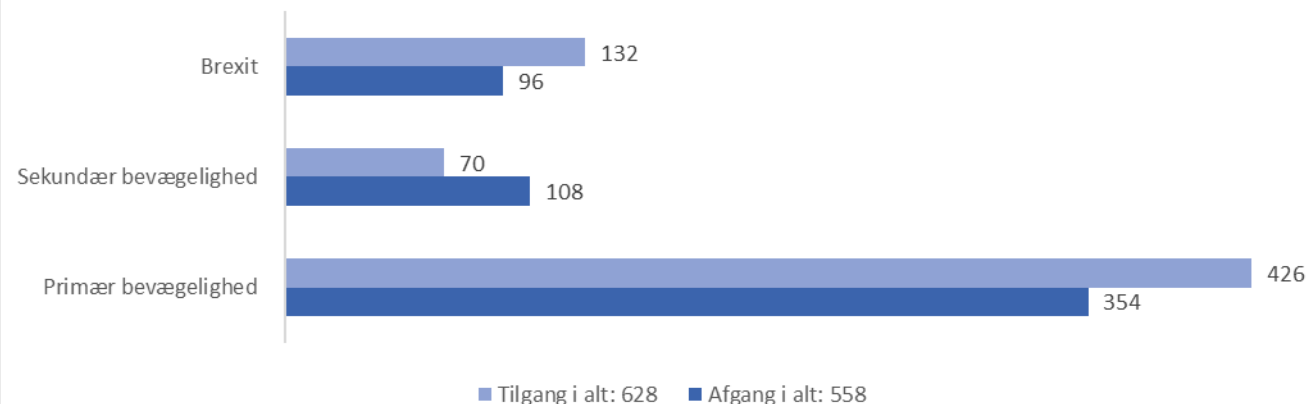


* Opgørelsen omfatter de største sagsgrupper.

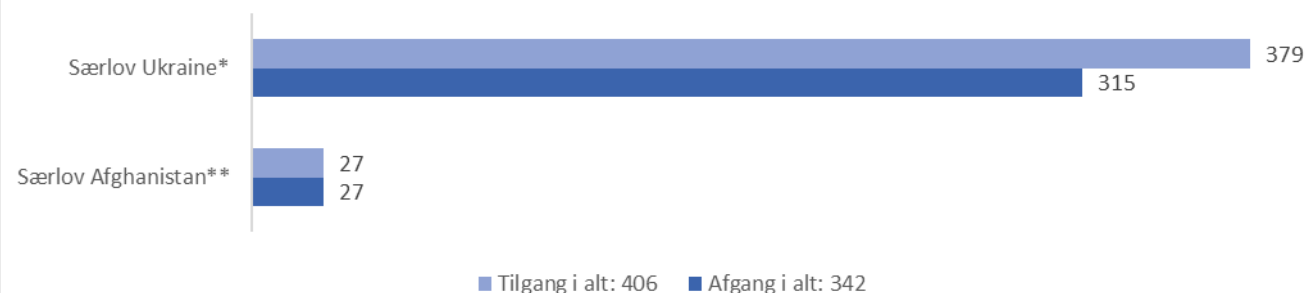
** Studieområdet omfatter ansøgninger om ophold som studerende (inkl. Ph.D.), praktikanter, volontører og ansøgninger fra personer, der søger om opholdstilladelse med henblik på at opnå autorisation som læge, tandlæge eller sygeplejerske i Danmark.

***Tallene omfatter alle SIRI's afgørelser, bl.a. au pair, Working Holiday m.v.

EU-området



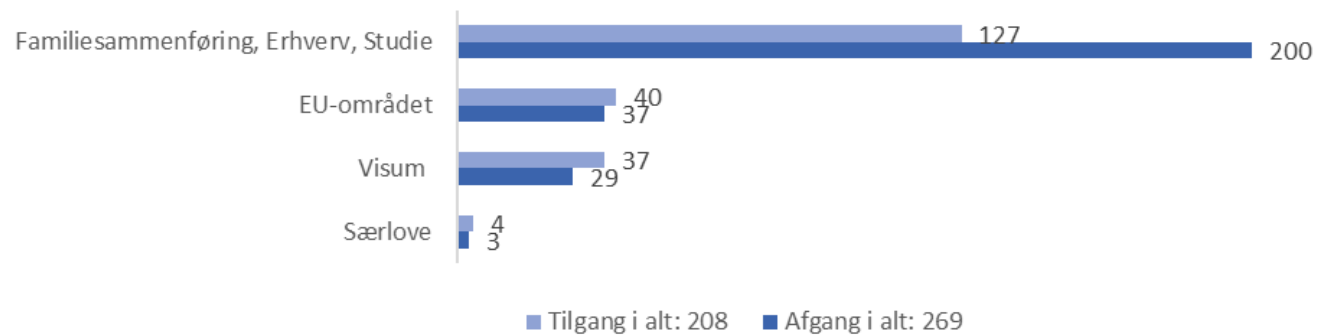
Særlove



*Efter lov nr. 324 af 16. marts 2022 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine.

**Efter lov nr. 2055 af 16. november 2021 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der i Afghanistan har bistået danske myndigheder.

Genoptagelsesansøgninger af afgørelser, truffet af Udlændingenævnet



Figur 2

Udlændingenævnets afgjorte sager i 2022 fordelt på behandlingsform

	Mundtligt nævnsmøde	Skriftligt nævnsmøde	Formandskompetence	Sekretariatskompetence	Afvist pga. for sen klage
Familiesammenføringsområdet, 1. gang	30	499	130	320	26
Familiesammenføringsområdet, forlængelse/inddragelse/bortfald	2	144	28	145	13
Tidsubegrænset opholdstilladelse	0	36	73	89	13
Administrativ ud- og afvisning	0	31	101	10	1
Erhvervsområdet, 1. gang	0	44	20	14	5
Erhvervsområdet, forlængelse/inddragelse, bortfald	0	25	22	2	3
Studieområdet, 1. gang	0	34	27	5	2
Studieområdet, forlængelse/inddragelse, bortfald	0	24	17	1	0
Familie til personer med ophold på erhvervsområdet, 1. gang	0	3	1	3	1
Familie til personer med ophold på erhvervsområdet, forlængelse/inddragelse, bortfald	0	9	2	5	1
Brexit	0	33	17	15	2
Sekundær bevægelighed	0	78	2	15	2
Primær bevægelighed	2	207	24	75	5
Særlov Ukraine	0	27	204	37	0
Særlov Afghanistan	0	27	0	0	0
Genoptagelsesansøgninger	2	52	16	133	1
I alt:	36	1.273	684	869	75

Note: Opgørelsen omfatter sagsgrupperne som vist i Figur 1.

Det er ikke teknisk muligt at trække tal på afgjorte visumsager fordelt på behandlingsform.

Figur 3

Udlændingenævnets afgjorte sager i 2022 fordelt på udvalgte udfald

Omgørelse Stadfæstelse Hjemvisning



Figur 4

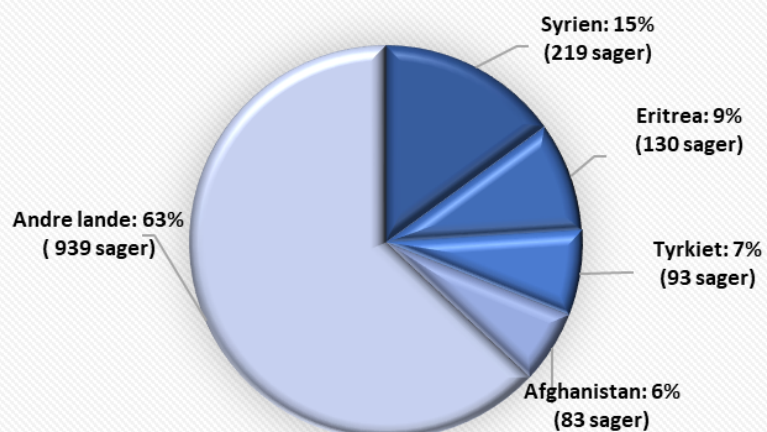
Udlændingenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstider i afgjorte sager i 2022

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for hele år 2022	Dage
Klager over Udlændingestyrelsens afgørelser	511
Klager over SIRI's afgørelser	425
EU-området	247
Visum	444
Alle Udlændingenævnets afgjorte sager	404

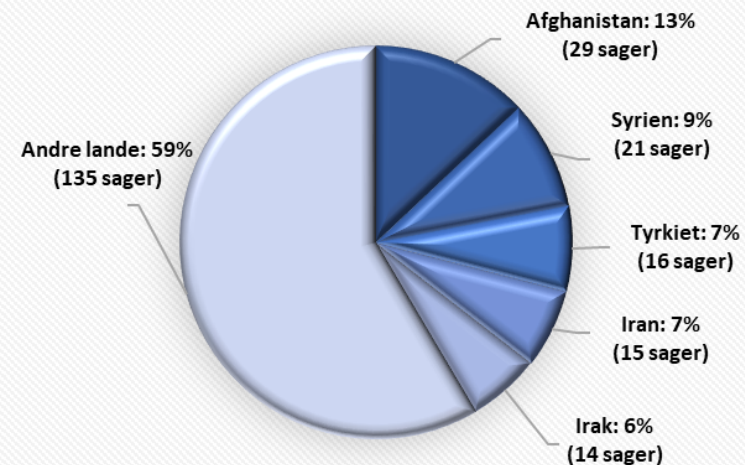
Figur 5

Nationalitetsfordeling
i Udlændingenævnets afgjorte
sager i 2022

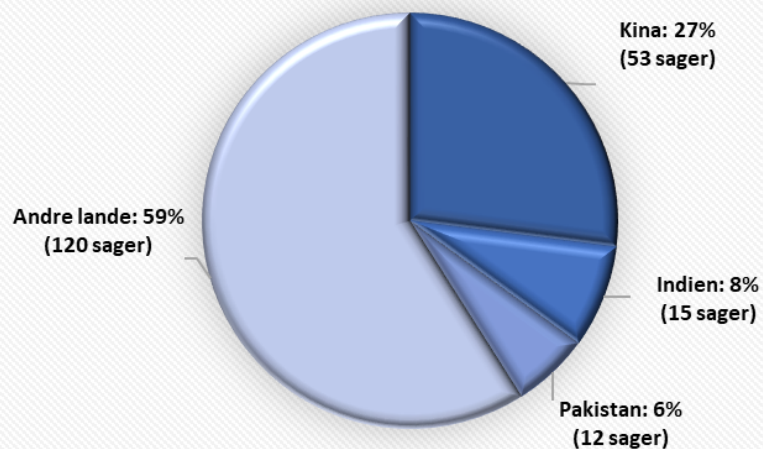
Familiesammenføringsområdet



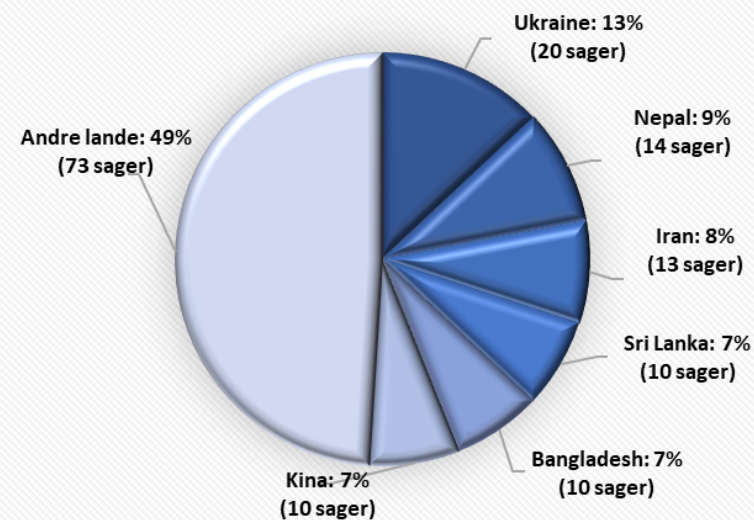
Tidsubegrænset opholdstilladelse



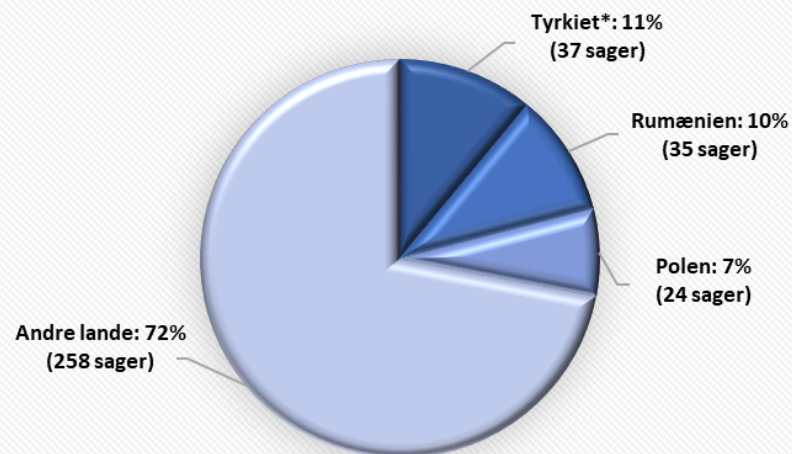
Erhvervsområdet



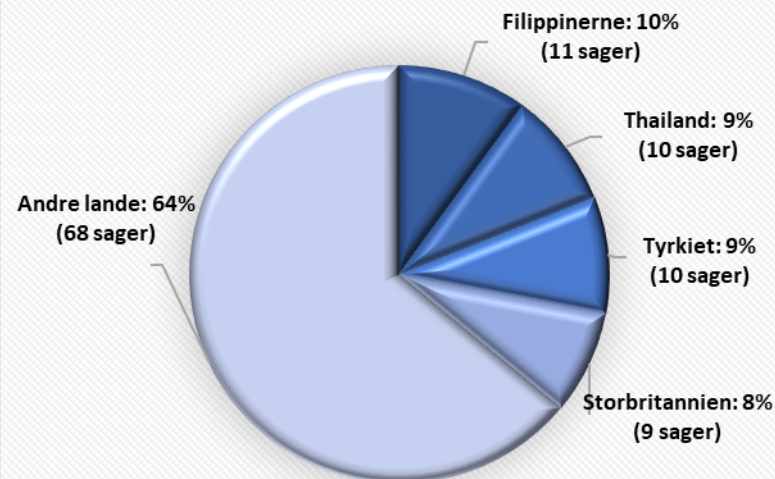
Studieområdet



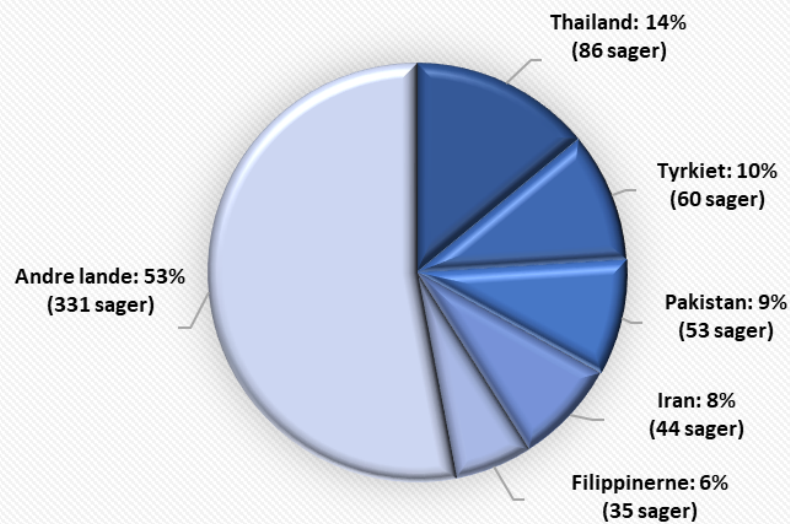
EU-primær bevægelighed



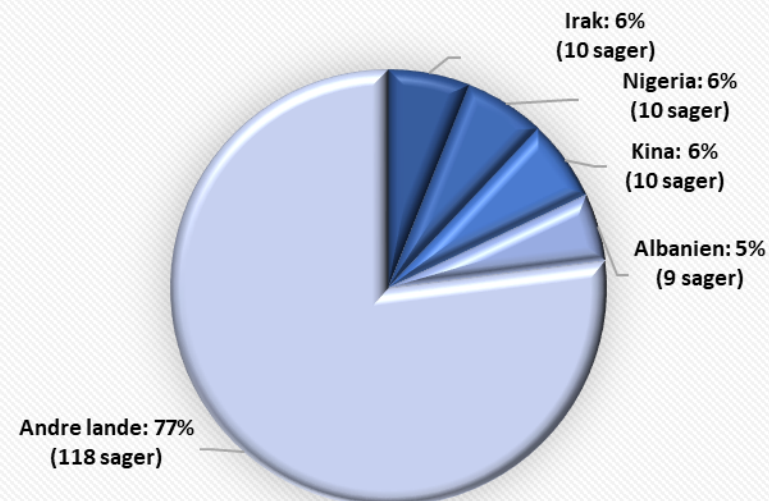
EU-sekundær bevægelighed



Visum



Administrativ ud- og afvisning



* Opholdsret som familiemedlem til en unionsborger