



JUSTITISMINISTERIET

Dato: 18. januar 2013  
Kontor: EU-ret  
Sagsbeh: MEI  
Sagsnr.: 2012-6140-0360  
Dok.: 647569

## **Notat til Europaudvalget og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-456/12, O.**

### **1. Indledning**

Raad van State, der er det nederlandske statsråd og øverste forvaltningsdomstol, har forelagt EU-Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 2004/38 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (herefter opholdsdirektivet) i sammenhæng med unionsborgerskabet, jf. artikel 21 i EUF-Traktaten (herefter TEUF) og den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. TEUF artikel 56.

Sagen vedrører den såkaldte sekundære fri bevægelighed, det vil sige den situation, hvor en unionsborger efter at have benyttet retten til fri bevægelighed kan blive familiesammenført i sin egen medlemsstat med en tredjelandsstatsborger.

Den forelæggende ret spørger, om opholdsdirektivet skal anvendes analogt i situationer, hvor retten til fri bevægelighed benyttes på grundlag af unionsborgerskabet (TEUF artikel 21) og som modtager af tjenesteydelser (TEUF artikel 56).

Der spørges endvidere, om det er et krav, at unionsborgerens ophold i en anden medlemsstat har haft en vis mindstevarighed, for at unionsborgerens tredjelandsægtefælle har ret til ophold i unionsborgerens medlemsstat ved unionsborgerens tilbagevenden til denne medlemsstat. I bekræftende fald spørges desuden, om det er et krav, at der er tale om uafbrudt ophold, eller om ophold af en vis hyppighed såsom ugentlige ophold i weekenden eller regelmæssige besøg er tilstrækkeligt. Endelig spørges, om den eventuelle ret til ophold på grundlag af EU-retten for en tredjelandsægtefælle fortabes

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

som følge af den tid, der er gået fra unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, i hvilken den pågældende har statsborgerskab, til det tidspunkt, hvor tredjelandægtefællen slutter sig til unionsborgeren i dennes medlemsstat.

## 2. EU-Domstolens praksis

EU-Domstolen har i sag C-370/90, Singh, fastslået, at den fri bevægelighed for arbejdstagere og den fri etableringsret for selvstændige erhvervsdrivende medfører, at en statsborger i en medlemsstat, som sammen med sin ægtefælle rejser til en anden medlemsstat for at udøve lønnet beskæftigelse i TEUF's forstand, ved tilbagevenden til oprindelseslandet for at etablere sig dér (dvs. udøve selvstændig erhvervsvirksomhed) kan medbringe ægtefællen i medfør af EU-retten uanset ægtefællens nationalitet. EU-Domstolen begrundede dette med, at en unionsborger kunne opgive at forlade sit oprindelsesland for at benytte den fri bevægelighed for arbejdstagere og den fri etableringsret, såfremt vedkommende ikke ved tilbagevenden til den medlemsstat, hvori han/hun er statsborger, er underlagt vilkår med hensyn til indrejse og ophold, der er mindst ligeså fordelagtige som dem, vedkommende i henhold til EU-retten har krav på i en anden medlemsstat. EU-Domstolen skabte herved en særlig EU-retlig familiesammenføringsregel, idet retten til at medbringe sin ægtefælle ved benyttelsen af den fri bevægelighed blev udvidet til at omfatte unionsborgerens egen medlemsstat i forbindelse med tilbagevenden.

EU-Domstolen har endvidere i sag C-291/05, Eind, fastslået, at en unionsborgerens egen medlemsstat ikke kan stille krav om, at et tredjelandsfamiliemedlem skal have haft lovligt ophold i unionsborgerens egen medlemsstat forud for tilbagekomsten. EU-Domstolen udtalte videre, at reglerne om fri bevægelighed finder anvendelse, selvom unionsborgeren ikke udfører reelt og faktisk arbejde i sin egen medlemsstat, når vedkommende vender tilbage efter at have udført lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

EU-Domstolen har desuden i sag C-127/08, Metock m.fl., fastslået, at EU-retten, nærmere bestemt opholdsdirektivet, er til hinder for, at en medlemsstat kan stille krav om, at en tredjelandstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som har *bosat sig* i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden vedkommendes ankomst til værtsmedlemsstaten, jf. dommens præmis 73.

EU-Domstolen har således understreget, at det kun er familiemedlemmer til de EU-borgere, der har *bosat sig* ("established" i den engelske udgave

af dommen og ”en s’*établi*ssant” i den franske udgave af dommen) i en anden medlemsstat, som kan blive familiesammenført efter EU-reglerne.

Endelig har EU-Domstolen i sag C-34/09, Zambrano, fastslået, at en tredjelandstatsborger, der var forælder til en mindreårig unionsborger, som tredjelandstatsborgeren forsørgede, kunne aflede ret til ophold efter TEUF artikel 20, idet nægtelse af ophold til denne forælder ville indebære, at den mindreårige unionsborger ville blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i sine rettigheder som unionsborger.

### **3. Sagens betydning for dansk ret**

Det skal indledningsvis bemærkes, at der efter Justitsministeriets opfattelse er tale om en vigtig sag, idet den vedrører fortolkningen af rækkevidden af Metock-dommens bosættelseskrav og den fortolkning af dommen, der er lagt til grund i dansk praksis.

Opholdsdirektivet regulerer efter sin ordlyd ikke retten til familiesammenføring i forbindelse med anvendelsen af den sekundære frie bevægelighed. EU-Domstolen har imidlertid i en række domme fastslået, at en unionsborger også kan påberåbe sig reglerne om den fri bevægelighed over for hjemstaten i de tilfælde, hvor den pågældende unionsborger har gjort brug af den fri bevægelighed og vender tilbage til hjemlandet. Siden 2004 anvendes opholdsdirektivet i sådanne tilfælde analogt. Denne retsstilling blev første gang fastslået i den såkaldte Singh-dom og er siden bekræftet i bl.a. Eind-dommen, der er beskrevet ovenfor under afsnit 2.

Denne retsstilling er i dansk ret udmøntet ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 13, hvoraf det fremgår, at familiemedlemmer til en dansk statsborger i det omfang, det følger af EU-retten, har ret til ophold her i landet ud over de tre måneder, der følger af udlændingelovens § 2, stk. 1 og 2.

Efter dansk praksis, der er baseret på fortolkning af de ovenfor nævnte domme, er det en forudsætning for familiesammenføring efter EU-reglerne, at den danske statsborger har opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, udstationeret, studerende eller person med tilstrækkelige midler (selvforsørgende). Det er således ikke tilstrækkeligt, hvis unionsborgeren har opholdt sig i en anden medlemsstat som turist i en korterevarende periode.

Endvidere er Metock-dommens bopælskrav udmøntet i dansk praksis således, at kravet om, at unionsborgeren skal have været bosat i en anden medlemsstat, må indebære, at unionsborgeren skal have fremlagt sådanne op-

lysninger, der viser, at der er tale om en *faktisk og reel* flytning til en anden medlemsstat. Flytningen skal være udtryk for en realitet. Det er altså ikke nok blot at have taget ophold på et hotelværelse i 14 dage i en anden medlemsstat og så vende tilbage til Danmark.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at personer i de pågældende unionsborgeres situation ikke skal kunne opnå familiesammenføring i deres hjemlande efter EU-retten, allerede fordi de ikke har haft et reelt og faktisk ophold i en anden medlemsstat.

Ophold af helt kort varighed, herunder ferier og weekendophold – uanset om disse udøves regelmæssigt – kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke anses for at udgøre et reelt og faktisk ophold. EU-Domstolen udtalte i Metock-dommen, at det ikke er alle tredjelandsstatsborgere, men kun dem, som er familiemedlemmer til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved "*at bosætte sig*" i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, som efter EU-reglerne har ret til indrejse og ophold i den anden medlemsstat.

Endvidere bemærkes, at konklusionerne i Zambrano-dommen efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overføres til de forelagte sager, idet der her ikke er tale om, at unionsborgerne vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i deres rettigheder som unionsborgere.

Såfremt tilsvarende sager som de forelagte blev behandlet efter dansk ret, ville der som udgangspunkt ikke blive meddelt opholdstilladelse til unionsborgernes familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere.

Regeringen vil på den baggrund afgive indlæg til støtte for det synspunkt, at opholdsdirektivet ikke skal anvendes analogt i den foreliggende sag, idet unionsborgerne ikke har godtgjort, at de har haft et reelt og faktisk ophold sammen med tredjelandsægtefællerne i en anden medlemsstat. I den forbindelse vil det blive gjort gældende, at ophold af helt kort varighed, herunder ferier og weekendophold – uanset om disse udøves regelmæssigt – ikke kan anses for at udgøre et reelt og faktisk ophold. Der vil i den sammenhæng blive henvist til, at EU-Domstolen i Metock-dommen udtalte, at det ikke er alle tredjelandsstatsborgere, men kun dem, som er familiemedlemmer til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved "*at bosætte sig*" i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, som efter EU-reglerne har ret til indrejse og ophold i den anden medlemsstat.