

## Notat

Udlændinge- og Integrationsudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

### Fortolkningsnotat vedrørende EU-Domstolens dom i den præjudicielle sag C-230/17, Deha Altiner og Ravn (Altiner-dommen)

#### 1. Indledning

EU-Domstolen har den 27. juni 2018 afsagt dom i den præjudicielle sag C-230/17, Deha Altiner og Ravn (Altiner-dommen), om dansk administrativ praksis for familiesammenføring efter EU-retten. Sagen vedrører den situation, hvor en dansk statsborger vender tilbage til Danmark efter at have udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat (den såkaldte sekundære fri bevægelighed), og hvor et familiemedlem, som påberåber sig en afledt opholdsret, først senere indrejser eller indgiver ansøgning om opholdsret.

#### 2. Baggrund

##### *Det forelagte spørgsmål*

Østre Landsret har ved kendelse af 21. april 2017 forelagt et præjudicielt spørgsmål i en konkret verserende dansk retssag for EU-Domstolen vedrørende dansk praksis for familiesammenføring efter EU-retten. Sagen vedrører den sekundære fri bevægelighed – dvs. den situation, hvor en unionsborger, der har udøvet retten til fri bevægelighed til en anden EU-medlemsstat (værtsmedlemsstaten), vender tilbage til sin egen medlemsstat (oprindelsesmedlemsstaten) og under visse betingelser har ret til familiesammenføring. Formålet med og begrundelsen for at indrømme familiemedlemmer en afledt ret til ophold i den nævnte situation er, at unionsborgeren kunne blive afskrækket fra at forlade sin medlemsstat, hvis et familieliv, som måtte være opbygget eller konsolideret i værtsmedlemsstaten, ikke kan fortsættes i oprindelsesmedlemsstaten.

Det præjudicielle spørgsmål i sagen var, om EUF-traktatens artikel 21, jf. opholdsdirektivet analogt, er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat og er vendt tilbage til medlemsstaten efter at have udøvet retten til fri bevægelighed, en afledt opholdsret, hvis familiemedlemmet ikke indrejser eller indgiver ansøgning om opholdsret i "naturlig forlængelse" af unionsborgerens tilbagevenden.

12. april 2019

EU-ophold  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail uim@uim.dk  
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

### *Hovedsagens faktiske omstændigheder*

Hovedsagen, som behandles af Østre Landsret, vedrører Udlændingestyrelsens stadfæstelse af Statsforvaltningens afslag på en mindreårig tyrkisk statsborgers ansøgning om familiesammenføring efter EU-retten med dennes stedmor, som er dansk statsborger. Stedmoren er gift med den mindreårige tyrkiske statsborgers far og havde udøvet retten til fri bevægelighed til Sverige. Afslaget var bl.a. begrundet med, at der fra tidspunktet for stedmorens tilbagevenden til Danmark gik cirka ni måneder, inden den mindreårige tyrkiske statsborger indgav ansøgning om familiesammenføring, og cirka otte måneder før han indrejste i Danmark. Udlændingestyrelsen fandt, at der ikke var særlige grunde, såsom helbreds- eller arbejdsmæssige forhold, der kunne begrunde den tid, der var hengået indtil henholdsvis indrejsen og indgivelsen af ansøgningen.

I den konkrete sag havde Udlændingestyrelsen i sin afgørelse lagt til grund, at der var etableret et familieliv mellem den mindreårige tyrkiske statsborger og dennes danske stedmor i Sverige.

### **3. EU-Domstolens dom i den præjudicielle sag (Altiner-dommen)**

EU-Domstolen forholder sig i dommen til, om EUF-traktatens artikel 21 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat og vender tilbage dertil efter at have opholdt sig i en anden medlemsstat på grundlag af og under overholdelse af EU-retten, ikke indrømmes en afledt opholdsret efter EU-retten, hvis familiemedlemmet til den pågældende unionsborger ikke er indrejst i den førstnævnte medlemsstats område eller ikke har indgivet en ansøgning om opholdskort dér i "naturlig forlængelse" af den pågældende unionsborgers tilbagevenden til denne medlemsstat, jf. præmis 25.

Indledningsvist bemærker EU-Domstolen med henvisning til sag C-456/12, O. m.fl., præmis 54, at såfremt der i forbindelse med en unionsborgers reelle ophold i henhold til og under overholdelse af betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1 og 2, i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, er blevet opbygget eller konsolideret et familieliv i denne medlemsstat, kræver den effektive virkning af de rettigheder, som unionsborgeren har i henhold til EUF-traktatens artikel 21, stk. 1, at det familieliv, som unionsborgeren har ført i værtsmedlemsstaten, skal kunne fortsættes, når unionsborgeren vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten, således at familiemedlemmet, der er tredjelandstatsborger, indrømmes en afledt opholdsret (såkaldt sekundær fri bevægelighed). Uden en sådan afledt opholdsret ville den pågældende unionsborger ifølge EU-Domstolens praksis blive afskrækket fra at forlade oprindelsesmedlemsstaten for at udøve sin opholdsret i henhold til EUF-traktatens artikel 21, stk. 1, i en anden medlemsstat, fordi den pågældende ikke har sikkerhed for i sin oprindelses-

medlemsstat at kunne fortsætte et familieliv med sine nære familiemedlemmer, som er blevet opbygget eller konsolideret i værtsmedlemsstaten, jf. præmis 26.

EU-Domstolen konstaterer dernæst i overensstemmelse med retspraksis, at betingelserne i opholdsdirektivet finder analog anvendelse på tildeling af en afledt opholdsret til en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger i situationer, der er omfattet af den sekundære fri bevægelighed, jf. præmis 27.

EU-Domstolen bemærker herefter, at den afledte opholdsret, som i medfør af opholdsdirektivets artikel 7, stk. 2, indrømmes familiemedlemmer til en unionsborger, der har taget ophold i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, ikke er undergivet en betingelse om, at disse indrejser i denne medlemsstats område inden for en bestemt periode efter unionsborgerens indrejse. Det fremgår af denne bestemmelse, at der i et sådant tilfælde ikke kun indrømmes en afledt opholdsret til en unionsborgers familiemedlemmer, når de "ledsager" unionsborgeren i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, men ligeledes når de "slutter sig til" unionsborgeren i denne anden medlemsstat, jf. præmis 27-29.

EU-Domstolen konstaterer dernæst, at en tredjelandstatsborgers eventuelle ret til ophold i en EU-medlemsstat er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed, jf. sag C-456/12, O. m.fl., præmis 36 og den deri nævnte retspraksis. Da indrømmelsen af en afledt opholdsret på grundlag af EUF-traktatens artikel 21, stk. 1, tilsigter at gøre det muligt i den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger, at fortsætte det familieliv, som den pågældende har opbygget eller konsolideret med et medlem af sin familie, som er tredjelandstatsborger, i værtsmedlemsstaten, har de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, ret til inden indrømmelsen af en sådan opholdsret at efterprøve, om et sådant familieliv mellem unionsborgeren og den tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til denne, var blevet afbrudt inden tredjelandstatsborgerens indrejse i den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger, jf. præmis 30-31.

I relation til en sådan efterprøvelse kan den pågældende medlemsstat som en enkelt indikator tage hensyn til den omstændighed, at tredjelandstatsborgeren, der er familiemedlem til en af medlemsstatens egne statsborgere, er indrejst på dens område lang tid efter sidstnævntes tilbagevenden til dette område, jf. præmis 32.

EU-Domstolen udtaler i den forbindelse, at det imidlertid ikke kan udelukkes, at et familieliv, der er opbygget eller konsolideret mellem en unionsborger og et medlem af dennes familie, som er tredjelandstatsborger, under deres ophold – på grundlag af og under overholdelse af EU-retten – i værtsmedlemsstaten, fortsæt-

ter på trods af den omstændighed, at unionsborgeren vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, uden at være ledsaget af det pågældende medlem af sin familie, der ser sig nødsaget til navnlig af årsager vedrørende dennes personlige situation, beskæftigelse eller uddannelse at udskyde sin indrejse i den pågældende unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat. Den omstændighed, at ansøgningen om opholdskort ikke er blevet indgivet i "naturlig forlængelse" af unionsborgerens tilbagevenden, udgør derfor et relevant forhold, som uden i sig selv at være afgørende kan lægges til grund af den pågældende unionsborgerens oprindelsesland for inden for rammerne af en samlet vurdering at fastslå, at der ikke foreligger nogen forbindelse mellem denne ansøgning og unionsborgerens forudgående udøvelse af sin ret til fri bevægelighed, og følgelig at afslå at udstede et sådant opholdskort, jf. præmis 33-34.

EU-Domstolen konkluderer på den baggrund, at EUF-traktatens artikel 21, stk. 1, ikke er til hinder for, at der meddeles afslag på en afledt opholdsret til et familiemedlem, hvis denne ikke er indrejst eller har indgivet ansøgning om opholdsret i "naturlig forlængelse" af unionsborgerens tilbagevenden til medlemsstaten, hvor den pågældende er statsborger. I den forbindelse skal der inden for rammerne af en samlet vurdering ligeledes tages hensyn til andre relevante forhold, herunder navnlig de forhold, som kan godtgøre, at det til trods for det tidsrum, der er forløbet mellem unionsborgerens tilbagevenden til den nævnte medlemsstat og det tidspunkt, hvor et medlem af dennes familie, som er tredjelandsstatsborger, er indrejst i samme medlemsstat, forholder sig således, at det i værtsmedlemsstaten opbyggede eller konsoliderede familieliv ikke er ophørt, jf. præmis 35.

#### **4. Vurdering af Altiner-dommen**

Det i sagen forelagte præjudicielle spørgsmål vedrører muligheden for i national administrativ praksis at stille krav om, at et familiemedlems indrejse eller indgivelse af ansøgning om opholdsret skal ske i "naturlig forlængelse" af, at unionsborgeren vender tilbage til sin egen medlemsstat efter at have udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat.

EU-Domstolen bekræfter i Altiner-dommen, at en medlemsstat kan lægge vægt på, om et familiemedlems indrejse eller indgivelse af ansøgning om opholdskort er sket i naturlig forlængelse af unionsborgerens tilbagevenden. Dommen slår samtidig fast, at det er et krav, at forholdet indgår i en samlet vurdering, hvor der ligeledes tages hensyn til andre relevante forhold, som kan belyse, om det familieliv, der er opbygget og konsolideret i værtsmedlemsstaten, er ophørt eller afbrudt.

EU-Domstolen henviser i den forbindelse til, at formålet med at indrømme en afledt opholdsret til et tredjelandsfamiliemedlem er at gøre det muligt for unionsborgeren at *fortsætte* det familieliv, som den pågældende har *opbygget eller*

*konsolideret* i forbindelse med et *reelt og faktisk ophold* i en anden medlemsstat i overensstemmelse med opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1 og 2. Det forudsættes herved, at der i vurderingen indledningsvist tages stilling til karakteren af unionsborgerens ophold i værtsmedlemsstaten samt karakteren af det familieliv, der måtte være opbygget eller konsolideret dér.

Inden familiemedlemmet indrømmes en afledt opholdsret, har myndighederne i oprindelsesmedlemsstaten ret til at efterprøve, om familielivet er *afbrudt* inden familiemedlemmets indrejse i den pågældende medlemsstat. Myndighederne kan herved som en *enkelt indikator* tage hensyn til, om familiemedlemmet er *indrejst længe efter* unionsborgerens tilbagevenden, ligesom den omstændighed, at ansøgningen om familiesammenføring ikke er indgivet i naturlig forlængelse af unionsborgerens tilbagevenden, *udgør et relevant forhold*, som dog ikke kan stå alene eller være afgørende for vurderingen.

Det følger således af dommen, at det er relevant at inddrage den tidsmæssige sammenhæng mellem unionsborgerens udøvelse af retten til fri bevægelighed og familiemedlemmets indrejse eller ansøgning med henblik på familiesammenføring. En tidsforskydning mellem en unionsborgers tilbagevenden og familiemedlemmets indrejse kan imidlertid ikke i sig selv medføre, at en afledt opholdsret ikke imødekommes. Det er en indikator, som kan lægges til grund med henblik på at fastslå, at der ikke foreligger en forbindelse mellem familiemedlemmets indrejse eller ansøgning og unionsborgerens forudgående udøvelse af sin ret til fri bevægelighed. En tidsforskydning mellem en unionsborgers tilbagevenden til sin egen medlemsstat og familiemedlemmets indrejse eller indgivelse af ansøgning om familiesammenføring kan på den måde indikere, at familielivet er afbrudt eller ophørt.

Det følger endvidere af dommen, at der i den konkrete samlede vurdering, der skal foretages, skal tages hensyn til de forhold, som har begrundet en udskydelse af familiemedlemmets indrejse, herunder årsager vedrørende dennes personlige situation, beskæftigelse eller uddannelse. Der skal endelig tages hensyn til forhold, der kan godtgøre, at det i værtsmedlemsstaten opbyggede eller konsoliderede familieliv *ikke* er ophørt.

## **5. Dansk praksis**

Ifølge dansk administrativ praksis<sup>1</sup> er det ikke et krav, at familiemedlemmet, som er tredjelandstatsborger, indrejser i Danmark samtidig med den danske statsborger, som har udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat. Hvis der først ansøges om familiesammenføring efter EU-reglerne efter den danske stats-

---

<sup>1</sup> Jf. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 28. juni 2010: "Notat om tidsmæssig sammenhæng mellem en dansk statsborgers tilbagevenden til Danmark og ansøgning om ophold som familiemedlem til den danske statsborger efter EU-retten".

borgers tilbagevenden til Danmark, skal der foretages en konkret vurdering af, om familiemedlemmets ansøgning er indgivet i naturlig forlængelse af den danske statsborgers tilbagevenden.

Ved vurderingen af, om familiemedlemmets ansøgning er indgivet i naturlig forlængelse af den danske statsborgers tilbagevenden til Danmark, lægges der vægt på baggrunden for den tidsmæssige forskydning, herunder om familiemedlemmet af arbejds-, uddannelses- eller helbredsmæssige grunde har udskudt ansøgningen eller indrejsen i Danmark. Angivelsen er ikke udtømmende. Ved vurderingen lægges der ligeledes vægt på varigheden af den tidsmæssige forskel, således at jo længere tid der forløber fra unionsborgerens tilbagevenden til familiemedlemmets indrejse, jo større er formodningen som udgangspunkt for, at familielivet er ophørt. Der kan ikke opstilles en fast grænse for den tidsmæssige forskel. Der foretages i hvert enkelt tilfælde en konkret og individuel vurdering af alle omstændigheder i sagen.

#### **6. Præcisering af praksis som følge af Altiner-dommen**

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der som følge af Altiner-dommen er behov for at tydeliggøre over for udlændingemyndighederne, at vurderingen i sager, hvor der foreligger en tidsmæssig forskydning mellem unionsborgerens tilbagevenden og familiemedlemmets indrejse eller indgivelse af ansøgning, skal foretages på baggrund af en trinvis gennemgang – i den nævnte rækkefølge – af følgende betingelser:

1. Har unionsborgeren haft et reelt og faktisk ophold i værtsmedlemsstaten?  
*Er dette efter en samlet vurdering af samtlige relevante omstændigheder ikke tilfældet, hvilket udtrykkeligt skal fremgå af afgørelsen sammen med begrundelsen herfor, finder EU-retten ikke anvendelse i situationen, og der kan efter omstændighederne i stedet ansøges om familiesammenføring efter udlændingelovens regler.*
2. Hvis betingelse nr. 1 er opfyldt: Har unionsborgeren og det relevante familiemedlem opbygget eller konsolideret et familieliv i værtsmedlemsstaten, som kan fortsættes i Danmark, og som er af en sådan karakter, at det kan danne grundlag for en afledt opholdsret for familiemedlemmet?  
*Er dette efter en samlet vurdering af samtlige relevante omstændigheder ikke tilfældet, meddeles afslag på familiesammenføring efter EU-retten under henvisning hertil med angivelse af de konkrete omstændigheder, myndigheden har lagt vægt på i den forbindelse.*
3. Hvis betingelse nr. 2 er opfyldt: Er familielivet afbrudt eller ophørt i tidsrummet fra unionsborgerens tilbagevenden til familiemedlemmets indrejse eller indgivelse af ansøgning om opholdskort?  
*Hvis familielivet efter en samlet vurdering af samtlige relevante omstændigheder vurderes at være afbrudt eller ophørt, er der ikke længere et familieliv,*

*som kan danne grundlag for en afledt opholdsret efter EU-retten. Der meddeles i så fald afslag under henvisning hertil med angivelse af de konkrete omstændigheder, der er lagt vægt på i den forbindelse, herunder f.eks. den tidsmæssige forskydning mellem unionsborgerens tilbagevenden og familiemedlemmets indrejse eller indgivelse af ansøgning, idet den nævnte omstændighed dog ikke i sig selv kan være afgørende for vurderingen, jf. nedenfor.*

Det bemærkes med hensyn til betingelse nr. 2, at vurderingen af, om familielivet er opbygget eller konsolideret, skal ske i overensstemmelse med EU-Domstolens afgørelse i sag C-456/12, O. m.fl. Efter denne afgørelse skal det vurderes, om unionsborgeren og familiemedlemmet, der er tredjelandstatsborger, reelt har haft ophold i værtsmedlemsstaten efter artikel 7, stk. 1 og stk. 2, eller artikel 16, stk. 1 eller stk. 2, i opholdsdirektivet, jf. dommens præmis 56, som betingelse for, at tredjelandstatsborgeren kan aflede en opholdsret fra unionsborgeren.

Med hensyn til betingelse nr. 3 bemærkes, at EU-Domstolen som nævnt under punkt 4 har bekræftet, at en medlemsstat som led i en samlet og konkret vurdering af, om familielivet er ophørt eller afbrudt, kan lægge vægt på, om et familiemedlems indrejse og indgivelse af ansøgning om opholdskort er sket i naturlig forlængelse af unionsborgerens tilbagevenden til oprindelsesmedlemsstaten. Et sådant aspekt kan imidlertid ikke i sig selv medføre, at et familiemedlem ikke kan aflede en opholdsret fra unionsborgeren. Varigheden af den tidsmæssige forskydning kan indgå i vurderingen som ét blandt flere momenter, idet der dog ikke kan fastsættes en øvre tidsmæssig grænse for forskydningen.

Der betyder efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det eksempelvis i en situation, hvor en dansk statsborger vender tilbage til Danmark, og familiemedlemmet fortsat opholder sig i værtsmedlemsstaten for at arbejde eller studere dér og først længe efter – eksempelvis efter et år – slutter sig til den danske statsborger i Danmark, ikke alene med henvisning til den tidsmæssige forskel kan meddeles afslag på familiesammenføring. Tilsvarende gælder i en situation, hvor en dansk statsborger vender tilbage til Danmark for at skabe de fornødne rammer, herunder f.eks. for at finde arbejde, anskaffe bolig og institutionsplads el.lign., inden familiemedlemmet slutter sig til unionsborgeren.

Der skal efter ministeriets opfattelse i disse tilfælde – uanset varigheden af den tidsmæssige forskydning – foretages en konkret og individuel vurdering af, om det pågældende familieliv er ophørt eller afbrudt. Positivt formuleret skal der foretages en vurdering af, om familielivet på trods af det tidsrum, der er forløbet, er opretholdt og fortsat kan danne grundlag for en afledt opholdsret for det pågældende familiemedlem.

Det følger endvidere af Altiner-dommen, at der i den samlede vurdering skal tages hensyn til de forhold, som konkret må antages at være årsag til tidsforskydningen, herunder årsager vedrørende familiemedlemmets personlige situation, beskæftigelse eller uddannelse. Der vil være tale om en bred vifte af såvel praktiske som personlige forhold, som ikke kan angives udtømmende.

Der skal endelig tages hensyn til forhold, der kan godtgøre, at det i værtsmedlemsstaten opbyggede eller konsoliderede familieliv *ikke* er ophørt. Der skal således efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bl.a. tages hensyn til forhold, der vidner om en intention om at fortsætte det i værtsmedlemsstaten opbyggede eller konsoliderede familieliv i oprindelsesmedlemsstaten, ligesom der skal tages hensyn til forhold, der omvendt måtte vidne om, at familielivet er afbrudt eller ophørt. Der kan i den sammenhæng f.eks. tages hensyn til karakteren af den kontakt, de pågældende har haft i det relevante tidsrum, sammenholdt med karakteren af det familieliv, der er opbygget i værtsmedlemsstaten. Eventuelle fremadrettede fælles handlinger, der vidner om en intention om at fortsætte familielivet, såsom eksempelvis køb af fælles bolig mv., vil også kunne indgå i vurderingen.

#### **7. Vurdering af Altiner-dommens betydning for allerede afgjorte sager**

Det bemærkes, at kompetencen til at træffe afgørelser vedrørende unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til ophold efter EU-retten pr. 1. april 2019 er overgået fra Statsforvaltningen som første instans og Udlændingestyrelsen som klageinstans til henholdsvis Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Udlændingenævnet.

Udlændingenævnet har efter høring af Udlændingestyrelsen oplyst, at Udlændingestyrelsen i alle sager af den pågældende art har foretaget en konkret og individuel vurdering af årsagen til den tidsmæssige forskel i overensstemmelse med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 28. juni 2010, "Notat om tidsmæssig sammenhæng mellem en dansk statsborgers tilbagevenden til Danmark og ansøgning om ophold som familiemedlem til den danske statsborger efter EU-retten", jf. punkt 5 ovenfor. Udlændingestyrelsen har således ikke truffet afgørelse alene under henvisning til længden af den tidsmæssige forskel mellem den danske statsborger tilbagevenden og familiemedlemmets indrejse eller indgivelse af ansøgning, men foretaget en konkret vurdering af, om det i lyset af sagens omstændigheder var "naturligt", at ansøgningen blev indgivet på et senere tidspunkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer på den baggrund, at der ikke er behov for at genoptage allerede afgjorte sager som følge af Altiner-dommen.