

Notat



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i den præjudicielle sag ved EU-Domstolen C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

1. Indledning

En nederlandsk ret (den forelæggende ret) har ved kendelse af 30. september 2019 forelagt EU-Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

Det første spørgsmål angår fortolkningen af artikel 15 i opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF), nærmere bestemt retsvirkningerne af en afgørelse om udvisning af en unionsborger, som er begrundet i *andre hensyn end hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed*.

Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en unionsborger – umiddelbart efter at være udrejst i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist – kan indlede et nyt betingelsesfrit ophold på indtil tre måneder, herunder i hvilket omfang værtsmedlemsstaten, for at forhindre dette, med det samme er berettiget til at pålægge unionsborgeren at udrejse af landet.

Endelig ønsker den forelæggende ret med det tredje spørgsmål oplyst, om det kan kræves, at unionsborgeren, efter at være udvist og udrejst, opholder sig uden for værtsmedlemsstaten i et bestemt tidsrum, inden denne på ny kan indrejse.

Regeringens interesse i sagen angår navnlig det andet spørgsmål.

2. Hovedsagens faktiske omstændigheder

Den verserende nederlandske retssag, der har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse, vedrører en polsk statsborger, som var blevet pålagt at udrejse af Nederlandene, fordi hans ret til at opholde sig i denne medlemsstat var konstateret ophørt.

15. januar 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Den polske statsborger havde tidligere haft ansættelse i Nederlandene, men opfyldte ikke længere betingelserne for ophold i mere end tre måneder i henhold til artikel 7 i opholdsdirektivet. Han havde endvidere under sit ophold ved flere lejligheder været i kontakt med politiet og var i den forbindelse bl.a. blevet anholdt flere gange som følge af mistanke om tyveri.

De nederlandske myndigheders afgørelse om ophør af opholdsretten var – i overensstemmelse med opholdsdirektivets artikel 15, stk. 3 – ikke ledsaget af et indrejseforbud, og den polske statsborger blev pålagt at udrejse inden for en frist på fire uger. Han udrejste til Tyskland inden for fristen (og blev også her anholdt som følge af mistanke om tyveri), men genindrejste i Nederlandene godt én måned efter denne anholdelse.

I Nederlandene blev den polske statsborger på ny anholdt som følge af mistanke om butikstyveri i et supermarked og frihedsberøvet med henblik på udsendelse med henvisning til den tidligere truffe afgørelse.

3. EU-retsgrundlaget

En unionsborgers ret til at færdes og opholde sig i andre medlemsstater følger af EUF-traktatens artikel 21, stk. 1, som er udmøntet i opholdsdirektivet.

Det kan ikke udledes af opholdsdirektivets ordlyd, hvordan de forelagte spørgsmål skal besvares.

Efter direktivets artikel 5 har unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på en medlemsstats område.

Efter direktivets artikel 6 har unionsborgere ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

Efter direktivets artikel 7, stk. 1, har en unionsborger, der udøver økonomisk aktivitet i en anden medlemsstat, eller som råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, ret til ophold i denne medlemsstat ud over de første tre måneders ophold.

Efter direktivets artikel 15, stk. 1, finder de proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31 (vedrørende bl.a. klageadgang, krav om skriftlighed og begrundelse), tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Efter direktivets artikel 15, stk. 3, må værtsmedlemsstaten ikke lade afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden, jf. stk. 1, ledsage af et indrejseforbud.

4. Dansk praksis

Opholdsdirektivet er i dansk ret gennemført ved udlændingeloven og bekendtgørelse nr. 318 af 27. marts 2019 (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Efter udlændingelovens § 2, stk. 1, kan udlændinge, der er statsborgere i et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, indrejse og opholde sig her i landet i indtil tre måneder fra indrejsen.

Efter EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 2 har unionsborgere ret til at blive her i landet ud over de 3 måneder, hvis unionsborgeren f.eks. er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, studerende eller en person med tilstrækkelige midler. Foreligger der ikke et sådant lovligt opholdsgrundlag, kan unionsborgeren pålægges at udrejse af Danmark.

Efter gældende dansk praksis fastsættes der ikke et indrejseforbud i forbindelse med afgørelser om udvisning af unionsborgere, der er begrundet i andre hensyn end hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed. En unionsborger, der er udvist for ulovligt ophold, vil således som udgangspunkt kunne udrejse af landet og umiddelbart herefter vende tilbage og indlede et nyt ophold på indtil tre måneder efter opholdsdirektivets artikel 6.

Regeringen bemærker, at sagen for EU-Domstolen, afhængig af udfaldet, eventuelt vil kunne danne grundlag for at skærpe dansk praksis på området.

5. Regeringens interesse i sagen

Som ovenfor anført skal en unionsborger, som ønsker *at opholde sig i en medlemsstat i mere end tre måneder opfylde betingelserne i artikel 7*. Er betingelserne i artikel 7 ikke opfyldt – eller ikke længere opfyldt – kan medlemsstaten pålægge den pågældende at udrejse inden for en fastsat udrejsefrist under overholdelse af procedurerne i direktivets artikel 15.

Det er regeringens opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål skal besvares med afsæt i formålsbetragtninger samt betragtninger om den effektive virkning af betingelserne for ophold efter artikel 7. Opholdsdirektivets ordlyd besvarer således ikke de forelagte spørgsmål.

Regeringen vil således i indlægget for EU-Domstolen argumentere for, at sondringen mellem de forskellige betingelser for ret til ophold i indtil tre måneder (artikel 6) henholdsvis mere end tre måneder (artikel 7), samt den effektive virkning af betingelserne i artikel 7 *taler imod*, at en unionsborger, der er pålagt at udrejse af værtsmedlemsstaten, fordi vedkommende ikke (længere) har et opholdsgrundlag i henhold til opholdsdirektivet, *automatisk og*

uden undtagelse kan indlede et nyt korttidsophold efter artikel 6 kort tid efter sin udrejse.

Den periode, i hvilken en unionsborger kan opholde sig i en anden medlemsstat uden andre krav end at kunne legitimere sig, er således ifølge direktivets artikel 6 *udtrykkeligt begrænset til tre måneder*, mens direktivets artikel 7 gennem betingelserne om *økonomisk aktivitet* eller *selvforsørgelse* grundlæggende skal sikre, at det undgås at personer, der ikke opfylder betingelserne, falder værtsmedlemsstatens sociale system til last.

I tilfælde, hvor en unionsborger, således som det f.eks. er tilfældet i hovedsagen, udrejser i forlængelse af en afgørelse fra myndighederne om manglende opholdsret og herefter genindrejser i værtsmedlemsstaten *inden for kort tid og uden at kunne godtgøre, at betingelserne i artikel 7 er opfyldt*, kan der efter regeringens opfattelse argumenteres for, at der *reelt er tale om en fortsættelse* af det *tidligere* ophold, som blev bragt til ophør i forbindelse med myndighedernes oprindelige udrejsepålæg.

Regeringen vil i forlængelse heraf i indlægget argumentere for, at medlemsstaterne i f.eks. sådan en situation efter en konkret og individuel vurdering kan være berettiget til med det samme at pålægge den pågældende at udrejse, idet betingelserne for at kunne fortsætte et ophold udover tre måneder efter artikel 7 ellers kan blive gjort *illusoriske*.

Det er regeringens opfattelse, at det anførte må gælde så meget desto mere i en situation, hvor en unionsborger *flere gange tidligere er pålagt at udrejse af værtsmedlemsstaten* og fortsætter, kort tid efter udrejserne, med at genindrejse med henblik på ophold uden at kunne godtgøre, at betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7 for ophold i mere end tre måneder er opfyldt.

Regeringen vil i indlægget argumentere for, at det ikke kan udelukkes, at en sådan adfærd efter omstændighederne vil kunne anses for at udgøre *utilsigtet brug* af de regler om fri bevægelighed, som er fastlagt i direktivet, idet den strider imod det formål, som disse regler bl.a. skal varetage, jf. ovenfor.