

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Orientering af Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om fortolkningen af EU-Domstolens dom af 2. oktober 2019 i den præjudicielle sag C-93/18, Bajratari

1. Indledning

EU-Domstolen har den 2. oktober 2019 afsagt dom i den nordiske (britiske) præjudicielle sag C-93/18, Bajratari, som vedrører retten til ophold som selvforsørgende efter opholdsdirektivet¹.

I dommen udtaler EU-Domstolen sig om, hvorvidt en unionsborger kan anses for at opfylde kravet om tilstrækkelige midler med henblik på ret til ophold som selvforsørgende, *når midlerne stammer fra beskæftigelse, der er udøvet ulovligt af en tredjelandsstatsborger uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse.*

Dommen vedrører fortolkningen af reglerne om fri bevægelighed og er bindende for Danmark uanset retsforbeholdet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet analyseret dommens rækkevidde i forhold til dansk administrativ praksis samt i forhold til allerede afgjorte konkrete sager om ophold efter EU-retten.

Det konkluderes i analysen blandt andet, at der som følge af dommen er behov for at foretage en *justering af dansk administrativ praksis* om opholdsret som selvforsørgende og som studerende efter EU-retten, jf. punkt 4.

Hvad angår allerede afgjorte sager konkluderes det i punkt 5, at myndighederne har pligt til *på begæring* at genoptage sager, som vil kunne tænkes ændret på baggrund af dommen.

2. De omhandlede EU-regler og danske gennemførelsesbestemmelser

Dommen vedrører fortolkningen af kravet om "tilstrækkelige midler" i opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b. Efter denne bestemmelse kan en unionsborger, som ikke er økonomisk aktiv, på nærmere angivne betingelser have ret til ophold i mere end tre måneder i en anden medlemsstat *som selvforsørgende*. En ret til ophold som selvforsørgende er bl.a. betinget af, at unionsborgeren råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. Bestemmelsen er gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 6².

¹ Artikel 7, stk. 1, litra b, 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 (EU-tidende 2004, L 158, s. 77).

² BEK nr. 318 af 27. marts 2019 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Dato 26. februar 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2018 - 8239
Akt-id 1045803

Det bemærkes, at der også stilles krav om "tilstrækkelige midler" til selvforsørgelse i opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c, om opholdsret som studerende³, som er gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 5.

Opholdsret for unionsborgere, herunder unionsborgere der er henholdsvis selvforsørgende og studerende, kan endvidere under visse forudsætninger danne grundlag for en *afledt opholdsret for familiemedlemmer*, der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne. I nærværende sammenhæng vil en sådan afledt opholdsret – afhængig af om familiemedlemmet er unionsborger eller tredjelandstatsborger – følge af henholdsvis artikel 7, stk. 1, litra d, og artikel 7, stk. 2, i direktivet. Den afledte opholdsret for et familiemedlem til en unionsborger, der er selvforsørgende eller studerende, er gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 10 og 11.

Opholdsdirektivet indeholder også et krav om "tilstrækkelige midler" i relation til unionsborgeres og deres familiemedlemmers *bevarelse* af retten til ophold (herunder familiemedlemmers bevarelse af retten til ophold ved unionsborgerens død eller udrejse eller i tilfælde af skilsmisse mv.) og opnåelse af ret til *tidsubegrænset ophold*, jf. opholdsdirektivets artikel 12-13 og 16-18. Disse bestemmelser er gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 14, 15, 19 og 20, jf. § 14, stk. 3.

En unionsborgers opholdsret og et familiemedlems afledte opholdsret på grundlag af "tilstrækkelige midler" i medfør af opholdsdirektivets artikel 7 er tidsbegrænset og varer, så længe betingelserne er opfyldt, jf. opholdsdirektivets artikel 14, stk. 2, og tilsvarende EU-opholdsbekendtgørelsens § 30.

Betingelsen om "tilstrækkelige midler" indebærer ifølge EU-Domstolens praksis *ikke noget som helst krav* med hensyn til, *hvor* midlerne *kommer fra*, eller at unionsborgeren personligt råder over midlerne, idet de bl.a. kan være tilvejebragt af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til unionsborgeren. Det kan endvidere ikke kræves, at den person, der forsørger unionsborgeren, er retligt forpligtet hertil efter national ret. Det bemærkes, at den pågældende EU-retspraksis⁴ omhandler både mindreårige og voksne unionsborgere.

3. EU-Domstolens dom af 2. oktober 2019 i sag C-93/18, Bajratari

3.1 Sagens faktiske omstændigheder

EU-Domstolens dom af 2. oktober 2019 i sagen C-93/18, Bajratari, vedrører et albansk ægtepar (tredjelandstatsborgere), som indrejste i Nordirland (Storbritannien) i 2012.

³ Efter denne bestemmelse skal unionsborgeren – i dette tilfælde ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter den pågældende persons eget valg – godtgøre over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

⁴ Jf. dom af 13. september 2016, Rendón Marín, C-165/14, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis vedrørende mindreårige unionsborgere. Se desuden dom af 16. juli 2015, Singh m.fl., C-218/14, præmis 74 ff., om en voksen unionsborger, hvis midler delvist kom fra den virksomhed, som ægtefællen, der var tredjelandstatsborger, udøvede i værtsmedlemsstaten. Se endvidere dom af 23. marts 2006, Kommissionen mod Belgien, C-408/03, præmis 46 om, at der ikke kan kræves forsørgelsespligt (bindende retsforhold) mellem den forsørgende og den forsørgede.

Her fik parret Bajratari tre børn, hvoraf to ved fødslen opnåede statsborgerskab i Republikken Irland som følge af en særlig irsk indfødsretslovgivning, hvorefter børn, som fødes på den irske ø, under visse betingelser har ret til irsk statsborgerskab, selv om ingen af forældrene er irske statsborgere.

Faderen var ved indrejsen i 2012 i besiddelse af et EU-opholdskort erhvervet i forbindelse med et tidligere ophold i Storbritannien i 2009 på baggrund af et forhold til en britisk statsborger. Da forholdet ophørte i 2011, udrejste faderen til Albanien, hvor det albanske par blev gift. Hans opholdskort blev ikke på noget tidspunkt inddraget af myndighederne, som således ikke konstaterede opholdsrettens ophør, og kortet udløb af sig selv i 2014. Faderen forblev imidlertid efter dette tidspunkt i Nordirland sammen med sin albanske ægtefælle, hvor han *trods manglende opholds- og arbejdstilladelse* fortsatte med at arbejde og betale skat.

Moderen, som er sagsøger i den nordiske (britiske) hovedsag, ansøgte efter fødslen af sit første barn om anerkendelse af en afledt opholdsret i Nordirland efter EU-reglerne i sin egenskab af familiemedlem til en unionsborger. Myndighederne meddelte afslag på denne ansøgning med bl.a. den begrundelse, at barnet efter myndighedernes opfattelse ikke opfyldte betingelsen som fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, litra b, om tilstrækkelige midler. Myndighederne henviste i den forbindelse til, at de midler, som barnet havde til rådighed, stammede fra faderens arbejde, som var udøvet ulovligt uden opholds- og arbejdstilladelse.

Den britiske domstol ønskede med sin præjudicielle forelæggelse for EU-Domstolen at få afklaret, om indkomst fra beskæftigelse, der er udøvet ulovligt uden opholds- og arbejdstilladelse, skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en unionsborger råder over tilstrækkelige midler i henhold til opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b, herunder i tilfælde, hvor beskæftigelsen må anses for usikker alene på grund af dens ulovlige karakter.

3.2 EU-Domstolens dom

I dommen bemærker EU-Domstolen indledningsvis, at den i sin retspraksis allerede har fastslået, at unionsborgere, der er født i værtsmedlemsstaten og aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed, kan påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF (om unionsborgeres ret til fri bevægelighed) og opholdsdirektivet (om betingelser herfor). Deraf følger principielt, anføres det, at parret Bajrataris to ældste børn har ret til ophold i Storbritannien, idet opholdsretten dog konkret forudsætter, at betingelsen om tilstrækkelige midler er opfyldt, jf. dommens præmis 26-29.

Herefter henviser EU-Domstolen til sin tidligere praksis, hvori den har fastslået, at EU-retten ikke indebærer noget som helst krav med hensyn til, hvor midlerne kommer fra, idet de bl.a. kan tilvejebringes af en tredjelandstatsborger, der er forælder til de pågældende mindreårige unionsborgere, jf. dommens præmis 30-31 og den deri nævnte retspraksis.

Spørgsmålet om, hvorvidt dette også gælder, når de midler, som den mindreårige unionsborger har til rådighed, er optjent ved en forælders ulovlige beskæftigelse i

værtsmedlemsstaten *uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse*, jf. dommens præmis 32, besvarer EU-Domstolen på baggrund af bl.a. en ordlyds- og formålsfortolkning af opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b, idet bestemmelsen har til formål at undgå, at de omhandlede unionsborgere bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, jf. dommens præmis 34.

EU-Domstolen fastslår således, at bestemmelsens ordlyd ikke gør det muligt at fastslå, at alene midler hidrørende fra beskæftigelse udøvet af en tredjelandsstatsborger, som er forælder til en unionsborger, og som har en opholds- og arbejdstilladelse, kan tages i betragtning med henblik på denne bestemmelse, jf. dommens præmis 33.

Herefter udtaler EU-Domstolen, at eftersom retten til fri bevægelighed, som er et grundlæggende princip i EU-retten, er hovedreglen, skal betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b, fortolkes under overholdelse af bl.a. proportionalitetsprincippet. Det indebærer bl.a., at de nationale foranstaltninger, der træffes i forbindelse med anvendelsen af betingelserne, skal være nødvendige og hensigtsmæssige med henblik på at nå det forfulgte mål, som for så vidt angår den nævnte bestemmelse er at beskytte medlemsstaternes offentlige finanser, jf. dommens præmis 35-36.

I forlængelse heraf anerkender EU-Domstolen, at når de midler, som en mindreårig unionsborger råder over til at sørge for sit eget og sine familiemedlemmers underhold, hidrører fra indkomst ved beskæftigelse udøvet af dennes forælder, der er tredjelandsstatsborger og ikke har en opholds- og arbejdstilladelse, *er risikoen for et tab af tilstrækkelige midler, og for at den mindreårige unionsborger bliver en byrde for det sociale system, større*, jf. dommens præmis 37. EU-Domstolen anerkender dernæst også, at udelukkelsen af en sådan indkomst fra begrebet *"tilstrækkelige midler"* som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b, principielt *muliggør gennemførelsen af det formål, der forfølges med bestemmelsen*, jf. dommens præmis 38.

EU-Domstolen bemærker imidlertid i den forbindelse, at opholdsdirektivet indeholder bestemmelser, der giver en værtsmedlemsstat mulighed for – såfremt den lider et finansielt tab – at træffe foranstaltninger for at undgå, at den pågældende persons ophold falder statens offentlige finanser til byrde. Særligt fremgår det af opholdsdirektivets artikel 14, stk. 2, at den ret, som unionsborgere og deres familiemedlemmer har til at opholde sig på værtsmedlemsstatens område på grundlag af direktivets artikel 7, kun bevares, så længe disse borgere og deres familiemedlemmer opfylder betingelserne i denne bestemmelse. Endvidere giver artikel 14 værtsmedlemsstaten mulighed for at kontrollere, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har opholdsret, *opfylder de betingelser herfor, som er fastsat i direktivet, under hele deres ophold* (eng. *"throughout the period of their residence"*), jf. dommens præmis 39-41.

På denne baggrund ville en fortolkning af artikel 7, stk. 1, litra b, hvorefter en mindreårig unionsborger ikke kan påberåbe sig en indkomst fra beskæftigelse

udøvet i værtsmedlemsstaten af dennes forælder, der er tredjelandstatsborger og ikke har opholds- og arbejdstilladelse i denne medlemsstat, tilføje et krav, der ifølge EU-Domstolen ville "udgøre et *uforholdsmæssigt* indgreb i udøvelsen af den omhandlede mindreårige unionsborgers ret til fri bevægelighed og ophold i medfør af artikel 21 TEUF, *eftersom* den ikke er nødvendig for at opnå det forfulgte mål", jf. dommens præmis 42.

I forlængelse heraf henviser EU-Domstolen i dommens præmis 43-45 til en række af hovedsagens faktiske omstændigheder:

- Faderen har under sine ophold været beskæftiget i Det Forenede Kongerige siden 2009, først som køkkenchef i en restaurant og derefter siden februar 2018 som ansat i et bilvaskeanlæg.
- Der er af indkomsten af faderens fortsatte beskæftigelse – trods udløbet af hans opholdskort – indeholdt skat og bidrag til den sociale sikring.
- Der er intet i sagens oplysninger, der tyder på, at de to børn, der har irsk statsborgerskab, i løbet af de seneste ti år har gjort brug af den sociale bistand i Det Forenede Kongerige.

Herefter fastslår EU-Domstolen i præmis 46 - 48 følgende:

"En national foranstaltning, der gør det muligt for myndighederne i den omhandlede medlemsstat at nægte en mindreårig unionsborger opholdsret med den begrundelse, at de midler, som denne tilsigter at påberåbe sig med henblik på artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, hidrører fra indkomst ved beskæftigelse udøvet af dennes forælder, der er tredjelandstatsborger og ikke har opholds- og arbejdstilladelse, selv om disse midler i ti år har gjort det muligt for den nævnte unionsborger at sørge for sit eget og sine familiemedlemmers underhold uden at gøre brug af den sociale bistand i denne medlemsstat, går åbenbart videre, end hvad der er nødvendigt for at beskytte den nævnte medlemsstats offentlige finanser.

Derudover ville en fortolkning af betingelsen om tilstrækkelige midler som den, der er nævnt i nærværende doms præmis 42, være i strid med det formål, der forfølges med direktiv 2004/38, nemlig at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som direkte er tillagt unionsborgerne i artikel 21, stk. 1, TEUF, og at styrke denne ret, således som det fremgår af fast retspraksis (dom af 18.12.2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

Det følger af det ovenstående, at den omstændighed, at de midler, som en mindreårig unionsborger tilsigter at påberåbe sig med henblik på artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, hidrører fra indkomst ved beskæftigelse udøvet i værtsmedlemsstaten af dennes forælder, der er tredjelandstatsborger, ikke er til hinder for, at den i nævnte bestemmelse fastsatte betingelse om, at midlerne skal være tilstrækkelige, kan anses for at være

opfyldt, selv om denne forælder ikke har opholds- og arbejdstilladelse i denne medlemsstat.”

Afslutningsvis forholder EU-Domstolen sig til spørgsmålet, om hensynet til den offentlige orden – som anført af den britiske regering – kan begrunde udelukkelsen af en mindreårig unionsborgers ret til ophold med henvisning til, at indkomsten hidrører fra beskæftigelse udøvet ulovligt uden opholds- og arbejdstilladelse og dermed er undtaget fra begrebet ”tilstrækkelige midler” som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b. Hertil bemærker EU-Domstolen i overensstemmelse med hidtidig retspraksis, at begrebet ”den offentlige orden” som begrundelse for en fravigelse af en grundlæggende frihed skal fortolkes strengt, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden EU-institutionernes kontrol. Herefter henviser Domstolen til, at den allerede har fastslået, at begrebet ”den offentlige orden” under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Henset til omstændighederne i hovedsagen fastslår Domstolen, at disse betingelser for med henvisning til den offentlige orden at kunne begrunde en begrænsning af de to ældste børns opholdsret ved at undtage indkomsten af deres faders ulovlige beskæftigelse fra begrebet ”tilstrækkelige midler” som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b, ikke er opfyldt i den konkrete sag, jf. dommens pr. 49-52 og den deri nævnte retspraksis.

På baggrund af ovennævnte betragtninger konkluderer EU-Domstolen, at artikel 7, stk. 1, litra b, i opholdsdirektivet skal fortolkes således, at en mindreårig unionsborger råder over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, *også selv om disse midler hidrører fra indkomst ved ulovlig beskæftigelse udøvet af dennes fader, der er tredjelandstatsborger og ikke har opholds- og arbejdstilladelse i denne medlemsstat*, jf. domskonklusionen.

4. Vurdering af dommens betydning i forhold til dansk administrativ praksis

Efter den hidtidige danske administrative praksis medregnes indkomst fra en i øvrigt lovlig beskæftigelse, der er udøvet ulovligt uden opholds- og arbejdstilladelse, *ikke* ved vurderingen af, om en unionsborger råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmers underhold. Denne praksis har været gældende både, når den unionsborger, hvis opholdsret som selvforsørgende vurderes, er en mindreårig, studerende og økonomisk inaktiv voksen i øvrigt, og uanset om indkomsten står i registret elndkomst.

Der er derfor behov for at justere dansk administrativ praksis i lyset af dommen. Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet vurderer på baggrund af dommens præmisser, at der fremover i forbindelse med udlændingemyndighedernes konkrete vurdering og prøvelse af grundlaget for *en selvstændig eller afledt opholdsret efter opholdsdirektivet, der er betinget af, at en unionsborger råder over tilstrækkelige midler*, skal tages hensyn til midler fra beskæftigelse, der er udøvet ulovligt af en tredjelandstatsborger uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

Det anførte vurderes at gælde både i sager, hvor unionsborgeren er selvforsørgende og studerende⁵, da et krav om tilstrækkelige midler stilles over for begge disse persongrupper efter opholdsdirektivet, og da de proportionalitetsovervejelser mv., som EU-Domstolen omtaler til støtte for resultatet i dommen, er relevante ift. begge grupper, jf. de ovenfor under punkt 2 nævnte bestemmelser.

Endvidere vurderes det anførte at gælde, uanset om unionsborgeren er mindreårig eller voksen, og uanset om beskæftigelsen er udøvet af en tredjelandstatsborger som er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, smh. herved den ovenfor under punkt 2 nævnte retspraksis fra EU-Domstolen.

Praksisjusteringen vurderes at omfatte tilfælde, hvor en unionsborgers eller et familiemedlems adgang til at *opnå* eller *bevare* en *tidsbegrænset* opholdsret eller til at opnå *tidsubegrænset* ophold er betinget af, at et krav om tilstrækkelige midler er opfyldt, smh. punkt 2 ovenfor. I de tilfælde skal der således tages hensyn til midler fra beskæftigelse, der er udøvet ulovligt af en tredjelandstatsborger uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

Det bemærkes i den forbindelse, at unionsborgere og deres familiemedlemmer med ret til ophold i Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed *ikke* er undergivet et krav om arbejdstilladelse, idet disse personers ret til at tage et arbejde følger direkte af EU-reglerne⁶. Denne persongruppe er således ikke omfattet af udlændingelovens krav om arbejdstilladelse.

Dommen vurderes *alene* at have betydning i de tilfælde, hvor beskæftigelsen er udøvet af en *tredjelandstatsborger*, som (på det relevante tidspunkt) ikke havde en ret til ophold og arbejde efter EU-reglerne, og som derfor var omfattet af udlændingelovens almindelige krav om opholds- og arbejdstilladelse.

Endvidere vurderes dommen *ikke* på nogen måde at indskrænke medlemsstaternes mulighed for at *kontrollere*, at personer, der opholder sig og arbejder på deres territorium, opfylder betingelserne herfor *under hele deres ophold*, eller for at bringe en opholdsret til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt, jf. omtalen af dommens præmis 39-41 ovenfor under punkt 3.2. Dommen vurderes således *ikke* på nogen måde at begrænse medlemsstaternes mulighed for at kontrollere og bekæmpe illegalt og sort arbejde.

Endelig vurderes dommen *ikke* at ændre ved, at medlemsstaterne *ikke* er forpligtet til at medregne midler, som stammer fra kriminell virksomhed som f.eks. handel med euforiserende stoffer.

⁵ Jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 6 om selvforsørgende, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b, henholdsvis EU-opholdsbekendtgørelsens § 5 om studerende, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c, som er beskrevet ovenfor under punkt 2.

⁶ Det fremgår af EU-opholdsbekendtgørelsens § 18, jf. § 14, stk. 1, nr. 2, i udlændingeloven (senest bekendtgjort ved LBK nr. 1022 af 2. oktober 2019).

5. Dommens betydning for allerede afgjorte sager

Dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende og ikke retsstiftende dom. Det betyder, at dommen ikke skaber ny ret, men fastslår, hvordan den fortolkede regel skal forstås.

EU-Domstolen fortolker i sagen kravet om tilstrækkelige midler i opholdsdirektivet. Opholdsdirektivet trådte i kraft den 30. april 2004 og skulle gennemføres i medlemsstaternes nationale lovgivning den 30. april 2006.

Dommen har derfor bagudrettet betydning for sager fra og med den 1. maj 2006. Fra dette tidspunkt har det ikke været i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser at meddele afslag på ansøgninger om ret til ophold som selvforsørgende, herunder studerende, eller om afledt ret til ophold som familiemedlem til sådanne unionsborgere *med den begrundelse*, at unionsborgeren ikke kunne anses for at råde over tilstrækkelige midler, *fordi* midlerne kom fra beskæftigelse, der var udøvet ulovligt af en tredjelandstatsborger *uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse* i Danmark.

Det samme gælder afslag på *bevarelse af en opholdsret (herunder ophør af opholdsret og inddragelse af opholdsdokument)* eller afslag på ansøgning om *tidsubegrænset opholdstilladelse med denne begrundelse*.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en myndighed har pligt til at genoptage sager, hvis myndigheden bliver opmærksom på, at den har truffet afgørelse efter en retsopfattelse, der viser sig at være fejlagtig, og at dette kan have betydning for myndighedens afgørelser på det pågældende område.

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at genoptage berørte sager på *eget initiativ*, medmindre identifikation af de pågældende sager ikke er mulig eller f.eks. volder større administrative vanskeligheder, herunder fordi myndighedens journalsystem ikke gør det muligt at fremsøge de pågældende sager. I sådanne tilfælde vil myndigheden i stedet have *pligt til at informere offentligt* om muligheden for at anmode om genoptagelse.

Den kompetente myndighed, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), overtog den 1. april 2019 EU-opholdsområdet i forbindelse med nedlæggelsen af Statsforvaltningen. Af systemtekniske grunde kan SIRI ikke elektronisk opføre, hvor mange afslag på ret til ophold eller på bevarelse heraf, der måtte være meddelt fra den 1. maj 2006 *med den specifikke begrundelse*, at ansøgeren ikke rådede over tilstrækkelige midler, *fordi* midlerne kom fra beskæftigelse, der var udøvet *ulovligt af en tredjelandstatsborger uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse*. I det omfang der måtte være meddelt sådanne afslag, vil der som afslagsgrund i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem være registreret en overordnet afslagsgrund (f.eks. "betingelser ej til stede/ej tilstrækkeligt belyst"). Ud fra de overordnede afslagsgrunde, der kan søges på i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem, vil det ikke være muligt at identificere berørte sager via elektronisk søgning.

Afgørelser truffet før 2015 forefindes kun i papirform i arkiver på den nedlagte Statsforvaltnings forskellige lokationer, hvorfra de vil skulle rekvireres.

For at finde de eventuelle sager, der som følge af dommen kan tænkes ændret i en genoptagelsessituation, har SIRI opgjort, at der i perioden fra den 1. maj 2006 til den 2. oktober 2019, hvor Bajratari-dommen blev afsagt, i alt er truffet afgørelse i 5.136 sager, som Bajratari-dommen potentielt kan have betydning for, jf. under punkt 4 ovenfor⁷. Dette bruttotal omfatter samtlige afslag til unionsborgere på *tidsbegrænset og tidsubegrænset* ret til ophold på grundlag af tilstrækkelige midler, jf. punkt 4 ovenfor, samt afgørelser om ophør af ret til ophold på dette grundlag. Tallet omfatter endvidere samtlige afslag på en *afledt* tidsbegrænset henholdsvis tidsubegrænset opholdsret meddelt til unionsborgeres familiemedlemmer⁸ samt afgørelser om ophør af ret til ophold på dette grundlag. Fælles for disse afgørelser er, at de er registreret med overordnede begrundelser, jf. ovenfor, som ikke siger noget om, om afgørelserne kan være berørt af Bajratari-dommen.

SIRI vurderer imidlertid, at der i praksis ikke vil være meddelt afslag på *tidsubegrænset* opholdsret eller truffet afgørelse om ophør af en sådan opholdsret med den begrundelse, som er omhandlet i Bajratari-dommen. Det hænger sammen med, at ret til *tidsubegrænset* ophold efter 5 års lovligt ophold, i tilfælde hvor ansøger tidligere er meddelt ret til ophold som selvforsørgende, er betinget af, at unionsborgeren i hele perioden har opfyldt betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmers underhold, og ikke ligger det sociale system til last. Denne prøvelse foretages i praksis primært som en konkret vurdering af, om ansøgeren har modtaget offentlig forsørgelse i et omfang, som bevirker, at den pågældende må anses for at have udgjort en byrde for det sociale system i den relevante periode.

Ses der på den baggrund bort fra afslag på tidsubegrænset opholdsret, vil der herefter være 4.311 afgørelser/sager, der skal gennemgås manuelt med henblik på at undersøge, om der i denne sagsmængde vil være afgørelser, som vil skulle genoptages. SIRI oplyser, at dette vil kræve betydelige ressourcer.

Ved vurderingen af rækkevidden af myndighedernes pligt til at genoptage afgørelser indgår i almindelighed karakteren af den underkendte retsaffattelse. Det er konkret tillagt betydning, at EU-Domstolen ikke ses tidligere at have udtalt, at kravet om at råde over tilstrækkelige midler kan være opfyldt, også selv om midlerne stammer fra beskæftigelse, der er udøvet ulovligt af en tredjelandsstatsborger uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse. Det er således vurderingen, at der ikke er tale om en åbenbar urigtig forståelse af EU-reglerne.

⁷ Der er tale om antal afslag og ikke personer. Som et generelt forbehold bemærkes, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingssystemernes journaliserings- og sagsstyringsystemer ikke er som egentlige statistiksystemer.

⁸ Ved opgørelsen af afslag til familiemedlemmer er det ikke muligt at koble med unionsborgerens opholdsgrundlag, hvorfor alle, der har fået afslag på ophold som familiemedlem til en unionsborger, der er til selvforsørgende, studerende, arbejdstager mv., indgår i opgørelsen.

Ved vurderingen er der desuden lagt vægt på, at det ikke er muligt ud fra generelle kriterier – uden en omfattende manuel gennemgang – at udskille de eventuelle sager, som er berørt af dommen, da de konkrete sager fra perioden siden 2006 som nævnt ikke er registreret på en sådan måde i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem, at berørte sager umiddelbart vil kunne udfindes. Der kan endvidere ikke oplyses noget om sandsynligheden for, at der i den ovenfor oplyste sagsmængde er afgørelser, som vil skulle genoptages som følge af dommen.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne *på begæring* skal genoptage berørte sager. Det betyder, at personer, der har fået en afgørelse om afslag eller ophør fra og med den 1. maj 2006 *med den ovenfor nævnte begrundelse*, kan søge om at få deres sag genoptaget.

Der vil på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk blive vejledt om adgangen til at søge om genoptagelse på baggrund af dommen.

6. Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår ovenfor under punkt 4, vurderes Bajratari-dommen ikke at indskrænke medlemsstaternes mulighed for at kontrollere, at personer, der opholder sig og arbejder på deres territorium, opfylder betingelserne herfor *under hele deres ophold* og for at bringe en opholdsret til ophør, når betingelserne ikke længere er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at Folketinget den 28. november 2019 vedtog et af skatteministeren fremsat lovforslag⁹ (L 21), som udmønter et delinitiativ i aftalen ”Styrket indsats mod sort arbejde”¹⁰, som Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Venstre, Enhedslisten, Liberal Alliance, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik i september 2017¹¹. Som et yderligere initiativ mod bl.a. sort arbejde indebærer det vedtagne lovforslag en ændring af Kildeskatteloven, som betyder, at udstedelse af skattekort til en tredjelandstatsborger fremover vil forudsætte, at told- og skatteforvaltningen forinden har konstateret, at den pågældende har ret til at arbejde i Danmark. Der henvises til ændringslovens § 2, nr. 3, om ændring af Kildeskattelovens § 48, stk. 2, og til bemærkningerne herom under pkt. 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget som fremsat den 2. oktober 2019. Loven er trådt i kraft den 1. januar 2020 og har virkning for anmodninger om udstedelse af et skattekort, der indgives fra og med 1. januar 2020.

⁹ L 21 vedtaget som Lov nr. 1310 af 06. december 2019.

¹⁰ Aftalen blev indgået på baggrund af en beretning fra Skatteudvalget om initiativer mod sort arbejde af 25. august 2016 (SAU, alm. del bilag 265, folketingsåret 2015-16).

¹¹ Loven udmønter delinitiativet om digitale salgsregistreringssystemer, som skal medvirke til, at alle betaler de skatter og afgifter, de skal, således at omfanget af sort økonomi kan minimeres.