

Notat

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i den præjudicielle sag for EU-Domstolen C-637, K.R.



Udlændinge- og Integrationsministeriet

1. Indledning

Den øverste domstol i forvaltningsretlige sager i Nederlandene (Raad van State) har ved kendelse af 13. oktober 2021 forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål, som vedrører fortolkningen af opholdsdirektivets¹ artikel 16, stk. 4, hvorefter retten til tidsubegrænset ophold alene mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.

Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, skal fortolkes således, at ethvert ophold i værtsmedlemsstaten, uanset hvor kortvarigt det er, afbryder den toårige fraværperiode, med den virkning at unionsborgeren ikke mister sin tidsubegrænsede opholdsret.

Hvis det ikke er tilfældet, spørges der til de kriterier, der i givet fald vil skulle indgå ved vurderingen af, om unionsborgerens ophold i værtsmedlemsstaten har afbrudt den toårige fraværperiode fra værtsmedlemsstaten, herunder om det f.eks. kan tillægges vægt, at unionsborgeren har flyttet centrum for sine interesser til en anden medlemsstat.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Den nederlandske retssag, der har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse, vedrører en britisk statsborger (sagsøger), som har boet sammen med sine forældre i Nederlandene i perioden 1993-2009, indtil hun fyldte 18 år, hvorefter hun flyttede til Storbritannien for at studere og arbejde.

Efter i 2016 at have fornyet sagsøgers tidsubegrænsede EU-opholdsbevis, traf de nederlandske myndigheder i december 2018 afgørelse om, at sagsøgeren havde mistet retten til tidsubegrænset ophold, da hun havde været fraværende fra Nederlandene i mere end to på hinanden følgende år.

Sagsøger har gjort gældende, at hun har bevaret sin ret til tidsubegrænset ophold, idet hun hvert år har opholdt sig i Nederlandene i dage eller uger for at besøge venner og familie, og at hendes fravær fra Nederlandene derfor aldrig har oversteg to på hinanden følgende år.

3. Relevante retsregler og dansk administrativ praksis

¹ 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, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77-123.

1. marts 2022

Udlændinge- og Integrationsministeriet

EU-ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2022 - 77

Opholdsdirektivet fastlægger betingelserne for udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familimedlemmer.

Efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, har unionsborgere, som lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område. Opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, bestemmer, at retten til tidsubegrænset ophold kun mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.

Bestemmelsen skal læses i lyset af 17. betragtning til direktivet, hvoraf det bl.a. fremgår, at tidsubegrænset ophold er for de unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, og udgør en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål.

I dansk ret er opholdsdirektivet bl.a. gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsen².

Det følger af EU-opholdsbekendtgørelsens § 30, at retten til tidsubegrænset ophold ophører, hvis den pågældende har opholdt sig uden for landet i mere end to på hinanden følgende år.

Efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 31, stk. 3, kan det efter ansøgning bestemmes, at en tidsubegrænset opholdsret ikke skal anses for ophørt ved fravær i to på hinanden følgende år. I praksis er denne dispensationsadgang betinget af, at der er tale om fravær i en på forhånd angivet midlertidig periode, og dispensation meddeles kun til unionsborgere med en stærk tilknytning til Danmark, som har til hensigt varigt at vende tilbage til Danmark.

Ud fra oplysningerne i sagen er det vurderingen, at de danske myndigheder ligesom de nederlandske myndigheder også ville kunne nå frem til, at retten til tidsubegrænset ophold i den konkrete sag må anses for ophørt.

Det bemærkes, at det forhold, at sagsøger er britisk statsborger, ikke har betydning for fortolkningen af artikel 16, stk. 4. Udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige beskytter de opholdsrettigheder, som britiske statsborgere allerede har opnået efter EU-reglerne om fri bevægelighed. Sagsøgeren ville således efter omstændighederne kunne have bevaret den ret til tidsubegrænset ophold, som hun allerede havde opnået efter EU-reglerne, på grundlag af udtrædelsesaftalen.

4. Regeringens interesse i sagen

² 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).

Da udfaldet af dommen i den foreliggende sag kan få betydning for dansk praksis, vil regeringen afgive indlæg i sagen.

Det er regeringens opfattelse, at opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, som udgangspunkt er en absolut regel, hvorefter en tidsubegrænset opholdsret fortabes efter to års fravær, medmindre unionsborgeren inden udløbet af denne periode genindrejser og på ny tager varigt ophold i værtsmedlemsstaten.

Det er derfor regeringens opfattelse, at kortvarige ophold af et par dages eller ugers varighed aldrig kan være tilstrækkeligt til at afbryde fraværperioden med den virkning, at retten til tidsubegrænset ophold bevares.

Regeringens vil i sit indlæg argumentere for, at bestemmelsens absolutte karakter følger af ordlyden af artikel 16, stk. 4, samt af forarbejderne hertil og tillige kan udledes af EU-Domstolens retspraksis.

Opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, indeholder således efter sin ordlyd ingen undtagelser fra reglen om fortabelse efter to års fravær.

Det er endvidere regeringens opfattelse, at EU-lovgiver med opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, sammenholdt med direktivets betragtning 17 har tilkendegivet, at en tidsubegrænset opholdsret skal forbeholdes de unionsborgere, der har valgt at slå sig *varigt* ned i værtsmedlemsstaten og lagt til grund, at den sociale samhørighed med værtsmedlemsstaten, som den pågældende må antages at have opbygget med opnåelsen af en tidsubegrænset opholdsret, afbrydes ved fravær på to år.

Dette understøttes endvidere af forarbejderne til opholdsdirektivet og EU-Domstolens retspraksis, hvorefter et fravær af denne varighed svækker den pågældendes tætte bånd og tilknytning til værtsmedlemsstaten, jf. Rådets fælles holdning (EF) nr. 6/2004 (EFT 2004/C 54 E/02), s. 31, gengivet i C-162/09³, *Lassal*, præmis 55.

Det bemærkes hertil, at unionsborgere, der har opnået en tidsubegrænset opholdsret, har en særlig favorabel retsstilling, som indebærer, at der ikke længere kan stilles betingelser om økonomisk aktivitet eller selvforsørgelse.

Det ville efter regeringens opfattelse stride mod formålet med og hensynet bag denne særlige status, hvis unionsborgere, der må anses for varigt at have forladt en medlemsstat, kunne bevare en tidsubegrænset opholdsret ved løbende, kortvarige besøg eller ferieophold i værtsmedlemsstaten.

³ Jf. dom af 7. oktober 2010 i sag C-162/09, *Lassal*, ECLI:EU:C:2010:592.