



Dato: 2. oktober 2008

## **Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbe- kendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v.**

### *Baggrund*

EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen (C-127/08) betyder, at hverken Danmark eller de øvrige medlemslande længere kan stille krav om forudgående lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz over for en tredjelandsstatsborger, som ønsker at opnå familiesammenføring med en EU-borger, der har udøvet retten til fri bevægelighed.

Ifølge EF-domstolen kan dette udledes af EU-direktivet om retten for EU-borgere og deres familiemedlemmer til at færdes og opholde sig frit på medlemslandenes område (2004/38/EF), i det følgende EU-opholdsdirektivet.

Endvidere betyder Metock-dommen, at der ikke længere kan sondres mellem økonomisk aktive danskere og danske studerende og personer med tilstrækkelige midler ved ansøgning om familiesammenføring efter EU-reglerne.

Efter Metock-dommen kan medlemslandene kræve, at en EU-borger eller en dansk statsborger, der udøver eller har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og som ønsker familiesammenføring efter EU-reglerne, har bosat sig i værtsmedlemslandet, det vil sige at pågældende har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark eller har haft etableret et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Endvidere bekræfter EF-domstolen i Metock-dommen, at der kan gives afslag på familiesammenføring under henvisning til artikel 35 i EU-opholdsdirektivet, hvis det efter en konkret vurdering må antages at foreligge misbrug af rettigheder, herunder proformaægteskaber, eller hvis der må antages at foreligge hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. artikel 27 i EU-opholdsdirektivet.

Integrationsministeriet har afholdt en række møder med EU-kommissionen på højt embedsmandsniveau vedrørende den nærmere forståelse af Metock-dommen med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse heraf.

På baggrund af det seneste møde har ministeriet udarbejdet en ændring af bekendtgørelse nr. 300 af 29. april 2008 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler, i det følgende EU-opholdsbekendtgørelsen.

Endvidere har ministeriet foretaget en generel analyse af EU-reglerne om fri bevægelighed samt af relevante EF-domstolsafgørelser på området med henblik på at sikre, at EU-opholdsbekendtgørelsen og Udlændingesservices samt statsforvaltningernes praksis stemmer overens hermed.

I denne meddelelse beskrives retstilstanden efter Metock-dommen og på baggrund af resultaterne af den generelle analyse af EU-rettens fri bevægelighed, som Integrationsministeriet har foretaget:

### **Ændring af nyidanmark.dk, vejledning til statsforvaltningerne samt US meddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008 som følge af Metock-dommen**

#### **1. Krav om forudgående lovligt ophold**

Der kan ikke længere stilles krav om forudgående lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz over for en tredjelandstatsborger, som ønsker at opnå familiesammenføring med en EU-borger, der har udøvet retten til fri bevægelighed.

Dette gælder både for så vidt angår primær bevægelighed (eksempelvis en tysk statsborger, som udnytter retten til fri bevægelighed i Danmark) og for sekundær bevægelighed (en dansk statsborger, som har udnyttet retten til fri bevægelighed eksempelvis i Sverige).

For så vidt angår den sekundære bevægelighed forudsættes det dog, at familiemedlemmet har haft et reelt samliv med den danske statsborger i det EU/EØS-land, hvor den danske statsborger har udnyttet sin ret til fri bevægelighed (værtslandet). Da der ikke kan stilles krav om, at familiemedlemmet har haft et forudgående, lovligt ophold i værtslandet, vil der for eksempel kunne blive tale om, at familiemedlemmet har opholdt sig i værtslandet på baggrund af et besøgsvisum, som afvist asylansøger m.v.

På baggrund heraf udgår følgende sætning af EU-opholdsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, § 9, stk. 1 og 2, § 10, stk. 1, § 11, stk. 1, og § 12, stk. 1: "og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz."

Endvidere justeres de relevante afsnit på nyidanmark.dk samt vejledningen til statsforvaltningerne og US meddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008, således at det ikke fremgår, at der stilles krav om forudgående lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz over for en tredjelandstatsborger, som ønsker at opnå familiesammenføring med en EU-borger, der har udøvet retten til fri bevægelighed, idet det dog i relation til den sekundære bevægelighed forudsættes, at familiemedlemmet har haft et reelt samliv med den danske statsborger i værtslandet.

## **2. Studenter og personer med tilstrækkelige midler**

Der kan i forhold til den sekundære bevægelighed ikke længere sondres mellem økonomisk aktive danskere og danske studerende og selvforsørgende ved ansøgning om familiesammenføring efter EU-reglerne.

På baggrund heraf ændres US-meddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008 således, at det tydeligt fremgår, at der kan udstedes registreringsbevis/opholdskort i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsens § 13 til udenlandske familiemedlemmer til danske statsborgere, der har opholdt sig i et andet EU-land som studerende samt selvforsørgende personer.

Der vil dog blandt andet kunne stilles krav om, at den danske statsborger har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land med henblik på at opnå familiesammenføring ved en tilbagevenden til Danmark, samt at pågældende råder over tilstrækkelige midler til at kunne forsørge sig selv og sin familie. Der henvises til beskrivelsen heraf nedenfor under afsnit 3 og 5.

## **3. Hovedpersonen skal have reelt og faktisk ophold**

### *Krav om reelt og faktisk ophold*

Efter Metock-dommen kan medlemslandene kræve, at en EU-borger eller en dansk statsborger, der udøver eller har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og som ønsker familiesammenføring efter EU-reglerne, har bosat sig i værtsmedlemslandet, det vil sige at pågældende har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark eller har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Som følge heraf kan medlemslandene i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt en EU-borger har etableret et reelt og faktisk ophold i værtslandet, kræve dokumentation herfor.

Ministeriet foretager derfor følgende ændring i EU-opholdsbekendtgørelsen § 8, stk. 1:

“og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” erstattes af ”der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

Denne bestemmelse vedrører familiesammenføring for økonomisk aktive EU-borgere.

§ 9, stk. 1 ændres som følger:

“og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” til ”, der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

Dette stykke vedrører familiesammenføring for udstationerede EU-borgere.

§ 9, stk. 2, ændres som følger:

”og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” til ”, der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

Dette stykke vedrører familiesammenføring for udstationerede tredjelandstatsborgere.

§ 10, stk. 1, ændres som følger:

”og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” til ”, der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark”.

Denne bestemmelse vedrører familiesammenføring for EU-borgere, som studerer.

§ 11, stk. 1, ændres som følger:

”og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” til ”, der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

Denne bestemmelse vedrører familiesammenføring for EU-borgere med tilstrækkelige midler.

§ 12, stk. 1, ændres som følger:

”og i forvejen har fast, lovligt ophold i et EU/EØS-land eller Schweiz” til ”, der har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark”.

Denne bestemmelse vedrører familiesammenføring for EU-borgere, som har ret til at forblive på medlemslandenes område som følge af ophør af økonomisk aktivitet.

EU-opholdsbekendtgørelsens § 13 indebærer, at en dansk statsborger, der har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet medlemsland, og som vender tilbage til Danmark, har samme adgang til familiesammenføring i Danmark som EU-borgere i overensstemmelse med EU-retten.

På baggrund heraf stilles der også krav om, at en dansk statsborger – i overensstemmelse med ovennævnte ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen for så vidt angår EU-borgeres primære bevægelighed – skal have haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, hvis pågældende ansøger om familiesammenføring på grundlag af EU-retten efter sin tilbagevenden til Danmark.

Endvidere ændres nyidanmark.dk, vejledningen til statsforvaltningerne samt US meddelelse nr. 3/08, således at det fremgår, at en EU-borger såvel som en dansk statsborger skal have etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark eller skal have haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, hvis pågældende ansøger om familiesammenføring på grundlag af EU-retten.

Det bemærkes, at kravet om reelt og faktisk ophold gælder både for EU-borgere, som ansøger om familiesammenføring med en anden EU-borger og for EU-borgere, som ansøger om familiesammenføring med en tredjelandsstatsborger.

Kravet indebærer, at der er tale om en faktisk og reel flytning til et andet medlemsland. Flytningen skal være en realitet, og der må således ikke blot være tale om et kortvarigt ophold på et hotelværelse, hvorefter pågældende vender tilbage til Danmark med henblik på at ansøge om familiesammenføring.

Som et andet eksempel på et kortvarigt ophold, der efter en umiddelbar vurdering ikke kan antages at udgøre et reelt og faktisk ophold, kan nævnes fremleje af et værelse eller tilflytning på en c/o adresse hos slægtninge eller bekendte i en kortvarig periode. Til forskel herfra må et længere ophold i en lejelejlighed på grundlag en tidsubegrænset lejekontrakt eller et længere ophold i en bolig, som EU/EØS-statsborgeren eller den danske statsborger har købt, umiddelbart antages at udgøre et reelt og faktisk ophold.

Der vil dog skulle foretages en konkret og individuel vurdering af samtlige konkrete omstændigheder i sagen, hvor ovennævnte forhold skal indgå. Se endvidere nedenfor om beskrivelsen af tilfælde, hvor der skal kræves dokumentation for, at kravet om reelt og faktisk ophold er opfyldt.

Udlændingemyndighederne foretog også forud for Metock-dommen en undersøgelse af, om der var tale om misbrug af rettigheder ved behandlingen af EU-sager, men på baggrund af dommen styrkes fokus på bekæmpelsen af misbrug, hvilket blandt andet vil ske i form af indføjelser af kravet om reelt og faktisk ophold i EU-opholdsbekendtgørelsen med tilknyttede retningslinjer herfor til udlændingemyndighederne.

#### *Erklæring om reelt og faktisk ophold og dokumentationskrav i tilfælde af tvivl herom*

Med henblik på at skærpe opmærksomheden omkring kravet om, at hovedpersonen skal have etableret reelt og faktisk ophold i Danmark eller et andet EU-land, skal pågældende erklære, at han eller hun har etableret reelt og faktisk ophold.

Det bemærkes hertil, at erklæringen vil blive afgivet på tro og love under strafansvar.

Hvis der foreligger tvivl om, hvorvidt en EU-borger eller en dansk statsborger, som udøver eller har udøvet sin ret til fri bevægelighed, har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark eller har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, skal der desuden kræves dokumentation herfor.

På baggrund heraf ændres EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 6 vedrørende opholdsdokumenter som følger:

I § 23, stk. 1, indsættes efter 2. pkt.:

”Udstedelse af registreringsbevis til en EU-statsborger omfattet af §§ 8-12 er betinget af, at den hovedperson, den pågældende slutter sig til eller ledsager, erklærer at have etableret

et reelt og faktisk ophold i Danmark. Hvis der er grunde til at antage, at der er tale om misbrug af rettigheder, skal der forevises dokumentation for, at hovedpersonen har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

I § 26, stk. 2, indsættes efter 2. pkt.:

”Udstedelse af opholdskort til en tredjelandstatsborger omfattet af §§ 8-12 er betinget af, at den hovedperson, den pågældende slutter sig til eller ledsager, erklærer at have etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark. Hvis der er grunde til at antage, at der er tale om misbrug af rettigheder, skal der forevises dokumentation for, at hovedpersonen har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.”

EU-opholdsbekendtgørelsens artikel 13 indebærer som nævnt oven for, at en dansk statsborger, der har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, og som vender tilbage til Danmark har den samme adgang til familiesammenføring i Danmark som EU-borgere i overensstemmelse med EU-retten.

På baggrund heraf stilles der også krav om, at en dansk statsborger – i overensstemmelse med ovennævnte ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen for så vidt angår EU-borgeres primære bevægelighed – på tro og love erklærer, at pågældende har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land i forbindelse med ansøgningen om familiesammenføring. Hvis der er grund til at antage, at der er tale om misbrug af rettigheder, skal der forevises dokumentation for, at den danske statsborger har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Som en konsekvens af den forventede ændring af § 23, stk. 1, og § 26, stk. 2, i EU-opholdsbekendtgørelsen, foretages der også en ændring af de eksisterende ansøgnings-skemaer hos statsforvaltningerne for så vidt angår den primære bevægelighed (Blanket: OD1 Ansøgning om EU-opholdskort) og ansøgningskemaet i Udlændingesservice for så vidt angår den sekundære bevægelighed (Blanket: FA1 Ansøgning om ægtefællesammenføring og blanket FA2 Ansøgning om familiesammenføring med børn).

Det vil således fremgå af skemaerne, at det er en betingelse for at opnå familiesammenføring efter EU-retten, at EU-borgeren (statsforvaltningsblanket OD1) eller den danske statsborger (Udlændingesservices blanket FA1 og FA2), der udøver eller har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og som ønsker familiesammenføring efter EU-reglerne, skal have etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark eller have haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Herudover vil der i skemaerne blive tilføjet en erklæring, hvorefter EU-borgere (statsforvaltningens blanket OD1) og danske statsborgere (Udlændingesservices blanket FA1 og FA2), som ansøger om familiesammenføring, på tro og love erklærer, at pågældende har etableret eller har haft et reelt og faktisk ophold i Danmark eller i et andet EU-land.

Endvidere vil det i vejledningen til statsforvaltningerne og i US meddelelse nr. 3/08 blive anført, at det er en betingelse for at opnå familiesammenføring på grundlag af EU-retten, at hovedpersonen erklærer, at pågældende har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark.

Det præciseres videre, at der i overensstemmelse med ændringerne i EU-opholdsbekendtgørelsens § 23, stk. 1, og § 26, stk. 2, skal meddeles afslag på familiesammenføring til personer, som afslår at udfylde den nævnte erklæring (dvs. afslag på EU-registreringsbevis for familiemedlemmer, som er EU-borgere, og afslag på EU-opholdskort for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere), hvis det ikke af sagens omstændigheder fremgår, at pågældende opfylder kravet om reelt og faktisk ophold. Afslaget skal således gives under henvisning til, at ansøgeren ikke opfylder kravet om, at han eller hun har etableret eller har haft reelt og faktisk ophold i Danmark eller i et andet EU-land.

Endvidere vil det også på nyidanmark.dk fremgå, at der stilles krav om at udfylde en tro og love-erklæring om reelt og faktisk ophold, samt at der kan kræves dokumentation herfor, hvis der foreligger grund til at antage, at denne betingelse ikke er opfyldt.

*I hvilke tilfælde skal der stilles krav om dokumentation for reelt og faktisk ophold?*

Den følgende instruks er opdelt således, at der først redegøres for situationen vedrørende primær bevægelighed, som administreres af statsforvaltningerne, hvorefter der redegøres for situationen vedrørende sekundær bevægelighed, som administreres af Udlændingetjenesten.

#### Primær bevægelighed

Statsforvaltningerne skal ud fra en umiddelbar vurdering af sagens konkrete omstændigheder konstatere, om en EU-borger, som har ansøgt om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle, har etableret et reelt og faktisk ophold i Danmark, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 8-12.

Ved vurderingen heraf skal statsforvaltningerne lægge vægt på, om familiens samlede forhold indikerer, at hovedpersonen har haft et reelt og faktisk ophold i Danmark. Der vil således blandt andet kunne lægges vægt på varigheden af hovedpersonens planlagte ophold, varigheden af ægteskabet mellem hovedpersonen og den udenlandske ægtefælle, karakteren af hovedpersonens bopæl m.v.

I en række af statsforvaltningernes sager om familiesammenføring må det forventes, at der ikke vil være behov for at stille et krav om dokumentation for reelt og faktisk ophold.

Statsforvaltningerne gives derfor eksempler på tilfælde, hvor det umiddelbart må vurderes, at der ikke er tale om reelt og faktisk ophold, herunder sager, hvor det af ansøgningen fremgår, at hovedpersonen har angivet en adresse i et andet medlemsland end Danmark, eller hvor et familiemedlem til hovedpersonen er indrejst direkte fra et tredjeland, og hvor hovedpersonen i øvrigt alene planlægger et kortvarigt ophold i Danmark m.v.

Hvis der ud fra statsforvaltningens umiddelbare vurdering må antages at foreligge en situation, hvor en EU-borger, som ansøger om familiesammenføring, ikke har etableret reelt og faktisk ophold i Danmark, skal statsforvaltningen kræve dokumentation herfor.

Som eksempler på dokumenter, der vil kunne kræves fremlagt med henblik på at dokumentere, at en EU-borger har etableret reelt og faktisk ophold i Danmark, nævnes:

- a) dokumentation for adresser, herunder udskrifter fra folkeregisteret om, at ansøgeren er bopælsregisteret i Det Centrale Personregister,
- b) skøder på boligkøb i Danmark, lejekontrakter for leje af bolig eller kvittering for huslejebetaling,
- c) dokumentation for, at EU-borgeren er flyttet fra pågældendes tidligere bopæl, herunder dokumentation for, at pågældende har opsagt lejemål, solgt sit hus, eller fremløjet sin bolig i en vis periode,
- d) indmeldelse af børn i skole, børnehave etc.
- e) dokumentation for sygesikringsnummer i Danmark, eller særlige sygeforsikringer.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af dokumenter, som en EU-borger har mulighed for at fremlægge med henblik på at dokumentere reelt og faktisk ophold i Danmark. Samtidig kan en ansøgning om familiesammenføring ikke afslås alene under henvisning til, at en EU-borger ikke har været i stand til at fremlægge et eller flere af ovennævnte dokumenter. Der er således tale om en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder, og i overensstemmelse hermed skal et afslag konkret begrunde, hvorfor kravet om reelt og faktisk ophold ikke kan anses for opfyldt.

I relation til kravet om dokumentation i forbindelse med primær bevægelighed skal der sondres mellem tilfælde, hvor EU-borgeren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i Danmark i en vis periode forud for indgivelsen af en ansøgning om familiesammenføring og tilfælde, hvor familien indrejser på samme tidspunkt som EU-borgeren.

I førstnævnte tilfælde vil EU-borgeren nemmere kunne fremlægge den fornødne dokumentation, idet pågældende f.eks. vil have haft mulighed for at finde bolig, tilmelde sig folkeregistret m.v., hvorimod EU-borgere i sidstnævnte tilfælde formentlig ikke vil have haft mulighed for at iværksætte sådanne skridt.

Der skal alene stilles krav om dokumentation for reelt og faktisk ophold, hvis der er grund til at antage, at der er tale om misbrug.

Hvis der ud fra statsforvaltningens umiddelbare vurdering må antages at foreligge en situation, hvor en EU-borger, som indrejser til Danmark og samtidigt hermed ansøger om familiesammenføring, ikke har etableret reelt og faktisk ophold i Danmark, skal statsforvaltningen kræve dokumentation herfor.

Der vil i den forbindelse straks kunne udstedes et EU-registreringsbevis til hovedpersonen, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 37, stk. 1, hvorimod statsforvaltningernes afgørelse om, hvorvidt der skal ske udstedelse af EU-opholdskort til familiemedlemmerne, der er tredjelandstatsborgere, skal træffes hurtigst muligt og senest 6 måneder efter ansøgningens indgivelse, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 37, stk. 2.



Med andre ord har statsforvaltningerne mulighed for at afvente udstedelse af EU-opholdskort til familien, indtil hovedpersonen har haft mulighed for at fremlægge den fornødne dokumentation for pågældendes reelle og faktiske ophold i Danmark.

#### Sekundær bevægelighed

US meddelelse nr. 3/08 ændres således, at servicens medarbejdere ud fra en umiddelbar vurdering af sagens konkrete omstændigheder konstaterer, om en dansk statsborger, som ansøger om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle på grundlag af EU-retten, har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 13.

Ved vurderingen heraf lægger Udlændingesservice vægt på, om familiens samlede forhold indikerer, at hovedpersonen har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land. Der vil således blandt andet kunne lægges vægt på varigheden af hovedpersonens planlagte ophold i et andet EU-land, varigheden af ægteskabet mellem hovedpersonen og den udenlandske ægtefælle, karakteren af hovedpersonens bopæl m.v.

I meddelelsen vil der blive givet eksempler på tilfælde, hvor det umiddelbart må vurderes, at der ikke har været tale om reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, herunder sager, hvor det af ansøgningen fremgår, at hovedpersonen har bibeholdt sin adresse i Danmark, eller hvor familiemedlemmet hovedsageligt har opholdt sig i et andet EU/EØS-land end det EU/EØS-land, som den danske statsborger har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i, eller hvor familiemedlemmets ophold i det EU/EØS-land, hvor den danske statsborger har opholdt sig, har været kortvarigt m.v.

Hvis der ud fra Udlændingesservices umiddelbare vurdering må antages at foreligge en situation, hvor en dansk statsborger, som ansøger om familiesammenføring, ikke har haft reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, skal Udlændingesservice kræve dokumentation herfor.

Som eksempler på dokumenter, der vil kunne kræves fremlagt med henblik på at dokumentere, at en dansk statsborger har haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land, henvises til gennemgangen af eksempler på dokumenter under afsnittet om primær bevægelighed.

Det bemærkes hertil, at der i relation til sekundær bevægelighed vil være tale om fremlæggelse af dokumenter, som er udstedt af myndigheder i andre EU-lande, og at Udlændingesservice derfor konkret må vurdere, om et givent dokument kan antages at indikere reel og faktisk bopæl i et andet EU-land.

Der vil i den forbindelse tillige skulle lægges vægt på, om et dokument vurderes at være ægte.

#### **4. Tidsmæssig sammenhæng mellem en dansk statsborgers tilbagevenden til Danmark og ansøgning om familiesammenføring efter EU-retten**

Hvis familiemedlemmet til en dansk statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land, først søger om familiesammenføring efter EU-retten på et senere

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

Der skal ved vurderingen heraf lægges vægt på baggrunden for den tidsmæssige forskel mellem den danske statsborgers tilbagevenden og ansøgningen, herunder om familiemedlemmet af særlige arbejds- eller uddannelsesmæssige grunde har udskudt ansøgningen samt varigheden af den tidsmæssige forskel.

## **5. Hovedpersonen skal i visse situationer kunne forsørge sig selv og sine familiemedlemmer**

### *Primær bevægelighed*

Der stilles forskellige krav til forsørgelse alt efter hvilket opholdsgrundlag EU/EØS-statsborgeren har i Danmark og afhængigt af, hvilke familiemedlemmer der søges om familiesammenføring med.

Der stilles således ikke krav om, at en EU/EØS-statsborger, som udnytter sin ret til fri bevægelighed i Danmark som arbejdstager/selvstændigt erhvervsdrivende/tjenesteyder (økonomisk aktive) eller som pensioneret arbejdstager/selvstændigt erhvervsdrivende/tjenesteyder (pensionerede økonomiske aktive), skal dokumentere, at pågældende kan forsørge sin ægtefælle, sine børn under 21 år og ægtefællens børn under 21 år. Der stilles dog krav om, at økonomisk aktive og pensionerede økonomisk aktive EU/EØS-statsborgere kan dokumentere, at pågældende er i stand til at forsørge andre familiemedlemmer, det vil sige for eksempel børn over 21 år og forældre, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 8 og 12, og §§ 23. stk. 4, og 26, stk. 5.

Endvidere stilles der krav om, at en EU/EØS-statsborger, som udnytter sin ret til fri bevægelighed i Danmark som studerende, og som søger om familiesammenføring, erklærer eller på anden måde dokumenterer, at pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uanset, om der er tale om kernefamilie eller andre familiemedlemmer, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 10, § 23, stk. 3 og 4, og § 26, stk. 4 og 5.

Endelig stilles der krav om, at en EU/EØS-statsborger, som udnytter sin ret til fri bevægelighed som selvforsørgende, dokumenterer, at pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, uanset om der er tale om kernefamilie eller andre familiemedlemmer, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 11, § 23, stk. 3 og § 26, stk. 4.

### *Sekundær bevægelighed*

Det følger af Eind-dommen (C 291/05), at der ikke kan stilles krav om, at en dansk statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land som økonomisk aktiv, ved sin tilbagevenden til Danmark genoptager en økonomisk aktivitet med henblik på at opnå familiesammenføring efter EU-retten med kernefamilien.

Som en konsekvens af Eind-dommen præmis 40 vil der dog kunne stilles krav om, at en dansk statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land som økonomisk aktiv eller som pensioneret økonomisk aktiv, og som ved sin tilbagevenden til Danmark søger om familiesammenføring med andre familiemedlemmer end kernefamilien, skal dokumentere, at pågældende er i stand til at forsørge disse familiemedlemmer, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 8 og 12.

Herudover er der ikke i EF-domstolens retspraksis taget stilling til, om en EU/EØS-statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed som studerende eller som selvforsørgende i et EU/EØS-land, ved sin tilbagevenden til hjemlandet har ret til familiesammenføring, uanset om pågældende er kontanthjælpsmodtager o. lign.

Eind-dommen bygger på en forudsætning om, at en EU/EØS-statsborger har samme ret til familiesammenføring ved en tilbagevenden til sit hjemland, som pågældende havde ved sin udnyttelse af fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land, uanset om pågældende nu modtager kontanthjælp. Derfor skal der tillige stilles krav om, at en dansk statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land som studerende, og som ved en tilbagevenden til Danmark søger om familiesammenføring, erklærer eller på anden tilsvarende måde dokumenterer, at pågældende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og alle sine familiemedlemmer, idet et sådant krav stilles i relation til den primære bevægelighed, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 10, § 23, stk. 3 og 4, og § 26, stk. 4 og 5.

Endvidere skal der stilles krav om, at en dansk statsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land som selvforsørgende, dokumentere, at han eller hun råder over tilstrækkelige midler til sig selv og alle sine familiemedlemmer, idet et sådant krav tillige stilles i relation til den primære bevægelighed, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 11, § 23, stk. 4 og § 26, stk. 5.

## **6. Misbrug af rettigheder (svig og proforma) og hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed**

Det følger af Metock-dommen, at medlemslandene i henhold til artikel 35 i EU-opholdsdirektivet kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til direktivet, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab, forudsat at sådanne foranstaltninger står i rimeligt forhold til misbruget og er omfattet af de proceduremæssige garantier fastsat i direktivet.

Der kan således gives afslag på EU-registreringsbevis og EU-opholdskort til EU-borgere såvel som deres familiemedlemmer, hvis der efter en konkret vurdering må antages at foreligge misbrug af rettigheder, herunder proforma-ægteskaber. Endvidere kan der i overensstemmelse med EU-opholdsdirektivets artikel 27 gives afslag, hvis der må antages at foreligge hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Med henblik på i større omfang at synliggøre disse muligheder og dermed skærpe opmærksomheden herpå foretages følgende ændringer i EU-opholdsbekendtgørelsen:

Efter § 22, stk. 4, indsættes:

”Stk. 5. Udstedelse af registreringsbevis efter stk. 1-4 kan nægtes, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger dette, eller hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig.”

Denne bestemmelse vedrører EU-borgere.

Efter § 23, stk. 1, indsættes:

”Stk. 2. Udstedelse af registreringsbevis efter stk. 1 kan nægtes, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger dette, eller hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig.”

Stk. 2-4 bliver herefter stk. 3-5.

Denne bestemmelse vedrører familiemedlemmer, når de er EU-borgere.

I § 26, stk. 1, indsættes efter 1. pkt:

”Udstedelse af opholdskort efter 1. pkt kan nægtes, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger dette, eller hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig.”

Denne bestemmelse vedrører udstationerede, når de er tredjelandstatsborgere.

Efter § 26, stk. 2, indsættes:

”Stk. 3. Udstedelse af opholdskort efter stk. 2 kan nægtes, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger dette, eller hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig.”

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.

Denne bestemmelse vedrører familiemedlemmer, når de er tredjelandstatsborgere.

I vejledningen til statsforvaltningerne og i US meddelelse nr. 3/08 understreges det, at der skal foretages en vurdering af, om der er tale om misbrug af EU-rettens regler, herunder om der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med et ægteskabs indgåelse eller etablering af et samlivsforhold er at opnå registreringsbevis eller opholdskort efter EU-retten.

Endvidere gives der retningslinjer for, hvordan myndighederne bedst muligt sikrer, at der ikke sker misbrug af EU-rettens regler, herunder fastlæggelse af retningslinjer til brug for vurderingen af, om der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med et ægteskabs indgåelse eller etablering af et samlivsforhold er at opnå registreringsbevis eller opholdskort efter EU-retten. I den forbindelse understreges det, at der er tale om en konkret vurdering af alle sagens omstændigheder, og at alle proceduremæssige garantier skal overholdes, herunder proportionalitetsprincippet.

Endvidere gives der i vejledning og meddelelse eksempler på relevante parametre med henblik på at vurdere, om et ægteskab er ægte, herunder:

- om ansøgeren og EU-borgeren har boet på samme adresse
- om ansøgeren og EU-borgeren kommunikerer på samme sprog
- om der er tale om en stor aldersforskel mellem ansøgeren og EU-borgeren
- i hvilket omfang ansøgeren og EU-borgeren havde personligt kendskab til hinanden forud for ægteskabet
- ansøgeren og EU-borgerens tidligere ægteskaber
- unormale bevægelsesmønstre
- andre forhold, som giver grund til at antage, at et ægteskab ikke er ægte

Med henblik på at skærpe opmærksomheden omkring kravet om, at der ikke må være tale om misbrug, herunder proformaægteskaber, skal både EU/EØS-statsborgeren/den danske statsborger og familiemedlemmet erklære, at formålet med ægteskabets/det registrerede partnerskabs indgåelse eller samlivets etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for ansøger.

Det bemærkes hertil, at erklæringen vil blive afgivet på tro og love under strafansvar.

På baggrund heraf foretages følgende ændringer i EU-opholdsbekendtgørelsen:

I § 23, stk. 1, indsættes efter 1. pkt.:

”Er der tale om familiemæssig tilknytning på baggrund af ægteskab, registreret partnerskab eller fast samlivsforhold, er udstedelsen af registreringsbeviset betinget af, at det pågældende familiemedlem og hovedpersonen erklærer, at formålet med ægteskabets eller det registrerede partnerskabs indgåelse eller samlivets etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for den pågældende.”

I § 26, stk. 2, indsættes efter 1. pkt.:

”Er der tale om familiemæssig tilknytning på baggrund af ægteskab, registreret partnerskab eller fast samlivsforhold, er udstedelsen af opholdskortet betinget af, at det pågældende familiemedlem og hovedpersonen erklærer, at formålet med ægteskabets eller det registrerede partnerskabs indgåelse eller samlivets etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for den pågældende.”

Med hensyn til muligheden for at afslå et EU-registreringsbevis eller EU-opholdskort i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsens § 22, stk. 5, § 23, stk. 2, § 26, stk. 1, og § 26, stk. 3, hvis hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette, anføres det, at der ved afgørelsen skal lægges vægt på, at foranstaltninger truffet under hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende kan begrundes i ansøgerens personlige adfærd.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

**Ændring af nyidanmark.dk, vejledning til statsforvaltningerne samt US meddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008 som følge af Integrationsministeriets generelle analyse af EU-retten**

**1. Hvornår kan en EU-borger anses for at være arbejdstager i EU-rettens forstand?**

Integrationsministeriet vurderer, at der er behov for at foretage en præcisering af hjemmesidens vejledning om EU-arbejdstagerbegrebet, samt af vejledning og meddelelse til udlændingemyndighederne.

På baggrund heraf præciseres det, at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder, om en EU-borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand. Det er afgørende, om der er tale om udøvelsen af faktisk og reel beskæftigelse. Beskæftigelse, der fremstår som et rent marginalt supplement, er således udelukket fra anvendelsesområdet.

Der kan ikke ved vurderingen fastsættes en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

EF-domstolen har i dommen Franca Ninni-Orasche (sag C-413/01) fastslået, at en tidsbegrænset kontrakt på 10 ugers arbejde var tilstrækkelig til, at der var tale om en arbejdstager i EU-rettens forstand. Sagen vedrørte uddannelsesstøtteområdet, og der blev på baggrund heraf udstedt en vejledning til kommunerne for, hvornår en person skal anses som arbejdstager. Vejledningen vedrører ansættelsesforhold, der på forhånd er aftalt til at have en kort varighed. I vejledningen er fastsat en tidsgrænse på 10 uger i sådanne sager. Det understreges dog, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret vurdering.

I den forbindelse har ministeriet vurderet, at det er hensigtsmæssigt på hjemmesiden og i vejledning/meddelelse at redegøre kort for sag C-413/01, idet det understreges, at sagen vedrørte området for uddannelsesstøtte, og at der altid skal foretages en konkret og individuel vurdering fra sag til sag. Domstolens 10-ugers grænse i Ninni-Orasche kan således alene anses for at være et eksempel på en sag, hvor et arbejde af 10 ugers varighed ansås for tilstrækkeligt.

En EU-borger, som har en tidsbegrænset ansættelse, men som ophører med arbejdet efter mindre end 10 uger vil efter omstændighederne kunne opfylde betingelserne for at være arbejdstager i EU-rettens forstand, ligesom en person, der har arbejdet mere end 10 uger, ikke altid vil opfylde betingelserne, f.eks. fordi der ikke er tale om reelt arbejde.

## 2. Carpenter-dommen

Integrationsministeriet har fundet anledning til at revidere den fortolkning af Carpenter-dommen fra EF-domstolen (sag C-60/00), som Udlændingesservice hidtil har lagt til grund. Ministeriet finder således ikke, at dommen generelt betyder, at danske statsborgere, der leverer tjenesteydelser til borgere i andre EU-lande, har krav på familiesammenføring i Danmark med en tredjelandsstatsborger.

Der er således efter Integrationsministeriets opfattelse tale om en meget konkret begrundet sag, som alene kan anvendes i lignende sager, det vil sige hvor de konkrete omstændigheder svarer til de faktiske omstændigheder i dommen.

Ved vurderingen af Carpenter-dommen må der derfor lægges betydelig vægt på følgende omstændigheder:

- om ægtefællen (tredjelandsstatsborgeren) er indrejst lovligt
- om der dels er tale om levering af tjenesteydelser fra hjemlandet, og dels tale om forretningsrejser til de øvrige EU-lande, hvortil der leveres tjenesteydelser
- om leveringen af tjenesteydelserne udgør en stor del af den pågældendes erhvervs-mæssige aktiviteter, dels i oprindelsesmedlemsstaten, dels i andre medlemsstater
- om formålet med et ægteskabs/registreret partnerskabs indgåelse eller et samlivs etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for ansøgeren
- om parret har etableret et reelt familieliv i Danmark

Der vil i fornødent omfang kunne kræves dokumentation for, at ovennævnte omstændigheder foreligger.

Hjemmesiden og vejledninger ændres i overensstemmelse med ovenstående.

## 3. Pendlersituationen

Integrationsministeriet har foretaget en yderligere analyse af den situation, hvor en EU-borger udnytter sin ret til fri bevægelighed i et medlemsland, samtidig med at pågældende har bopæl i et andet medlemsland.

Der kan f.eks. være tale om en dansk statsborger, som arbejder i Danmark, men som har taget bopæl i Sverige, eller en dansk statsborger, som har bopæl i Danmark, men som arbejder i Sverige.

Med hensyn til situationen, hvor en dansk statsborger tager bopæl i Sverige, men arbejder i Danmark, anføres det i vejledningen til Udlændingesservice, at som selvforsørgende betrag-

tes også den, hvis midler stammer fra lønindtægter eller indtægter fra selvstændig erhvervsvirksomhed i et andet land, herunder et andet EU-land. Den danske statsborger, som arbejder i Danmark, men bor i Sverige, vil således kunne opnå familiesammenføring på grundlag af EU-rettens regler ved sin tilbagevenden til Danmark. Det følger således af artikel 7, stk. 1, litra b, i EU-opholdsdirektivet, at enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende råder over tilstrækkelige midler.

På samme måde vejledes statsforvaltningerne om, at en tysk statsborger, som tager bopæl i Danmark, men arbejder i Tyskland, betragtes som selvforsørgende i EU-opholdsdirektivets forstand, og pågældende vil derfor kunne opnå familiesammenføring i Danmark efter EU-retten.

En dansk statsborger, som har bopæl i Sverige, men arbejder i Danmark uden at vende tilbage hertil, har dog ikke adgang til familiesammenføring i Danmark efter EU-retten.

EF-domstolen har i sin praksis ikke taget stilling til, om en dansk statsborger, som arbejder i for eksempel Sverige, men som har bevaret sin bopæl i Danmark, har adgang til familiesammenføring på grundlag af EU-retten.

EF-Domstolen fastslog i sag C-385/00, De Groot, at en EU-borger, som boede i sin egen medlemsstat, men arbejdede i (både sin egen medlemsstat og) en anden medlemsstat, var omfattet af arbejdstagerbegrebet TEF artikel 39. Det indebar konkret, at de nederlandske skattemyndigheder i deres ligning skulle tage højde herfor, idet De Groot ellers ville blive stillet ringere, end hvis han havde haft hele sin indkomst fra Nederlandene, og en person i De Groots situation dermed kunne frygtes at afstå fra at søge beskæftigelse som arbejdstager i en anden medlemsstat. Dommen vedrører således skatteområdet, og der kan derfor ikke heraf udledes, at domstolen ville komme frem til at lignende resultat, hvis spørgsmålet havde omhandlet familiesammenføring.

På baggrund heraf vejledes Udlændingesservice om, at en dansk statsborger, som arbejder i et andet EU-land, men som har bevaret sin bopæl i Danmark, ikke er omfattet af reglerne om fri bevægelighed og følgelig ikke har adgang til familiesammenføring på baggrund af EU-rettens regler.