

Retsudvalget
Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



12. november 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-opholdskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2018 - 7329
Akt-id 1018819

Juridisk vurdering af EU-Domstolens dom i den præjudicielle sag C-94/18, Nalini Chenchooliah mod Irland (Chenchooliah-dommen), og orientering om ændring af praksis for meddelelse af indrejseforbud til unionsborgere, som udvises administrativt for ulovligt ophold

1. Indledning

EU-Domstolen har den 10. september 2019 afsagt dom i den præjudicielle sag C-94/18, Nalini Chenchooliah mod Irland.

Dommen angår de krav, der efter omstændighederne påhviler en værtsmedlemsstat efter direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet), når den træffer afgørelse om at udvise en *tredjelandstatsborger*, der er familiemedlem til en unionsborger, som følge af tredjelandstatsborgerens ulovlige ophold i medlemsstaten. Dommen vedrører i den forbindelse nærmere værtsmedlemsstatens mulighed for – i tilfælde, hvor den pågældende forud for udvisningen for ulovligt ophold har haft en opholdsret efter direktivet – at fastsætte et indrejseforbud.

Europaudvalget blev ved notat af 17. maj 2018 orienteret om, at man fra dansk side ville afgive skriftligt indlæg i sagen. Danmark har endvidere deltaget i den mundtlige domsforhandling i Luxembourg. Udvalget blev den 22. maj 2019 i forbindelse med den skriftlige forelæggelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2019 orienteret om hovedlinjerne i generaladvokatens forslag til afgørelse, som blev fremsat den 21. maj 2019.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har sammen med Justitsministeriet foretaget en nærmere analyse af dommens konsekvenser, herunder i forhold til henholdsvis verserende og allerede afgjorte konkrete sager om administrativ udvisning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er i arbejdet med nærværende sag endvidere blevet opmærksom på, at udlændingemyndighederne – uden at det er en konsekvens af Chenchooliah-dommen – hidtil har haft en praksis, hvorefter der i strid med EU-retten er meddelt indrejseforbud til *unionsborgere* i forbindelse med

administrativ udvisning på grund af ulovligt ophold, jf. nærmere herom i afsnit 6 nedenfor.

2. EU-Domstolens dom

Sagen blev forelagt EU-Domstolen som led i en irsk retssag, som var anlagt til prøvelse af en afgørelse om udvisning af Irland af en tredjelandægtefælle (mauritisk statsborger) til en portugisisk unionsborger, som havde udøvet sin ret til fri bevægelighed i Irland. Unionsborgeren vendte imidlertid tilbage til sin egen medlemsstat (Portugal) med henblik på afsoning af en fængselsdom og var således ophørt med at udøve sin ret til fri bevægelighed. Den mauritiske ægtefælle forblev imidlertid i Irland og fortsatte sit ophold der. Efter de irske myndigheders beslutning, som var baseret på den irske udlændingelovgivning, blev den mauritiske ægtefælle efter en periode udvist af Irland med et tidsubegrænset indrejseforbud, idet myndighederne fandt, at hun ikke længere kunne aflede en opholdsret fra sin portugisiske ægtefælle efter opholdsdirektivet.

Den irske domstol havde til brug for sin afgørelse vedrørende myndighedernes fremgangsmåde ved udvisningen af den mauritiske ægtefælle forelagt EU-Domstolen to spørgsmål om anvendelsen af opholdsdirektivets bestemmelser om udvisning i en situation som den foreliggende. Sagen for EU-Domstolen rejste i den forbindelse nærmere spørgsmålet, om udvisningen, som var begrundet i, at den pågældende ikke længere havde et opholdsgrundlag i Irland, kunne ske efter de irske udlændingeregler, der giver mulighed for at fastsætte et indrejseforbud, eller om EU-retten forpligter de irske myndigheder til at gå frem efter opholdsdirektivets udvisningsregler (artikel 15, jf. artikel 30 og 31), hvorefter der ikke må fastsættes et indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om udvisning på dette grundlag.

EU-Domstolen tager i dommen indledningsvis stilling til, om tredjelandægtefællen kan anses for at være omfattet af opholdsdirektivets artikel 3, stk. 1, om berettigede personer, som bestemmer, at direktivet bl.a. finder anvendelse på et tredjelandfamilie medlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger.

EU-Domstolen fastslår, at den mauritiske ægtefælle *har været* en "berettiget person" i henhold til opholdsdirektivets artikel 3, stk. 1, idet hun har haft en afledt ret til ophold på grundlag af sit ægteskab med en unionsborger, der på et tidspunkt gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed i Irland, hvor de begge i en vis periode har opholdt sig sammen. EU-Domstolen lægger endvidere til grund, at den mauritiske ægtefælle mistede denne status som "berettiget person", da unionsborgeren udrejste til sin oprindelsesmedlemsstat.

EU-Domstolen tager dernæst stilling til, om det forhold, at den mauritiske ægtefælle har mistet sin status som "berettiget person", indebærer, at en udvisningsafgørelse truffet med den væsentligste begrundelse, at der er givet afslag på op-

holdsret efter opholdsdirektivet, skal træffes efter bestemmelserne i opholdsdirektivet eller efter national ret.

EU-Domstolen besvarer dette spørgsmål med, at det er opholdsdirektivets bestemmelser, der i en sådan situation finder anvendelse, idet den som begrundelse herfor henviser til følgende i dommens præmis 70-74:

”70. I denne henseende bemærkes, at direktiv 2004/38 ikke alene indeholder regler om betingelserne for at opnå en af de forskellige typer opholdsret, som det fastsætter, og om de betingelser, som skal være opfyldt for at kunne bevare de pågældende rettigheder. Direktivet fastsætter desuden en række regler, som skal regulere den situation, som opstår, når en af disse rettigheder mistes, bl.a. i tilfælde af unionsborgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten.

71. Artikel 15 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Proceduremæssige garantier«, bestemmer således i stk. 1, at procedurerne i direktivets artikel 30 og 31 finder 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.

72. Desuden fastsættes det i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2004/38, at værtsmedlemsstaten ikke må lade en sådan udsendelsesafgørelse [udvisningsafgørelse] ledes af et indrejseforbud.

73. Ifølge selve ordlyden af artikel 15 i direktiv 2004/38 omfatter denne bestemmelses anvendelsesområde – hvis den ikke skal fratages en stor del af sit indhold og sin effektive virkning – en udsendelsesafgørelse [udvisningsafgørelse], der som den i hovedsagen omhandlede, er begrundet i hensyn, som ikke har at gøre med nogen risiko for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men som er knyttet til den omstændighed, at en unionsborgeres familiemedlem, som tidligere havde en midlertidig opholdsret i henhold til direktiv 2004/38, der var afledt af denne unionsborgeres udøvelse af sin ret til fri bevægelighed, nu ikke længere har en sådan opholdsret, efter at unionsborgeren er udrejst fra værtsmedlemsstaten og er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger.

74. Denne bestemmelse, der indgår i kapitel III i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til ophold«, fastsætter nemlig den ordning, som finder anvendelse, når en midlertidig opholdsret i henhold til dette direktiv ophører, navnlig når en unionsborger eller dennes familiemedlem, som tidligere har haft en ret til ophold i indtil tre måneder eller i mere end tre måneder i medfør af henholdsvis dette direktivs artikel 6 og artikel 7, ikke længere opfylder betingelserne for den pågældende opholdsret og derfor i princippet kan udsendes af værtsmedlemsstaten.”

EU-Domstolen fastslår således på baggrund af en ordlyds- og formålsfortolkning af opholdsdirektivets artikel 15, at de proceduremæssige garantier i bestemmelsen omfatter en person, der *har haft* en ret til ophold efter direktivet, men ikke længere opfylder betingelserne herfor. Som det fremgår, lægger EU-Domstolen herved vægt på, at artikel 15 i modsat fald ville miste sin effektive virkning.

Ifølge EU-Domstolen er denne konklusion ikke uforenelig med, at tredjefamilie-medlemmet i en situation som den foreliggende har mistet sin status som "berettiget person" i henhold til opholdsdirektivets artikel 3, stk. 1. Tabet af denne status betyder nemlig ifølge EU-Domstolen, at den pågældende ikke længere har ret til fri bevægelighed og ophold på værtsmedlemsstatens område. Det indebærer derimod ikke, at opholdsdirektivet ikke længere finder anvendelse, når værtsmedlemsstaten af denne grund træffer afgørelse om udvisning af den pågældende person, jf. præmis 79.

Det følger af ovenstående, at opholdsdirektivet *ikke* er til hinder for, at det pågældende tredjefamilie-medlem, der ikke længere har en opholdsret, *udvises*, men at værtsmedlemsstaten skal iagttage de proceduremæssige garantier i direktivets artikel 15, jf. artikel 30 og 31, når afgørelsen om udvisning træffes. EU-Domstolen konkluderer på den baggrund bl.a., at værtsmedlemsstaten derfor i en situation som den foreliggende *under ingen omstændigheder må lade en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) ledsage af et indrejseforbud*, jf. præmis 89.

De bestemmelser i direktivets kapitel VI om begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, som opholdsdirektivets artikel 15 henviser til, er artikel 30 og 31. De nævnte bestemmelser indeholder bl.a. visse proceduremæssige garantier, som skal iagttages, når medlemsstaterne træffer afgørelse om udvisning. De pågældende proceduremæssige garantier, som bl.a. vedrører krav om skriftlighed og adgang til domstolsprøvelse, finder tilsvarende anvendelse på de i artikel 15 omhandlede afgørelser, dog ifølge EU-Domstolen *med de nødvendige tilpasninger*, jf. præmis 81. Artikel 30 og 31, der primært er tiltænkt at skulle finde anvendelse på udvisningsafgørelser begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, finder således kun anvendelse i det omfang, det er relevant for de udvisningsafgørelser, der er omfattet af artikel 15.

Afslutningsvis bemærker EU-Domstolen, at de materielle udvisningsbestemmelser i artikel 27 og 28 i direktivets kapitel VI *ikke* finder anvendelse i forbindelse med en udvisningsafgørelse i medfør af opholdsdirektivets artikel 15. Det skyldes, at artikel 15 ikke henviser til artikel 27 og 28, og at en påberåbelse af den udvisningsbeskyttelse, der følger af disse bestemmelser, forudsætter, at den berørte person aktuelt har en ret til ophold i en værtsmedlemsstat efter opholdsdirektivet. En tredjefamilie-medlem, der befinder sig i en situation som den foreliggende, kan således, som følge af den ophørte opholdsret, ikke længere påberåbe sig direktivets materielle udvisningsbeskyttelse.

3. Dansk praksis

Efter dansk praksis fastsættes der i forbindelse med afslag på en ansøgning om ret til ophold efter opholdsdirektivet en udrejsefrist på en måned, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2. Overholdes udrejsefristen ikke, vil myndighederne konstatere, at den pågældende tredjefamilie-medlem opholder sig ulovligt i Danmark, hvorefter der er grundlag for at træffe afgørelse om administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25 b, stk. 2, medmindre særlige grunde taler imod udvisning.

Ifølge fast praksis vil en sådan afgørelse være ledsaget af et indrejseforbud på to år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 5. pkt., medmindre der er oplyst om særlige grunde, som efter udlændingelovens § 32, stk. 5, kan begrunde fastsættelse af et indrejseforbud af kortere varighed.

En tredjelandstatsborger, der *indrejser i strid med et indrejseforbud* meddelt i forbindelse med udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2, vil efter udlændingelovens § 32, stk. 4, 5. pkt., kunne meddeles et nyt indrejseforbud for 5 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 3. pkt. Bestemmelsen i § 32, stk. 5, om særlige grunde finder i den forbindelse tilsvarende anvendelse.

Overtrædelse af et indrejseforbud kan endvidere straffes med bøde eller fængsel i indtil 3 år efter udlændingelovens § 59 b, stk. 1.

4. Vurdering af dommens konsekvenser i forhold til dansk ret

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets vurdering, at EU-Domstolens dom ikke har betydning for adgangen til at *udvise* tredjelandstatsborgere på grundlag af ulovligt ophold, herunder i tilfælde, hvor den pågældende har haft en opholdsret efter opholdsdirektivet, som efterfølgende er ophørt.

Det er endvidere vurderingen, at dommen i dansk sammenhæng *alene* indebærer, at der i sager om udvisning som følge af ulovligt ophold mv. af tredjelandstatsborgere, der har haft en afledt opholdsret efter opholdsdirektivet, *ikke må fastsættes et indrejseforbud*¹. Det bemærkes i den forbindelse, at de procedurermæssige garantier om skriftlighed og domstolsprøvelse mv., der ifølge dommen finder anvendelse i sådanne sager, allerede iagttages af de danske myndigheder.

Endelig vurderes dommen kun at have betydning, når udvisningen er begrundet i *andre* hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Dommen har således ikke betydning for spørgsmålet om meddelelse af indrejseforbud, når udvisningen er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, hvilket f.eks. kan være tilfældet, når udvisningen sker på grund af kriminalitet.

Dommen betyder efter Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse *ikke*, at der *aldrig* vil kunne træffes afgørelse om udvisning med indrejseforbud for tredjelandstatsborgere, der én gang har været omfattet af opholdsdirektivet. I den forbindelse er det efter ministeriernes opfattelse naturligt at antage, at der skal være *en vis sammenhæng* mellem den udøvelse af fri bevægelighed, der begrundede den opholdsret, som ikke længere består, og den afgørelse om udvisning, som myndighederne træffer, jf. uddybning straks nedenfor.

¹ Udvisningen for ulovligt ophold kan evt. samtidig være begrundet i andre forhold, som ikke kan anses for at være i strid med den offentlige orden, f.eks. bagatelagtig kriminalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet bemærker, at i den irske hovedsag, som lå til grund for EU-Domstolens dom, *fortsatte* Nalini Chenchooliah sit ulovlige ophold i Irland *i to år* efter sin ægtefælles udrejse. Med EU-Domstolens dom må det derfor anses for fastslået, at medlemsstaterne – i udvisningssituationer berørt af dommen – ikke kan betinge anvendelsen af de procedurermæssige garantier efter artikel 15, jf. artikel 30 og 31, af en snæver *tidsmæssig* sammenhæng mellem opholdsrettens ophør og afgørelsen om udvisning.

Er der imidlertid f.eks. tale om, at den tredjelandstatsborger, hvis EU-opholdsret er konstateret ophørt af myndighederne, efterfølgende fysisk faktisk har *afbrudt* sit (nu) *ulovlige ophold* i værtsmedlemsstaten ved at udrejse varigt², må dette efter Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse efter en konkret og individuel vurdering antages at kunne føre til, at vedkommende ikke er omfattet af opholdsdirektivets artikel 15 i en (fremtidig) udvisningssituation. Det samme må efter Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse gælde, hvis en udvisningsafgørelse efter artikel 15 *er effektueret* ved tredjelandstatsborgerens fysiske udrejse af Unionen efter værtsmedlemsstatens udsendelsesforanstaltning, og vedkommende vender tilbage uden at have et lovligt opholdsgrundlag og derfor befinder sig i en ny udvisningssituation.

Det bemærkes, at i sager omfattet af dommen, vil en afgørelse om udvisning af en tredjelandstatsborger indebære, at den pågældende skal udrejse, hvilket i praksis vil ske i forlængelse af udvisningsafgørelsen ved tredjelandstatsborgerens frivillige udrejse eller ved politiets udsendelsesforanstaltning. En sådan afgørelse vil *ikke* være ledsaget af et indrejseforbud, men den pågældende tredjelandstatsborger vil ved fornyet indrejse være underlagt de almindelige regler om indrejse og ophold. Hvis den pågældende er statsborger i et visumpligtigt land, skal den pågældende således kunne fremvise et gyldigt visum for at kunne indrejse på ny. Ophold ud over visumperioden vil forudsætte, at den pågældende søger om og opfylder betingelserne for at opnå en ny ret til ophold.

Udlændinge- og Integrationsministeriet gjorde umiddelbart efter dommens afsigelse udlændingemyndighederne opmærksom på, at der fremover ikke kan meddeles indrejseforbud i sager, som er berørt af dommen. Justitsministeriet har endvidere gjort Rigspolitiet og Rigsadvokaten opmærksom på sagens mulige betydning i forhold til verserende straffesager om overtrædelse af indrejseforbud.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en beslutning om udvisning, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen meddeles et indrejseforbud. Selv om indrejseforbuddet således efter dansk ret har karakter af en automatisk lovbestemt følge af udvisningen, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den praksisændring, der som følge af dommen er foretaget af udlændingemyndighederne, jf. ovenfor, ikke forudsætter lovændrin-

² *Midlertidige ophold* uden for værtsmedlemsstaten, som ikke indebærer, at tredjelandstatsborgeren kan anses for at have opgivet sin bopæl i værtsmedlemsstaten, vil efter Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse ikke kunne betragtes som en varig udrejse.

ger. Det skyldes, at udlændingelovens § 2, stk. 3, generelt bestemmer, at de begrænsninger, der følger af udlændingeloven, kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

5. Dommens betydning for allerede meddelte afgørelser om indrejseforbud og myndighedernes håndhævelse heraf

Dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, har konstaterende – og ikke retsstiftende – virkning fra ikrafttrædelsen af den fortolkede EU-retlige regel. Det betyder, at dommen ikke skaber ny ret, men fortolker eksisterende EU-ret (opholdsdirektivet). Fortolkningen skal derfor tillægges virkning fra det tidspunkt, hvor reglen blev indført. Direktivet trådte i kraft den 29. april 2004, og fristen for gennemførelse i national ret udløb den 30. april 2006.

Dommen betyder således, at det siden den 1. maj 2006 ikke har været i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser at meddele indrejseforbud i sager om udvisning af tredjelandsstatsborgere, der har haft en afledt opholdsret efter opholdsdirektivet, når udvisningen har været begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Sådanne afgørelser må derfor anses for ugyldige.

5.1. Genoptagelse af afgjorte sager om administrativ udvisning med indrejseforbud

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse, at udlændingemyndighederne på baggrund af EU-Domstolens dom som udgangspunkt er forpligtet til at genoptage sager om administrativ udvisning, hvori der i perioden 1. maj 2006 og frem til i dag er meddelt indrejseforbud i strid med dommens resultat, jf. nærmere nedenfor om, hvorvidt genoptagelse skal ske på myndighedernes initiativ eller efter begæring.

5.1.1. Genoptagelse af egen drift

Udlændingestyrelsen fik i 2011 et nyt sagsbehandlingssystem, som gør det muligt ved hjælp af generelle søgekriterier at udfinde sager om administrativ udvisning med indrejseforbud, hvor den tredjelandsstatsborger, der var genstand for afgørelsen, forinden havde haft et opholdsdokument i medfør af EU-opholdsbekendtgørelsen.

Udlændingestyrelsen har på den baggrund for perioden 2011-2019 kunnet identificere *to sager* om administrativ udvisning, som vil kunne tænkes ændret af udlændingemyndighederne som følge af dommen.

Det bemærkes, at varigheden af et indrejseforbud, som er meddelt som led i en afgørelse om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2, ikke beregnes fra *meddelelsetidspunktet*, men fra *udrejse- eller udsendelsestidspunktet*, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1. Udlændingestyrelsen har bekræftet, at søgningen vedr. perioden 2011-19 også omfatter sager om administrativ udvisning, hvor det samtidigt meddelte indrejseforbud *endnu ikke har fået virkning*, fordi

vedkommende ikke er udrejst eller udsendt. Der er ved søgningen dog ikke identificeret sager med disse kendetegn.

Søgningen har derimod ikke omfattet indrejseforbud, som er udløbet, idet de berørte tredjelandstatsborgere ikke uden videre kan formodes at have interesse i en genoptagelse. Der vil blive foretaget relevante søgninger for at afdække, om der uretmæssigt er sket domfældelse mv. i konkrete straffesager, jf. afsnit 5.3 nedenfor.

Fælles for de to udfundne sager, jf. ovenfor, er således, at den relevante udlænding *aktuelt står registreret med et virksomt indrejseforbud i politiets system.*

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets vurdering, at Udlændingestyrelsen er forpligtet at genoptage de pågældende to sager *af egen drift* med henblik på at tage stilling til, om det indrejseforbud, der er meddelt, er foreneligt med EU-retten.

Hvad angår perioden 2006-2010 har Udlændingestyrelsen oplyst, at det vurderes at være yderst usandsynligt, at der i denne periode er meddelt indrejseforbud, som ikke er udløbet i dag. Det bemærkes i den forbindelse, at de indrejseforbud, som er udstedt i den pågældende periode, har været meddelt for højst 2 år.

5.1.2. Genoptagelse på begæring

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet vurderer, at udlændingemyndighederne *på begæring* er forpligtet til at genoptage sager om administrativ udvisning, som i en genoptagelsessituation vil kunne tænkes ændret som følge af dommen, og som ikke måtte være udfundet af myndighederne, jf. ovenfor, pkt. 5.1.1.

Der er i den forbindelse lagt vægt på, at en identifikation af samtlige relevante sager vil forudsætte, at *samtlig* *udvisningsafgørelser* efter udlændingelovens § 25 b, som er meddelt i hele den relevante periode, i alt 9.285 sager, gennemgås individuelt og nøje med henblik på at afklare, om den pågældende tredjelandstatsborger på afgørelsestidspunktet har befundet sig i en udvisningssituation, som i en genoptagelsessituation vil kunne tænkes ændret af udlændingemyndighederne som følge af dommen.

Der er endvidere lagt vægt på, at der (ud over de to sager i perioden 2011-19, der allerede er identificeret) skønnes at være tale om et meget begrænset antal sager, om nogen overhovedet, hvori der i strid med EU-retten er meddelt et indrejseforbud, som endnu ikke er udløbet, jf. nedenfor under punkt 5.2 vedr. registrering og håndhævelse af indrejseforbud, som er meddelt i strid med dommen.

Der vil på udlændingemyndighedernes hjemmeside blive vejledt generelt om muligheden for genoptagelse som følge af EU-Domstolens dom.

5.2. Særligt vedrørende registrering og håndhævelse af indrejseforbud, som er meddelt i strid med dommen

Indrejseforbud meddelt i strid med dommen må anses for ugyldige og bør derfor ikke registreres i politiets system ved udrejsen eller udsendelsen eller håndhæves i øvrigt.

Varigheden af et indrejseforbud regnes som nævnt ikke fra meddelelsetidspunktet, men fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen. Det kan på den baggrund ikke fuldstændig udelukkes, at der i den samlede relevante periode (1. maj 2006-2019) kan være meddelt indrejseforbud i strid med dommen, som endnu ikke har fået virkning og som ikke vil blive revurderet på myndighedernes initiativ, jf. afsnit 5.1.1 ovenfor.

Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Rigspolitiet vil samarbejde om at sikre, at det fremadrettet undgås, at indrejseforbud, som er meddelt i strid med EU-retten, og som derfor er ugyldige, registreres i politiets system ved udrejsen eller udsendelsen eller håndhæves i øvrigt.

5.3. Vedr. afgjorte straffesager om overtrædelse af indrejseforbud

EU-Domstolens dom betyder, at der bagudrettet uretmæssigt kan være sket domfældelse mv. i konkrete straffesager om indrejse i strid med indrejseforbud, som er meddelt i strid med EU-retten.

Justitsministeriet har derfor anmodet myndighederne om at undersøge, om dette er tilfældet, og i givet fald tage stilling til, hvad der skal ske i den anledning. Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet vil vende tilbage over for udvalgene, når afdækningen af dommens afledte konsekvenser for afgjorte straffesager mv. er tilendebragt.

6. Ændring af praksis for meddelelse af indrejseforbud til unionsborgere, som udvises administrativt for ulovligt ophold

Det bemærkes, at Chenchooliah-dommen udvider den fortolkede bestemmelse i opholdsdirektivet (artikel 15) til også at omfatte *trejdelandsfamiliemedlemmer, som ikke længere har en afledt ret til ophold efter direktivet*.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er i arbejdet med nærværende sag imidlertid blevet opmærksom på, at udlændingemyndighederne – uden at det er en konsekvens af Chenchooliah-dommen – hidtil har haft en praksis, hvorefter der i strid med EU-retten også er meddelt indrejseforbud til *unionsborgere* i forbindelse med administrativ udvisning på grund af ulovligt ophold mv.³ Disse personer må også forud for dommen anses for at have været omfattet af bestemmelsen, idet unionsborgere har en umiddelbar ret til at indrejse og opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvori de har statsborgerskab.

³ Udvisningen for ulovligt ophold kan evt. samtidig have været begrundet i andre forhold, som ikke kan anses for at være i strid med den offentlige orden, f.eks. bagatelagtig kriminalitet.

Den pågældende praksis indebærer således, at ikke blot *tredjelandsfamiliemedlemmer* (som i Chenchooliah-dommen), men også *unionsborgere*, som udvises administrativt *for ulovligt ophold*, jf. udlændingelovens § 25 b, stk. 1, samtidig er blevet meddelt et indrejseforbud i to år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 5. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i anledning heraf tilkendegivet over for udlændingemyndighederne, at det ikke er foreneligt med opholdsdirektivets artikel 15, stk. 3, at meddele indrejseforbud i sådanne sager. Udlændingemyndighederne har ændret deres praksis i overensstemmelse hermed og vil nu forsøge at identificere de sager, som bagudrettet vil kunne tænkes ændret på baggrund heraf.

Det bemærkes, at problemstillingen ikke vedrører sager, hvor udvisningen er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, hvilket f.eks. kan være tilfældet, når udvisningen sker på grund af kriminalitet.

Justitsministeriet har gjort Rigspolitiet og Rigsadvokaten opmærksom på fejlen, der tillige kan have betydning i forhold til verserende straffesager om unionsborgers overtrædelse af indrejseforbud. Det vil endvidere skulle undersøges, om der uretmæssigt er sket domfældelse mv. i konkrete straffesager om indrejse i strid med indrejseforbud, som er meddelt i strid med EU-retten, og hvad der i givet fald skal ske i den anledning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet vil vende tilbage over for udvalgene, når konsekvenserne af udlændingemyndighedernes hidtidige praksis i forhold til allerede afgjorte sager om administrativ udvisning af unionsborgere og de heraf afledte konsekvenser for afgjorte straffesager mv. er endeligt afdækket.

Det kan imidlertid allerede nu oplyses, at Rigsadvokaten har kendskab til en konkret sag, hvor en rumænsk statsborger den 21. oktober 2019 blev idømt en fængselsstraf på 1 år og 2 måneder for i et 5. gangstifælde at have overtrådt et meddelt indrejseforbud, der vurderes at være meddelt i strid med EU-retten. Statsadvokaten i København fremsendte den 31. oktober 2019 ankemeddelelser vedrørende samtlige 5 byretsdomme med påstand om frifindelse. Samme dag fik pågældende forkyndt de iværksatte anker. Han blev samme aften løsladt og påset udrejst.

Det kan endvidere oplyses, at Rigsadvokaten har kendskab til en anden sag, hvor en rumæner i 2018 er straffet med 10 dages fængsel for overtrædelse af et meddelt indrejseforbud, der ligeledes vurderes meddelt i strid med EU-retten. Pågældende blev i forbindelse med dommen pålagt indrejseforbud i 6 år og er udrejst af Danmark den 8. august 2018. Statsadvokaten i København har oplyst, at der på det foreliggende er grundlag for at anke dommen med påstand om frifindelse.