



NOTAT

Dato: 7. juli 2011 (Revideret
notat af 1. juli 2011)
Kontor: Kontrol- og Analyse-
kontoret
J.nr.: 10/33028

Notat om muligheden for genoptagelse af afgjorte sager efter EU-domstolens dom i sag C-300/09-301/09, Toprak m.fl.

Indledning

EU-domstolen afsagde den 9. december 2010 dom i den såkaldte Toprak-sag (sag C-300/09-301/09, Toprak m.fl.) vedrørende rækkevidden af stand still-klausulerne om etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraften i EU's associeringsaf-tale med Tyrkiet.

Integrationsministeriet har på baggrund af dommen besluttet at ændre praksis i sager om ansøgning om opholdstilladelse for økonomisk aktive og ansøgning om selvstændigt op-holdsgrundlag som økonomisk aktiv med henblik på fortsat ophold her i landet.

De danske udlændingemyndigheder har tidligere stillet en række betingelser for meddelelse af opholdstilladelse som økonomisk aktiv samt i sager om forlængelse af opholdstilladelser for denne gruppe.

Praksisændringen indebærer overordnet, at visse betingelser, der efter gældende praksis knyttes til en opholdstilladelse, der tildeles med henblik på økonomisk aktivitet, samt betin-gelser for ret til fortsat ophold med henblik på økonomisk aktivitet, bortfaldt.

Notatet indeholder en generel stillingtagen til, hvorledes de danske udlændingemyndigheder forholder sig til spørgsmålet om genoptagelse af bebyrdende afgørelser samt positive afgø-relser med vilkår mv., der måtte være meddelt til tyrkiske statsborgere omfattet af de bort-faldne krav som følge af EU-domstolens dom i sag C-300/09-301/09, Toprak m.fl.

Praksisændringens tidsmæssige virkning

En afgørelse fra EU-domstolen i en præjudiciel sag er en konstaterende – men ikke retsstif-tende – afgørelse med den konsekvens, at afgørelsen i princippet får retsvirkning fra ikraft-trædelsen af den fortolkede regel. Imidlertid har EU-domstolen i sin retspraksis anerkendt, at ud fra et retssikkerhedsprincip er det ikke et krav efter EU-retten, at en administrativ myndig-hed principielt er forpligtet til at omgøre en forvaltningsafgørelse, der er blevet endeligt af-gjort.

For så vidt angår de fortolkede regler i Toprak-dommen, det vil sige artikel 41, stk. 1, i til-lægsprotokollen, og artikel 13, i afgørelse nr. 1/80, har disse stand still-klausuler i sagens na-

tur virkning fra ikrafttrædelsesdatoen i forhold til den pågældende medlemsstat, i Danmark henholdsvis pr. 1. januar 1973 og 1. december 1980. Stand still-klausuler medfører en juridisk pligt for medlemsstaterne til at undlade anvendelsen af mere restriktive foranstaltninger fra ikrafttrædelsesdatoen.

Praksisændringerne har således virkning fra henholdsvis 1. januar 1973 for så vidt angår selvstændigt erhvervsdrivende og tjenesteydere og fra 1. december 1980 for så vidt angår arbejdstagere.

Såfremt en ansøger har fået afslag *før* henholdsvis den 1. januar 1973 og den 1. december 1980 på opholdstilladelse som økonomisk aktiv eller afslag på forlængelse af opholdstilladelse i en situation, hvor vedkommende havde status som økonomisk aktiv her i landet, har den pågældende således allerede af de tidsmæssige årsager ikke mulighed for at få ændret sin afgørelse ved anmodning om genoptagelse.

Såfremt en ansøger har fået afslag *efter* henholdsvis den 1. januar 1973 og den 1. december 1980 på ophold som økonomisk aktiv eller afslag på forlængelse i en situation, hvor vedkommende havde status som økonomisk aktiv her i landet, kan den pågældende anmode om genoptagelse. Det bemærkes dog, at såfremt vedkommendes sag er behandlet efter de hidtil mest lempelige regler fra ikrafttrædelsesdatoerne for stand still-klausulerne indtil afgørelsestidspunktet, er der allerede af den grund ikke mulighed for at få ændret sin afgørelse ved anmodning om genoptagelse.

Ansøgere har således alene mulighed for at søge om genoptagelse af en sag, såfremt anvendelsen af stand still-klausulen medfører væsentlige nye retlige forhold og dermed en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for udlændingemyndighedernes oprindelige afgørelse.

Det er Integrationsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager afgjort før praksisændringens faktiske gennemførelse skal genoptages. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor Toprak-dommen ville have betydning, da de konkrete sager ikke registreres på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne udfindes. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at den afsagte dom ikke vedrørte danske sager, ligesom den underkendte praksis i den respektive sag ikke var udtryk for en klar og lovstridig (EU-retsstridig) praksis, men et resultat af en fortolkning af associeringsretlige bestemmelser.

Såfremt en person henvender sig til udlændingemyndighederne med henblik på at søge om genoptagelse af en tidligere afgjort sag, skal spørgsmålet om genoptagelse og en eventuel omgørelsespligt vurderes efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Efter almindelige retsgrundsætninger kan en sag genoptages, hvis der fremkommer nye oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved den oprindelige afgørelse i sagen.

Det bemærkes videre, at forvaltningens pligt til at genoptage sager, der ligger før den sag, hvori forvaltningens afgørelse er blevet underkendt, vil afhænge af, om der vil være nogen mulighed for, at afgørelsen i den sag, der nu begæres genoptaget, vil kunne tænkes ændret.

I forbindelse med en genoptagelsessag har myndigheden principielt mulighed for en udtømmende efterprøvelse af den oprindelige afgørelse. Med hensyn til prøvelsens omfang gælder således det samme, som er udgangspunktet i forbindelse med administrativ rekurs. Der er således ingen begrænsning i klagerens adgang til for rekursinstansen at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder (nova). Princippet om den fulde efterprøvelse modificeres dog i praksis af, at borgeren kun i visse tilfælde har retskrav på en ny fuldstændig realitetsbehandling af sagen. Der kan herved nærmere henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 921ff. og 991ff.

Myndighedernes inddragelse af nova i form af nye faktiske omstændigheder om mangelfuldt eller bortfaldet grundlag for ansøgning, f.eks. bortfald af arbejdskontrakt mv., vil kunne medføre, at der ikke vil være grundlag for genoptagelse.

Muligheder for genoptagelse

Det bemærkes, at i tilfælde, hvor de aktuelle faktiske forhold i sagen medfører, at betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse i henhold til de anvendte retsregler ikke længere kan anses for opfyldt, vil der som udgangspunkt ikke være mulighed for realitetsbehandling af en genoptagelsesanmodning. I de tilfælde, hvor ansøgeren til stadighed har opfyldt betingelserne i henhold til de anvendte retsregler vil udlændingemyndighederne dog kunne genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Det forhold, at en ansøger er udrejst af landet i overensstemmelse med en af udlændingemyndighederne fastsat udrejsefrist som følge af et afslag på opholdstilladelse, som er meddelt på grundlag af en mere restriktiv bestemmelse, medfører ikke i sig selv, at den oprindelige afgørelse kan og bør ændres. Udgangspunktet er således, at det er de aktuelle faktiske forhold i sagen, der danner grundlag for en eventuel genoptagelse, f.eks. hvis den pågældende kan fremlægge en gyldig arbejdskontrakt mv.

På den baggrund kan der gives følgende retningslinjer for, efter hvilket retsgrundlag spørgsmålet om genoptagelse og en eventuel ny afgørelse skal træffes i forhold til de forskellige ansøgningstyper:

1. I forhold til **materielle betingelser for opholds- og arbejdstilladelse** for selvstændige erhvervsdrivende, tjenesteydere og arbejdstagere, må der ikke opstilles nye begrænsninger for tyrkiske statsborgere efter standstill-klausulernes ikrafttræden eller i forhold til en senere indført lempelse. Dette indebærer, at en ansøgning om opholdstilladelse på dette grundlag skal behandles efter de mest lempelige regler efter henholdsvis 1. januar 1973 og 1. december 1980.

2. I forhold til **inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse** for tyrkiske statsborgere, der i Danmark er selvstændige erhvervsdrivende, tjenesteydere eller arbejdstagere, må der ikke opstilles nye begrænsninger efter standstill-klausulernes ikrafttræden eller i forhold til en senere indført lempelse. Dette gælder uanset grundlaget for den oprindelige opholdstilladelse. Dette indebærer, at tyrkiske statsborgere, der er erhvervsaktive i Danmark, har ret til fortsat opholdsret efter de mest lempelige regler efter henholdsvis 1. januar 1973 og 1. december 1980, uagtet om de har erhvervet særlige rettigheder efter artikel 6, i afgørelse nr. 1/80, jf. standstill klausulerne i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, samt artikel 13, i afgørelse nr. 1/80.