

# Opholdsrettighederne post-Brexit for britiske statsborgere bosat i Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed

## The post-Brexit residence rights of British nationals residing in Denmark in accordance with the EU rules on free movement

af SØREN KRARUP

*Specialet behandler retsstillingen for de tusindvis af briter der - inden Brexit fik retsvirkninger - tog ophold i Danmark efter reglerne om EU-borgernes fri bevægelighed, men som nu omfattes af udtrædelsesaftalen mellem Storbritannien og EU. Der foretages en komparativ analyse mhp. at belyse hvorledes de materielle regler for ophold og andre rettigheder afviger fra de almindelige regler om fri bevægelighed, der i vid udstrækning spejles i udtrædelsesaftalen, ligesom tvivls- eller endnu uafklarede fortolkningsspørgsmål søges besvaret. Ydermere undersøges og analyseres de særlige administrative regler om navnlig ansøgningsprocessen for at opnå den nye Brexit-opholdsret. Sluttelig inddrages opholdsrettigheder på andet grundlag end udtrædelsesaftalen tillige mhp. at belyse den eventuelitet, at udtrædelsesaftalen en dag ophørte, hvilket yderligere kan perspektiveres til hvad der måtte gælde såfremt en anden medlemsstat en dag valgte at forlade Unionen uden en udtrædelsesaftale.*

### Abstract

This thesis studies the residence rights of those British nationals who, prior to the end of the transition period established in the Withdrawal Agreement ('WA') between the United Kingdom and the European Union, used their right of free movement in Denmark in accordance with EU rules. Particular attention is given to the second part of the WA on Citizens' Rights, as it forms the cornerstone of the legal foundation of the residence rights of the persons in question. The rule set is analysed with the aim of understanding how the content of the residence rights differ from regular EU rules and how questions of interpretation might be answered.

To this end, the thesis deals with the unique legal character of the WA, taking into account its nature as the result of a complex and contentious political negotiation. Consideration is likewise given to the implementation of the WA in Danish law, including rules on the administrative procedure to be followed as well as how the Danish authorities act and communicate with applicants in practice, the latter aspect featuring by way of reference to the case of an actual applicant.

Finally, it is discussed whether - and on what basis - British nationals residing in Denmark in accordance with the rules of the WA could possess residence rights deriving from other sources of law, namely international law and human rights law. This discussion would be relevant in practice in case the WA were ever terminated or replaced, or for those applicants who failed to meet the deadline to apply for the new residence status, and further illuminates the question of what legal safeguards would be available for former union citizens if another member state of the EU were to leave the Union - this time without an agreement.

It is concluded that while the WA provides British nationals in Denmark subject to it with residence rights which are remarkably similar to those which they enjoyed when they still possessed union citizenship, a number of key differences exist, *inter alia*, that a longer period of absence from the host country is permitted once permanent residence is obtained, that the matter of expulsion etc. is henceforth governed by national immigration law, and that residence status under the WA is a one-time affair. As for protections afforded by other areas of law, the contentious question of whether British nationals can still be said to possess

(rights derived from) union citizenship is one which is still subject to ongoing litigation at the European Court of Justice, and it cannot be wholly ruled out that the Court could integrate a certain understanding of doctrines of international law with EU law, providing more expansive rights to persons covered by the WA than intended by its authors. Lastly, human rights law - in particular the so-called 'Kuric-doctrine' - could serve as a 'second line of defence' for both British nationals under the WA and any future ex-Union citizens who might find themselves in a 'No-deal' situation.

## Indholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>Anvendte forkortelser og kortforme</b> .....	<b>4</b>
<b>Afsnit 1 - Introduktion, afgrænsning og retskilder</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 Problemformulering</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2 Afgrænsning</b> .....	<b>7</b>
<b>1.3 Metode og retskilder</b> .....	<b>8</b>
<b>1.4 Specialets struktur</b> .....	<b>9</b>
<b>Afsnit 2 - Udtrædelsesaftalens opholdsregler</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 Udtrædelsesaftalens baggrund og retlige karakter</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1.1 Udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 3-5 og artikel 6, stk. 1</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1.2 Kommissionens vejledning</b> .....	<b>11</b>
<b>2.2 Overgangsperioden</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3 Udtrædelsesaftalens Anden Dels personelle anvendelsesområde</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3.1. Herboende britiske statsborgere</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3.2 Grænsearbejdere</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3.3 Familiemedlemmer</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3.4 Negativ afgrænsning</b> .....	<b>14</b>
<b>2.4 Materielle rettigheder</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4.1 Ikkeforskelsbehandling</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4.2 Opholdsret, tidsbegrænset ophold, statusændringer mv.</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4.2.1 Opholdsret</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4.2.1.1 Forbud mod ugunstige skøn</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4.2.2 Tidsbegrænset ophold</b> .....	<b>16</b>
<b>2.4.2.3 Statusændring</b> .....	<b>18</b>
<b>2.4.2.4 Livslang beskyttelse</b> .....	<b>18</b>
<b>2.4.5 Arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes rettigheder</b> .....	<b>18</b>
<b>2.4.5.1. Arbejdstagere</b> .....	<b>18</b>
<b>2.4.5.2 Selvstændige erhvervsdrivende</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4.6 Anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4.6.1 Allerede anerkendte kvalifikationer</b> .....	<b>20</b>

2.4.6.2 Ansøgning indgivet inden overgangsperiodens udløb .....	20
2.4.6.3 Ansøgninger indgivet efter overgangsperiodens udløb .....	21
2.5 Yderligere forskelle fra alm. EU-ophold.....	21
2.5.1 Udvisningsregler .....	21
2.5.1.1 TfK 2022.229 Ø .....	21
2.5.2 Rettigheder i ét land.....	22
2.6 Grænsearbejderes retsstilling.....	22
Afsnit 3 - Administrative regler og gennemførelsesforanstaltninger .....	22
3.1 To mulige ordninger .....	22
3.2 Formålet med ordningen .....	23
3.3 Kompetence, ophold indtil ansøgningen er behandlet og klageadgang .....	23
3.4 Frist for indgivelse af ansøgning.....	24
3.4.1 Overskridelse af fristen og ”rimelige grunde” hertil.....	24
3.5 Krav til dokumentation .....	25
3.6 Selve opholdsdokumentet.....	25
3.6.1 Sondring mellem tidsbegrænset og tidsubegrænset ophold samt ombytning af bevis for tidsubegrænset ophold.....	26
3.6.2 Retligt krav om at have opholdsdokumentet på sin person? .....	26
3.7 Statusændring .....	26
3.8 Grænsearbejdere.....	27
Afsnit 4 - Diskussion og perspektivering.....	27
4.1 Kan udtrædelsesaftalen ophæves? .....	27
4.1.1 Udtrædelsesaftalens egne ord .....	27
4.1.2 Parternes enighed.....	28
4.1.3. Ensidig ophævelse i henhold til folkeretten .....	28
4.2 Beskyttelse af herboende briters opholdsret på andet grundlag end udtrædelsesaftalen .....	29
4.2.1 ’Brexitleven’.....	29
4.2.2 Kan briter siges stadig at besidde unionsborgerskab? .....	29
4.2.3 Erhvervede rettigheder.....	30
4.2.3.2 Folkeretlig beskyttelse .....	31
4.2.3.3 Menneskeretlig beskyttelse.....	32
Afsnit 5 - Konklusion .....	34
Afsnit 6 - Litteraturfortegnelse mm. ....	35
6.1 Liste over lovstof mv.....	35
6.1.1 Internationale traktater og afgørelser.....	35
6.1.1.1 Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen .....	35
6.1.1.2 Andre internationale traktater .....	35

<b>6.1.1.3 Afgørelser fra Den Faste Domstol for Mellemløst Retspleje .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.1.4 Domme fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2 Dansk lovstof .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2.1 Love .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2.2 Lovforarbejder .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2.3 Bekendtgørelser.....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2.4 Vejledninger .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.2.5 Retspraksis fra Udlændingenævnet .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.2.6 Danske domme .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3 EU-lovstof .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3.1 EU-traktaterne .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3.2 Direktiver og forarbejder hertil.....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3.3 Domme ved EU-Domstolen mv.....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3.4 Forordninger .....</b>	<b>37</b>
<b>6.1.3.5 Diverse andre EU-dokumenter .....</b>	<b>37</b>
<b>6.2 Litteraturliste.....</b>	<b>37</b>
<b>6.2.1 Bøger .....</b>	<b>37</b>
<b>6.2.2 Artikler.....</b>	<b>38</b>
<b>6.2.3 Websteder .....</b>	<b>38</b>
<b>6.3 Dokumenter fra en sag om en herboende brites ansøgning om ny opholdsstatus ved SIRI .....</b>	<b>39</b>

#### Anvendte forkortelser og kortforme

'Anerkendelsesdirektivet'	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 07.09.2005 om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer (EU-Tidende 2005, nr. L 255 s. 22ff)
'Anerkendelsesloven'	Lov nr. 1871 af 29/12/2015 om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervmæssige kvalifikationer som ændret ved Lov nr. 884 af 16/06/2020
'BB' ('Brexit-bekendtgørelsen')	BEK nr. 1700 af 23/11/2020 om gennemførelse af visse bestemmelser i udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU for så vidt angår retten til indrejse, ophold og arbejde i Danmark
'Brexit-loven'	Lov nr. 264 af 25/03/2019 om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale som ændret ved Lov nr. 1572 af 27/12/2019
'Chartret om Grundlæggende Rettigheder'	Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Tidende 2010 nr. C 83, s. 389ff)

'EMRK'	Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950 som ændret ved senere tillægsprotokoller
'EU-opholdsbekendtgørelsen'	BEK nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed
'Forordning 1030'	Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EF-Tidende, nr. L 157, s. 1ff) med senere ændringer
'Gennemførelsesafgørelsen'	Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1114 af 21. februar 2020 om de dokumenter, medlemsstaterne skal udstede i henhold til artikel 18, stk. 1 og 4, og artikel 26 i udtrædelsesaftalen om Det Forenede Kongerige og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, Bruxelles, 21.02.2020 C(2020) 1114 endelig
'Handels- og Samarbejdsaftalen'	Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EU-Tidende 2021, nr. L 149, s. 10ff)
'Herboende briter'	Formuleringen 'herboende briter', skal i denne specialeafhandling, medmindre den konkrete kontekst tilsiger andet, som udgangspunkt læses som en kortform af 'herboende briter, herunder grænsearbejdere og deres familiemedlemmer, der oprindeligt gjorde brug af EU-rettens regler om fri bevægelighed'.
'Kommissionens vejledning'	Meddelelse fra Kommissionen — Vejledning vedrørende aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab Anden del — Borgerrettigheder (EU-Tidende 2020, nr. C 173, s. 1ff)
'L 151'	Lovforslag nr. 151 fremsat den 6. februar 2019 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, som fremsat i Folketingstidende 2018-19, tillæg A
'L 166'	Lovforslag nr. L 166 fremsat den 20. februar 2019 om forslag til Lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale, som fremsat i Folketingstidende 2018-19 tillæg A
'Opholdsdirektivet'	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 (EU-Tidende 2004, nr. L 158, s. 77ff)
'Sag C-673/20 EP'	Forslag til afgørelse fra Generaladvokat A. M. Collins fremsat den 24. februar 2022 i sag C-673/20 EP mod <i>Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques</i>
'TEU' og 'TEUF', hhv.	Konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EU-Tidende 2012, nr. C 326, s. 1ff)
'Traktatretskonventionen'	Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten
'Udtrædelsesaftalen'	Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EU-Tidende 2020, nr. L 29, s. 7 ff.)
'Udlændingeloven'	Lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021 af udlændingeloven som ændret ved Lov nr. 2055 af 16. november 2021, Lov nr. 2601 af 28. december 2021, Lov nr. 2623 af 28. december 2021, Lov nr. 324 af 16. marts 2022 og Lov nr. 452 af 20. april 2022
'Unionsborger' og 'EU-lande'	Begreberne skal efter omstændighederne læses som også omfattende EØS-borgere og -lande, fx i relation til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.
'VEJ nr. 9207'	Udlændinge- og Integrationsministeriets Vejledning nr. 9207 af 5. marts 2021 om retten til ophold og arbejde for britiske statsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU

## Afsnit 1 - Introduktion, afgrænsning og retskilder

Som det første land i Unionens historie (idet Grønland dog i 1985 forlod det daværende EF og overgik til en status som oversøisk land og territorium<sup>1</sup>) valgte Storbritannien efter et længere politisk forløb at forlade EU og dermed realisere folkeafstemningen om et 'Brexit' fra juni 2016, hvilket i retlig forstand blev sat i værk da landet aktiverede artikel 50 TEU<sup>2</sup> den 29. marts 2017. I overensstemmelse med andet stykke i denne artikel pågik derefter politiske forhandlinger mellem Storbritannien og EU om det fremtidige forhold, hvor ét væsentligt tema blandt adskillige andre var retsstillingen for millioner af hhv. briter bosat i medlemsstater i Unionen og unionsborgere bosat i Storbritannien. Den frie bevægelighed skulle ophøre samtidig med at Brexit fik retsvirkninger, men parterne var enige om at sikre de personer, der allerede havde gjort brug af den<sup>3</sup>, og som havde indrettet deres liv - hvad end det var studie-, familie- eller arbejdsmæssigt - på at kunne blive boende efter EU-rettens regler i hhv. Storbritannien eller et EU-land. Resultatet blev 'Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det

<sup>1</sup> Patricia Mindus: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence (2017) s. 48

<sup>2</sup> Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, Konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EU-Tidende 2012, nr. C 326, s. 47ff)

<sup>3</sup> Jf. 6. præambelbetragtning i Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EU-Tidende 2020, nr. L 29, s. 7 ff.)

Europæiske Atomenergifællesskab' ('udtrædelsesaftalen'), hvis Anden Del regulerer spørgsmålet om opholdsrettigheder.<sup>4</sup>

### 1.1 Problemformulering

Formålet med denne specialeafhandling er at behandle retsstillingen for de tusindvis<sup>5</sup> af briter (og deres familiemedlemmer) som - inden Brexit fik retsvirkninger - gjorde brug af EU-retten regler om fri bevægelighed i Danmark, og som i fremtiden omfattes af udtrædelsesaftalen. Der vil i afhandlingen blive foretaget en komparativ analyse mhp. at belyse hvorledes de materielle regler for ophold og andre rettigheder afviger fra de almindelige regler om fri bevægelighed, der i vid udstrækning spejles i udtrædelsesaftalen, ligesom tvivls- eller endnu uafklarede fortolkningsspørgsmål søges besvaret. Ydermere vil de særlige administrative regler om navnlig ansøgningsprocessen for at opnå den nye Brexit-opholdsret blive undersøgt og analyseret. Sluttelig vil opholdsrettigheder på andet grundlag end udtrædelsesaftalen tillige blive inddraget mhp. at belyse den eventuelitet, at udtrædelsesaftalen en dag ophørte, hvilket yderligere kan perspektiveres til hvad der måtte gælde såfremt en anden medlemsstat en dag valgte at forlade Unionen uden en udtrædelsesaftale.

### 1.2 Afgrænsning

I medfør af ovenstående problemformulering er dette speciale afgrænset til at behandle herboende briters opholdsret i Danmark, omend udtrædelsesaftalen tillige regulerer danskeres (og øvrige unionsborgeres) opholdsret i Storbritannien (såkaldt 'pre-settled' og 'settled' status<sup>6</sup>) ud fra et gensidighedsprincip.<sup>7</sup> Denne afgrænsning er foretaget dels af hensyn til afhandlingens omfang, dels fordi forfatteren har fundet det mest væsentligt at behandle retsstillingen i Danmark.

Ligeledes undersøges kun retsstillingen for briter og deres familiemedlemmer der tog ophold i Danmark inden overgangsperiodens udløb, idet efterfølgende britisk migration til Danmark er omfattet af reglerne i udlændingeloven<sup>8</sup>, jf. afsnit 2.3 om udtrædelsesaftalens personelle anvendelsesområde. Således adskiller disse personers retsstilling sig ikke fra andre tredjelandstatsborgere og er derfor ikke interessante at se nærmere på i denne sammenhæng.

Ej heller vil de opholdsmæssige regler i Handels- og Samarbejdsaftalen<sup>9</sup> mellem EU og Storbritannien blive behandlet, dels fordi de omfatter for specialet uinteressante situationer som fx virksomhedsinternt udstationerede og forretningsrejsende, dels idet disse regler kun omfatter fremtidig migration og således falder uden for afhandlingens mål om at beskrive retsstillingen for briter, der allerede havde taget ophold i Danmark inden Brexit fik retsvirkninger (ved overgangsperiodens udløb, jf. afsnit 2.2).

---

<sup>4</sup> En gennemgang af forløbet - der indebar en første udgave af udtrædelsesaftalen, som det britiske underhus forkastede - findes i *Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022)* s. 48f

<sup>5</sup> *Magnus Nørtoft: Fakta om briter i Danmark, (2017)* Danmarks Statistik, tilgængelig på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2017/2017-03-29-Fakta-om-briter-i-Danmark> (tilgået 15.05.2022)

Det præcise tal kendes ikke, da der ikke foreligger information om de enkelte individers opholdsgrundlag.

Ifølge s. 7f i L 166 må størstedelen af de ca. 18.500 briter i Danmark "antages at [have ophold] baseret på EU-reglerne om fri bevægelighed."

<sup>6</sup> GOV.uk (ingen dato), Apply to the EU Settlement Scheme (settled and pre-settled status), tilgængelig på: <https://www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families> (tilgået 15.05.2022)

<sup>7</sup> Jf. udtrædelsesaftalens 6. præambelbetragtning og udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 1.

<sup>8</sup> Dog kan udtrædelsesaftalen finde anvendelse hvor der er tale om et familiemedlem, der slutter sig til en herboende brite, jf. afsnit 2.3.3

<sup>9</sup> Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EU-Tidende 2021, nr. L 149, s. 10ff)

Den særlige kategori af personer som grænsearbejdere udgør, vil blive inddraget kort. Ydermere vil de rettigheder, der følger med retten til ophold efter udtrædelsesaftalen, såsom at få anerkendt sine erhvervs-mæssige kvalifikationer efter en procedure svarende til den, der gælder for EU- og EØS-borgere<sup>10</sup>, blive inddraget, idet der er tale om væsentlige afledede rettigheder af betydning for de berettigede personer.

Der vil af pladshensyn ikke blive redegjort i detaljer for de almindelige regler for fri bevægelighed, som udtrædelsesaftalen bygger på og henviser til, idet disse forudsættes at være 'kendt stof' for den, der måtte interessere sig for briteres særlige retsstilling. Ydermere vil bestemmelser i udtrædelsesaftalen, der er rene videreførelser af retsstillingen under opholdsdirektivet<sup>11</sup>, i hovedsagen blive behandlet summarisk.

Diskussionen om muligheden for at indføre et "Associate EU Citizenship"<sup>12</sup> (egen oversættelse: 'associeret unionsborgerskab') udelades tillige, idet et sådant tiltag ville nødvendiggøre yderligere lovgivning, og dette speciales afsnit 4 handler om *de lege lata* såfremt udtrædelsesaftalen ikke gjaldt - ikke hvilken ny ret, der ville kunne indføres.

### 1.3 Metode og retskilder

I tråd med problemformuleringen anvendes traditionel retsvidenskabelig metode, idet formålet med specialeafhandlingen er at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret.<sup>13</sup> Som fremhævet af Evald, tager retsvidenskaben også stilling til hypotetiske retsspørgsmål<sup>14</sup>, hvad der er relevant for navnlig dette speciales afsnit 4, jf. også afsnit 1.4.

For så vidt angår udtrædelsesaftalen inddrages udvalgte bestemmelser, idet aftalen ikke blot regulerer opholdsrettigheder, men også for dette speciale irrelevante områder såsom afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem EU og Storbritannien<sup>15</sup>. Det er således primært Anden Del, der har relevans for nærværende specialeafhandling.

Udlændingeloven indeholder enkelte bestemmelser af relevans, navnlig § 2, stk. 5, der er lovhjemmel til udstedelsen af 'BB'<sup>16</sup>, som gennemfører visse af udtrædelsesaftalens regler i dansk ret. Det er især de administrative regler for briteres ansøgning om et nyt opholdsdokument, der reguleres af bekendtgørelsen. Udlændingeloven indeholder desuden de for post-Brexit briter gældende regler om udvisning, idet EU-opholdsrettens bestemmelser herom ikke blev videreført i udtrædelsesaftalen, jf. afsnit 2.5.1.

Dokumenter fra en virkelig sag ang. ansøgning om en ny opholdsstatus efter udtrædelsesaftalens regler og udstedelsen af et opholdskort i forbindelse hermed inddrages desuden visse steder for at vurdere de danske myndigheders ageren og udmøntning af reglerne i praksis, jf. eksempelvis afhandlingens afsnit 3.3 om kvittering fra SIRI.

Juridisk litteratur er inddraget løbende i specialet, omend der kun eksisterer få værker om udtrædelsesaftalens regler skrevet efter reglerne forelå i endelig form. Tekster fra før forhandlingerne om Storbritanniens udtrædelse er i høj grad nødsaget til at gisne om reglernes senere udformning. Værker fra før det lå klart,

---

<sup>10</sup> Jf. afsnit 2.4.6

<sup>11</sup> 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 (EU-Tidende 2004 nr. L 158, s. 77ff)

<sup>12</sup> Som hhv. fortalere og modstandere for denne mulighed, se: *Volker Roeben* m.fl.: *The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit* (2017) ctr. *Martijn van den Brink og Dmitry Kochenov: Against Associate EU Citizenship* (2019)

<sup>13</sup> *Jens Evald: Juridisk teori, metode og videnskab* (2020) s. 209

<sup>14</sup> *Jens Evald: Juridisk teori, metode og videnskab* (2020) s. 209

<sup>15</sup> Jf. udtrædelsesaftalens Afsnit V

<sup>16</sup> BEK nr. 1700 af 23. november 2020 om gennemførelse af visse bestemmelser i udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU for så vidt angår retten til indrejse, ophold og arbejde i Danmark



at forløbet ville ende med en aftale, har dog en betydelig relevans for så vidt angår afhandlingens afsnit 4, idet de ofte berører alternative retlige grundlag for herboende briters opholdsret end hvad der måtte følge af en aftale mellem Storbritannien og Unionen.

Retspraksis fra Udlændingenævnet og danske domstole er ligeledes yderst sparsom, idet retsområdet er forholdsvis nyt. Flere afgørelser om eksempelvis bortfald af opholdsstatus samt udvisningsdomme over for britiske statsborgere, må forventes i de kommende år.

Udlændinge- og Integrationsministeriets Vejledning nr. 9207 af 5. marts 2021<sup>17</sup> ('VEJ nr. 9207') samt Kommissionens vejledning<sup>18</sup> har betydelig pædagogisk værdi mht. forståelsen, fortolkningen og anvendelsen af udtrædelsesaftalen, omend de ikke er retligt bindende. Især Kommissionens vejledning er interessant for så vidt angår dens retlige status, jf. afsnit 2.1.1.

Den fælles politiske erklæring mellem Unionen og Storbritannien<sup>19</sup>, omend dens Del II, afsnit IX berører 'mobilitet', handler om det *fremtidige* forhold, og retter sig dermed ikke mod herboende briters opholdsretigheder. Af denne grund, og idet den desuden karakter af en hensigtserklæring, vil den ikke blive inddraget.

Også relevant retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil blive inddraget ifm. perspektivering i afsnit 4 mhp. at belyse den sideløbende menneskeretlige beskyttelse af herboende briter i relation til deres ret til ophold. Samme afsnit inddrager i et vist omfang afgørelser fra EU-Domstolen, der i kraft af sin formåls- og teleologiske fortolkning<sup>20</sup> af traktaternes bestemmelser om fri bevægelighed, har været afgørende i at virkeliggøre og udfylde disse rettigheder i praksis - at give dem en "effektiv virkning"<sup>21</sup>, hvilket har en afsmittende virkning på udtrædelsesaftalen for så vidt angår videreførelsen af de almindelige opholdsregler. Domstolen har desuden behandlet spørgsmål om internationale aftalers status i EU-retten og den har yderligere været involveret i Brexit-forløbet ifm. forskellige søgsmål, der bl.a. anfægtede fratagelsen af briters unionsborgerskab, jf. afsnit 4.2.2.

#### 1.4 Specialets struktur

I afhandlingens afsnit 1 er emnet og den valgte problemformulering blevet introduceret, ligesom der er blevet redegjort for den foretagne afgrænsning heraf. Yderligere er metode og retskilder blevet berørt.

Afsnit 2 og 3 behandler udtrædelsesaftalens opholdsregler - herunder også de danske implementeringsbestemmelser og administrative forskrifter - og analyserer retsstillingen post-Brexit for de briter, der oprindeligt udøvede deres ret til fri bevægelighed efter de almindelige EU-regler. Tillige behandles afledte rettigheder og den særlige kategori som grænsearbejdere udgør.

I afsnit 4 foretages en perspektivering og diskussion, idet det for en fuldstændig behandling af emnet er nødvendigt at overveje, hvilken retlig beskyttelse af herboende briters opholdsretigheder, der ville gælde, dersom udtrædelsesaftalen bortfaldt eller blev ophævet i sin helhed. Heri indgår også en diskussion af spørgsmålet om, hvorvidt udtrædelsesaftalen overhovedet *kan* ophæves. Afsnittet belyser desuden som naturlig konsekvens hvilken beskyttelse af herboende forhenværende unionsborgere, der ville gælde, såfremt

---

<sup>17</sup> Udlændinge- og Integrationsministeriets Vejledning nr. 9207 af 5. marts 2021 om retten til ophold og arbejde for britiske statsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU

<sup>18</sup> Meddelelse fra Kommissionen — Vejledning vedrørende aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab Anden del — Borgerrettigheder (EU-Tidende 2020, nr. C 173, s. 1ff)

<sup>19</sup> Politisk erklæring, der fastlægger rammen for de fremtidige forbindelser mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige (EU-Tidende 2020 nr. C 34, s. 1ff)

<sup>20</sup> Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022) s. 116f. Se også Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: EU-Ret Fri Bevægelighed (2021) s. 25ff

<sup>21</sup> Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022) s. 117

et andet medlem af EU forlod Unionen uden en udtrædelsesaftale, og der ikke blev vedtaget beskyttende lovgivning.

I specialets afsnit 5 sammenfattes og konkluderes der på ovenstående, idet der foretages en samlet vurdering af herboende briters retsstilling, de i Danmark vedtagne administrative regler til gennemførelse af udtrædelsesaftalen og diverse diskussioner i den juridiske litteratur om bl.a. hvorledes menneskeretten kan indvirke på herboende briters retsstilling.

## Afsnit 2 - Udtrædelsesaftalens opholdsregler

### 2.1 Udtrædelsesaftalens baggrund og retlige karakter

Som beskrevet i artikel 50, stk. 2 TEU skulle Unionen og den udtrædende medlemsstat, Storbritannien, efter sidstnævntes meddelelse om udtræden forhandle om en aftale angående det fremtidige forhold mm. Med hensyn til forhandlingsproceduren henvises der i bestemmelsen til artikel 218, stk. 3 TEUF, som er placeret i denne traktats femte del omhandlende Unionens optræden udadtil og mere specifikt Afsnit V om internationale aftaler. Selvom den blev forhandlet mens Storbritannien stadig var medlem af EU, er udtrædelsesaftalen altså en traktat indgået mellem Unionen og et tredjeland. Aftalen er ”bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne”, jf. artikel 216, stk. 2 TEUF og er dermed en del af EU-retten på linje med andre retskilder som traktaterne, forordninger, direktiver og EU-Domstolens domspraksis<sup>22</sup>.

Udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 1 fastslår den direkte anvendelighed af de bestemmelser i aftalen, som opfylder EU-rettens betingelser for at kunne påberåbes af private. Hvor en herboende brite påberåber sig udtrædelsesaftalen i en sag ved de danske domstole mod Danmark, ville der være tale om horisontal effekt<sup>23</sup>, hvor kriterierne herfor for internationale aftaler med tredjelande blev fastslået af Domstolen med afgørelsen i sagen C-12/86 *Meryem Demirel mod Stadt Schwäbisch Gmünd*<sup>24</sup>, der drejede sig om EF's associeringsaftale med Tyrkiet. Her udtalte Domstolen i præmis 14:

Det bemærkes herved, at en bestemmelse i en aftale indgået af fællesskabet med et tredjeland må anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter.

Som nævnt i udtrædelsesaftalens præambel, var der enighed om ”at sikre, at de rettigheder, [omfattede personer] har i medfør af denne aftale, kan *håndhæves*” (min fremhævelse), hvilket indebærer at gøre dem anvendelige til at blive påberåbt direkte. VEJ nr. 9207 udtaler, at:

Udgangspunktet ved udformningen af bestemmelserne om borgernes rettigheder var, at de i videst muligt omfang skulle kunne påberåbes direkte. De fleste af bestemmelserne i borgerafsnittet er derfor affattet som præcise og ubetingede rettigheder og forpligtelser for at sikre, at de kan anvendes direkte i praksis.<sup>25</sup>

Hvor unionsborgere eller deres familiemedlemmer, der gør brug af reglerne om fri bevægelighed, således påberåber sig primær- eller afledt EU-ret i form af traktaterne, opholdsdirektivet (i Danmarks tilfælde EU-opholdsbekendtgørelsen<sup>26</sup>), EU-Domstolens praksis mv., skal britiske statsborgere og deres familiemedlemmer henholde sig til en international aftale, der, omend den er søgt udformet med ”præcise og ubetingede rettigheder og forpligtelser”<sup>27</sup>, er produktet af en kompleks politisk forhandling mellem Unionen og

<sup>22</sup> Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022) s. 186

<sup>23</sup> Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022) s. 186. Forfatterne forudsætter muligheden for internationale aftalers horisontale effekt selvom dette er usædvanligt.

<sup>24</sup> Og tillige sag 104/81, *Kupferberg*

<sup>25</sup> Jf. VEJ nr. 9207, pkt. 1 ' Indledning'

<sup>26</sup> Bekendtgørelse nr. 1457 af 06. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed ('EU-opholdsbekendtgørelsen')

<sup>27</sup> Jf. VEJ nr. 9207, pkt. 1 ' Indledning'

Storbritannien som udtrædende medlemsstat, hvor resultatet, med præambelens ord, er ”en samlet balance mellem fordele, rettigheder og forpligtelser for Unionen og Det Forenede Kongerige”<sup>28</sup>.

I tråd hermed nyder briter og deres familiemedlemmer med ophold i Danmark efter udtrædelsesaftalen en ”opholdsstatus”, jf. bl.a. udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1 og BB’s kapiteloverskrift til kapitel 2 og § 2, stk. 1, 1. pkt. Det er således tale om en innovation ift. begreber som ’opholdstilladelse’, ’EU-ophold’ mv., der omfatter andre udlændinge med ophold i Danmark. Som det vil blive beskrevet nedenfor, spejler opholdsstatussen i vidt omfang de almindelige regler for EU-ophold, men ikke desto mindre er den som følge af sit retskildemæssigt særskilte ophav (international aftale frem for øvrig EU-ret) samt begrebsinnovationen en *sui generis* opholdsform.

### **2.1.1 Udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 3-5 og artikel 6, stk. 1**

Artikel 4 er central for fortolkningen af udtrædelsesaftalen, idet den fastsætter omfanget og måden EU-retten skal anvendes på i så henseende, hvorfor den er værd at analysere nærmere. Dens formulering er præget af at skulle tage hensyn til både at sikre en EU-retlig ramme for udtrædelsesaftalen, samtidig med Storbritanniens krav om at frigøre sig respekteres. Stk. 1 fastsætter et grundlæggende princip om reciprocitet, hvormed udtrædelsesaftalen og den i medfør af aftalen anvendelige EU-ret ”har samme retsvirkninger over for og i Det Forenede Kongerige som i Unionen og dens medlemsstater.” Selvom den EU-ret, der finder anvendelse, har samme retsvirkninger i både Unionen og Storbritannien, følger det dog stadig af artikel 4, stk. 5, at Storbritannien kun vil skulle tage ”behørigt hensyn” til domme fra EU-Domstolen afsagt *efter* overgangsperiodens udløb - som fremhævet af Peers<sup>29</sup> er stk. 5 kun møntet på Storbritannien, hvilket ikke er tilfældet med stk. 4. Idet stk. 4 slår fast at der skal ske fortolkning i ”overensstemmelse med den relevante retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol, som er afsagt inden overgangsperiodens udløb”, og artikel 6, stk. 1 om henvisninger til EU-retten ligeledes henviser til EU-retten ”som den finder anvendelse på overgangsperiodens sidste dag”, rejser det spørgsmålet, om der kan slutes modsætningsvist. Med andre ord: Hvilken retsvirkning ville en ny fortolkning fra EU-Domstolen - i en dom afsagt efter overgangsperiodens udløb - af eksempelvis begrebet ”selvstændigt erhvervsdrivende”, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra a, have i relation til personer omfattet af udtrædelsesaftalen? En modsætningsvis slutning fra udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 4 og 5, ville føre til, at selvstændigt erhvervsdrivende unionsborgere ville være omfattet af den nye fortolkning af begrebet, mens briter under udtrædelsesaftalen skulle bibeholde en ’fastfrosset’ EU-ret som den forelå på overgangsperiodens sidste dag, jf. også artikel 6, stk. 1. Artikel 4, stk. 5 kan også læses som en modifikation til stk. 4, således at Storbritannien gives et vist manøvrerum ift. eventuelt vanskeligt ’spiselige’ domme fra EU-Domstolen, men at briter bosat i Unionen umiddelbart omfattes af nye dommes eventuelle nyfortolkninger. Kommissionens vejledning, pkt. 2.12.1.2. forudsætter den sidste løsning: At fremtidig fortolkning fra EU-Domstolen vil omfatte herboende briter omfattet af udtrædelsesaftalen, mens Storbritannien kan lægge afstand i nogen grad, blot myndighederne tager ”behørigt hensyn”. Dermed åbnes døren dog for divergerende anvendelse af udtrædelsesaftalen i hhv. Storbritannien og Unionen i strid med dens artikel 4, stk. 1. Der er muligvis tale om såkaldt ’purposeful ambiguity’<sup>30</sup> fra udtrædelsesaftalens koncipister, således at spørgsmålet først kan afgøres ifm. at en konkret tvist opstår.

### **2.1.2 Kommissionens vejledning**

I maj 2020 udstedtes en meddelelse fra Kommissionen med titlen ”Vejledning vedrørende aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske

<sup>28</sup> Jf. Udtrædelsesaftalens 14. præambelbetragtning

<sup>29</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 145

<sup>30</sup> *Anthony D’Amato: Purposeful Ambiguity as International Legal Strategy: The Two China Problem (2010)*

Atomenergifællesskab”<sup>31</sup>. Omend det i indledningen bl.a. understreges, at vejledningen har karakter af ”almindelige oplysninger, og hensigten [ikke er] at supplere eller føje noget til aftalen”<sup>32</sup>, kan dokumentet alligevel have nytte som inspiration for den, der skal fortolke udtrædelsesaftalens bestemmelser. Vejledningen er udarbejdet af Kommissionens personale og der gives en række illustrative eksempler samt henvisninger til opholdsdirektivet inkl. relevant retspraksis fra EU-Domstolen. Således kan vejledningen ikke betragtes som en egentlig retskilde på linje med lovforarbejder, men kan som minimum anvendes til at belyse én mulig fortolkning af en given bestemmelse, hvorfor den er relevant at skele til, jf. også Carrascosa Bermejo, der henviser til Cortázar y Nebreda og Santiago<sup>33</sup>.

I sin eneste offentliggjorte afgørelse i henhold til udtrædelsesaftalen, Udlændingenævnets afgørelse af 7. september 2021<sup>34</sup> om en udstationeret brite, der ikke kunne anses for grænsearbejder/arbejdstager i udtrædelsesaftalens forstand, henviser nævnet faktisk til Kommissionens vejledning i afsnittet ang. hvad nævnet har lagt vægt på i sin afgørelse. Således anvendes vejledningen hvis ikke som retskilde, så i hvert fald som et støtteargument for en given fortolkning, der dog i dette tilfælde ikke kan anses for kontroversiel.

Kommissionen skriver på sin egen hjemmeside<sup>35</sup>, at vejledningen er ”et meget vigtigt redskab for de nationale myndigheder, når de på en korrekt måde skal gennemføre den del af udtrædelsesaftalen, der vedrører borgernes rettigheder.” Kommissionens insisteren på ikke at være bundet af de i vejledningen udtrykte fortolkninger skal formentlig ses i et forhandlingstaktisk lys mht. eventuelle uoverensstemmelser, der måtte opstå med Storbritannien ang. forståelsen af bestemmelser. Således kan Kommissionen holde muligheden åben over for at anlægge en anden fortolkning i en konkret tvist, men den bør nok være opmærksom på, at medlemsstaternes administration i overensstemmelse med vejledningen som et ”meget vigtigt redskab” vil tale for, at Kommissionen bliver bundet heraf efter princippet i traktatretskonventionens<sup>36,37</sup> artikel 31, stk. 3, litra b - i hvert fald hvor Kommissionen (og Storbritannien) er bekendt med den pågældende praksis og ikke reagerer.

## 2.2 Overgangsperioden

Da Storbritannien formelt forlod EU med udtrædelsesaftalens ikrafttrædelse ved udgangen af den 31. januar 2020<sup>38</sup>, skete der ikke umiddelbart nogen ændring for herboende briter og deres familiemedlemmer med hensyn til ophold. Dette skyldes, at parterne var blevet enige om en overgangsperiode som defineret i udtrædelsesaftalens artikel 2, litra e, jf. artikel 126, der forlængede den frie bevægelighed frem til udgangen af 2020. Således kunne briter flytte til Danmark som arbejdstagere, selvstændige, studerende, personer med tilstrækkelige midler osv. helt frem til 31. december 2020 selvom Storbritannien var udtrådt af Unionen.

## 2.3 Udtrædelsesaftalens Anden Dels personelle anvendelsesområde

### 2.3.1. Herboende britiske statsborgere

Artikel 10 i udtrædelsesaftalen regulerer det personelle anvendelsesområde for aftalens Anden Del om borgerrettigheder. Stk. 1, litra b handler om briter i Unionen og etablerer som forudsætning, at de 1) ”udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb”

---

<sup>31</sup> Meddelelse fra Kommissionen — Vejledning vedrørende aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab Anden del — Borgerrettigheder (EU-Tidende 2020, nr. C 173, s. 1ff)

<sup>32</sup> Kommissionens vejledning, indledningen umiddelbart inden ’Afsnit 1 - Almindelige Bestemmelser’

<sup>33</sup> *Dolores Carrascosa Bermejo*: Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit (2021) s. 7

<sup>34</sup> Udlændingenævnets afgørelse af 07/09/2021, EU - Brexit - Grænsearbejder (07/09/2021), tilgængelig på: [https://www.udln.dk/da/Praksis/EU/Brexit/graensearbejder/EU\\_2021\\_7](https://www.udln.dk/da/Praksis/EU/Brexit/graensearbejder/EU_2021_7)

<sup>35</sup> Europa-Kommissionen, Borgernes Rettigheder - afsnittet ’ Britiske statsborgeres opholdsret i EU27’, (2021), tilgængelig på: [https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights\\_da#britiske-statsborgeres-opholdsret-i-eu27](https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights_da#britiske-statsborgeres-opholdsret-i-eu27) (tilgået 20.05.2022)

<sup>36</sup> Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten (’traktatretskonventionen’)

<sup>37</sup> Om traktatretskonventionens anvendelighed ved fortolkningen af udtrædelsesaftalen - se afsnit 4.1.2

<sup>38</sup> Jf. udtrædelsesaftalens artikel 185

og 2) ”derefter fortsat opholder sig der”. Den første betingelse henviser dels til de almindelige regler for fri bevægelighed, dvs. den pågældende person skal have opholdt sig her i landet på en måde der opfylder de materielle betingelser i disse regler (ikke fx alene som turist), dels til et temporalt kriterium, hvor opholdet skal være etableret før overgangsperiodens udløb den 31. december 2020, jf. afsnit 2.2. Den anden betingelse om opholdets fortsatte beståen skal ses i lyset af reglerne om bevarelse af en (allerede opnået) tidsubegrænset opholdsret i op til 5 år fra udrejsen - også selvom den måtte være bortfaldet efter de almindelige regler, jf. afsnit 2.4.2.2. Det er desuden ikke et krav at den berettigede befinder sig i Danmark ved ansøgningens indgivelse, idet der er mulighed for at ansøge ved en dansk repræsentation i udlandet, jf. VEJ nr. 9207 pkt. 2.

Det følger modsætningsvis af artikel 10, stk. 1, litra a-f at danske statsborgere, der på baggrund af at have udøvet fri bevægelighed i Storbritannien påberåber sig sekundær fri bevægelighed mht. et familiemedlem ved hjemkomsten til Danmark, ikke er omfattet af udtrædelsesaftalen. En sådan situation ville, hvis den fandt sted inden overgangsperiodens udløb, være omfattet af den almindelige EU-ret.

Bestemmelserne om det personelle anvendelsesområde kræver ikke eksplicit, at den berettigede opnåede sit britiske statsborgerskab på et bestemt tidspunkt. Det kan derfor overvejes om senere opnåelse af britisk statsborgerskab retroaktivt kan bringe et ophold ind under udtrædelsesaftalens regler, således at briten kan opnå en opholdsstatus efter denne. Kan udtrædelsesaftalen påberåbes af eksempelvis en amerikansk forsker, A, der havde opholdt sig i Danmark inden overgangsperiodens udløb på et alternativt grundlag<sup>39</sup>, men som samtidig opfyldte kravene til at være en person med tilstrækkelige midler, og som blev britisk statsborger den 2. januar 2021? På den ene side udelukker ordlyden af udtrædelsesaftalens artikel 2, litra d om definitionen på en britisk statsborger i relation til udtrædelsesaftalen ikke personer, der først blev statsborgere efter overgangsperiodens udløb<sup>40</sup>, men omvendt kan artikel 10, stk. 1, litra b læses som indeholdende en forudsætning om, at personen var statsborger i Storbritannien samtidig med opholdet. Alternativt kan bestemmelsen fortolkes som, at personen skal være britisk statsborger på ansøgningstidspunktet (eller på det seneste tidspunkt, hvor det er muligt at ansøge - som udgangspunkt ved udgangen af den 31. december 2021, jf. afsnit 3.4), hvorved amerikaneren A ville kunne opnå opholdsstatus. Henset til formålet med bestemmelserne om fortsat ret til ophold - at beskytte personer, der havde udøvet deres rettigheder inden overgangsperiodens udløb - ville A kunne argumentere for, at hans beskyttelsesbehov er lige så væsentligt som dét for personer, der allerede havde britisk statsborgerskab inden overgangsperiodens udløb, og at den manglende sondring i reglerne derfor bør komme ham til gode. Ligeledes vil der som fortolkningshjælp evt. kunne drages en parallel til det i afsnit 2.3.3 beskrevne om adgangen for børn til at opnå anerkendelse efter overgangsperiodens udløb.

### 2.3.2 Grønsearbejdere

Grønsearbejdere som defineret i udtrædelsesaftalens artikel 9, litra b, omfattes i medfør af artikel 10, stk. 1, litra d når de ”udøvede deres ret som grønsearbejdere i en eller flere medlemsstater i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat udøver den.” Som fremhævet i VEJ nr. 9207 pkt. 5, behøver den britiske grønsearbejder ikke at bo i Storbritannien, men kan bo i fx et naboland til Danmark og derfra krydse grænsen. Efter omstændighederne vil britens ophold i nabolandet give ham eller hende en selvstændig opholdsret dér efter udtrædelsesaftalens regler. Ydermere kan grønsearbejderen bevare rettigheder som hhv. arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende selvom han eller hun rammes af en arbejdsskade mv., jf. udtrædelsesaftalens artikel 24, stk. 3 og artikel 25, stk. 3, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 3, litra a-d. Som fremhævet i Kommissionens vejledning pkt. 2.12.3 er omstændighederne, der kan begrunde bevarelse af status som arbejdstager, ikke udtømmende.

---

<sup>39</sup> VEJ nr. 9207 anfører i pkt. 3 at udtrædelsesaftalen kan ”finde anvendelse på britiske statsborgere med opholdsret i Danmark på et andet grundlag end EU-retten. Det gælder f.eks. hvis den pågældende har opholdstilladelse efter udlændingelovens regler som familiesammenført eller som diplomat m.v., hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.”

<sup>40</sup> Og der foretages ej heller en sådan skelnen i 6. præambelbetragtning i udtrædelsesaftalen.

### 2.3.3 Familiemedlemmer

Familiemedlemmer omtales gennemgående med henvisning til opholdsdirektivets definitioner herpå. Efter stk. 1, litra e, omfattes familiemedlemmer til herboende briter hvis én af tre betingelser er opfyldt: Nr. i) Familiemedlemmet kan selv have opholdt sig i værtslandet (i denne sammenhæng Danmark, jf. definitionen på 'værtsland' i udtrædelsesaftalens artikel 9, litra c, nr. ii) "i overensstemmelse med EU-retten", jf. artikel 10, litra e, nr. i). Der sigtes til familiemedlemmer med en afledet opholdsret fra hovedpersonen, fx et mindreårigt barn til en herboende brite eller en ægtefælle til en herboende brite, der ikke selv er unionsborger, men som ledsagede sin ægtefælle ifm. at denne gjorde brug af sin frie bevægelighed.

Nr. ii) Efter denne bestemmelse er det ikke et krav at familiemedlemmet opholdt sig i Danmark inden overgangsperiodens udløb, når blot personen er et familiemedlem i opholdsdirektivets forstand på tidspunktet hvor der søges om ophold, hvilket fx ikke ville være tilfældet, hvis familiemedlemmet er et barn, der ikke boede sammen med forælderen i Danmark, men i Storbritannien, og som derefter fyldte 21 år og ikke længere blev forsørget af sin i Danmark bosatte forælder, jf. opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra c modsætningsvis.

Nr. iii) Også børn der fødes eller adopteres af en herboende brite efter overgangsperiodens udløb er omfattet, såfremt de lever op til opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra c på tidspunktet for deres ansøgning om ophold i Danmark efter udtrædelsesaftalen. Det specificeres nærmere, at der enten skal være tale om at begge forældre er herboende briter, den ene forælder er en herboende brite, og den anden forælder er dansk statsborger, eller endelig at én forælder er herboende brite med "fuld eller fælles forældremyndighed over barnet". Eksempelvis kunne der være tale om en britisk kvinde bosat i Danmark som person med tilstrækkelige midler, der i 2023 adopterer et barn fra Peru og har fuld eller fælles forældremyndighed over dette barn. Barnet ville da være omfattet af udtrædelsesaftalen i medfør af det netop ovenfor beskrevne.

Kommissionens vejledning pkt. 1.2.3.2. nævner desuden den situation, at børn er født før overgangsperiodens udløb, men først efter dens udløb anerkendes som børn af en rettighedshaver efter udtrædelsesaftalen - det kunne være en herboende britisk mand, der anerkender sit faderskab til et eller flere børn. Sådanne børn ville skulle henføres under enten artikel 10, stk. 1, litra e, nr. i) eller ii) alt efter om børnene ved overgangsperiodens udløb opholdt sig i Danmark eller et andet sted.

Litra f henviser til opholdsdirektivets regler om familiemedlemmers bevarelse af opholdsret ved hovedpersonens død eller udrejse, efter skilsmisse mv., pensionering, arbejdsulykke eller hvis familiemedlemmet som følge af sit ophold i Danmark har opnået tidsubegrænset ophold.

Stk. 2-5 er stort set en gengivelse af artikel 3, stk. 2 i opholdsdirektivet om lettelse af indrejse for andre familiemedlemmer, med den tilføjelse at den "varige tilknytning" i udtrædelsesaftalens artikel 10, stk. 4 skal foreligge før overgangsperiodens udløb og fortsat bestå derefter.

### 2.3.4 Negativ afgrænsning

Carrascosa Bermejo<sup>41</sup> fremhæver med henvisning til Gardeñes Santiago to eksempler på personer, der falder uden for udtrædelsesaftalen. Den første er situationer hvor hovedpersonens ophold alene er baseret på deres unionsborgerskab, jf. TEUF artikel 20, navnlig en *Ruiz Zambrano*-situation.<sup>42</sup> Hvor der derimod foreligger et grænseoverskridende element, som det var tilfældet i *Zhu og Chen*<sup>43,44</sup>, kan udtrædelsesaftalen

---

<sup>41</sup> *Dolores Carrascosa Bermejo: Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit (2021) s. 395*

<sup>42</sup> Sag C-34/09 *Ruiz Zambrano*

<sup>43</sup> Sag C-200/02 *Zhu og Chen*

<sup>44</sup> Selvom Catherine Zhu aldrig havde bevæget sig uden for Storbritannien var der tale om et grænseoverskridende element fordi hun havde modtaget sit irske statsborgerskab mens hun opholdt sig i en anden medlemsstat -Storbritannien - hvor hun var født, således at hendes situation ikke kunne sidestilles med en "rent intern situation", jf. præmisserne 18-20

finde anvendelse, eksempelvis hvor en tredjelandstatsborger er forælder til en i Danmark født mindreårig, som er britisk statsborger.

Det andet eksempel er situationer hvor en person vender hjem til landet hvor han er statsborger (fx en dansker der efter udløbet af overgangsperioden har opholdt sig i Storbritannien for derefter at vende hjem til Danmark) og påberåber sig *Singh*<sup>45</sup>-doktrinen mhp. familiesammenføring. En sådan situation vil desuden ikke have relevans for nærværende speciale, jf. afgrænsningen i afsnit 1.2.

Som nævnt i Kommissionens vejledning pkt. 1.2.2.1 og modsætningsvis af udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 1, omfatter udtrædelsesaftalen ej heller udstationerede arbejdstagere, jf. artikel 56 TEUF, omend sådanne inden overgangsperiodens udløb ville kunne udøve fri bevægelighed som person med tilstrækkelige midler dersom de ønskede at slå sig ned i Danmark.

## 2.4 Materielle rettigheder

### 2.4.1 Ikkeforskelsbehandling

Udtrædelsesaftalens artikel 12 viderefører det i EU-Retten ”generelle diskriminationsforbud”<sup>46</sup> - et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet af omfattede personer, jf. artikel 18 TEUF. Som eksempel nævner Kommissionens vejledning, pkt. 1.4. at studerende, der nyder rettigheder efter udtrædelsesaftalen, fortsat vil have ret til at betale det samme i eventuelle studiegebyrer i værtslandet som statsborgere dér.

Jf. ordene ”med forbehold af [Anden Dels] særlige bestemmelser”, skal udtrædelsesaftalens artikel 12 om ikkeforskelsbehandling læses i sammenhæng med aftalens artikel 23 om ligebehandling. Stk. 1, 1. pkt. i denne artikel henviser til ligebehandlingsbestemmelsen i opholdsdirektivets artikel 24, idet resten af artiklen dog tillige samtidig gengiver det retlige indhold i opholdsdirektivets artikel 24. Således udstrækkes ligebehandlingsprincippet til familiemedlemmer, jf. artikel 24, stk. 1, 2. pkt., og den særlige praksis vedr. det tilladelige i at indskrænke forpligtelsen til at betale understøttelse som fx SU til erhvervsinaktive (men samtidig pligt til ligebehandling når en studerende arbejder 10-12 timer om ugen ved siden af studiet, idet han dermed bliver arbejdstager), jf. ’SU-dommen’ C-46/12 *LN*, gælder også for de af udtrædelsesaftalen omfattede personer.

### 2.4.2 Opholdsret, tidsbegrænset ophold, statusændringer mv.

#### 2.4.2.1 Opholdsret

Afsnit II i Anden Del af udtrædelsesaftalen beskriver de rettigheder (og forpligtelser) som herboende briter opnår med bekræftelse af deres status efter udtrædelsesaftalen.

Artikel 13, stk. 1-3 i udtrædelsesaftalen viderefører med sine henvisninger til TEUF og opholdsdirektivet den hidtidige opholdsret for hhv. primærpersoner (stk. 1), familiemedlemmer med unionsborgerskab eller britisk statsborgerskab (stk. 2) og familiemedlemmer som er tredjelandstatsborgere ”med de begrænsninger og på de betingelser, der er anført i [de respektive artikler]”. Det drejer sig bl.a. om de grundlæggende regler om ret til ophold i op til 3 måneder uden andre begrænsninger end besiddelsen af et gyldigt pas, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, jf. opholdsdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2 og om opholdsret herefter hvis hovedpersonen er arbejdstager eller -søgende, person med tilstrækkelige midler osv., jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra a-c og d og stk. 2. I denne sammenhæng er udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 4 interessant, idet den giver et ekstra værn mod at herboende briteres rettigheder forringes ift. unionsborgere, idet ”andre begrænsninger eller betingelser for at opnå, bevare eller miste opholdsret end dem, der er anført i dette afsnit”, udelukkes, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 4, 1. pkt.

#### 2.4.2.1.1 Forbud mod ugunstige skøn

Andet punktum i artikel 13, stk. 4 forbyder ydermere indførelsen af skønsbeføjelser ved anvendelsen af Afsnit II, hvorfor de omfattede personer sikres en klar retsstilling. Sidste led tillader dog skøn såfremt det

---

<sup>45</sup> Sag C-370/90 *Singh*

<sup>46</sup> *Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: EU-Retten (2022) s. 277*

er ”til gunst for den pågældende person”, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 4, 2. pkt., sidste led - se også udtrædelsesaftalens artikel 38, stk. 1 om tilladeligheden af gunstigere bestemmelser som generelt princip, der afspejler opholdsdirektivets artikel 37 uden at nævne den.

Et tilladt tiltag kunne således omfatte en situation hvor værtslandet giver ret til ophold efter de relevante bestemmelser til en arbejdssøgende person under de sædvanlige betingelser, men efter et skøn kan vælge at bortse fra kravene ang. den arbejdssøgendes realistiske mulighed for at opnå arbejde og derved til gunst for ham udvide hans adgang til at blive i landet - selv hvor hans chancer for at opnå arbejde er urealistiske. Ifølge generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-325/09 *Secretary of State for Work and Pensions mod Maria Dias*<sup>47</sup>, præmis 82, medfølger der ved indførelse af gunstigere bestemmelser en ret til at skønne over ”hvilke retsfølger [medlemsstaten] ønsker at knytte til en opholdsret, som kun er udstedt på grundlag af national ret, men som går ud over bestemmelserne i [opholdsdirektivet].”

Et eksempel på en af bestemmelsen forbudt ordning kunne være at værtslandet giver tidsubegrænset ophold til briter ved at kvalificere karakteren af deres ophold på en anden og skønsmæssig vis end efter den i udtrædelsesaftalens artikel 15, stk. 1 og 2 angivne.

Hvis værtslandet indfører en skønsmæssig procedure, der er delvist er til gunst for en omfattet person og delvist er til ulempe, kan det overvejes, om procedurens lovlighed skal bedømmes efter om den samlet set er mere gunstig, om den som helhed dømmes ulovlig pga. det ugunstige element, eller om personen kan støtte ret på den gunstigere del, men ignorere den ugunstige. Som eksempel kunne forestilles en ordning, hvorefter Danmark undergiver retten til at være fraværende fra landet i op til seks måneder uden at det berører opholdsretten et skøn, der tillader fravær i en længere periode end normalt, men kræver sikkerhedsstillelse i forbindelse hermed, fx for at dække sagsbehandlingsomkostninger. Selv hvor der gives en betydeligt bedre retsstilling mod kun en ganske lille ulempe (fx hvis værtslandet tillader et fravær af ubegrænset længde mod betaling af et yderst beskedent gebyr), må en sådan ordning anses for at være i strid med udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 4's ordlyd - ”ingen skønsmæssige beføjelser [...] medmindre de er til gunst [...]” - der lægger mest op til at opretholde den gunstige del og lade den ulovlige bortfalde, dvs. i eksemplet annullere sikkerhedsstillelsen og skønnet over adgangen til at være fraværende i op til seks måneder, men tillade en skønsmæssig adgang til fravær herudover.

#### **2.4.2.2 Tidsubegrænset ophold**

Hvor artikel 13 i udtrædelsesaftalen, jf. afsnit 2.4.2.1, for så vidt angår tidsubegrænset ophold omhandler bevarelsen af en sådan ret, som den herboende brite allerede havde opnået inden overgangsperioden, omhandler artikel 15-16 retten til tidsubegrænset ophold fremadrettet.

Artikel 15, stk. 1, 1. pkt. henviser til opholdsdirektivets bestemmelser om ret til tidsubegrænset ophold efter 5 års uafbrudt ophold (eller når der sker pensionering mv., jf. artikel 17 og 18 i opholdsdirektivet), og 2. pkt. fastslår, at både ophold før og efter overgangsperiodens udløb tæller med mht. de 5 år. Således kan en brite, der anvendte sin frie bevægelighed den 1. januar 2020 ved at flytte til Danmark, opnå tidsubegrænset ophold 5 år fra dette tidspunkt uanset at han eller hun i mellemtiden er overgået til en opholdsstatus baseret på udtrædelsesaftalen.

Ifm. ansøgningsproceduren kan en berettiget person, der allerede har bevis for tidsubegrænset ophold, vælge at få sit bevis herfor ombyttet til et nyt dokument efter udtrædelsesaftalen, jf. udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra h og afsnit 3.10 nedenfor.

Stk. 2 i artikel 15 bestemmer, at spørgsmålet om hvorvidt der foreligger et uafbrudt ophold, afgøres efter samme regler som hidtil, jf. artikel 16, stk. 3 og artikel 21 i opholdsdirektivet. Således kan en herboende brite, der endnu ikke har tidsubegrænset ophold, være væk fra Danmark i op til 6 måneder inden for et år,

---

<sup>47</sup> Forslag til afgørelse fra Generaladvokat V. Trstenjak fremsat den 17. februar 2010 i sag C-325/09 *Secretary of State for the Home Department mod Maria Dias*



en længere periode pga. aftjening af værnepligt eller én gang helt op til 12 måneder hvis fraværet skyldes vægtige grunde såsom studier el. lig. uden at opholdet anses for afbrudt. Dette gælder altså ligeledes, hvor fraværet strækker sig hen over overgangsperiodens udløb, i hvilken forbindelse det er relevant, at der var adgang til at indgive sin opholdsstatus efter udtrædelsesaftalen fra en dansk repræsentation i udlandet<sup>48</sup>, fx ved den danske ambassade i Storbritannien, hvis briter opholdt sig i sit hjemland. Henvisningen til artikel 21 i opholdsdirektivet bevirker dels at en ”behørigt gennemført udsendelsesafgørelse” medfører afbrydelsesvirkning, jf. 2. pkt., dels at den herboende brite kan dokumentere, at han har opholdt sig i Danmark uafbrudt i 5 år med ”ethvert bevismiddel, der anvendes i værtsmedlemsstaten”, dvs. fri bevisførelse.

Som noget særligt, der adskiller udtrædelsesaftalen fra de almindelige EU-opholdsregler, er den tilladte fraværsperiode (uden at der sker bortfald) for en person, der har opnået tidsubegrænset ophold, markant længere under udtrædelsesaftalens artikel 15, stk. 3 end efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4: 5 år ctr. 2 år. Dette skal ses i sammenhæng med, at opholdsstatus efter udtrædelsesaftalen er en ’engangsfornejelse’, og mistes den, kan den ikke generhverves, hvorimod en unionsborger fra fx Slovakiet, der har opnået tidsubegrænset ophold i Danmark, men som derefter mister den ved fravær i mere end 2 år, altid blot kan flytte tilbage til Danmark og påbegynde et nyt ophold efter de almindelige regler om fri bevægelighed. Udtrædelsesaftalens koncipister har altså fundet det nødvendigt at kompensere de omfattede personer med en større frihed end sædvanligt til at opholde sig uden for deres værtsland uden at det medfører bortfald, jf. pkt. 2.3.3 i Kommissionens vejledning. Idet der skal være tale om ”fravær fra værtslandet af en varighed på fem på hinanden følgende år” (egen kursivering), jf. udtrædelsesaftalens artikel 15, stk. 3, kan en herboende brite, der har opnået tidsubegrænset ophold, eksempelvis forlade Danmark den 1. januar 2023 og være væk helt ind til 31. december 2027 uden at det medfører bortfald, når blot han vender tilbage og genoptager opholdet inden da. Er opholdet således virkelig genetableret, ’nulstilles’ de fem år, og han kan i princippet på ny genudrejse i 4 år og 364 dage uden at der indtræder bortfaldsvirkning af retten til tidsubegrænset ophold i Danmark.

At der er sket en udvidelse fra 2 til 5 år har ydermere den ejendommelige virkning, at en herboende brite, hvis ret til tidsubegrænset ophold efter de almindelige EU-regler ville være bortfaldet, kan overgå til udtrædelsesaftalens status som person med tidsubegrænset ophold (så længe de administrative krav opfyldes) og dermed genindtræde i en lignende opholdsret. Dette følger af udtrædelsesaftalens artikel 11, 2. pkt., jf. artikel 15, stk. 3. Har den britiske statsborger X fx haft EU-ophold i Danmark, og opnået tidsubegrænset ophold efter reglerne om fri bevægelighed i perioden 01/01/2013-01/02/2018, hvorefter X er udrejt i mere end to år med deraf følgende bortfaldsvirkning, jf. artikel 16, stk. 4 i opholdsdirektivet, kan X alligevel opnå tidsubegrænset ophold efter udtrædelsesaftalen, idet der fx i november 2020 nok er passeret mere end 2 år fra udrejsen, men ikke er gået de efter artikel 15, stk. 3 i udtrædelsesaftalen krævede 5 år. Så længe X ansøger rettidigt mv., jf. afsnit 3.4, kan hans tidsubegrænsede opholdsret altså ’opsamles’ af udtrædelsesaftalens bestemmelser, idet han udøvede fri bevægelighed inden overgangsperiodens udløb. Selvom denne ordning med ’genoplivning’ af en ellers bortfaldet tidsubegrænset opholdsret efter opholdsdirektivet kan forekomme overraskende, giver det mening at opstille dette ekstra sikkerhedsnet for briter, der indtil for nylig opholdt sig i Danmark med tidsubegrænset opholdsret. Herved ligestilles de med andre, der falder under udtrædelsesaftalen. De pågældende personer ville blive ramt uforholdsmæssigt hårdt såfremt de kun blev givet to år fra udrejetidspunktet inden der skete permanent bortfald, idet de i visse tilfælde måske havde kalkuleret med at kunne vende tilbage inden for få år og påbegynde et nyt ophold.

Artikel 16 om akkumulering af perioder understreger, at såvel ophold før som efter overgangsperiodens udløb tæller med ift. at opnå ret til tidsubegrænset ophold. En brite, der flyttede til Danmark i 2018 kan således efter 5 år, i 2023, opnå ret til tidsubegrænset ophold uanset at han er overgået til udtrædelsesaftalens opholdsstatus i mellemtiden.

---

<sup>48</sup> Jf. VEJ nr. 9207 pkt. 2

### 2.4.2.3 Statusændring

Herboende briter har frihed til at skifte mellem status som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, person med tilstrækkelige midler osv. uden at det berører deres rettigheder efter udtrædelsesaftalens Anden Del, jf. udtrædelsesaftalens artikel 17, stk. 1, 1. pkt. Opremsningen af de forskellige statusser i artikel 17, stk. 1, er givet som eksempel og er ikke udtømmende, jf. ordene ”f.eks.”.

Ligeledes bevares familiemedlemmers afledede opholdsret i forbindelse hermed. Dog understreges det i stk. 1, 2. pkt., at familiemedlemmer ikke kan skifte status til hovedpersoner efter artikel 10, stk. 1, litra a-d. Dette sigter til familiemedlemmer, der alene har ophold i kraft af en afledet opholdsret, og således ikke fx en herboende datter med tilstrækkelige midler, der er familiemedlem til en i Danmark bosat brite, der har status som studerende. Datteren vil have en sideløbende, selvstændig opholdsret og artikel 17, stk. 1, 2. pkt. vil ikke udelukke hende fra at påberåbe sig artikel 10, stk. 1, litra b, jf. også Kommissionens vejledning pkt. 2.5.1.1.

Familiemedlemmer, der har ophold i Danmark i kraft af at de forsørges af en herboende brite, bevarer deres opholdsret hvis de ikke længere forsørges, fx hvis de tager arbejde eller bliver selvstændige erhvervsdrivende, jf. udtrædelsesaftalens artikel 22, jf. opholdsdirektivets artikel 23.

Myndighederne skal ikke underrettes om statusændring og der skal ikke ansøges om en ny opholdsstatus (eller udstedes et nyt opholdskort) i forbindelse hermed, jf. afsnit 3.7 nedenfor.

### 2.4.2.4 Livslang beskyttelse

I Anden Dels sidste bestemmelse, artikel 39, findes reglen om livslang beskyttelse, der sikrer at herboende briter ikke kan miste deres rettigheder af andre grunde end de i udtrædelsesaftalen fastsatte. Således er deres retsstilling sikret mod at Unionen eller Storbritannien i fremtiden ændrer eller fjerner deres rettigheder - populært sagt, og med Kommissionens vejlednings ord, jf. pkt. 4.3.1., har de ikke ”en udløbsdato”. Som fremhævet i vejledningens pkt. 4.3.1. sonderer udtrædelsesaftalens artikel 39 mellem de forskellige afsnit i Anden Del, jf. ordene ”relevante” og ”pågældende” og de varierende betingelser heri. Dermed betyder ophøret af opholdsrettigheder i henhold til afsnit II ikke automatisk tab af rettigheder efter afsnit III om sociale sikringsordninger, der dog ikke vil blive behandlet nærmere her. Endelig fremhæver Kommissionens vejledning, pkt. 4.3.1., at det ikke er alle rettigheder efter afsnit II, der kræver kontinuerlig opfyldelse af betingelser (såsom til enhver tid at have tilstrækkelige midler, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 1, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b), idet fx anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer foretaget inden overgangsperiodens udløb, jf. Anden Dels afsnit II, kapitel 3, vedbliver at stå ved magt uafhængig af fx opholdsstatus, jf. udtrædelsesaftalens artikel 27 og afsnit 2.4.6.1 nedenfor.

### 2.4.5 Arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes rettigheder

Artikel 24 og 25 viderefører grundlæggende traktatmæssige rettigheder om ikkeforskelsbehandling for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende herboende briter, idet der henvises til TEUF's bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten mv. I medfør af det i afsnit 3.4.2.3 beskrevne om statusændring efter udtrædelsesaftalens artikel 17, stk. 1, 1. pkt., omfattes herboende briter, der bliver arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende efter overgangsperiodens udløb, også af hhv. artikel 24 og 25.

#### 2.4.5.1. Arbejdstagere

Artikel 24, stk. 1 henviser direkte til ”de rettigheder, der er sikret ved artikel 45 i TEUF” inkl. de heri indeholdte begrænsninger af hensyn til den offentlige sikkerhed, sundhed og orden samt til ”de rettigheder, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011”, der gennemfører arbejdskraftens frie bevægelighed. Der er dermed tale om en nøjagtig videreførelse af EU-retten på dette område for de omfattede personer, inklusive - for herboende briter - fremtidig udvikling som følge af EU-Domstolens fortolkning af TEUF artikel 45, som også anført i Kommissionens vejledning pkt. 2.12.1.2. Det skal have i mente, at udtrædelsesaftalen kun giver herboende briter rettigheder i værtslandet hvor de slår sig ned, for

dette speciales vedkommende Danmark. Selvom en herboende brite efter artikel 24, stk. 1, har ”de rettigheder, der er sikret ved artikel 45 i TEUF”, der eksempelvis i stk. 3, litra b taler om retten til ”frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område”, betyder dette ikke, at en herboende brite med henvisning hertil kan påberåbe sig fri bevægelighed i alle Unionens/EØS’ lande. Der er tale om, at britten har de pågældende rettigheder i *værtslandet*, jf. nedenfor i afhandlingens afsnit 2.5.2.

Bestemmelsen i udtrædelsesaftalens artikel 24, stk. 2 minder om opholdsdirektivets artikel 12, stk. 3 om hovedpersonens børns ret til at afslutte en uddannelse i værtsstaten efter hovedpersonens død, udrejse mv. samt den primære omsorgspersons ret til ophold i denne sammenhæng mhp. at tage sig af barnet. Efter udtrædelsesaftalens artikel 24, stk. 2 gælder en sådan opholdsret for den primære forsørger også efter at myndighedsalderen er nået, ”hvis efterkommeren fortsat har behov for den primære forsørgers tilstedeværelse og pleje for at kunne fortsætte og fuldende sin uddannelse.” Som eksempel vil datteren til en i Danmark bosat brite, som er i uddannelse, ved sin fars død og overgangen af rollen som primær forsørgerstatus til en tante, have ret til dennes ophold i Danmark frem til myndighedsalderen og ligeledes herefter såfremt datteren fx er handicappet og har brug for pleje.

#### 2.4.5.2 Selvstændige erhvervsdrivende

Artikel 25 er i lighed med artikel 24 en nøjagtig videreførelse af eksisterende rettigheder for så vidt angår den frie etableringsret for selvstændige erhvervsdrivende, jf. henvisningerne til TEUF artikel 51 og 52. Herboende briter, der omfattes af udtrædelsesaftalen, og som er eller bliver selvstændige erhvervsdrivende, vil derfor nyde beskyttelse mod forskelsbehandling sammenlignet med danske statsborgere, jf. udtrædelsesaftalens artikel 25, stk. 1, litra a. Med de nødvendige tilpasninger vil selvstændige erhvervsdrivende efter artikel 25, stk. 1, litra b blive omfattet af rettighederne i artikel 24, stk. 1, litra c-h - i Kommissionens vejledning (der henviser til sag C-63/86 *Kommissionen mod Italien*) påpeges fx, at selvstændige erhvervsdrivende i sagens natur ikke kan opnå beskyttelse mod afskedigelse, når de er selvstændige. Artikel 24, stk. 1, litra f om ”kollektive rettigheder” vil i relation til arbejdstagere eksempelvis betyde bl.a. retten til at blive medlem af en fagforening, og vil for selvstændige erhvervsdrivendes vedkommende omfatte en tilsvarende ret til medlemskab hos en arbejdsgiverforening på ikke-diskriminerende vilkår.

#### 2.4.6 Anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

At unionsborgere, der flytter til et andet EU-land, kan få anerkendt deres erhvervsmæssige kvalifikationer inden for lovregulerede erhverv på ikke-diskriminerende basis - fx som psykolog eller dyrlæge - er ”nødvendig[t] for at sikre fri bevægelighed”<sup>49</sup>. I modsat fald ville disse personer vanskeligt kunne praktisere deres hverv i værtslandet, og det indre marked ville svækkes på de liberale erhvervs område, bl.a. med den følge, at der kunne opstå vanskeligheder med at skaffe ”kvalificeret personale til stillinger som f.eks. lærer, dyrlæge, læge og sygeplejerske”.<sup>50</sup> På det individuelle plan er der ligeledes tale om en væsentlig rettighed for den enkelte borger, der ønsker at praktisere sit hverv professionelt også i værtslandet, da eksempelvis psykologen ellers ville være henvist til at tage arbejde i en stilling, den pågældende var overkvalificeret til. Derfor har udtrædelsesaftalens parter reguleret disse forhold for de omfattede personer, og taget stilling til

---

<sup>49</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (KOM(2002) 119 endelig udg. — 2002/0061(COD)) (De Europæiske Fællesskabers Tidende 2002, nr. C 181 E, s. 183-257), afsnit 2.1 ’Mere fleksible markeder for arbejdskraft og tjenester’

<sup>50</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (KOM(2002) 119 endelig udg. — 2002/0061(COD)) (De Europæiske Fællesskabers Tidende 2002, nr. C 181 E, s. 183-257), afsnit 2.1 ’Mere fleksible markeder for arbejdskraft og tjenester’

hvorledes og i hvilket omfang retsstillingen i direktiv 2005/36/EF ('anerkendelsesdirektivet')<sup>51</sup><sup>52</sup><sup>53</sup> bør afspejles i udtrædelsesaftalen.

I behandlingen af udtrædelsesaftalens procedure for anerkendelsen af herboende briters erhvervmæssige kvalifikationer, må der sondres mellem tilfælde hvor kvalifikationer allerede var anerkendt forud for overgangsperiodens udløb, tilfælde hvor ansøgning indgives inden overgangsperiodens udløb, men hvor der ved udløbet ikke er truffet en afgørelse endnu, og endelig tilfælde hvor ansøgning først indgives efter overgangsperiodens udløb.

#### 2.4.6.1 Allerede anerkendte kvalifikationer

Artikel 27 om den fortsatte gyldighed af afgørelser om anerkendelse af kvalifikationer, der er truffet før overgangsperiodens udløb, beskrives i Kommissionens vejledning, pkt. 2.1.5. med det fra angelsaksisk (amerikansk) ret kendte begreb 'grandfathering' (dansk: bedstefarklausul), der betyder, at en hidtidig tilstand opretholdes for eksisterende tilfælde, men at der *ex nunc* gælder nye regler for nye tilfælde.<sup>54</sup> Efter stk. 1 "bevarer [anerkendelsen] sin virkning" når den har fundet sted inden overgangsperiodens udløb, og uanset om der er tale om et erhverv som omfattes af anerkendelsesdirektivet eller de øvrige fagspecifikke direktiver nævnt i dette speciales fodnote 52, jf. litra a-d.

Stk. 2, sikrer, at også eksempelvis delvis anerkendelse fortsat vil have gyldighed, idet der i hhv. litra a, b og c henvises til en række yderligere afgørelsestyper i anerkendelsesdirektivet. Dette direktivs artikel 3, stk. 3 om, at uddannelsesbeviser fra et tredjeland skal "sidestilles med et uddannelsesbevis" i direktivets forstand, hvis personen har den fornødne erhvervs erfaring i en medlemsstat, betyder, at en herboende brite, der eksempelvis har et uddannelsesbevis fra tredjelandet Mexico samt tre års erhvervs erfaring inden for sit område i en medlemsstat eller Storbritannien (inden overgangsperiodens udløb) hvor det mexicanske uddannelsesbevis er anerkendt og erhvervs erfaringen er attesteret, ligeledes vil nyde anerkendelse af sine kvalifikationer i Danmark fremadrettet. Litra b og c omfatter hhv. delvis anerkendelse af kvalifikationer og anvendelsen af det europæiske erhvervs pas i overensstemmelse med anerkendelsesdirektivet artikel 4f og 4d.

#### 2.4.6.2 Ansøgning indgivet inden overgangsperiodens udløb

Artikel 28 om igangværende procedurer betyder, at når en herboende brite har indgivet anmodning om anerkendelse af sine erhvervmæssige kvalifikationer, men ikke har fået en afgørelse herpå inden overgangsperiodens udløb, vil de hidtidige regler gælde frem til at sagen afsluttes. Som blot ét eksempel på en fordel, der herved opnås sammenlignet med de danske regler i øvrigt, kan nævnes, at en person omfattet af EU/EØS-reglerne ved ansøgning om anerkendelse af sine udenlandske kvalifikationer som psykolog har krav på en afgørelse inden for 3 måneder efter modtagelsen af de nødvendige oplysninger ifm. en ansøgning (i særlige tilfælde 4 måneder), jf. BEK nr. 568 af 19. maj 2017 § 8, stk. 1.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer (EU-Tidende 2005, nr. L 255, s. 22ff)

<sup>52</sup> Samt yderligere tre direktiver specifikt om advokater, revisorer og personer der er kvalificeret til at håndtere giftige stoffer, jf. udtrædelsesaftalens artikel 27, stk. 1, og Kommissionens vejledning pkt. 2.15 1.1.1. Disse vil ikke blive behandlet nærmere.

<sup>53</sup> Implementeret i dansk ret gennem bl.a. 'anerkendelsesloven', Lov nr. 1871 af 29. december 2015 om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervmæssige kvalifikationer

<sup>54</sup> Legal Information Institute: Grandfather Clause, Cornell Law School (Ingen dato), tilgængelig på: [https://www.law.cornell.edu/wex/grandfather\\_clause](https://www.law.cornell.edu/wex/grandfather_clause) (tilgået 20.05.2022)

<sup>55</sup> BEK nr. 568 af 19. maj 2017 om EU- og EØS-statsborgeres adgang til udøvelse af virksomhed som psykolog eller autoriseret psykolog samt til anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer

### 2.4.6.3 Ansøgninger indgivet efter overgangsperiodens udløb

I fremtiden vil herboende briter, der ikke inden overgangsperiodens udløb indgav en ansøgning om anerkendelse af deres erhvervsmæssige kvalifikationer, være henvist til de regler, der i øvrigt gælder for tredjelandstatsborgere, også selvom de nyder opholdsrettigheder efter udtrædelsesaftalen. Udtrædelsesaftalens artikel 38, stk. 1 om gunstigere bestemmelser betyder dog, at Danmark kan vælge at ændre sin lovgivning og give herboende briter en bedre retsstilling i denne henseende ved tillige at give gruppen af personer, der ikke inden overgangsperiodens udløb indgav en ansøgning, adgang til at benytte sig af de hidtil gældende regler, hvis lovgiver skulle finde dette hensigtsmæssigt fx mhp. i fuldt omfang at gøre brug af britisk arbejdskraft inden for lovregulerede erhverv.

## 2.5 Yderligere forskelle fra alm. EU-ophold

Herboende briter har efter udtrædelsesaftalens artikel 14 samme rettigheder som unionsborgere hvad angår ind- og udrejse, jf. dog afsnit 3.8.

### 2.5.1 Udvisningsregler

Som en undtagelse fra hvad der gælder i de fleste henseender efter udtrædelsesaftalens regler om borgerrettigheder - at herboende briter fortsat nyder den samme retsstilling, når blot de tog ophold her efter de almindelige EU-regler inden overgangsperiodens udløb - bestemmer artikel 20, stk. 1 og 2 i udtrædelsesaftalen, om begrænsninger i retten til ophold og indrejse, at de EU-retlige regler om udvisning af unionsborgere som følge af bestemte former for ”adfærd”, jf. kapitel VI i opholdsdirektivet, kun gælder for handlinger foretaget inden overgangsperiodens udløb. Derimod vil fremtidig adfærd være omfattet af national lovgivning - for Danmarks vedkommende udlændingeloven, jf. også BB’s § 16.

De hidtidige indskrænkninger i Danmarks ret til at udsende herboende briter - eksempelvis proportionalitetskravet i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2 og pligten til at tage hensyn til varigheden af opholdet, alder, helbredstilstand mv., jf. artikel 28, stk. 1 - kommer således ikke til at gælde for fremtidig adfærd. Kommissionens vejledning pkt. 2.8.3. fokuserer på det særlige problem, der måtte opstå hvor der er tale om ”fortsat adfærd” (i dansk strafferetsterminologi en ”fortsat forbrydelse”, fx et ”underslæb, hvor en kasserer ad mange gange har tilegnet sig et større beløb.”<sup>56</sup>). Hvor denne adfærd strækker sig henover overgangsperiodens udløb, vil der skulle skelnes mellem adfærden før og efter på den i vejledningens pkt. 2.8.3, litra a-c beskrevne måde.

På dette punkt er personer omfattet af udtrædelsesaftalen dermed stillet noget ringere end efter de almindelige EU-regler. At dømme efter Smismans<sup>57</sup> skyldes dette et ønske fra den britiske side om lettere at kunne udvise EU-borgere, der har begået kriminalitet, herunder hvis de har opnået tidsubegrænset ophold, hvilket altså i kraft af udtrædelsesaftalens artikel 4, stk. 1, gælder i samme grad i Danmark for herboende briter.

#### 2.5.1.1 TfK 2022.229 Ø

De i udtrædelsesaftalen og BB fastsatte regler fandt anvendelse i straffesagen TfK 2022.229 Ø mod en britisk statsborger for diverse forhold. Om udvisningsspørgsmålet udtalte landsretten:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland udtrådte pr. 1. januar [sic] 2020 af Den Europæiske Union, og i udtrædelsesaftalen mellem parterne er der fastsat en overgangsperiode, der udløb den 31. december 2020

Fejlen mht. udtrædelsesdatoen fik dog ikke betydning i sagen, idet det er tidspunktet for overgangsperiodens udløb, der er det afgørende. Landsretten konstaterede, at samtlige forhold i sagen var begået efter overgangsperiodens udløb, hvorfor det fulgte af BB’s § 16, at udvisningsreglerne ”i EU-opholdsbekendtgørelsen og de regler i udlændingeloven, der gælder for udlændinge omfattet af EU-reglerne” ikke fandt

<sup>56</sup> Lasse Lund Madsen: Strafferet 1 Ansvar (2020) s. 324ff

<sup>57</sup> Stijn Smismans: EU citizens’ rights post Brexit: why direct effect beyond the EU is not enough (2018) s. 447

anvendelse. Der blev derefter taget hensyn til bestemmelserne i EMRK artikel 8 og den hertil knyttede praksis, og landsrettens flertal idømte tiltalte en udvisningsdom.

### 2.5.2 Rettigheder i ét land

I Kommissionens vejledning, pkt. 2.13.1.2. og Kapitel 3 - Erhvervsmæssige Kvalifikationer, nævnes det at udtrædelsesaftalen i de omtalte henseender ikke giver herboende briter rettigheder i "andre EU-medlemsstater" end værtslandet. Det er karakteristisk for de almindelige regler om EU-ophold, at de gælder for unionsborgere i alle medlemsstaterne, og at det ikke begrænser ens fremtidige rettigheder i én medlemsstat, hvis man i en periode vælger fx at slå sig ned i en anden. Med udtrædelsesaftalen gælder derimod, at herboende briter skal træffe et valg én gang for alle - vil de søge om opholdsstatus (Danmark har valgt en ansøgningsmodel, jf. afsnit 3.1.) i Danmark eller ej? Har en herboende brite ligeledes udøvet fri bevægelighed i en anden medlemsstat inden udløbet af overgangsperioden, eksempelvis Tyskland, kan han eller hun ikke tillige opnå opholdsstatus i Tyskland, hverken samtidig med den danske opholdsstatus eller i fremtiden. Personen 'låses' så at sige til én medlemsstat. Dette følger forudsætningsvis af udtrædelsesaftalens bestemmelser bredt betragtet, men navnlig af artikel 9, litra c, ii) om definitionen på "værtsland", jf. ordene "den medlemsstat [...]" (min fremhævelse) - bemærk entalsformen. Det kan tillige siges at følge af ordene "og derefter fortsat opholder sig" i samme bestemmelse, idet personen ikke "fortsat kan opholde sig" i flere medlemsstater og ydermere af eksempelvis udtrædelsesaftalens artikel 22, jf. "ret til dér at tage arbejde [...]" hvor "dér" henviser til værtslandet (eller arbejdslandet, hvor der er tale om en grænsearbejder).

Hvor en herboende brite således har opnået opholdsstatus efter udtrædelsesaftalen, medfører det ikke en ret til at 'springe videre' i fremtiden til andre EU-medlemsstater efter EU-rettens almindelige regler. I så fald havde briter omfattet af udtrædelsesaftalen reelt bevaret deres unionsborgerskab, hvad der ikke var meningen med aftalen og Brexit i det hele taget - se hertil afsnit 4.2.2.

### 2.6 Grænsearbejderes retsstilling

Her skal kort behandles de særlige regler i udtrædelsesaftalen om britiske grænsearbejdere, hvis arbejdsland er Danmark, jf. udtrædelsesaftalens artikel 10, stk. 1, litra d.

De er defineret i udtrædelsesaftalens artikel 9, litra b med henvisning til "økonomisk aktivitet" i henhold til artiklerne 45 og 49 TEUF, men med den modifikation, at grænsearbejdere ikke er bosiddende i landet hvor de udøver den økonomiske aktivitet - "arbejdslandet", jf. udtrædelsesaftalens artikel 9, litra d. Kommissionens vejledning pkt. 1.1.2.1. refererer EU-Domstolens praksis ang. den EU-retlige forståelse af begreberne 'arbejdstager' og 'selvstændig erhvervsdrivende', herunder den brede fortolkning i medfør af sag C-139/85 *Kempf* om en deltidsbeskæftiget musikunderviser, der ansås for arbejdstager.

Væsentligt for grænsearbejdere omfattes de også af udtrædelsesaftalens artikel 14, hvilket smidiggør deres passage af landegrænsen, og efter artikel 24, stk. 3 og artikel 25, stk. 3 bevarer de deres status i tilfælde af ulykke eller sygdom, arbejdsløshed mv. Om det særlige dokument til grænsearbejdere henvises til afsnit 3.9.

Det i afsnit 2.4.5.1 og 2.4.5.2. anførte gælder tilsvarende for grænsearbejdere, jf. udtrædelsesaftalens artikel 24, stk. 1, 1. pkt. og artikel 25, stk. 1, 1. pkt.

## Afsnit 3 - Administrative regler og gennemførelsesforanstaltninger

### 3.1 To mulige ordninger

Det følger af udtrædelsesaftalens artikel 18, at medlemsstaterne (og Storbritannien) har to valgmuligheder når det kommer til at implementere aftalens administrative forskrifter i deres nationale ret: En konstitutiv ordning, hvor opholdsstatus gives efter ansøgning og ved afgørelse hvori myndighederne bekræfter, at betingelserne er opfyldt, eller en automatisk ordning, hvor de omfattede personer får den nye opholdsstatus

efter udtrædelsesaftalen såfremt de opfylder de materielle betingelser uanset om de har opfyldt administrative formaliteter.<sup>58</sup> Som fremhævet af Carrascosa Bermejo<sup>59</sup> er denne sidste mulighed samme system som gælder for unionsborgere, idet de har opholdsrettighederne uanset om de har forsømt at ansøge om et registreringsbevis mv., som blot er en bekræftelse af, at de besidder rettighederne, jf. opholdsdirektivets artikel 25, stk. 1. Danmark har valgt den konstitutive ordning, jf. BB's § 2, stk. 1, således at herboende briter for at bevare deres rettigheder ”skal [...] ansøge om en ny opholdsstatus og om udstedelse af et dokument, der bekræfter denne status” (min fremhævning). Indgives ansøgning ikke, eller indgives ansøgning for sent, jf. BB's § 3, stk. 1, ”bortfalder rettighederne som udgangspunkt”, jf. § 2, stk. 1, 2. pkt. og afsnit 3.4 nedenfor. BB er udstedt med hjemmel i udlændingelovens § 2, stk. 5<sup>60</sup>, der bemyndiger ministeren til at indføre nærmere regler om, at EU-regler skal gælde i tillempet form ift. et tredjeland, der har ”indgået overenskomst” med Unionen.

### 3.2 Formålet med ordningen

Formålet med ansøgningsproceduren er ifølge udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra a, 1. pkt. at ”kontrollere, om ansøgeren er berettiget til opholdsretten i dette afsnit.”. Altså er der tale om en prøvelse af, om den herboende brite, der oprindeligt kom til Danmark som fx person med tilstrækkelige midler, stadig på det pågældende tidspunkt opfylder betingelsen om tilstrækkelige midler (eller et af de andre grundlag, såfremt der er tale om statusændring, jf. afsnit 2.4.2.3). Af denne årsag understreger udtrædelsesaftalen grænserne for, hvad der kan stilles krav om at bevise, således at medlemsstaterne ikke benytter lejligheden til at kontrollere andet og mere. Disse grænser findes i artikel 18, stk. 1, litra i k og l.

### 3.3 Kompetence, ophold indtil ansøgningen er behandlet og klageadgang

Ansøgninger om opholdsstatus under udtrædelsesaftalen hører under Styrelsen for International Rekruttering og Integrations (SIRI) kompetence, jf. BB's § 2, stk. 2. Udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra o fastsætter en retlig pligt for SIRI til at hjælpe ”ansøgerne med at bevise, at de er berettiget, og med at undgå fejl eller udeladelser i deres ansøgninger” samt give ”ansøgerne mulighed for at forelægge yderligere dokumentation og for at rette op på eventuelle mangler, fejl eller udeladelser”. Denne fremgangsmåde synes efter sin ordlyd at gå videre end hvad officialprincippet<sup>61</sup> ville tilsige i dansk forvaltningsret. Konkret kan dette fx tænkes at udmønte sig i en særlig tilbageholdenhed med at tillægge ansøgerens passivitet eller fejl processuel skadevirkning.

Efter udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 3 anses ”rettighederne efter Anden Del at gælde for en person, der har indgivet en ansøgning, indtil der er truffet administrativ afgørelse eller endelig dom foreligger (såfremt et afslag efterfølgende prøves ved domstolene), altså en art processuelt ophold, jf. også BB's § 6. Retten underbygges af SIRIs pligt til at udstede en kvittering, der kan dokumentere at ansøgningen er indgivet, jf. BB's § 2, stk. 3. VEJ nr. 9207 beskriver hvordan ”Kvitteringen tjener som bevis for ansøgerens ret til ophold i Danmark efter udtrædelsesaftalen under sagens behandling”, jf. vejledningens pkt. 6.1., og dette kommunikerer da også til den enkelte ansøger, således at denne er klar over, at de kan støtte ret på kvitteringen og fx anvende den ved indrejse i Danmark, jf. kvittering for online ansøgning indgivet til SIRI den 5. november 2021 med referencenummer 7025636<sup>62</sup> - en hensigtsmæssig måde at opfylde det i præamblen til udtrædelsesaftalen erklærede mål om ”at sikre, at de rettigheder, [de berettigede] har i medfør af denne aftale, kan håndhæves” (min fremhævning).

Som fremhævet i pkt. 10 i VEJ nr. 9207 er Udlændingenævnet tillagt kompetencen i klagesager hvor SIRI har nægtet opholdsstatus eller udstedelse af dokumenter eller har konstateret, at en opholdsstatus er ophørt,

<sup>58</sup> Dolores Carrascosa Bermejo: Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit (2021) s. 397

<sup>59</sup> Dolores Carrascosa Bermejo: Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit (2021) s. 397

<sup>60</sup> BB blev udstedt efter den dagældende udgave af udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020 af udlændingeloven

<sup>61</sup> Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Søren Højgaard Mørup: Forvaltningsret Sagsbehandling (2019) s. 143ff

<sup>62</sup> Kvitteringen besiddes af nærværende specialeafhandlings forfatter.

jf. BB's § 11, stk. 1, jf. udlændingelovens § 46 a, og der kan yderligere ske indbringelse for domstolene, jf. BB's § 11, stk. 4 forudsætningsvis.

### 3.4 Frist for indgivelse af ansøgning

Overholdelse af ansøgningsfristen, jf. BB's § 3, stk. 1, har som beskrevet i afsnit 3.1 ovenfor afgørende betydning for herboende briters ret til ophold. Fristen blev af de danske myndigheder fastsat til 31. december 2021, et helt år efter overgangsperiodens udløb, hvorfor kravet i udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra b, 1. pkt., om at give de berettigede rimelig tid til at indgive ansøgningen, klart er opfyldt. Denne lange frist er formentlig givet for at fordele og lette sagsbehandlingsbyrden, jf. SIRIs orienteringsbrev om Brexit og ansøgningstidspunkter fra december 2020.<sup>63</sup> Danmark gjorde således ikke brug af muligheden i udtrædelsesaftalens artikel 19 for at foretage udstedelse af opholdsdokumenter i selve overgangsperioden.

For familiemedlemmer, der slutter sig til en herboende brite, gælder udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra b, 2. pkt., som implementeret ved BB's § 3, stk. 2, hvorefter fristen kan være enten den 31. december 2021 eller 3 måneder fra indrejsetidspunktet, alt efter hvilket, der ligger senest. Denne længere frist skyldes at det, jf. afsnit 2.3.3. ovenfor og udtrædelsesaftalens artikel 10, stk. 1, litra e, ii), ikke er et krav at familiemedlemmet opholdt sig i Danmark inden overgangsperiodens udløb.

#### 3.4.1 Overskridelse af fristen og "rimelige grunde" hertil

Udtrædelsesaftalen forbyder at værtslandet automatisk udelukker berettigede fra opholdsstatus, såfremt de overskrider fristen, jf. udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra d. Myndighederne skal vurdere "alle omstændigheder og årsager til, at fristen ikke er overholdt" og give personerne "mulighed for at indgive en ansøgning inden for en rimelig yderligere frist, hvis der er rimelige grunde til, at fristen ikke er overholdt" - ifølge Kommissionens vejledning pkt. 2.6.5 en proportionalitetsvurdering, jf. ordene "der står i et rimeligt forhold til målet". Det uddybes hverken i Kommissionens vejledning eller i VEJ nr. 9207, hvad "rimelige grunde" kan bestå i. Der foreligger endnu ikke praksis, der kan belyse spørgsmålet om "rimelige grunde" i relation til herboende briters opholdsret nærmere.

I mangel på andet grundlag kan der eventuelt skeles til udlændingelovens ord om "undskyldelige omstændigheder" o. lig., jf. eksempelvis udlændingelovens § 9 a, stk. 5, 3. pkt. I forarbejderne til § 9 a, stk. 5, 3. pkt.<sup>64,65</sup>, L 151, afsnit 2.10.2, beskrives hvordan SIRI "i hver enkelt sag foretage en konkret og individuel vurdering af, om der er tale om undskyldelige omstændigheder, og om afvisning af ansøgningen vil få uforholdsmæssige konsekvenser for ansøgeren selv eller dennes familie." - en formulering ikke ulig udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra d og BB's § 3, stk. 3. Som konkrete eksempler på "ganske særlige grunde" nævnes bl.a. familiemedlemmers alvorlige sygdom, udlændingens egen hospitalsindlæggelse eller familiemedlemmets terminale sygdomsforløb, når dette er årsagen til at der ikke indgives ansøgning rettidigt, jf. afsnit 2.10.1. i L 151. "Rimelige grunde" i udtrædelsesaftalens og BB's forstand må begrebsmæssigt antages at stille mindre krav end "ganske særlige grunde", hvorfor sådanne sygdomsbetingede omstændigheder formentlig som minimum kan antages også at gøre sig gældende i relation til fristoverskridelse efter BB. Derudover kunne fx et alvorligt trafikuheld netop som den berettigede skulle til at indgive sin ansøgning tænkes at udgøre omstændigheder, som ikke kan lægges personen til last/undskyldelige omstændigheder, navnlig når personen af SIRI har fået at vide, at han eller hun som følge af sin alder skulle indgive sin ansøgning sent i 2021, jf. SIRIs orienteringsbrev om Brexit og ansøgningstidspunkter fra december 2020.

<sup>63</sup> Styrelsen for International Rekruttering og Integration, SIRIs orienteringsbrev om Brexit og ansøgningstidspunkter, december 2020 (sidst opdateret 04. februar 2021), tilgængelig på:

<https://www.nyidanmark.dk/da/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/SIRI/Brexit%20fordelings-side/Brexit%20information%20letter%20-%20application%20months> (sidst tilgået 20.05.2022)

<sup>64</sup> Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd med lov nr. 560 af 7. maj 2019 om ændring af udlændingeloven. De omtalte lovforarbejder findes nærmere bestemt i Lovforslag nr. 151 fremsat den 6. februar 2019 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven som fremsat i FT 2018-19, tillæg A - 'L 151', idet der var tale om et delt lovforslag.

<sup>65</sup> Samt § 9 i, stk. 3, 2. pkt., § 9 j, stk. 2, 2. pkt. m.fl.



Fejlinformering fra myndigheder, der bringer ansøgeren i en vildfarelse, kunne ligeledes tænkes at udgøre ”rimelige grunde”, men der ses ikke at være begået sådanne fejl fra de danske myndigheders side. Sluttelig er det ved telefonsamtale med nærværende specialeafhandlings forfatter af SIRI blevet oplyst, at bagatelagtige tidsfristoverskridelser ikke afskærer behandling af ansøgningen, hvor overskridelsen skyldes at ansøgeren befandt sig i en fremmed tidszone, og som følge deraf ikke var opmærksom på, at de ved at indsende deres ansøgning fx kl. 23:00 den 31. december 2021, australsk tid, faktisk havde overskredet fristen. Ligeledes ses der efter omstændighederne bort fra en fristoverskridelse mht. et barns ansøgning, hvor forældrene ved en fejl kun har ansøgt om opholdsstatus for dem selv, men har glemt barnet, navnlig hvor der hurtigt rettes op herpå. Personer, der ikke med rimelighed kan forventes at kunne forholde sig til ansøgningsproceduren, såsom psykisk syge, hjemløse personer mv., gives tillige en større margen såfremt der sker (i hvert fald beskeden) fristoverskridelse.

Generelt gælder det, at jo længere tid fristoverskridelsen varer, jo mindre sandsynligt er det, at den herboende brites ansøgning om opholdsstatus alligevel tillades behandlet. Sluttelig kan en ansøgning tillige tillades behandlet såfremt en proportionalitetsvurdering tilsiger det, selvom der objektivt ikke foreligger ”rimelige grunde” eller undskyldelige omstændigheder i det hele taget, navnlig hvor ansøgeren har boet i Danmark i flere årtier.

### 3.5 Krav til dokumentation

Som beskrevet i afsnit 3.2 ovenfor om ansøgningsprocedurens formål, sætter udtrædelsesaftalen grænser for, hvilken dokumentation der kan kræves af herboende briter og familiemedlemmer. Dét, der skal dokumenteres, er personens identitet og at de opfylder de respektive betingelser for ophold - som hovedperson fx at have tilstrækkelige midler eller som familiemedlem den pågældende familierelation til hovedpersonen, jf. udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra i-m. I disse bestemmelser henvises der til opholdsdirektivets regler om, hvad der kan kræves fremvist af den berettigede. Der gælder efter litra n et eksplicit proportionalitetskrav, således at værtslandet ikke bebyrder ansøgeren ved at kræve at der dokumenteres ’mere end nødvendigt’. Der kan yderligere foretages kontrol af straffeattest og sikkerhedskontrol, jf. litra p, jf. udtrædelsesaftalens artikel 20. Her skal det haves in mente at der skelnes mellem på den ene side strafbar adfærd udvist før overgangsperiodens udløb, jf. udtrædelsesaftalens artikel 20, stk. 1, som bedømmes efter de for den berettigede mildere regler i opholdsdirektivets kapitel VI og på den anden side adfærd udvist efter overgangsperiodens udløb, jf. udtrædelsesaftalens artikel 20, stk. 2, der omfattes af udlændingelovens regler, jf. også BB’s § 16. Se hertil afsnit 2.5.1. ovenfor.

### 3.6 Selve opholdsdokumentet

Udformningen af det opholdsdokument, der udstedes til en herboende brite efter udtrædelsesaftalens regler, reguleres af udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra q, BB’s § 7 og gennemførelsesafgørelsen<sup>66</sup>, jf. forordning 1030<sup>67</sup>. I sidstnævnte defineres begrebet ”opholdstilladelse”, jf. forordningens artikel 1, stk. 2, litra a, som ”enhver tilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat til, at en tredjelandstatsborger lovligt kan opholde sig i landet [...]”. Selvom der således, jf. nærværende speciale afsnit 2.1., for herboende briter er tale om en opholdsstatus efter udtrædelsesaftalen, der er væsensforskellig for opholdstilladelser udstedt til fx flygtninge efter udlændingelovens § 7 eller 8, benævnes selve det kort, britten modtager, ikke desto mindre ”opholdstilladelse”.

---

<sup>66</sup> Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1114 af 21. februar 2020 om de dokumenter, medlemsstaterne skal udstede i henhold til artikel 18, stk. 1 og 4, og artikel 26 i udtrædelsesaftalen, kan for tiden ikke tilgås, selvom den principielt burde være tilgængeligt på nedenstående link til Kommissionens database: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/c2020\\_1114\\_commission-implementing-decision.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/c2020_1114_commission-implementing-decision.pdf)

Det præcise indhold af dette dokument kan derfor ikke analyseres i forbindelse med dette speciale, hvorfor forfatteren har henholdt sig til den tilgængelige omtale af gennemførelsesafgørelsen i anden litteratur mv., jf. fodnote 68 og 69

<sup>67</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere (EF-Tidende, nr. L 157, s. 1ff) med senere ændringer

Kortet udstedes med biometri, dvs. fingeraftryk og personfotografi, jf. BB's § 9 og uden at der opkræves gebyr, jf. § 8, lige som kravet i BB § 15 opfyldes af kortet.

### 3.6.1 Sondring mellem tidsbegrænset og tidsubegrænset ophold samt ombytning af bevis for tidsubegrænset ophold

Gennemførelsesafgørelsen har mødt kritik<sup>68</sup> for ikke at skelne mellem briter med og uden tidsubegrænset opholdsret, der efter gennemførelsesafgørelsen får udstedt ens opholdskort. Briter med tidsubegrænset opholdsret behøver ikke at opfylde kravene til fx at være selvstændigt erhvervsdrivende eller i arbejde, men idet deres opholdskort ikke særskilt angiver dette, er kortet ikke egnet som en let måde for dem at bevise, at de har denne ret.<sup>69</sup>

Der ses ikke i BB at være gennemført specifikke regler om retten til at ombytte et bevis for tidsubegrænset ophold til et nyt dokument efter udtrædelsesaftalen, jf. udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, litra h. Det må antages at en sådan ansøgning resulterer i at ansøgeren får en almindelig 'Brexit-opholdstilladelse', jf. umiddelbart ovenfor og afsnit 3.6.

### 3.6.2 Retligt krav om at have opholdsdokumentet på sin person?

Ifølge brev fra SIRI af 1. april 2022 i ovennævnte sag med referencenummer 7025636<sup>70</sup>, hvori ansøgerens opholdskort var vedlagt, ”skal [den berettigede] *altid* have opholdskortet på [sig] under ophold i Danmark.” (min fremhævning). Samme formulering anvendes om opholdskortet i SIRIs meddelelse af et opholdsdokument den 26. marts 2022 i samme sag.<sup>71</sup> Kravet må anses for at have hjemmel i udlændingebekendtgørelsens<sup>72</sup> § 32, stk. 1, om en egentlig pligt for udlændingen om ”til stadighed [at] medføre dokumentation for sin danske opholdstilladelse”, der nu finder anvendelse på herboende briter, som post-Brexit er blevet tredjelandsstatsborgere.

Kravet må antages også at kunne opfyldes ved at fremvise den oprindelige afgørelse fra myndighederne i kombination med anden legitimation, omend opholdskortet naturligvis er det bedst egnede og letteste bevismiddel. Efter udtrædelsesaftalens artikel 18, stk. 1, er opholdsdokumentets funktion dén, at det ”bekræfter en sådan [opholds]status”, jf. også Kommissionens vejledning pkt. 2.6.1., der siger at ”»kilden« til [de berettigedes] opholdsstatus og de rettigheder, der følger heraf, [er] den afgørelse, hvorved myndighederne tillægger dem denne status”. I forlængelse heraf beskriver vejledningens pkt. 2.6.1.1. opholdskortet som et dokument ”hvorved den nye opholdsstatus attesteres”. Der er således tale om, at kortet er et bevis for at den berettigede har opnået sin status i kraft af myndighedernes afgørelse, men som også § 14 i BB gør det klart, idet ordlyden siger ”fremviser *et dokument*, som bekræfter [...]” - ikke 'opholdskortet' - *kan* dokumentation for opholdsstatus også fremvises i anden form.

Et interessant spørgsmål er, om briter med ophold efter udtrædelsesaftalen i lande med en automatisk ordning kan gøre lignende betragtninger som i opholdsdirektivets artikel 25, stk. 1, gældende, men Danmark har valgt en ansøgningsmodel, jf. specialets afsnit 3.1.

## 3.7 Statusændring

Til forskel fra personer, der omfattes af de almindelige regler for EU-ophold, som skal ansøge om et nyt registreringsbevis ved ændring af deres opholdsgrundlag (hvor de fx går fra selvstændigt erhvervsdrivende til studerende), jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 22, stk. 2, 2. pkt., gælder en sådan pligt ikke for de berettigede efter udtrædelsesaftalen, der gør brug af retten til statusændring efter udtrædelsesaftalens artikel 17, jf. Kommissionens vejledning pkt. 2.5.1. og fraværet af bestemmelser herom i BB. De skal selvfølgelig

---

<sup>68</sup> Aliyyah Ahad og Monica Andriescu: Brexit on the Backburner: Citizens' rights and the implementation of the withdrawal agreement in a pandemic (2020) og Kathryn Dobson: BiE Paper: EC Implementing Decision (2020)

<sup>69</sup> Kathryn Dobson: BiE Paper: EC Implementing Decision (2020)

<sup>70</sup> Brevet besiddes af nærværende specialeafhandlings forfatter.

<sup>71</sup> Brevet besiddes af nærværende specialeafhandlings forfatter.

<sup>72</sup> Bekendtgørelse nr. 744 af 22. april 2021 om udlændinges adgang her til landet

opfylde de materielle betingelser for at være omfattet af den pågældende status som der skiftes til, jf. udtrædelsesaftalens artikel 13, stk. 1.

### 3.8 Grænsearbejdere

Udtrædelsesaftalens artikel 26, 1. pkt. giver en grænsearbejders arbejdsland mulighed for at stille krav om, at denne ansøger om et dokument, hvilket grænsearbejderen i så fald har krav på at få udstedt, jf. 2. pkt. Bestemmelsen er gennemført i dansk ret ved BB's § 4, og den særlige status som grænsearbejder markeres på kortet, jf. BB's § 7, stk. 3. Også grænsearbejderen kort udstedes med biometri, jf. BB's § 9, stk. 1 og § 7, stk. 1, jf. § 4, således at det opfylder kravet i BB's § 15, jf. udtrædelsesaftalens artikel 14, stk. 1.

Som fremhævet i VEJ nr. 9207, pkt. 2.14., er der tale om en bekræftelse af en allerede eksisterende status, der videreføres til forskel fra øvrige personer omfattet af udtrædelsesaftalens nye opholdsstatus. Dokumentet til grænsearbejdere sikrer smidig grænsepassage for disse personer, hvilket vejledningen fremhæver som særligt vigtigt, jf. pkt. 2.14.

## Afsnit 4 - Diskussion og perspektivering

Hvilke regler ville gælde for herboende briter, der oprindeligt flyttede til Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed, dersom udtrædelsesaftalen bortfaldt? Omend dette kan forekomme som et særdeles teoretisk spørgsmål, der kun ville blive aktuelt i tilfælde af et alvorligt sammenbrud i relationerne mellem Storbritannien og EU el. lig., hører det ikke desto mindre med til emnet for nærværende speciale at overveje hvilke latente regler der ville 'vågne' og blive bragt i anvendelse i en sådan situation (indtil der eventuelt blev indført nye regler). Om det reelt er så usandsynligt at aftalen bryder sammen, stilles der spørgsmålstejn ved af Peers<sup>73</sup>, der ikke er afvisende over for at den endnu uafsluttede saga om Nordirlands status og forholdet til Langfredagsaftalen mv. på sigt ville kunne torpedere resten af udtrædelsesaftalen, mens andre forfattere i hvert fald ikke partout udelukker at Unionen eksempelvis kunne erodere som følge af diverse udfordringer<sup>74</sup>.

Det første spørgsmål, der lægges op til, er om udtrædelsesaftalen overhovedet *kan* bortfalde eller ophæves. Til at belyse dette konsulteres kort såvel udtrædelsesaftalens egne regler herom som folkeretten og juridisk litteratur.

I forbindelse med klarlægningen af, hvilke rettigheder, der ville 'vågne' i tilfælde af et bortfald mv., er det især interessant at konsultere den juridiske litteratur fra perioden forud for indgåelsen af udtrædelsesaftalen. Her fremførtes en række juridiske argumenter for, at briter bosat i Unionen selv i tilfælde af et 'No-Deal Brexit' ville bevare deres opholdsrettigheder i nogen udstrækning, bl.a. som følge af menneskeretlige standarder, men også med henvisning til, at unionsborgerskabet - eller i hvert fald de rettigheder, der var erhvervet i medfør af unionsborgerskabet - angiveligt var umisteligt, hvilket har ført til flere sager ved EU-Domstolen.<sup>75</sup> I det omfang disse argumenter afspejler gældende ret, ville de have relevans såfremt udtrædelsesaftalen bortfaldt. Herudover danner betragtningerne grundlag for en perspektivering omhandlende konsekvenserne for herboende statsborgere i en anden medlemsstat, der i fremtiden måtte stå over for et 'exit' fra Unionen uden en udtrædelsesaftale.

### 4.1 Kan udtrædelsesaftalen ophæves?

#### 4.1.1 Udtrædelsesaftalens egne ord

Som beskrevet i afsnit 2.4.2.4., tillægger udtrædelsesaftalen herboende briter rettigheder efter Anden Del på livslang basis, så længe de relevante betingelser er opfyldt, jf. udtrædelsesaftalens artikel 39. Aftalens

<sup>73</sup> Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020) s. 1f og 197f

<sup>74</sup> Federico Fabbrini: The Future of the EU after Brexit, and Covid-19 (2020) s. 293

<sup>75</sup> Jf. afsnit 4.2.2

Sjette Del omhandler bl.a. hvorledes tvister behandles, herunder hvordan opholdsrettigheder påvirkes i tilfælde af (påstået) overtrædelse af udtrædelsesaftalen fra én af parterne.

Afsnit III i Sjette Del om tvistbilæggelse indeholder i artikel 168 en bestemmelse om eksklusivitet, således at parterne ”kun [må] anvende de procedurer, der er fastsat i denne aftale” til at behandle tvister i henhold til udtrædelsesaftalen. Disse procedurer går i hovedtræk ud på drøftelser i det såkaldte ”Blandede Udvalg”, jf. artikel 169 og om nødvendigt en tvungen voldgiftsprocedure, jf. artikel 170-181 - eventuelt med EU-Domstolens mellemkomst såfremt der rejses spørgsmål vedr. EU-retten, jf. artikel 174. Det falder uden for nærværende speciales genstand at redegøre for eller diskutere tvistbilæggelsesreglernes detaljer, men visse bestemmelser påkalder sig opmærksomhed derved at de berører spørgsmålet om opholdsrettigheder efter Anden Del.

Først og fremmest er det værd at bemærke, at udtrædelsesaftalen ikke selv indeholder bestemmelser om at opsigte aftalen i sin helhed. Den tvungne voldgiftsprocedure munder således i yderste konsekvens ud i, at der kan iværksættes midlertidige retsmidler for at pålægge den anden part et pres til at efterleve en af voldgiftspanelet afsagt kendelse efter udtrædelsesaftalens artikel 173, jf. artikel 178. Efter artikel 178, stk. 1, kan der pålægges den indklagede part at betale et fast beløb eller en tvangsbøde for ikke at efterkomme en kendelse, og hvis dette ikke sker, bestemmer stk. 2, at den klagende part kan suspendere sine forpligtelser i medfør af udtrædelsesaftalen, men litra a undtager eksplicit Anden Del. I tilfælde af alvorlige uoverensstemmelser mellem Unionen og Storbritannien, der udtømmer mulighederne efter tvistbilæggelsesafsnittet, kan herboende briters opholdsret (eller unionsborgere i Storbritannien) altså ikke efter udtrædelsesaftalen gøres til kastebold i en sådan strid ved at suspendere rettighederne.

#### 4.1.2 Parternes enighed

Peers<sup>76</sup> fremhæver, at folkeretten ikke er til hinder for at parterne ved enighed ophæver udtrædelsesaftalen og evt. erstatter den med en ny, jf. traktatretskonventionens artikel 39, men at hovedudfordringen i en sådan situation ville være det EU-retlige spørgsmål om grænserne for Unionens kompetence inden for artikel 50 TEU, hvor Peers konkluderer, at en revision eller gensidig opsigelse af udtrædelsesaftalen ikke udelukkes eksplicit af bestemmelsen, hvorfor Unionen findes at have kompetence.<sup>77</sup>

At traktatretskonventionen kan og bør inddrages i behandlingen af udtrædelsesaftalen illustreres ved sag C-621/18, *Wightman*, præmis 70, hvori EU-Domstolen udtaler, at traktatretskonventionens bestemmelser ”blev taget i betragtning i forbindelse med forarbejderne til traktaten om en forfatning for Europa.”

#### 4.1.3. Ensidiig ophævelse i henhold til folkeretten

Peers argumenterer overbevisende for<sup>78</sup>, at anvendelsen af traktatretskonventionens bestemmelser (som udtrykkende international sædvaneret) på udtrædelsesaftalen fører til, at den kun kan ophæves hvis det kan demonstreres, at parterne ønskede at holde denne mulighed åben - hvad han ikke finder bevis for - eller såfremt traktatens karakter tilsiger denne mulighed<sup>79</sup>. Peers henviser bl.a. til udtrædelsesaftalens artikel 39 om livslang beskyttelse af de berettigede personer som evidens for, at det modsatte er hensigten.<sup>80</sup> Alternativt kunne denne bestemmelse fortolkes som, at livslang beskyttelse ydes, så længe udtrædelsesaftalen gælder. For så vidt angår traktatbrud kan der argumenteres for, at fordi fremgangsmåden i tilfælde af at en part begår et sådant er behandlet i selve udtrædelsesaftalen, udelukkes ophævelse efter traktatretskonventionens bestemmelser.<sup>81</sup> I så fald ville traktatretskonventionens artikel 60 være uanvendelig selv i tilfælde af et væsentligt brud. Om Unionen og Storbritannien i praksis ville følge ovenstående opfattelse, hvorefter deres

<sup>76</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 128

<sup>77</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 128-129

<sup>78</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 141

<sup>79</sup> Jf. også *Malcolm N. Shaw, International Law, 8<sup>th</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge 2017*, s. 716

<sup>80</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 141

<sup>81</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 141

handlemuligheder mht. fuldstændig ophævelse i tilfælde af den andens væsentlige traktatbrud er begrænsede, - fx ifm. et ømtåleligt emne som Nordirlands status - henstår som uafklaret. Peers vender desuden muligheden for at traktatretskonventionens artikel 60, stk. 5 kunne opretholde opholdsrettigheder selv i tilfælde af fuldstændig ophævelse, men finder, at dette er at strække begrebet ”humanitær karakter” for langt, da det ikke ”bogstaveligt talt dækker [...] borgerrettigheder [som omtalt i udtrædelsesaftalen]” (egen oversættelse).<sup>82</sup> Endelig nævnes kort muligheden for, at det EU-retlige princip om berettigede forventninger i kombination med traktatretskonventionens artikel 70 kan stille sig hindrende i vejen for at opholdsrettigheder fjernes.<sup>83</sup>

## 4.2 Beskyttelse af herboende briters opholdsret på andet grundlag end udtrædelsesaftalen

### 4.2.1 ’Brexit-loven’

I Brexit-loven<sup>84</sup> findes særlige regler, der skulle sikre herboende briter såfremt udtrædelsesforhandlingerne endte uden en aftale - et såkaldt - ’No Deal-Brexit’. Denne eventualitet blev ikke realiseret og loven henstår derfor ’uaktiveret’, jf. lovens § 32, stk. 1, der lader ministeren fastsætte ikrafttrædelsestidspunkt ved bekendtgørelse, hvilket ikke er sket.

Et interessant spørgsmål er, om loven kan bringes i anvendelse i tilfælde af de ovenfor beskrevne ekstraordinære omstændigheder, der i teorien ville kunne føre til at udtrædelsesaftalen bortfalder eller ophæves i sin helhed. Loven er klart vedtaget i en specifik kontekst og med henblik på at finde anvendelse i en situation, der forudsås at kunne opstå i år 2020, jf. de mange henvisninger til ”udtrædelsestidspunktet” i fx lovens § 3, stk. 1, jf. definitionen i § 2, nr. 4. Der opereres således ikke med en overgangsperiode, hvorfor loven ikke ordlydsmæssigt ville omfatte briter, der først fik ophold i Danmark efter Brexit fandt sted<sup>85</sup>, men inden overgangsperiodens udløb den 31. december 2020, jf. fx lovens § 3, stk. 1, nr. 1 modsætningsvis og formuleringen ”ikke har denne ret på udtrædelsestidspunktet” under pkt. 1.1. ’Lovforslagets baggrund og formål’ i L 166. Loven ville i givet fald skulle anvendes analogt eller i henhold til en formålsfortolkning af loven, hvilket, jf. pkt. 1.1. ’Lovforslagets baggrund og formål’ i L 166, var at ”modvirke de alvorligste konsekvenser af, at Det Forenede Kongerige forlader Den Europæiske Union (EU) uden en udtrædelsesaftale”. Lovgiver kan ikke antages at have overvejet den usandsynlige situation, at der ville blive indgået en udtrædelsesaftale, som eventuelt senere bortfaldt eller blev ophævet, men samlet set taler den klare afgrænsning af Brexit-lovens anvendelse til den specifikke kontekst omkring år 2020 stærkest for, at der ville skulle vedtages ny lovgivning til i tilfælde af bortfald mv., således at Brexit-loven ikke ville kunne aktiveres og anvendes midlertidigt på analog vis.

### 4.2.2 Kan briter siges stadig at besidde unionsborgerskab?

Ifølge udtrædelsesaftalen og dens parter, Storbritannien og EU, har britiske statsborgere enten med selve udtrædelsesaftalen, jf. dennes artikel 2, litra c sammenholdt med litra d, eller som følge af forholdets natur i kraft af Brexit, mistet deres unionsborgerskab.<sup>86</sup>

Fra nogle kanter er der dog blevet stillet spørgsmålstegn ved dette<sup>87</sup>, herunder i sagerne T-198/20 *Shindler*, T-231/20 *Price* og T-252/20 *Silver*, der, som opsummeret af Peers<sup>88</sup>, blev afvist bl.a. med henvisning til at sagsøger ikke var umiddelbart og individuelt berørt, jf. TEUF artikel 263, hvilket dog ifølge samme forfatter kan løses ved at gå via nationale domstole, hvorfra der kan ske forelæggelse.<sup>89</sup> Denne vej til at anfægte udtrædelsesaftalen og bortfaldet af unionsborgerskab betrædes i den endnu uafgjorte sag C-673/20 *EP*, hvor

<sup>82</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 134

<sup>83</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 134

<sup>84</sup> Lov nr. 264 af 25/03/2019 om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale som ændret ved Lov nr. 1572 af 27. december 2019

<sup>85</sup> Ved midnat den 31. januar 2020, jf. afsnit 2.2.

<sup>86</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 143

<sup>87</sup> *Volker Roeben m.fl.: The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit (2017)* s. 16

<sup>88</sup> <http://eulawanalysis.blogspot.com/p/litigating-brexit-guide-to-case-law.html> afsnit 10

<sup>89</sup> *Steve Peers: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement (2020)* s. 152

det nyeste indhold i sagen i skrivende stund er Generaladvokatens forslag til afgørelse fremsat den 24. februar 2022.<sup>90</sup> I sagen, der udspringer af en fransk gift og i Frankrig bosat britisk statsborgers tab af unionsborgerskab og dermed valget til de franske kommunalvalg, går spørgsmål 2 direkte på om briter kan siges stadig at være unionsborgere og om udtrædelsesaftalen er ugyldig, jf. generaladvokatens forslag til afgørelse, præmisserne 1 og 17.

Substansen i sagsøgers argumenter - som det falder uden for nærværende speciale at redegøre fuldstændigt for - går bl.a. på, at de bånd, hun har knyttet til Frankrig mens hun var unionsborger, giver hende krav på at bevare denne status (præmis 33) og at det angiveligt ikke skulle være en forudsætning for at opnå unionsborgerskab at være statsborger i en medlemsstat, jf. hertil punkt 23 i generaladvokat Maduros forslag til afgørelse i sag C-135/08 *Rottmann* som gengivet i præmis 35 i sag C-673/20 *EP*, hvilket generaladvokaten afviser i præmisserne 31-53, idet EP ikke som i *Rottmann* mister hele sit statsborgerskab, men derimod kun unionsborgerskabet, jf. præmis 43.

I den egentlige besvarelse af de præjudicielle spørgsmål udtaler generaladvokat Collins først, at unionsborgerskabet virkelig er frataget briter i medfør af Storbritannien beslutning om at iværksætte artikel 50 TEU-proceduren og udtrædelsesaftalen, jf. præmis 55, jf. præmis 19-52. Det andet spørgsmål - om briter omfattet af udtrædelsesaftalen alligevel kan siges at have bevaret sit unionsborgerskab, besvarer generaladvokaten negativt med den begrundelse, at en sådan undtagelsesmulighed ikke ses i artikel 50 TEU (præmis 60) og at udøvelsen af rettigheder i medfør af EU-retten ikke i sig selv kan danne grundlag for opretholdelsen af unionsborgerskab, idet alle briter - om de havde udøvet fri bevægelighed eller ej - jo var unionsborgere før Storbritannien forlod EU, jf. præmis 61.

Ifølge Peers<sup>91</sup> er generaladvokatens forslag til afgørelse baseret på ordlyden af artikel 50, stk. 3 TEU om at ”traktaterne ophører med at finde anvendelse på den pågældende medlemsstat” ved udtræden, og idet unionsborgerskabet er traktatskabt, ophører det tillige. På grund af den ordlydsmæssige ramme, som artikel 20, stk. 1, 2. og 3. pkt. TEU sætter, synes det vanskeligt at se hvordan EU-Domstolen selv ved dynamisk fortolkning kunne nå et andet resultat ang. spørgsmålet om, hvorvidt unionsborgerskabet består for briter. En mere sandsynlig måde hvorpå EU-Domstolen kunne tænkes at underkende generaladvokaten i den endelige dom ville være at integrere den af Roeben m.fl. udtrykte opfattelse af folkerettens bestemmelser på området med EU-retten, jf. afsnit 4.2.3.2, og lade (visse af) unionsborgerskabets rettigheder ’leve videre’ som en individuel beskyttelse, jf. også herved afsnit 4.1.2 om traktatrets konventionens (principper) anvendelighed i EU-retten. Selv denne middevej kan dog ses som et varselsskud over for udtrædelsesaftalens parter, hvis egen opfattelse er, at aftalen udtømmende regulerer spørgsmålet om unionsborgerskab, jf. ovenfor i nærværende afsnit. Det ville formentlig blive anset for særdeles kontroversielt såfremt Domstolen således underkendte Kommissionen og Storbritannien med henvisning til en ifølge litteraturen uklar retsstilling, jf. afsnit 4.2.3.2, hvorfor det forekommer mest sandsynligt, at Domstolen vil henholde sig til generaladvokatens argumentation i den endelige dom.

#### 4.2.3 Erhvervede rettigheder

Et spørgsmål beslægtet med det i afsnit 4.2.2 behandlede er, om herboende briter, selvom deres unionsborgerskab er bortfaldet, alligevel kan siges at have opnået beskyttelse af rettighederne i medfør af deres udøvelse af fri bevægelighed som unionsborgere på andet grundlag end udtrædelsesaftalen, herunder som følge af folke- og menneskeretten.

---

<sup>90</sup> Forslag til afgørelse fra Generaladvokat A. M. Collins fremsat den 24. februar 2022 i sag C-673/20 *EP mod Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques* (’sag C-673/20 *EP*’)

<sup>91</sup> *Steve Peers*: Brexit means Brexit for UK nationals and EU citizenship: analysis of an Advocate-General’s opinion, (2022) EU Law Analysis, tilgængelig på: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/brexit-means-brexit-for-uk-nationals.html> (tilgået 22.05.2022)

#### 4.2.3.2 Folkeretlig beskyttelse

En eventuel beskyttelse af herboende briters rettigheder efter folkeretten skulle i givet fald baseres på begrebet 'erhvervede rettigheder'. Ifølge Sik<sup>92</sup> findes der ikke en præcis og universel definition herpå, hvorfor der må tages hensyn til den specifikke kontekst inden for folkeretten, hvori begrebet anvendes. I dette tilfælde ville det være traktatretten, navnlig som den er kodificeret ved traktatretskonventionen, og specifikt artikel 70. Ifølge dennes stk. 1, litra b,

skal en traktats ophør [...] ikke anfægte nogen rettighed, forpligtelse eller retlig situation opstået for deltagerne gennem opfyldelse af traktaten inden dens ophør.

Ifølge visse forfattere omfatter denne bestemmelse "situationen hvor statsborgere i medlemsstater har fået ophold og bor i en anden medlemsstat i overensstemmelse med traktaterne. Disse fortsætter uændret efter udtræden." (egen oversættelse)<sup>93</sup>, idet traktatretskonventionens artikel 70, stk. 1, litra b efter forfatterens opfattelse tillige kan give individer rettigheder<sup>94,95</sup>, hvilket i kombination med sag 26/62 *Van Gend en Loos* forpligter medlemsstaterne til kontinuerligt at respektere i Unionen bosatte briters rettigheder efter traktaterne, når de først har taget ophold.<sup>96</sup> Mindus stiller sig betydeligt mere skeptisk heroverfor<sup>97</sup> og vurderer at retsstillingen er for uklar til at give brugbare svar: "Der kan ikke findes megen trøst i folkeretten i denne henseende." (egen oversættelse)<sup>98</sup>, ligesom Marrero González fremhæver den manglende konsensus og omtaler en folkeretlig beskyttelse efter traktatretskonventionens artikel 70, stk. 1, litra b som "angiveligt erhvervede rettigheder" (egen oversættelse).<sup>99</sup>

Gordon og Moffatt<sup>100</sup> er ligeledes skeptiske, men i mindre grad, idet de skeler til retspraksis fra Den Faste Domstol for Mellemlfolkelig Retspleje<sup>101</sup>, navnlig sagen om det efter Første Verdenskrig nyligt uafhængige Polens ret til at udvise tyske indbyggere fra sit område, der tidligere havde været en del af det Tyske Kejserrige.<sup>102</sup> Disse forfattere citerer Den Faste Domstols ord om at "rettigheder for individer (i dette tilfælde ejendomsret over fast ejendom)" (egen oversættelse) "erhvervet under eksisterende ret ikke ophører ved suverænitetsskifte" (egen oversættelse)<sup>103</sup>, men tager forbehold derved, at omend der er "klare principper i folkeretten som regulerer rettigheder opnået af parter i en traktat inden et suverænitetsskifte" (egen oversættelse), er det "mindre åbenbart" (egen oversættelse) hvorledes dette ville gælde for en Brexit-situation.<sup>104</sup> Om suverænitetsskifte virkelig kan betragtes som analogt til at en medlemsstat forlader EU og om traktatretskonventionens artikel 70 - som anført af Roeben m.fl., jf. ovenfor - kan anses at gælde for individers rettigheder, gives der ikke et definitivt svar på, men de konkluderer, at "principperne som ligger til grund for [folkerettens doktriner på dette område] og rimelighedsbetragtninger i beskyttelsen af eksisterende rettigheder klart er af relevans for Brexit-situationen." (egen oversættelse)<sup>105</sup> Forfatterne bemærker desuden,

<sup>92</sup> *Ko Swan Sik: The Concept of Acquired Rights in International Law: A Survey*, (1977), s. 140f

<sup>93</sup> *Volker Roeben m.fl.: The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit* (2017) s. 5

<sup>94</sup> *Volker Roeben m.fl.: The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit* (2017) s. 20ff

<sup>95</sup> Dette bestrides af bl.a. Douglas-Scott i: *Sionaidh Douglas-Scott: What Happens to 'Acquired Rights' in the Event of a Brexit?* (2016), tilgængelig på: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/05/16/sionaidh-douglas-scott-what-happens-to-acquired-rights-in-the-event-of-a-brexit/> (tilgået 22.05.2022)

<sup>96</sup> *Volker Roeben m.fl.: The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit* (2017) s. 22

<sup>97</sup> *Patricia Mindus: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence* (2017) s. 62

<sup>98</sup> *Patricia Mindus: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence* (2017) s. 62

<sup>99</sup> *Guyasén Marrero González: 'Brexit': Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights* (2016), s. 799

<sup>100</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016)

<sup>101</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016), s. 65

<sup>102</sup> *German Settlers in Poland PCIJ Series B. No 6*, afgørelse af 10. september 1923 fra den Faste Domstol for Mellemlfolkelig Retspleje

<sup>103</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016), s. 65

<sup>104</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016), s. 65

<sup>105</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016), s. 66

at traktatretskonventionens artikel 70 kun finder deklaratorisk anvendelse, dvs. når spørgsmålet ikke reguleres af en traktatbestemmelse eller aftale (in casu udtrædelsesaftalen).<sup>106</sup>

#### 4.2.3.3 Menneskeretlig beskyttelse

Det måske mest interessante mulige alternative grundlag for beskyttelse af herboende briters opholdsretigheder findes i menneskeretten og den såkaldte 'Kuric-doktrin'.<sup>107</sup> Som beskrevet af Marrero González indebærer den en potentiel mulighed for at 'fryse' rettigheder associeret med EU-ophold<sup>108</sup> ved at basere de omfattede personers retsstilling på artikel 8 EMRK<sup>109</sup> (og Chartret om Grundlæggende Rettigheder<sup>110</sup> artikel 52, stk. 3)<sup>111</sup>.

Som opsummeret af Marrero González<sup>112</sup>, drejede Kuric-sagens faktum sig om, at borgere i Jugoslavien analogt til unionsborgere besad et statsborgerskab i delstaten (eksempelvis Montenegro) samt tillige et føderalt statsborgerskab, og havde fri bevægelighed inden for Jugoslavien på nærmere betingelser. Klagerne i sagen havde i medfør af disse regler slået sig ned i Slovenien, men blev med Jugoslaviens sammenbrud enten statsløse eller alene statsborgere i arvtagerstaterne, og deres opholdsret i Slovenien ophørte - de blev som følge af at have undladt at ansøge om slovensk statsborgerskab eller have ansøgt for sent<sup>113</sup> slettet fra Sloveniens registre over personer med permanent opholdsret, hvormed de blev omklassificeret til illegale migranter med væsentlig forringelse af deres rettigheder til følge.

Slovenien blev indklaget for overtrædelse af EMRK artikel 8 om respekt for privatliv og familieliv (og artikel 13 om adgang til effektive retsmidler, hvad der ikke er relevant for nærværende speciale). I første instans statuerede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. præmis 359-361<sup>114</sup>, at klagerne havde opbygget et privat- og i for de flestes vedkommende et familieliv i Slovenien, der var omfattet af artikel 8, og at Slovenien ved at have undladt at vedtage "passende lovgivning" (egen oversættelse)<sup>115</sup> der gav klagerne permanent ophold, havde krænket artikel 8. Den efterfølgende test af om stk. 2 i EMRK artikel 8 - om indgrebet var "i overensstemmelse med loven og [var] nødvendigt i et demokratisk samfund [...]" (egen oversættelse) - mundede ud i at Domstolen konkluderede, at undtagelsen ikke kunne finde anvendelse, og at artikel 8 derfor var overtrådt.<sup>116</sup>

For dette speciale er den efterfølgende sag ved Storkammeret<sup>117</sup> relevant derved at Kammerets dom blev bekræftet for så vidt angår spørgsmålet om overtrædelse af artikel 8 EMRK, jf. Storkammerets dom, præmis 360-362, der indeholder konklusionen på den forudgående behandling af spørgsmålet om artikel 8 EMRK. EMRK giver ikke i sig selv ret til at indrejse og tage ophold i et bestemt land, men kan efter omstændighederne give beskyttelse mod tiltag som uproportionelt hæmmer privat- eller familielivet for en udlænding, der har (eller havde) opholdsret i et land, jf. Storkammerets dom, præmis 355.

<sup>106</sup> *Richard Gordon og Rowena Moffatt: Brexit: The Immediate Legal Consequences*, (2016), s. 65f

<sup>107</sup> Jf. Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Storkammerets dom af 26. juni 2012

<sup>108</sup> *Guyasén Marrero González: 'Brexit': Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights* (2016), s. 798

<sup>109</sup> Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950 som ændret ved senere tillægsprotokoller

<sup>110</sup> Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Tidende 2010 nr. C 83, s. 389ff)

<sup>111</sup> *Guyasén Marrero González: 'Brexit': Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights* (2016), s. 799f

<sup>112</sup> *Guyasén Marrero González: 'Brexit': Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights* (2016), s. 800f

<sup>113</sup> *Patricia Mindus: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence* (2017) s. 69

<sup>114</sup> Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Kammerets dom af 13. juli 2010, præmis 359-361

<sup>115</sup> Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Kammerets dom af 13. juli 2010, præmis 361

<sup>116</sup> Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Kammerets dom af 13. juli 2010, præmis 376

<sup>117</sup> Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Storkammerets dom af 26. juni 2012



Marrero González argumenterer for, at herboende briter som mister deres unionsborgerskab ”i lyset af ’Brexit’ [...] kan ende i en meget lignende situation”<sup>118</sup> (egen oversættelse) som i Kuric-sagen. Han finder således, at herboende briter ville kunne påberåbe sig Kuric-doktrinen under betingelser, der kan opsummeres således<sup>119</sup>:

1. Personen havde etableret et lovligt ophold,
2. Opholdet var etableret inden udtrædelsesdatoen og
3. Personens ophold har medført opbygningen af et privat- og/eller familieliv i EMRK artikel 8’s forstand.

Mindus erklærer sig enig heri.<sup>120</sup> Ud over at Kuric-doktrinen ville finde anvendelse i tilfælde af udtrædelsesaftalens (usandsynlige) bortfald eller ophævelse eller hvor en anden medlemsstat forlod Unionen uden en aftale, kan dens betydning overvejes i relation til herboende briter, som ikke har søgt om den nye opholdsstatus efter udtrædelsesaftalen, jf. afsnit 3.1 og 3.4. Hvor den herboende brite således opfylder de umiddelbart ovenfor nævnte tre betingelser, kan der stilles spørgsmål ved, hvilke konsekvenser Danmark overhovedet kan påføre personen uden at overtræde artikel 8 EMRK. Kuric-sagen handlede netop om den gruppe af eks-jugoslaver i Slovenien, der for sent eller slet ikke havde indgivet ansøgning om slovensk statsborgerskab med den konsekvens, at de blev omklassificeret til illegale migranter. Efter BB’s § 2, stk. 1, 2. pkt. medfører det ”som udgangspunkt” bortfald af opholdsrettigheder såfremt ansøgningsfristen overskrides - Kuric-doktrinen kan muligvis udgøre en fravigelse af dette udgangspunkt, ligesom øvrig retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol må tages i betragtning til at afgøre spørgsmålet om foreneligheden af en udvisning af en herboende brite med lovligt ophold af andre årsager end kriminalitet med EMRK artikel 8, stk. 2.<sup>121</sup>

Som beskrevet er den anden betingelse for anvendelsen af Kuric-doktrinen ifølge Marrero González, jf. ovenfor i dette afsnit, at opholdet er etableret inden udtrædelsesdatoen - i relation til udtrædelsesaftalen rejser det spørgsmålet, om det er datoen for Storbritanniens egentlige ’exit’ fra EU ved udgangen af den 31. januar 2020<sup>122</sup> eller datoen for overgangsperiodens udløb den 31. december 2020, der skal tages udgangspunkt i. Idet det springende punkt er, om der er taget lovligt ophold i værtslandet, må det antages at være sidstnævnte tidspunkt, der er gældende såfremt Kuric-doktrinen skulle anvendes på herboende briter.

Marrero González diskuterer desuden<sup>123</sup> den mulige betydning af direktiv 2003/109/EF<sup>124</sup> i relation til briteres opholdsret i EU post-Brexit, men på grund af retsforbeholdet gælder dette direktiv ikke for Danmark<sup>125</sup>, hvorfor synspunkterne falder uden for dette speciales genstand, jf. afsnit 1.2.

---

<sup>118</sup> *Guyasén Marrero González*: ’Brexit’: Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights (2016), s. 804f

<sup>119</sup> *Guyasén Marrero González*: ’Brexit’: Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights (2016), s. 805

<sup>120</sup> *Patricia Mindus*: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence (2017) s. 69

<sup>121</sup> Jf. *Jon Fridrik Kjølbro*: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere (2020), s. 1044ff og den deri refererede retspraksis

<sup>122</sup> Jf. udtrædelsesaftalens artikel 185

<sup>123</sup> *Guyasén Marrero González*: ’Brexit’: Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights (2016), s. 806ff

<sup>124</sup> Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EU-Tidende 2004, nr. L 16, s. 44ff)

<sup>125</sup> Tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, Folketingets EU-Oplysning (ingen dato), tilgængelig på: <https://www.eu.dk/da/dokumenter/direktiver/alle-direktiver/direktiver-2003/200310109> (tilgået 23.05.2022)

<sup>126</sup> *Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen*: EU-Retten (2022) s. 463

## Afsnit 5 - Konklusion

Den med udtrædelsesaftalen skabte retsstilling for herboende briter og deres familiemedlemmer, der tog ophold i Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed inden den 31. december 2020, er unik. Retskil-demæssigt er der tale om at udtrække kernerettigheder fra den frie bevægelighed og unionsborgerskabet og videreføre dem i en international traktat mellem Storbritannien og EU. Der slås i udtrædelsesaftalen ring om Anden Del om borgerrettigheder, som bliver gjort særligt egnet til at blive påberåbt direkte, og rettighederne fredes i de berettigede personers levetid, ligesom Anden Del ikke kan suspenderes i selv det grelleste tilfælde af sammenbrud i forholdet mellem EU og Storbritannien.

Ikke desto mindre er udtrædelsesaftalen produktet af en kompleks politisk forhandling som har resulteret i ”en samlet balance mellem fordele, rettigheder og forpligtelser for Unionen og Det Forenede Kongerige”<sup>127</sup>, hvorved herboende briter ganske vist har fået en retsstilling, der ligger tæt på unionsborgerskab, men samtidig afviger på en række punkter, herunder bl.a.: Længere ’snor’ mht. at opholde sig uden for Danmark når tidsbegrænset opholdsret er opnået, udvisningsregler fra udlændingeloven, begrænsning af opholdsret-tigheder til ét land og et fravær af muligheder for at generhverve en tabt opholdsstatus.

Alt i alt er der tale om en for de berettigede gunstig retsstilling, der opfylder målet om at sikre en beskyttelse af personer, der udøvede fri bevægelighed inden Brexit, og som ikke udelukker at værtslandet i fremtiden kan stille de pågældende personer bedre, fx ved at udvide adgangen til anerkendelse af deres erhvervs-mæssige kvalifikationer efter det gunstigere EU/EØS-regelsæt.

Udtrædelsesaftalen blevet implementeret i dansk ret i bekendtgørelsesform, og der er valgt en ansøgnings-model, som har betydet at herboende briter på ny skulle bevise, at de opfylder de grundlæggende betingelser for ophold. Retlige spørgsmål i relation hertil har navnlig kredset om betydningen af overskridelse af an-søgningsfristen og hvad der kan udgøre ”rimelige grunde” hertil, ligesom de danske myndigheders faktiske ageren og kommunikation er blevet undersøgt.

Ydermere er beskyttelsen af de af udtrædelsesaftalen omfattede personer på andet grundlag end denne ble- vet diskuteret, idet der tillige må tages højde for at fremtidige begivenheder kan forværre forholdet mellem Storbritannien og EU - ligesom en diskussion heraf kan være værdifuld i perspektiveringsøjemed såfremt en anden medlemsstat en dag vælger at forlade Unionen, men uden at det lykkes at indgå en udtrædelsesaftale. Fra visse kanter er det desuden gjort gældende - foreløbig uden succes - at fratagelsen af briteres unionsborgerskab var ugyldig.

Diskussionen ledte bl.a. til en vurdering af, om udtrædelsesaftalen overhovedet kan ophæves - i hvert fald ensidigt - og om opholdsrettigheder i medfør af udtrædelsesaftalen fortsat ville gælde i medfør af folkeret- lige principper, evt. ved at de integreres i EU-retten af EU-Domstolen. Dette kan ikke udelukkes, men den folkeretlige retsstilling må karakteriseres som uklar.

Ligeledes er mulighederne for beskyttelse af opholdsrettigheder i medfør af dansk ret og menneskeretten blevet undersøgt, hvor især Kuric-doktrinen findes at være egnet som en sekundær ’skanse’ såfremt udtræ- delsesaftalen bortfaldt eller i en situation hvor et andet af Unionen udtrædende lands statsborgere endte i en ’No Deal’-situation.

---

<sup>127</sup> Udtrædelsesaftalens 14. præambelbetragtning

## **Afsnit 6 - Litteraturfortegnelse mm.**

### **6.1 Liste over lovstof mv.**

#### **6.1.1 Internationale traktater og afgørelser**

##### **6.1.1.1 Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen**

Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EU-Tidende 2020, nr. L 29, s. 7 ff.) - 'udtrædelsesaftalen'

Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EU-Tidende 2021, nr. L 149, s. 10ff) - 'Handels- og Samarbejdsaftalen'

##### **6.1.1.2 Andre internationale traktater**

Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950 som ændret ved senere tillægsprotokoller - 'EMRK'

Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten - 'traktatretskonventionen'

##### **6.1.1.3 Afgørelser fra Den Faste Domstol for Mellemfolkelig Retspleje**

German Settlers in Poland PCIJ Series B. No 6, afgørelse af 2. marts 1923 fra den Faste Domstol for Mellemfolkelig Retspleje

##### **6.1.1.4 Domme fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol**

Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Kammerets dom af 13. juli 2010

Kuric m.fl. mod Slovenien (sag nr. 26828/06), Storkammerets dom af 26. juni 2012

#### **6.1.2 Dansk lovstof**

##### **6.1.2.1 Love**

Lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020 af udlændingeloven

Lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021 af udlændingeloven som ændret ved Lov nr. 2055 af 16. november 2021, Lov nr. 2601 af 28. december 2021, Lov nr. 2623 af 28. december 2021, Lov nr. 324 af 16. marts 2022 og Lov nr. 452 af 20. april 2022 - 'udlændingeloven'

Lov nr. 1871 af 29. december 2015 om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervmæssige kvalifikationer som ændret ved Lov nr. 884 af 16. juni 2020 - 'anerkendelsesloven'

Lov nr. 264 af 25. marts 2019 om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale som ændret ved Lov nr. 1572 af 27. december 2019 - 'Brexit-loven'

Lov nr. 560 af 7. maj 2019 om ændring af udlændingeloven

##### **6.1.2.2 Lovforarbejder**

Lovforslag nr. 151 fremsat den 6. februar 2019 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, som fremsat i Folketingstidende 2018-19, tillæg A - 'L 151'

Lovforslag nr. L 166 fremsat den 20. februar 2019 om forslag til Lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale, som fremsat i Folketingstidende 2018-19 tillæg A - 'L 166'

##### **6.1.2.3 Bekendtgørelser**

BEK nr. 568 af 19. maj 2017 om EU- og EØS-statsborgeres adgang til udøvelse af virksomhed som psykolog eller autoriseret psykolog samt til anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer

BEK 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'

BEK nr. 1700 af 23. november 2020 om gennemførelse af visse bestemmelser i udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU for så vidt angår retten til indrejse, ophold og arbejde i Danmark - 'BB' (forkortelse for 'Brexit-bekendtgørelsen', som bekendtgørelsen også kaldes i bl.a. VEJ nr. 9207)

#### **6.1.2.4 Vejledninger**

Udlændinge- og Integrationsministeriets Vejledning nr. 9207 af 5. marts 2021 om retten til ophold og arbejde for britiske statsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU - 'VEJ nr. 9207'

#### **6.1.2.5 Retspraksis fra Udlændingenævnet**

Udlændingenævnets afgørelse af 7. september 2021, EU - Brexit - Grænsearbejder, tilgængelig på: [https://www.udln.dk/da/Praksis/EU/Brexit/graensearbejder/EU\\_2021\\_7](https://www.udln.dk/da/Praksis/EU/Brexit/graensearbejder/EU_2021_7)

#### **6.1.2.6 Danske domme**

TfK 2022.229 Ø

### **6.1.3 EU-lovstof**

#### **6.1.3.1 EU-traktaterne**

Konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EU-Tidende 2012, nr. C 326, s. 1ff) - hhv. 'TEU' og 'TEUF'

#### **6.1.3.2 Direktiver og forarbejder hertil**

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 (EU-Tidende 2004, nr. L 158, s. 77ff) - 'opholdsdirektivet'

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervs-mæssige kvalifikationer (EU-Tidende 2005, nr. L 255 s. 22ff) - 'anerkendelsesdirektivet'

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervs-mæssige kvalifikationer (KOM(2002) 119 endelig udg. — 2002/0061(COD)) (De Europæiske Fællesskabers Tidende 2002, nr. C 181 E af 30/07/2002, s. 183ff)

Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EU-Tidende 2004, nr. L 16, s. 44ff)

#### **6.1.3.3 Domme ved EU-Domstolen mv.**

C-12/86 *Meryem Demirel mod Stadt Schwäbisch Gmünd*

C-135/08 *Rottman*

C-139/85 *Kempf*

C-200/02 *Zhu og Chen*

C-34/09 *Ruiz Zambrano*

C-370/90 *Singh*

C-46/12 *LN*

C-621/18, *Wightman*

C-63/86 *Kommissionen mod Italien*

Forslag til afgørelse fra Generaladvokat A. M. Collins fremsat den 24. februar 2022 i sag C-673/20 *EP mod Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques* - 'sag C-673/20 EP'

Forslag til afgørelse fra Generaladvokat V. Trstenjak fremsat den 17. februar 2010 i sag C-325/09 *Secretary of State for the Home Department mod Maria Dias*

T-198/20 *Shindler*

T-231/20 *Price*

T-252/20 *Silver*

#### **6.1.3.4 Forordninger**

Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere (EF-Tidende, nr. L 157, s. 1ff) med senere ændringer - 'forordning 1030'

#### **6.1.3.5 Diverse andre EU-dokumenter**

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Tidende 2010 nr. C 83, s. 389ff) - 'Chartret om Grundlæggende Rettigheder'

Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1114 af 21. februar 2020 om de dokumenter, medlemsstaterne skal udstede i henhold til artikel 18, stk. 1 og 4, og artikel 26 i udtrædelsesaftalen om Det Forenede Kongerige og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, Bruxelles, 21.02.2020 C(2020) 1114 endelig - 'gennemførelsesafgørelsen'

Meddelelse fra Kommissionen — Vejledning vedrørende aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab Anden del — Borgerrettigheder (EU-Tidende 2020, nr. C 173, s. 1ff) - 'Kommissionens vejledning'

Politisk erklæring, der fastlægger rammen for de fremtidige forbindelser mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige (EU-Tidende 2020 nr. C 34, s. 1ff)

## **6.2 Litteraturfortegnelse**

### **6.2.1 Bøger**

*Engsig Sørensen*, Karsten og *Hartig Danielsen*, Jens: EU-Retten, 8. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2022

*Evald*, Jens: Juridisk teori, metode og videnskab, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2020

*Fabbrini*, Federico: The Future of the EU after Brexit, and Covid-19, bidrag til *Fabbrini*, Federico (red.) The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement, 2. udg., Oxford University Press, Oxford 2020

*Gordon*, Richard og *Moffatt*, Rowena: Brexit: The Immediate Legal Consequences, The Constitution Society, London 2016

*Kjølbro*, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2020

*Lund Madsen*, Lasse på grundlag af *Toftegaard Nielsen*, Gorm: Strafferet 1 Ansvar, 6. udg., Djøf Forlag, København 2020

*Mindus*, Patricia: European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence, som bidrag i serien 'Palgrave Studies in European Politics', Springer International Publishing, Cham 2017

*Neergaard, Ulla og Nielsen, Ruth*: EU-Ret Fri Bevægelighed, 4. udg., Karnov Group Denmark A/S, København 2021

*Revsbech, Karsten, Aage Nørgaard, Carl, Garde, Jens og Højgaard Mørup, Søren*: Forvaltningsret Sagsbehandling, 8. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2019

*Peers, Steve*: The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement i Yearbook of European Law, Vol. 39, No. 1 (2020), Oxford University Press, Oxford 2020

### 6.2.2 Artikler

*Ahad, Aliyyah og Andriescu, Monica*: Brexit on the Backburner: Citizens' rights and the implementation of the withdrawal agreement in a pandemic (2020), Migration Policy Institute Europe, tilgængelig på: [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-brexit-pandemic-2020\\_final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-brexit-pandemic-2020_final.pdf)

*Carrascosa Bermejo, Dolores*: Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit, (2021), ERA-Forum, 22. udg., nr. 3, Springer Berlin Heidelberg, s. 387–406

*D'Amato, Anthony*: Purposeful Ambiguity as International Legal Strategy: The Two China Problem (2010), Northwestern University School of Law, Faculty Working Papers, Paper 94. Tilgængelig på: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/94>

*Marrero González, Guyasén*: 'Brexit': Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights (2016), Maastricht Journal of European and Comparative Law 23, nr. 5, s. 796-811

*Roeben, Volker, Snell, Jukka, Minnerop, Petra, Telles, Pedro og Bush, Keith*: The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit, Swansea University, Swansea 2017

*Sik, Ko Swan*: The Concept of Acquired Rights in International Law: A Survey (1977), Netherlands International Law Review, nr. 24, udg. 1-2, s. 120-142

*Smismans, Stijn*: EU citizens' rights post Brexit: why direct effect beyond the EU is not enough (2018) European Constitutional Law Review, 14(3), s. 443–474

*van den Brink, Martijn og Kochenov, Dimitry*: Against Associate EU Citizenship, JCMS - Journal of Common Market Studies, 57(6), s. 1366-1382, University of Groningen, 2019

### 6.2.3 Websteder

*Dobson, Kathryn*: BiE Paper: EC Implementing Decision (2020), det i multimedieelementet viste dokument fra NGO'en 'British in Europe', tilgængelig på: [https://issuu.com/kathryndobson/docs/2020\\_03\\_04\\_bie-paper\\_ec-implementing-decision-21.0](https://issuu.com/kathryndobson/docs/2020_03_04_bie-paper_ec-implementing-decision-21.0) (tilgået 20.05.2022)

*Douglas-Scott, Sionaidh*: What Happens to 'Acquired Rights' in the Event of a Brexit? (16. maj 2016), UK Constitutional Law Association, tilgængelig på: <https://ukconstitutionalaw.org/2016/05/16/sionaidh-douglas-scott-what-happens-to-acquired-rights-in-the-event-of-a-brexit/> (tilgået 22.05.2022)

Europa-Kommissionen, Borgernes Rettigheder - afsnittet ' Britiske statsborgeres opholdsret i EU27', (2021), tilgængelig på: [https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights\\_da#britiske-statsborgeres-opholdsret-i-eu27](https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights_da#britiske-statsborgeres-opholdsret-i-eu27) (tilgået 20.05.2022)

*Nørtoft, Magnus*: Fakta om briter i Danmark, (2017), Danmarks Statistik, tilgængelig på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2017/2017-03-29-Fakta-om-briter-i-Danmark> (tilgået 15.05.2022)

GOV.uk, Apply to the EU Settlement Scheme (settled and pre-settled status), (ingen dato), tilgængelig på: <https://www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families> (tilgået 15.05.2022)

Legal Information Institute, Grandfather Clause, Cornell Law School (ingen dato), tilgængelig på: [https://www.law.cornell.edu/wex/grandfather\\_clause](https://www.law.cornell.edu/wex/grandfather_clause) (tilgået 20.05.2022)

Peers, Steve: Brexit means Brexit for UK nationals and EU citizenship: analysis of an Advocate-General's opinion, EU Law Analysis, (25. februar 2022), tilgængelig på: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/brexit-means-brexit-for-uk-nationals.html> (tilgået 22.05.2022)

Styrelsen for International Rekruttering og Integration, SIRIs orienteringsbrev om Brexit og ansøgnings-tidspunkter, december 2020 (sidst opdateret 04. februar 2021), tilgængelig på: <https://www.nyidanmark.dk/da/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/SIRI/Brexit%20forde-lings-side/Brexit%20information%20letter%20-%20application%20months> (sidst tilgået 20/05/2022)

Tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, Folketingets EU-Oplysning (ingen dato), tilgængelig på: <https://www.eu.dk/da/dokumenter/direktiver/alle-direktiver/direktiver-2003/2003l0109> (tilgået 23.05.2022)

### **6.3 Dokumenter fra en sag om en herboende brites ansøgning om ny opholdsstatus ved SIRI**

Brev fra SIRI af 1. april 2022 i sag med referencenummer 7025636

Kvittering for online ansøgning indgivet til SIRI den 05. november 2021 med referencenummer 7025636

SIRIs meddelelse af et opholdsdokument den 26. marts 2022 i sag med referencenummer 7025636