



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 27. marts 2015
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Sanne A. Edmonson
Sagsnr.: 2015-6140-0778
Dok.: 1526315

Notat til Folketingets Europaudvalg og Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-561/14, Genc mod Udlændingenævnet

1. Indledning

Østre Landsret har ved kendelse af 3. december 2014 af egen drift forelagt en række præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om stand stillklausulerne i tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet og i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, således som stand stillklausulerne er fortolket af EU-Domstolen, herunder i dommen af 10. juli 2014 i sag C-138/13, Dogan.

Spørgsmålene til Domstolen er stillet til brug for landsrettens behandling af en ankesag om afslag på ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 16, (kravet om vellykket integration) til et mindreårigt tyrkisk barn, hvis herboende far er en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Caner Genc er født den 17. august 1991 i Tyrkiet og er tyrkisk statsborger. Hans far, Yaser Dogü Genc, der ligeledes er tyrkisk statsborger, kom til Danmark i december 1997 som 36-årig på turistvisum. Yasar Dogü Genc fik i august 1998 opholdstilladelse i Danmark på grundlag af ægteskab og har siden april 2001 haft tidsubegrænset opholdstilladelse. Han blev skilt i oktober 2001.

Yasar Dogü Genc havde tidligere været gift med Caner Gencs mor, som han blev skilt fra kort efter sin indrejse i Danmark. Caner Gencs to ældre brødre har haft opholdstilladelse i Danmark siden maj 2003, og i januar

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2005 indgav han som 13-årig ansøgning om familiesammenføring med sin far.

Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen) meddelte afslag på ansøgning om opholdstilladelse i august 2006 i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 13 (nu § 9, stk. 16). Det daværende Integrationsministerium stadfæstede afgørelsen i december 2006, da ministeriet fandt, at Caner Genc ikke har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration. I september 2007 afslog Integrationsministeriet en anmodning om at genoptage sagen.

Glostrup Ret har ved dom af 9. december 2011 stadfæstet Integrationsministeriets afgørelse. Dommen er anket til Østre Landsret.

3. Associeringsaftalekomplekset og den danske retsopfattelse af anvendelsesområdet for stand still-klausulerne efter Dogan-dommen

Sagen rejser spørgsmål om fortolkningen af associeringsaftalekompleksets stand still-klausuler, da ansøgerens herboende far er en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger.

Den 12. september 1963 undertegnede Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet en associeringsaftale. Formålet med aftalen var at styrke de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og Tyrkiet, herunder gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

Associeringsaftalen er senere blevet suppleret med en tillægsprotokol af 23. november 1970 samt af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980, som blev vedtaget inden for rammerne af associeringsaftalen.

Tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet indeholder i artikel 41, stk. 1, en såkaldt stand still-klausul vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som medfører, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter tillægsprotokollens ikrafttræden må indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Danmark den 1. januar 1973, hvor Danmark blev medlem af EF.

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indeholder i artikel 13 en stand still-klausul vedrørende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som medfø-

rer, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af afgørelsen den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler herom.

Danmark har på baggrund af associeringsaftalens formål og EU-Domstolens retspraksis haft den opfattelse, at associeringsaftalekomplekset ikke omfatter herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgeres (dvs. arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende) adgang til familiesammenføring. Stand still-klausulen i tillægsprotokollen har efter dansk opfattelse følgelig ikke omfattet betingelserne for første indrejse for familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere, der udøver deres etableringsfrihed i Danmark. Det samme gælder, hvad angår stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 vedrørende tyrkiske statsborgere, der i Danmark er økonomisk aktive som arbejdstagere.

Imidlertid førte EU-Domstolens dom af 10. juli 2014 i sag C-138/13, Dogan, til en ændret dansk retsopfattelse. I Dogan-dommen fastslog EU-Domstolens 2. Afdeling således, at stand still-klausulen i tillægsprotokollen kan være til hinder for nye og skærpede betingelser for tyrkiske statsborgeres adgang til at blive familiesammenført med deres ægtefæller. Domstolen fastslog endvidere, at en ny og strengere restriktion er forbudt, medmindre den 1) er begrundet i et tvingende alment hensyn, 2) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og 3) ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Domstolen gav i dommen ikke nogen vejledning med hensyn til, hvordan denne restriktionstest nærmere skal udføres.

I Justitsministeriets notat af 17. september 2014 om Dogan-dommen konkluderes det, at dommen har den betydning, at stand still-klausulerne skal anses for at omfatte betingelserne for familiesammenføring for familiemedlemmer til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, således at klausulerne kan være til hinder for, at der vedtages nye restriktioner, som er strengere end dem, der fandt anvendelse på henholdsvis tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden for Danmark den 1. januar 1973 og ikrafttræden den 1. december 1980 af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, eller som på et senere tidspunkt har fundet anvendelse. I notatet konkluderes det endvidere, at dommen ikke giver anledning til ændring af udlændingelovens betingelser for familiesammenføring, da betingelserne kan

begrundes og er proportionale og dermed lever op til den restriktionstest, som Domstolen omtaler i Dogan-dommen.

4. Østre Landsrets præjudicielle spørgsmål

Østre Landsret finder det vanskeligt at forene Dogan-dommen med EU-Domstolens tidligere praksis, stand still-klausulernes historiske baggrund samt formålet med associeringsaftalen og har på den baggrund forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1. *Skal stand still-bestemmelsen i artikel 13 i den til aftalen af 12. september 1963 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet knyttede afgørelse 1/80 af 19. september 1980 fra Associeringsrådet om udvikling af associeringen og/eller stand still-bestemmelsen i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen af 23. november 1970, som bekræftet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, forstås sådan, at nye og skærpede betingelser for adgangen til familiesammenføring for familiemedlemmer, der ikke er økonomisk aktive, herunder mindreårige børn, til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, som har bopæl og opholdstilladelse i en medlemsstat, er omfattet af stand still-forpligtelsen, når henses til:*
 - *EU-Domstolens fortolkning af stand still-bestemmelserne i navnlig dom af 18. juni 2007 i sag C-325/05 Derin, dom af 19. juli 2012 i sag C 451/11 Dülger, dom af 8. december 2011 i sag C-371/08 Ziebell (Store Afdeling) og dom af 24. september 2013 i sag C-221/11 Demirkan (Store Afdeling),*
 - *formålet med og indholdet af Ankara-aftalen som fortolket i navnlig Ziebell- og Demirkan-dommene, også henset til*
 - *den omstændighed, at aftalen og de hertil knyttede protokoller, afgørelser mv. ikke indeholder bestemmelser om familiesammenføring og*
 - *den omstændighed, at familiesammenføring inden for det daværende Fællesskab og nu Den Europæiske Union stedse har været reguleret ved sekundære retsakter, nu opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF)?*
2. *Ved besvarelsen af spørgsmål 1 bedes det oplyst om en eventuel afledt ret til familiesammenføring for familiemedlemmer til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, som bor og har opholdstilladelse*

i en medlemsstat, gælder for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere, jf. artikel 13 i afgørelse 1/80, eller om den kun gælder for familiemedlemmer til tyrkiske erhvervsdrivende, jf. artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen?

3. *Hvis spørgsmål 1, jf. spørgsmål 2, besvares bekræftende bedes det oplyst, om stand still-bestemmelsen i artikel 13, stk. 1, i afgørelse 1/80 skal fortolkes sådan, at nye restriktioner, som er "begrundet i et tvingende alment hensyn, som er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå formålet" (ud over det som nævnes i afgørelse 1/80 artikel 14) er lovlige?*
4. *Hvis spørgsmål 3 besvares bekræftende, bedes det oplyst:*
 - a) *Efter hvilke retningslinjer restriktionstesten og proportionalitetsvurderingen skal foretages. Det bedes herunder oplyst, om der skal følges samme principper som i EU-Domstolens praksis om familiesammenføring i forbindelse med EU-borgeres fri bevægelighed, som baseres på opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF) og traktatens bestemmelser, eller om der skal anlægges en anden vurdering?*
 - b) *Hvis der skal anlægges en anden vurdering end den, der følger af EU-Domstolens praksis om familiesammenføring i forbindelse med EU-borgeres fri bevægelighed, bedes det oplyst, om der skal tages udgangspunkt i den proportionalitetsvurdering, som foretages i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for familielivet i praksis for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – og hvis ikke, hvilke principper, der så skal følges?*
 - c) *Uanset hvilken vurderingsmetode, der skal anvendes:
Kan en regel som den danske udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13) – hvorefter det er en betingelse for familiesammenføring mellem en person, som er tredjelandstatsborger og har opholdstilladelse og bor i Danmark, og dennes mindreårige barn, i tilfælde hvor barnet og det andet af barnets forældre er bosiddende i hjemlandet eller et andet land, at barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet – anses for "begrundet i et tvingende alment hensyn, som er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå formålet"?*

5. Regeringens interesse i sagen

EU-Domstolens dom af 10. juli 2014 i Dogan-sagen førte som nævnt til, at den danske retsopfattelse vedrørende stand still-klausulernes anvendelsesområde ikke kunne opretholdes, sådan at anvendelsesområdet nu også anses for at omfatte betingelser for adgang til familiesammenføring for ægtefæller mv. til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere.

Dommen stemmer imidlertid ikke overens med Domstolens hidtidige praksis eller med associeringsaftalens formål. Derudover giver dommen ikke nogen vejledning med hensyn til, hvordan restriktionstesten, jf. ovenfor, skal udføres, herunder hvordan tvingende almene hensyn og proportionalitet nærmere skal vurderes.

Regeringen har på den baggrund en væsentlig interesse i at afgive indlæg i sagen, hvori der argumenteres for, at Dogan-dommen er uforenelig med EU-Domstolens hidtidige fortolkning af stand still-klausulerne og associeringsaftalens formål, og at dommens resultat derfor bør genovervejes. Regeringen vil endvidere – til brug for det tilfælde, at EU-Domstolen måtte fastholde Dogan-dommens resultat, og som svar på Østre Landsrets spørgsmål vedrørende restriktionstesten – argumentere for, at den restriktionstest, som ifølge Dogan-dommen skal foretages i sager om en eventuel afledt ret til familiesammenføring for familiemedlemmer til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, som bor og har opholdstilladelse i en medlemsstat, må være sammenfaldende med den proportionalitetsvurdering, som skal foretages i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om retten til respekt for familieliv. Endelig vil regeringen argumentere for, at betingelsen i udlændingelovens § 9, stk. 16, uanset hvad, opfylder restriktionstesten, da betingelsen er begrundet i et tvingende alment hensyn – nemlig at sikre vellykket integration – og er proportional.