

## Notat



## Udlændinge- og Integrationsministeriet

### Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i den præjudicielle sag ved EU-Domstolen C-279/21, X mod Udlændingenævnet

#### 1. Indledning

Østre Landsret har ved kendelse af 15. marts 2021 forelagt EU-Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af dels stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet (associeringsaftalen), dels diskriminationsforbuddene i henholdsvis artikel 9 i associeringsaftalen og artikel 10 i afgørelse nr. 1/80.

Spørgsmålene er stillet til brug for landsrettens afgørelse i en sag, der er anlagt mod Udlændingenævnet. Sagen vedrører et afslag på ægtefællesammenføring til en tyrkisk statsborger truffet efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 12, nr. 5, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, litra d. Reglerne indebærer, at ægtefællesammenføring med en herboende person, der har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark i mere end de sidste 3 år, kun – medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod – gives, såfremt den *herboende* person har bestået Prøve i Dansk 1 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau (herefter "danskprøvekravet").<sup>1</sup>

Den forelæggende ret ønsker Domstolens svar på, om et nationalt sprogkrav som danskprøvekravet, der stilles til den *herboende* ved ansøgning om ægtefællesammenføring, er i strid med stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

Derudover ønsker Landsretten svar på, om diskriminationsforbuddet i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse på et nationalt sprogkrav som danskprøvekravet. Alternativt, om det generelle diskriminationsforbud i artikel 9 i associeringsaftalen er til hinder for et sådant sprogkrav, herunder om diskriminationsforbuddet i associeringsaftalens artikel 9 kan påberåbes direkte ved de nationale domstole.

#### 2. Sagens faktiske omstændigheder

Rets sagen ved Østre Landsret vedrører et afslag til en tyrkisk statsborger, (ansøger), på at blive ægtefællesammenført med sin herboende ægtefælle, der også er tyrkisk statsborger. Den herboende ægtefælle blev i 1985 meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark og er som økonomisk aktiv tyrkisk statsborger med lovligt ophold i Danmark omfattet af anvendelsesområdet for associeringsaftalen.

Ansøger er født i Tyrkiet, og parterne indgik den 10. juli 2015 ægteskab. Den 14. august 2015 indrejste ansøger i Danmark, og den 21. oktober 2015 indgav hun ansøgning om familiesammenføring i Danmark på baggrund af sit ægteskab med herboende. Ansøgningen blev indgivet efter de danske regler om familiesammenføring

17. september 2021

Udlændinge- og Integrationsministeriet

EU-ophold  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Lina Larsen

Tel. +45 61 98 34 68  
Mail lla@uim.dk

<sup>1</sup> Nu udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 6.

med en ægtefælle eller samlever, der har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark i mere end de sidste 3 år.

I forbindelse med behandlingen af ansøgningen oplyste den herboende ægtefælle, at han ikke har bestået Prøve i Dansk 1 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau. Han oplyste, at han havde afsluttet grundkursus i "Bygge og anlæg" på 320 lektioner på dansk, som ifølge kursusbeviset omfatter bl.a. faglig regning, afmærkning ved vejarbejde, tegningsforståelse, brancheintroduktion og arbejds-teknik, men ikke et kursus i dansk. Han oplyste endvidere, at han fra marts 1980 og frem har været i beskæftigelse i Danmark, herunder som maskintekniker, service-medarbejder, butiksansvarlig og lageransvarlig.

Den 1. marts 2016 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgningen om ægtefællesammenføring. Afslaget var begrundet med, at den herboende ægtefælle ikke havde bestået Prøve i Dansk 1 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau,<sup>2</sup> og at der ikke forelå sådanne ganske særlige grunde, at der var grundlag for at fravige kravet, herunder at det ikke var i strid med Danmarks internationale forpligtelser at stille kravet. Herudover vurderede Udlændingestyrelsen, at stand still-klausulerne i associeringsaftalen som fortolket af EU-Domstolen<sup>3</sup> ikke kunne føre til en ændret vurdering. Det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) stadfæstede afgørelsen den 21. april 2016.

For landsretten gør ansøgeren bl.a. gældende, at danskprøvekravet ikke er foreneligt med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, da det går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet om at sikre integration. Opfyldelsen af danskprøvekravet udgør således den eneste måde, hvorpå den herboende ægtefælle kan vise integrationsegnetheden.

Ansøgeren gør endvidere gældende, at danskprøvekravet direkte forskelsbehandler tyrkiske statsborgere på grundlag af nationalitet i strid med diskriminationsforbuddet i enten artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 eller artikel 9 i associeringsaftalen. Artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse, da danskprøvekravet må anses for at udgøre "et arbejdsvilkår". Alternativt kan artikel 9 i associeringsaftalen påberåbes direkte.

Udlændingenævnet gør bl.a. gældende, at danskprøvekravet er foreneligt med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Bestemmelsen er egnet til at varetage hensynet til at sikre vellykket integration og går ikke videre end nødvendigt. Således kan der ifølge bestemmelsens ordlyd gøres undtagelse fra kravet, hvis der foreligger "ganske særlige grunde".

Nævnet gør endvidere gældende, at diskriminationsforbuddet i artikel 9 i associeringsaftalen ikke kan påberåbes direkte, da der ikke af bestemmelsen kan udledes

---

<sup>2</sup> Jf. udlændingelovens dagældende § 9, stk. 12, nr. 5, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, litra d.

<sup>3</sup> Jf. dom af 10. juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066.

en klar og præcis forpligtelse. Det specifikke diskriminationsforbud i artikel 10 i afgørelse 1/80 finder efter sin ordlyd heller ikke anvendelse på familiesammenføringsregler som danskprøvekravet.

Landsretten begrundet for det første sin forelæggelse for EU-Domstolen med, at det er uafklaret, om et krav som danskprøvekravet, der er rettet mod den *herboende*, er egnet til at sikre en vellykket integration af det familiemedlem, der ansøger om familiesammenføring, og om kravet udgør en begrænsning, der går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet.

For det andet begrundet landsretten forelæggelsen med, at det er uafklaret, om diskriminationsforbuddet i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 også omfatter medlemsstaternes familiesammenføringsregler, herunder et krav som danskprøvekravet, henset til at artikel 10 efter sin ordlyd angår "aflønning og de øvrige arbejdsvilkår", og at danskprøvekravet ikke synes at være omfattet heraf.

Endelig henviser landsretten til, at Domstolen ikke tidligere har taget stilling til, om det generelle diskriminationsforbud i artikel 9 i associeringsaftalen er til hinder for et krav som danskprøvekravet, når et tilsvarende krav ikke stilles overfor danske statsborgere, andre nordiske statsborgere (som også er EØS-borgere) eller unionsborgere. I den forbindelse er det af betydning, om artikel 9 i associeringsaftalen kan påberåbes direkte af private ved de nationale domstole, dvs. om bestemmelsen har direkte virkning.

### 3. Relevante retsregler

Stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indebærer, at Tyrkiet og EU's medlemsstater ikke efter den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger vedrørende vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse i en værtsstat efter værtsstatens nationale regler herom.

Det følger af EU-Domstolens praksis<sup>4</sup>, at en ny begrænsning i stand still-klausulernes forstand kan være lovlig, hvis den er begrundet i et *tvingende alment hensyn* og er *proportional*, dvs. at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end nødvendigt for at nå formålet. Domstolen har fastslået, at hensynet til at sikre en vellykket integration af udlændinge kan udgøre et tvingende alment hensyn.

Artikel 9 i associeringsaftalen indeholder et generelt diskriminationsforbud, hvorefter Tyrkiet og medlemsstaterne – inden for associeringsaftalens anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8 (iværksættelse af overgangsperioden) – ikke må forskelsbehandle pga. nationalitet. EU-Domstolen har i sin hidtidige praksis ikke taget stilling til, om artikel 9 har direkte virkning.

---

<sup>4</sup> Genc-dommen (C-561/14, EU:C:2016:247), A-dommen (C-89/18, EU:C:2019:580) og Dogan-dommen (C-138/13, EU:C:2014:2066).

Det specifikke diskriminationsforbud i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 forbyder forskelsbehandling af tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked "*for så vidt angår aflønning og de øvrige arbejdsvilkår*".

#### **4. Regeringens interesse i sagen**

Det er regeringens overordnede opfattelse, at danskprøvekravet ikke er i strid med stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, og at danskprøvekravet ikke er i strid med ovennævnte diskriminationsforbud. Den danske regering vil derfor afgive indlæg i sagen.

For så vidt angår *stand still-klausulen* i artikel 13, vil der i indlægget blive argumenteret for, at danskprøvekravet er begrundet i hensynet til at sikre en vellykket integration, som ifølge Domstolens praksis kan udgøre et tvingende alment hensyn. Herudover vil der blive argumenteret for, at danskprøvekravet er *egnet* til at opnå dette mål, idet den herboende ægtefælles kendskab til det danske sprog er egnet til at sikre, at også ansøger kan integreres i det danske samfund.

Endelig vil der blive argumenteret for, at danskprøvekravet *ikke går videre end nødvendigt* for at varetage det nævnte hensyn, herunder også henset til, at kravet kan fraviges, hvis der foreligger "*ganske særlige grunde*".

For så vidt angår *diskriminationsforbuddene* vil der blive argumenteret for, at diskriminationsforbuddet i artikel 9 i associeringsaftalen ikke har direkte virkning, fordi der af bestemmelsens ordlyd samt associeringsaftalens formål og karakter ikke kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter.

Endvidere vil der blive argumenteret for, at artikel 9 i associeringsaftalen under alle omstændigheder ikke finder anvendelse på ansøgers situation. Ansøgers afledte rettigheder (som ægtefælle til en tyrkisk arbejdstager) er nemlig reguleret i afgørelse nr. 1/80, som i artikel 10 indeholder et specifikt diskriminationsforbud, der gennemfører og konkretiserer det generelle diskriminationsforbud i artikel 9 i associeringsaftalen. Diskriminationsforbuddet i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 er afgrænset således, at det alene finder anvendelse på krav, der "har karakter af et arbejdsvilkår", og ikke på familiesammenføringsregler som danskprøvekravet.

Selv hvis danskprøvekravet måtte anses for omfattet af enten artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 eller artikel 9 i associeringsaftalen, er den forskellige behandling, som kravet indebærer, ikke i strid med disse diskriminationsforbud, fordi unionsborgere og tyrkiske statsborgere ikke for så vidt angår retten til familiesammenføring er i sammenlignelige situationer.