



# Justitsministeriet

## Lovafdelingen

Dato: 12. marts 2007  
Dok.: JBA40145  
EU-kontoret

### Udkast til tale

## Til ministeren til brug ved åbent samråd i Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 13. marts 2007 om Justitsministeriets rolle i spørgsmålet om Integrationsministeriets nugældende fortolkning af Singh- og Akrich-dommene

[Udvalget ønsker en drøftelse af følgende spørgsmål:

P. Ministeren bedes i et kommende samråd redegøre nærmere for Justitsministeriets rolle i spørgsmålet om Integrationsministeriets nugældende fortolkning af Singh- og Akrich-dommene i forhold til danske statsborgeres ret til at opnå ægtefællesammenføring i Danmark, herunder oplyse, hvad Justitsministeriet har sagt til og rådgivet Integrationsministeriet om i den forbindelse. Ministeren bedes ligeledes redegøre nærmere for Justitsministeriets holdning til Integrati-

onsministeriets fortolkning, herunder oplyse, hvor sikker ministeriets praksis efter Justitsministeriets opfattelse er, samt om det er Justitsministeriets vurdering, at Danmark vil vinde en evt. sag ved EF-Domstolen].

**1.** Jeg takker udvalget for at give mig lejlighed til at orientere om Justitsministeriets rolle i forbindelse med Integrationsministeriets fortolkning af Singh- og Akrich-dommene med hensyn til danske statsborgeres ret til efter EU-reglerne at opnå ægtefællesammenføring med deres tredjelandsægtefæller i Danmark.

**2.** Først vil jeg sige lidt om de EU-regler og den praksis fra EF-Domstolen, der er baggrunden for det spørgsmål, vi skal drøfte i dag.

Siden Maastrichttraktatens ikrafttræden i 1993 har enhver EU-borger haft en traktathjemlet ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Efter EF-Traktatens artikel 18 gælder dette dog – og nu citerer jeg – ”med de begrænsninger og på de betingelser, der

er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil”.

EF-Traktatens artikel 18 og de vedtagne direktiver og forordninger om den fri bevægelighed giver som udgangspunkt en EU-borger ret til frit at flytte bopæl til et andet EU-land.

Det følger videre af EU-reglerne, at en EU-borger, der bosætter sig i et andet EU-land, kan tage sin ægtefælle med sig uanset ægtefællens nationalitet, hvis ægtefællen boede lovligt sammen med EU-borgeren i EU-borgerens hjemland. Er EU-borgeren ikke erhvervsaktiv, skal vedkommende dog kunne forsørge ægtefællen.

Derimod finder EU-reglerne ikke anvendelse på såkaldte ”rent interne forhold”. Det betyder, at danskere, som ikke tidligere har bosat sig i et andet EU-land, *ikke* kan påberåbe sig EU-reglerne til at opnå ægtefællesammen-

føring i Danmark. Her gælder den *danske* udlændinge-  
lovgivning.

Men – hvis der er tale om en EU-borger, der flytter til et  
andet EU-land og arbejder dér og derefter vender hjem  
igen for at arbejde eller nyde sit othum i hjemlandet – så  
finder EU-reglerne anvendelse. EF-Domstolen har haft  
lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål et par  
gange.

I Singh-dommen fra 7. februar 1992 fastslog EF-  
Domstolen, at en EU-borger, der er taget til et andet  
EU-land for at arbejde, efter EU-reglerne har ret til at  
tage sin tredjelandsægtfælle med sig, når EU-borgeren  
vender tilbage til sit hjemland for at arbejde dér.

I Singh-sagen var ægtefællesammenføringen sket, inden  
EU-statsborgeren rejste ud af sit hjemland. Men adgan-  
gen til efter EU-reglerne at tage sin ægtfælle med til-  
bage til hjemlandet består også, hvis den oprindelige

ægtefællesammenføring først er sket under EU-borgerens ophold i den anden medlemsstat. Det følger af en senere dom fra EF-Domstolen, den såkaldte Akrich-dom.

Akrich-dommen, der blev afsagt den 23. september 2003, bekræftede altså indholdet af Singh-dommen. Samtidig blev det fastslået, at det ikke er misbrug af EU-retten og dermed omgåelse af den nationale udlændingelovgivning, når formålet med at tage arbejde i et andet EU-land reelt har været, at tredjelandsægtefællen skal kunne flytte med EU-borgeren tilbage til EU-borgerens hjemland uden om hjemlandets udlændingelovgivning om ægtefællesammenføring.

I Singh- og Akrich-dommene var der tale om, at EU-borgeren var erhvervsaktiv både under opholdet i det andet EU-land og efter sin tilbagevenden til hjemlandet.

EF-Domstolen har derimod ikke haft anledning til at tage stilling til, hvad der gælder med hensyn til ægtefællesammenføring, hvis EU-borgeren *ikke* har været erhvervsaktiv under opholdet i det andet EU-land. Der kan eksempelvis være tale om en situation, hvor vedkommende har skiftet bopæl til det andet EU-land, men samtidigt har opretholdt sin erhvervs-mæssige beskæftigelse i hjemlandet – og derefter vender tilbage til sit hjemland.

Som det er udvalget bekendt, son-drer udlændingemyndighederne på dette punkt mellem ægtefæller til erhvervsaktive og ægtefæller til ikke erhvervsaktive i sa-ger om ægtefællesammenføring: Ægtefæller til erhvervsaktive behandles efter princippet i Singh- og Akrich-dommene, dvs. efter EU-reglerne, mens ægte-

fæller til ikke erhvervsaktive skal opfylde udlændinge-lovens regler.

**3.** Udvalget spørger så, hvad der er Justitsministeriets holdning til Integrationsministeriets praksis.

Og her må jeg starte med at sige: Vi har at gøre med et fortolkningsspørgsmål, som kan give anledning til tvivl, og som vi først med sikkerhed kender svaret på, den dag EF-Domstolen måtte udtale sig om det. Dette har integrationsministeren jo også gjort opmærksom på tidligere over for udvalget.

Foreløbig har vi ingen domme fra EF-Domstolen, der tager stilling til spørgsmålet; der verserer ingen præjudicielle sager for EF-Domstolen; og Danmark har ikke modtaget nogen åbningsskrivelse fra Kommissionen.

Hvad er så Justitsministeriets opfattelse?

På den ene side følger det af EU-reglerne, at også ikke erhvervsaktive har ret til at flytte til et andet EU-land. Det kunne tale for, at der ikke skal sondres mellem erhvervsaktive og ikke erhvervsaktive, når de pågældende vender tilbage til hjemlandet og vil have ægtefælle-sammenføring med den tredjelandssægtefælle, som de har levet lovligt sammen med i et andet EU-land.

På den anden side indeholder 2004-direktivet om fri bevægelighed for unionsborgere faktisk en sondring mellem erhvervsaktive og ikke erhvervsaktive på familie-sammenføringsområdet – en sondring, der i øvrigt viderefører retstilstanden efter de direktiver og forordninger, som 2004-direktivet er en afløser for. Sondringen indebærer, at erhvervsaktive har adgang til ægtefællesammenføring uden videre. Derimod skal de ikke erhvervsaktive opfylde et forsørgelseskrav. 2004-direktivet regulerer ganske vist ikke den særlige ud og hjem-situation, vi taler om her, men derimod den situation, hvor en EU-statsborger rejser fra sit hjemland til et andet EU-land



og bliver der. Men når der sondres mellem de to personkategorier i direktivet, kan der siges at være god grund til også i den særlige ud og hjem-situation at behandle ikke erhvervsaktive anderledes end erhvervsaktive med hensyn til ægtefællesammenføring.

Der kan med andre ord argumenteres for to forskellige retsafgørelser på dette område, og så må man som myndighed træffe et valg.

Jeg vil ikke sidde her og spørge om udfaldet af en mulig sag ved EF-Domstolen eller komme med et bud på, hvor mange procent sandsynlighed der er for det ene eller det andet resultat.

Derimod kan det være på sin plads at understrege, at der ikke er noget usædvanligt i, at en myndighed må tage stilling til fortolkningsspørgsmål. Det sker hele tiden, både med hensyn til EU-regler og nationale regler. Og bliver myndighedens retsafgørelse efterfølgende under-

kendt af f.eks. EF-Domstolen, må myndigheden naturligvis rette ind efter dommen. Men heri ligger jo ikke, at myndigheden har handlet kritisabelt i den hidtidige administration – som jeg var inde på før, er der ganske enkelt tale om et fortolkningsspørgsmål, som kan give anledning til tvivl.

Derfor har Justitsministeriet heller ikke bemærkninger til Integrationsministeriets administration på dette område – en administration, der i øvrigt er på linje med Storbritanniens, efter hvad jeg har fået oplyst.

4. Så er der spørgsmålet om Justitsministeriets rolle i forbindelse med Integrationsministeriets fastlæggelse af sin administrative praksis på området.

Her kan jeg oplyse, at udlændingemyndighederne, efter at Akrich-dommen blev afsagt, nærmere overvejede, hvordan man skulle omsætte dommens princip i praksis.

Udlændingemyndighederne ønskede først og fremmest at få afklaret, om dommens princip kun kunne påberåbes af erhvervsaktive, eller om det også kunne påberåbes af ikke erhvervsaktive.

Derfor henvendte Integrationsministeriet sig til Justitsministeriet om den EU-retlige fortolkning.

Integrationsministeriet sendte Justitsministeriet et notat om fortolkningen af Singh- og Akrich-dommene i september 2004 og bad om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til notatet.

Integrationsministeriets notat gav anledning til drøftelser mellem ministerierne imellem. Drøftelserne mundede ud i et kortfattet notat, nemlig det notat af 21. december 2004, som integrationsministeren sendte til Integrationsudvalget den 5. januar 2005.

Dette notat redegør for den fortolkningstilvæl, der består på området.

Året efter – i 2006 – modtog Integrationsministeriet i begyndelsen af april en henvendelse fra Kommissionen, hvor Kommissionen bad om en redegørelse for den danske praksis med hensyn til familiesammenføring af familiemedlemmer til danske statsborgere efter EU-reglerne.

Justitsministeriet bistod Integrationsministeriet med at besvare henvendelsen. Det foregik rent praktisk – og som det er helt sædvanligt – på den måde, at Justitsministeriet telefonisk afgav bemærkninger til de forskellige udkast fra Integrationsministeriet.

Svaret til Kommissionen indeholdt en beskrivelse af den danske administration på området og af udlændingemyndighedernes fortolkning af Singh- og Akkrichdommene.

Afslutningsvis kan jeg nævne, at Justitsministeriet blev inddraget i forbindelse med integrationsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 5195 af 30. maj 2006 fra medlem af Folketinget John Dyrby, der vedrører samme spørgsmål.

Også her udarbejdede Integrationsministeriet forskellige udkast til besvarelse, som Justitsministeriet i overensstemmelse med sædvanlig praksis afgav telefoniske bemærkninger til.

Svaret på S-spørgsmålet tilføjer ikke noget nyt i forhold til brevet til Kommissionen.

Jeg vil dog gerne understrege, at det fremgår udtrykkeligt af svaret, at EF-Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet om ikke erhvervsaktive EU-borgeres adgang til efter EU-reglerne at få ægtefællesammenføring

i hjemlandet, og at spørgsmålet derfor må anses for uafklaret.

Med hensyn til Justitsministeriets rolle i forbindelse med Integrationsministeriets fastlæggelse af sin administrative praksis på området henviser jeg i øvrigt til det materiale, som udvalget har modtaget forud for dette samråd.

##### 5. For at opsummere:

Det må anses for uafklaret, om Singh- og Akrichdommenes princip om ægtefællesammenføring kun gælder for erhvervsaktive, eller om princippet også gælder for ikke erhvervsaktive.

Der kan som sagt argumenteres for to forskellige retsopfattelser på dette område, og Integrationsministeriets praksis, der alene lader princippet finde anvendelse for erhvervsaktive, giver ikke Justitsministeriet anledning

til bemærkninger. Men i sidste ende er det naturligtvis op til EF-Domstolen at tage stilling til spørgsmålet.