
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Dato: 20. november 2018

EU-Domstolen: Afgørelse fra 1980 til hinder for skærpelse af opholdsret over for tyrkiske arbejdstagere

Sammenfatning

EU-Domstolen afsagde den 9. december 2010 dom i den såkaldte Toprak-sag. Dommen fastslår, at en standstill-bestemmelse i en afgørelse fra Associeringsrådet mellem EU og Tyrkiet fra 1980 er til hinder for enhver stramning i betingelserne for tyrkiske arbejdstageres ret til ophold i EU. Dette gælder også for nationale regler, der først lempes og siden skærper disse betingelser, og selv om skærpelsen ikke medfører strammere regler end dem, der gjaldt før lempelsen.

EU-Domstolen har den 9. december 2010 afsagt en dom¹, som fastslår, at en medlemsstat på intet tidspunkt må indføre stramninger i betingelserne for tyrkiske arbejdstageres ret til ophold i EU efter den afgørelse, som Associeringsrådet mellem EU og Tyrkiet vedtog i 1980.

Dommen vedrørte to tyrkiske statsborgere, hr. Toprak og hr. Oguz, som havde fået opholdstilladelse i Holland, efter at de hver især havde giftet sig med en hollandsk statsborger. De var derfor flyttet til Holland for at bo sammen med deres nye ægtefæller. De blev dog begge skilt efter mindre end tre års ægteskab og mindre end tre års ophold i Holland, hvilket efter hollandsk lovgivning er grænsen for at opnå permanent opholdstilladelse på selvstændigt grundlag.

Efter at hr. Toprak og hr. Oguz havde fået afslag på opholdstilladelse, indbragte de afslagene for de hollandske domstole, som forelagde et præjudicielt spørgsmål for EU-Domstolen.

Hvilke regler drejede sagerne sig om?

Det præjudicielle spørgsmål i sagerne vedrørte fortolkningen af artikel 13 i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse fra 19. november 1980². Associeringsrådet blev oprettet ved den såkaldte associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet, som blev indgået, godkendt og bekræftet på EU's vegne i 1963³. Formålet med associeringsaftalen er bl.a. at give borgere fra hhv. EU og Tyrkiet adgang til hinandens arbejdsmarkeder.

Artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse fra 1980 indeholder en "standstillforpligtelse", som fastslår:

*"Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet **må ikke indføre nye begrænsninger** for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning"*

¹ Dom af 9. december 2010 i de forenede sager C-300/09 og C.-301/09, Staatssecretaris van Justitie mod Toprac og Oguz.

² Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet.

³ Ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963.

En tilsvarende bestemmelse findes i artikel 41 i tillægsprotokollen til associeringsaftalen, som blev indgået mellem EU og Tyrkiet i 1972⁴.

I **Holland** har skiftende lovgivninger efter ikrafttrædelsen af 1980-afgørelsen ført til først en lempelse af reglerne for udlændinges opholdsret, derefter til én skærpelse af disse regler.

Efter de hollandske regler, der gjaldt i 1980, kunne en udlænding i princippet få en selvstændig opholdstilladelse efter at være blevet skilt fra en person med permanent ophold i Holland, forudsat at ægteskabet havde varet mindst tre år, og forudsat at han havde været bosiddende i landet i tre år som ægtefælle til denne person.

I 1983 blev de hollandske regler imidlertid ændret, så bl.a. varigheden af bopælsperioden sammen med ægtefællen blev nedsat til et år.

I 2000 blev ændringen fra 1983 ophævet, så retstilstanden blev rullet tilbage til, hvad der var gældende i Holland i 1980.

Hvad var problemstillingen i sagen?

Spørgsmålet i sagen var, om en national lovgivning som den hollandske, der efter ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse fra 1980 først lempede reglerne og sidenhen skærpede dem, stred mod standstill-forpligtelsen i afgørelsen, selv om den senere skærpelse ikke medførte strammere regler end dem, der gjaldt før lempelsen. Eller sagt med andre ord om "bordet fanger", når et land først har vedtaget en lempelse af sin lovgivning.

Den danske regerings indlæg i sagen

Den danske regering afgav indlæg i sagen og argumenterede bl.a. for, at medlemsstaterne skal have mulighed for at udforme deres nationale udlændingeregler, der er omfattet af standstill-forpligtelsen i afgørelsen fra 1980, så længe der ikke er tale om nye begrænsninger i forhold til de regler, der gjaldt ved standstill forpligtelsens ikrafttrædelse⁵.

⁴ Ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972.

⁵ Jf. Integrationsministeriets notat af 30. november 2009 om regeringens indlæg i sagen: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/c099ccbc/09105.pdf>

Hvad svarede Domstolen?

Den hollandske regering gjorde under sagen gældende, at 1980-afgørelsen slet ikke fandt anvendelse i sagen, da den hollandske ordning om betingelser for udlændinges opholdstilladelse ikke var rettet mod arbejdstagere.

Hertil bemærkede Domstolen, at selv om den hollandske ordning ikke direkte var rettet mod udenlandske arbejdstagere, **kunne den have virkning for udenlandske arbejdstagere**, herunder tyrkiske arbejdstagere. Ordningen fastsatte nemlig de nærmere betingelser for tildeling af selvstændig opholdstilladelse uden at være knyttet til ophold hos ægtefællen⁶.

Herefter udtalte Domstolen, at i det omfang ændringerne af den hollandske lovgivning påvirkede situationen for tyrkiske arbejdstagere, såsom Toprak og Oguz, var ordningen omfattet af artikel 13 i afgørelsen fra 1980⁷.

Hvad angår hovedspørgsmålet om, hvorvidt standstill-bestemmelsen forhindrer et EU-land i at skærpe opholdsreglerne for tyrkiske arbejdstagere efter i første omgang at have lempet dem, henviser Domstolen til **formålet bag bestemmelsen**, som er:

*"... at skabe fordelagtige betingelser for den **gradvise gennemførelse af henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser** ved at forbyde nationale myndigheder at indføre nye begrænsninger for nævnte friheder for ikke at gøre den gradvise virkeliggørelse af disse friheder mellem medlemsstaterne og Republikken Tyrkiet mere vanskelig."⁸ (egen fremhævning)*

Domstolen henviser også til en tidligere EU-dom⁹ om den tilsvarende "standstill-bestemmelse" i artikel 41 i tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet. I denne dom udtalte Domstolen nemlig, at artikel 41 i tillægsprotokollen fastsætter et absolut forbud mod, at EU-landene indfører

⁶ Dommens præmis 40 og 41.

⁷ Dommens præmis 44.

⁸ Dommens præmis 52.

⁹ Dom af 20. september 2007, Tum og Dari, sag C-16/05, præmis 61.

nye hindringer for udøvelsen af etableringsfriheden ved at skærpe de betingelser, der eksisterer på en given dato¹⁰.

På grund af sammenfaldet mellem de to bestemmelser finder Domstolen derfor, at standstill-bestemmelsen i artikel 13 i afgørelsen fra 1980 også

*”... omfatter enhver ny hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som består i en **forværring af de betingelser, der gælder på et givet tidspunkt**”¹¹.*

Domstolen konkluderer, at en skærpelse af en bestemmelse, som er indført efter den 1. december 1980, og som lemper en bestemmelse, der fandt anvendelse den 1. december 1980, udgør en »ny begrænsning« i afgørelsens artikel 13's forstand. Dette gælder, selv om skærpelsen ikke øger betingelserne for at opnå tilladelsen i forhold til dem, som fulgte af den bestemmelse, der var gældende den 1. december 1980.

Integrationsministeren forelagde sagen mundtligt for Europaudvalget den 12. februar 2010.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

¹⁰ Dommens præmis 53.

¹¹ Dommens præmis 54.