



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 4. juni 2013
Kontor: EU-ret
Sagsbeh: MEI
Sagsnr.: 2013-6140-0442
Dok.: 773039

Notat til Europaudvalget og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-138/13, Dogan

1. Indledning

Verwaltungsgericht Berlin, der er en tysk domstol, har forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål om bl.a. fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet.

Sagen vedrører den såkaldte stand still-klausul i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet.

Den forelæggende ret spørger, om stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for en ordning i national ret, der er indført efter stand still-klausulens ikrafttræden, og hvorefter første indrejse for et familiemedlem til en tyrkisk statsborger, der er selvstændig erhvervsdrivende, betinges af, at familiemedlemmet godtgør at være i stand til at kommunikere på elementært tysk.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstilling

Den forelagte sag vedrører en tyrkisk statsborger (sagsøger), der to gange er meddelt afslag på visum med henblik på familiesammenføring med sin i Tyskland bosiddende tyrkiske ægtefælle under henvisning til, at hun ikke har godtgjort de fornødne tyske sprogkundskaber (sagsøger er analfabet), hvilket er en betingelse for familiesammenføring i henhold til tysk lovgivning.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Den 12. september 1963 indgik 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 etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, som medfører, at Tyrkiet og EU-medlemsstaterne ikke efter tillægsprotokollens ikrafttræden den 1. januar 1970 må indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

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

Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at betingelsen i henhold til tysk ret om godtgørelse af et vist minimumskendskab til tysk blev indført *efter* ikrafttrædelsen af artikel 41, stk. 1, i Associeringsaftalen med Tyrkiet.

Det må på baggrund af forelæggelseskendelsen lægges til grund, at sagsøgers ægtefælle ikke er arbejdstager, men udøver selvstændig erhvervsvirksomhed. Det fremgår således af forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret ikke anser artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 for relevant, idet sagsøgers ægtefælle ikke er arbejdstager i artikel 13's forstand, men derimod må anses for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, da han er direktør for et anpartsselskab, hvori han ejer majoriteten.

3. EU-Domstolens praksis

EU-Domstolen har ikke tidligere haft lejlighed til at tage stilling til en konkret sag, der vedrører stand still-klausulernes anvendelse på materielle betingelser for familiesammenføring ved første indrejse i en situation, hvor en tyrkisk statsborger med ophold i en medlemsstat ønsker familiesammenføring med deres familiemedlemmer.

EU-Domstolen har i sag C-242/06, T. Sahin, fastslået, at stand still-forpligtelserne i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er af samme art, og at fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen ligeledes gælder i

forhold til stand still-forpligtelsen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, jf. dommens præmis 65.

Udgangspunktet for fortolkningen af de to bestemmelser er, at disse er til hinder for, at medlemsstaterne giver tyrkiske statsborgere en mindre fordelagtig behandling for så vidt angår adgangen til beskæftigelse end den behandling, de havde ret til ved stand still-klausulens ikrafttræden, jf. de forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m. fl., præmis 74.

Det følger af EU-Domstolens dom i de forenede sager C-317/01 og 369/01, Abatay m. fl., præmis 62, samt dom i sag C-16/05, Tum og Dari, præmis 52, at stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke i sig selv kan tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig eller en opholdsret direkte på grundlag af fællesskabsretten.

Det fremgår endvidere af Tum og Dari-dommen, præmis 54, at stand still-klausulen ikke kan føre til, at ”tyrkiske statsborgere gives ret til at indrejse på en medlemsstats område, idet der ikke kan udledes en sådan positiv ret på grundlag af den nugældende fællesskabsret, eftersom det fortsat er national ret, der regulerer dette område”. EU-Domstolen præciserer dog samtidig i præmis 57, at selv om det ganske vist fremgår af Domstolens retspraksis, at en tyrkisk statsborgers første adgang til en medlemsstats område på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin i princippet udelukkende er reguleret af den pågældende stats nationale ret, blev denne udtalelse fra Domstolen alene fremsat for at svare benægtende på spørgsmålet om, hvorvidt stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, i sig selv kunne give tyrkiske statsborgere visse positive rettigheder hvad angår etableringsfriheden. EU-Domstolen konkluderer herefter, at stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, tillige finder anvendelse på lovgivning vedrørende tyrkiske statsborgeres første indrejse til en medlemsstat, på hvis område de agter at gøre brug af etableringsfriheden i henhold til associeringsaftalen, jf. præmis 63.

Denne konklusion er gentaget og præciseret i senere retspraksis, idet EU-Domstolen i sag C-242/06, Sahin, præmis 64, og sag 92/07, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 49, har fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at der vedtages nye restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på den pågældende medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af de nævnte økonomiske friheder.

Endvidere har EU-Domstolen i Sahin-dommens (C-242/06, T. Sahin) præmis 51, fastslået, at artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 ikke har til formål at beskytte tyrkiske statsborgere, som allerede er inte-

greret på en medlemsstats arbejdsmarked, men netop kan finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, som endnu ikke nyder rettigheder med hensyn til beskæftigelse og tilsvarende ophold i henhold til afgørelsens artikel 6.

EU-Domstolen har desuden i samme sags (C-242/06, T. Sahin) præmis 67 fastslået, at vedtagelsen af nye regler, der finder anvendelse på tyrkiske statsborgere på samme måde som på fællesskabsborgere, ikke er i strid med en af de stand still-klausuler, der er fastsat på de områder, der er omfattet af associeringen EØF-Tyrkiet. Domstolen tilføjede, at hvis sådanne regler fandt anvendelse på medlemsstaternes statsborgere uden at finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, ville de tyrkiske statsborgere befinde sig i en mere fordelagtig situation end fællesskabsborgerne, hvilket ville være i strid med tillægsprotokollens artikel 59, ifølge hvilken Tyrkiet ikke kan nyde godt af gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaterne.

Domstolen fastslog videre i samme doms præmis 70, at stand still-klausulen i artikel 13 ikke som sådan er til hinder for indførelsen af retsfor skrifter af en art, der gør udstedelsen af en opholdstilladelse eller forlængelsen af dennes gyldighed afhængig af betaling af gebyrer, som pålægges udlændinge, der er bosat på den pågældende medlemsstats område. Dog kan gebyrer udgøre en begrænsning i artikel 13's forstand, for så vidt som de pålægger tyrkiske statsborgere, på hvilke artikel 13 finder anvendelse, betaling af gebyrer af en størrelse, som er uforholdsmæssig i forhold til det gebyr, der under lignende omstændigheder kræves af fællesskabsborgere, jf. dommens præmis 74.

EU-Domstolens har i de forenede sager C-300/09 og C-301/09, Toprak m. fl. – under henvisning til præmis 72 i de forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m. fl. – bekræftet, at stand still-klausulerne i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 og i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, forfølger det samme formål, jf. dommens præmis 52. Sagen vedrørte spørgsmål om forlængelse af en opholdstilladelse for en familiesammenført tyrkisk statsborger, der var blevet skilt fra ægtefællen, men som også selv var arbejdstager om end uden at have optjent rettigheder efter artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. Domstolen fastslog, at selv om den i sagen omhandlede nederlandske ordning med mulighed for selvstændig opholdsret til udenlandske ægtefæller ikke var rettet mod arbejdstagere, kunne den få virkning for udenlandske arbejdstagere, herunder tyrkiske arbejdstagere, jf. dommens præmis 40-41. Domstolen bemærkede i den forbindelse endvidere i præmis 44, at hvis ændringen i den nederlandske ordning påvirker situationen for tyrkiske arbejdstagere, hører en sådan ordning under anvendelsesområdet for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

Domstolen har desuden i sag C-256/11, Dereci m.fl. – henset til sammenfaldet ved fortolkningen af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel

13 i afgørelse nr. 1/80 for så vidt angår bestemmelsernes formål – bemærket, at rækkevidden af stand still-forpligtelsen i disse bestemmelser analogt omfatter enhver ny hindring for udøvelsen af etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser eller arbejdskraftens frie bevægelighed, som består i en skærpelse af de betingelser, der gælder på et givet tidspunkt, således at det er nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne ikke fjerner sig fra det mål, der forfølges med stand still-klausulerne, ved at ophæve bestemmelser, som de har vedtaget til fordel for disse friheder for tyrkiske arbejdstagere, efter at afgørelse nr. 1/80 er trådt i kraft på deres område, jf. præmis 94.

Endelig har EU-Domstolen i sag C-325/05, Derin, fastslået, at inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet er familiesammenføring — bortset fra det særlige tilfælde, hvor den tyrkiske statsborger er født og fortsat er bosiddende i værtsmedlemsstaten — *ikke* en ret for en vandrende tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer, men afhænger derimod af en beslutning fra de nationale myndigheders side udelukkende på grundlag af lovgivningen i den berørte medlemsstat med forbehold for kravet om iagttagelse af grundlæggende rettigheder som dem, der bl.a. fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, jf. dommens præmis 64.

4. Sagens betydning for dansk ret

Sagens centrale spørgsmål er, hvorvidt stand still-klausulerne har betydning for, om de nationale betingelser for familiesammenføring kan stilles i en situation, hvor den pågældende søger om familiesammenføring med en tyrkisk statsborger, der er økonomisk aktiv i værtsmedlemsstaten.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at tillægsprotokollen til Associeringsaftalen ikke tillægger tyrkiske statsborgere, der udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, en ret til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer. Spørgsmålet om meddelelse af familiesammenføring afhænger efter Justitsministeriets opfattelse udelukkende af lovgivningen i de enkelte medlemsstater.

Stand still-klausulerne hindrer efter Justitsministeriets opfattelse således ikke, at Danmark kan vedtage nye og/eller skærpede betingelser for herboende tyrkiske statsborgeres adgang til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer. Dette gælder, selv om de pågældende herboende tyrkiske statsborgere er økonomisk aktive i Danmark.

Når en tyrkisk statsborger er indrejst i Danmark (f.eks. som familiesammenført) og herefter har taget lønarbejde i Danmark eller nedsat sig som

selvstændig erhvervsdrivende, vil stand still-klausulerne dog have den betydning, at regler, der begrænser den pågældendes mulighed for fortsat at opholde sig her (og dermed fortsætte sin status som enten arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) ikke må være strengere end de regler, der gjaldt ved stand still-klausulens ikrafttræden eller en senere lempelse.

De danske familiesammenføringsregler blev lovfæstet med udlændingeloven af 1983. Reglerne er siden ændret en række gange, herunder i form af skærper.

Reglerne om meddelelse af opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring er reguleret i udlændingelovens § 9.

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev udlændingelovens § 9 nyaffattet. Med nyaffattelsen blev det hidtidige retskrav på familiesammenføring ophævet og, for så vidt angår ægtefæller og mindreårige børn, erstattet af en adgang til at meddele opholdstilladelse, hvis en række betingelser er opfyldt.

Opholdstilladelse på grundlag af ægtefællesammenføring er bl.a. betinget af, at ansøgeren består en prøve i dansk på A1-niveau eller højere niveau senest 6 måneder efter opholdstilladelsens meddelelse, jf. udlændingelovens § 9, stk. 30. Kravet om bestået danskprøve som betingelse for fortsat ophold som ægtefællesammenført blev indført ved lov nr. 418 af 12. maj 2012. Kravet om bestået danskprøve gælder for ansøgninger om ægtefællesammenføring indgivet fra og med den 15. maj 2012.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at kravet om bestået danskprøve som betingelse for fortsat ophold som ægtefællesammenført gælder for tyrkiske statsborgere, der ikke er økonomisk aktive. Derimod er økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, der er indrejst med opholdstilladelse som ægtefællesammenført, ikke omfattet af kravet om en bestået sprogp prøve, men skal dog – som andre ægtefællesammenførte – have bestået danskprøven for at få frigivet en del af den økonomiske sikkerhedsstillelse, der er en betingelse for opholdstilladelse som ægtefællesammenført.

De danske regler om ægtefællesammenføring indeholder således bl.a. et krav om en bestået danskprøve, som ikke var gældende da stand still-klausulerne trådte i kraft, og som til en vis grad er sammenligneligt med det krav, der er beskrevet i den forelagte sag.

Endvidere er de danske regler om familiesammenføring som nævnt generelt strammet i perioden efter stand still-klausulernes ikrafttræden.

Regeringen vil på den baggrund afgive indlæg til støtte for det synspunkt, at stand still-klausulen i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen ikke til-

lægger tyrkiske statsborgere, der udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, en ret til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer, at spørgsmålet om meddelelse af familiesammenføring udelukkende afhænger af lovgivningen i den pågældende medlemsstat, at stand stillklausulerne ikke hindrer, at medlemsstaterne vedtager nye begrænsninger vedrørende herboende tyrkiske statsborgeres adgang til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer, og at den herboende tyrkiske statsborgers status som selvstændig erhvervsdrivende (eller som arbejdstager) ikke kan antages at have betydning for spørgsmålet om familiesammenføring.