



NOTAT

Dato: 26. august 2011
Kontor: Kontrol- og Analyse-
kontoret
J.nr.: 11/57974
Sagsbeh.: MOE

Notat til Europaudvalget om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag, C-221/11, Demirkan

1. Indledning

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg i Tyskland har præjudicielt forelagt EU-domstolen to spørgsmål om fortolkningen af artikel 41, stk. 1 i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet (herefter tillægsprotokollen). Spørgsmålene drejer sig om, hvorvidt begrebet fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser (modtagelse af en tjenesteydelse). Såfremt ovenstående spørgsmål besvares bekræftende, spørger den forelæggende ret endvidere om den associeringsretlige beskyttelse af den passive frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også omfatter tyrkiske statsborgere, der ikke vil indrejse og opholde sig i tre måneder for at modtage en konkret tjenesteydelse, men derimod indrejse med det formål at besøge slægtninge, og som påberåber sig muligheden for at modtage tjenesteydelser i den forbindelse.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstilling

Sagsøgeren i sagen er en tyrkisk statsborger, der sammen med sin moder i begyndelsen af 2007 søgte om visum med henblik på at besøge sin stedfader, der er bosiddende i Tyskland. Sagsøger og sagsøgers moder blev meddelt afslag på visum den 5. oktober 2007, hvilket de påklagede. Sagsøgers moder er efterfølgende blevet meddelt visum med henblik på familiesammenføring med sin tyske ægtefælle. Den tyske Verwaltungsgericht har den 22. oktober 2009 afvist sagsøgers principale påstand om, at hun havde ret til visumfri indrejse, og at de tyske myndigheder subsidiært var forpligtet til at udstede et besøgsvisum til hende.

Sagsøger anfører, at hun har et associeringsretligt krav på visumfri indrejse og gør i den forbindelse gældende, at stand still-klausulen i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen ikke kun omfatter den aktive frie udveksling af tjenesteydelser, men at beskyttelsesområdet for forbuddet med foranstaltninger, der medfører forringelser, også omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser og dermed også omfatter det besøgsophold, som sagsøger har ansøgt om. Sagsøger påberåber sig, at blot selve muligheden for at modtage tjenesteydelser, er omfattet af anvendelsesområdet for stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.

Den forelæggende ret spørger på den baggrund EU-Domstolen, om den passive frie udveksling af tjenesteydelser er omfattet af stand still-klausulens anvendelsesområde. I bekræftende fald spørges om, hvorvidt en sådan associeringsretlig beskyttelse af den passive frie udveksling af tjenesteydelser også omfatter tyrkiske statsborgere, der ikke vil indrejse på en medlemsstats område og opholde sig dér i op til tre måneder med henblik på at modtage en konkret tjenesteydelse, men derimod for at besøge slægtninge, og som påberåber sig blot selve muligheden for at modtage tjenesteydelser på medlemsstatens område.

Det centrale spørgsmål i sagen er således, om begrebet fri udveksling af tjenesteydelser også omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser, samt – såfremt dette er tilfældet – om tyrkiske statsborgere, der ønsker indrejse og ophold i op til tre måneder med henblik på familiebesøg i et af Schengenlandene, skal anses for modtagere af tjenesteydelser, og således vil være fritaget for visum efter tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.

Det følger af udlændingelovens § 3 a, at alle udlændinge, der ikke er fritaget for visum i medfør af udlændingelovens § 3, jf. § 39, stk. 2, skal have visum for at indrejse og opholdesig her i landet. Tyrkiske statsborgere er således visumpligtige ved indrejse i Danmark.

Det følger af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, at de kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser.

Artikel 41, stk. 1, indrømmer ikke tyrkiske statsborgere nogen selvstændig opholdsret eller ret til indrejse til en medlemsstats område. Stand still-klausulen forbyder imidlertid indførelse af nye foranstaltninger, som underkaster udøvelse af den beskyttede fri udveksling af tjenesteydelser i en medlemsstat betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat.

3. EU-domstolens retspraksis

EU-Domstolen har i Soysal-dommen (C-228/06) af 19. februar 2009 vedrørende fortolkningen af tillægsprotokollen fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere efter tillægsprotokollens ikrafttræden den 1. januar 1973 indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere en tjenesteydelse for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, når et sådant visum ikke var påkrævet på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden. Den aktive frie udveksling af tjenesteydelser er således omfattet af stand still-klausulens anvendelsesområde.

EU-Domstolen har imidlertid ikke tidligere taget stilling til, hvorvidt artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen også omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser, det vil sige modtagelsen af en tjenesteydelse.

4. Regeringens retlige stillingtagen og sagens betydning for dansk ret

Sagen anses for væsentlig, da den vedrører fortolkningen af stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, samt spørgsmålet om visumfrihed for tyrkiske statsborgere med

henblik på familiebesøg, der påberåber sig alene selve muligheden for at modtage tjenesteydelser på medlemsstatens område.

Såfremt spørgsmålene besvares bekræftende, er det vurderingen, at visumpligten i praksis ikke vil kunne opretholdes over for tyrkiske statsborgere.

Det er regeringens opfattelse, at forbuddet mod indførelse af nye begrænsninger, som følger af standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser (modtagelse af tjenesteydelser), men alene omfatter den aktive frie udveksling af tjenesteydelser (levering af tjenesteydelser).

Det bemærkes hertil, at tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes arbejdstagere ikke har ret til fri bevægelighed inden for Den Europæiske Union, men kan kun påberåbe sig bestemte rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område, jf. dom af 18. juli 2007 i sag C-325/05, Derin.

Såfremt Domstolen måtte komme frem til, at standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for nye begrænsninger, som hindrer tyrkiske statsborgeres mulighed for at modtage tjenesteydelser i en EU-medlemsstat, er det endvidere regeringens opfattelse, at det i så fald begrænset til indrejse og ophold med det økonomiske formål at modtage en tjenesteydelse. Et besøgsophold er efter regeringens opfattelse ikke omfattet, idet modtagelsen af en tjenesteydelse alene kan betragtes som en sekundær følge af et sådant ophold.

Den danske regering vil på den baggrund afgive indlæg til støtte for det synspunkt, at standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, alene finder anvendelse på den aktive frie udveksling af tjenesteydelser.