



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 18. februar 2013
Kontor: EU-ret
Sagsbeh: MEI
Sagsnr.: 2013-6140-0379
Dok.: 674475

Notat til Europaudvalget og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-513/12, Ayalti

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 og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 samt fortolkningen af direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (familiesammenføringsdirektivet).

Sagen vedrører de såkaldte stand still-klausuler i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

Den forelæggende ret spørger bl.a., om artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet og/eller artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er til hinder for en ordning i national ret, der først blev indført efter de nævnte bestemmelser trådte i kraft, og hvorefter første indrejse for et familiemedlem til en tyrkisk statsborger, der er omfattet af artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 betinges af, at familiemedlemmet inden indrejsen 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 meddeles afslag på visum med henblik på familiesammenføring med sin i Tyskland bosiddende tyrkiske ægtefælle under henvisning til, at hun ikke har godt-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

gjort, at hun er i stand til at kommunikere på elementært tysk, hvilket er en betingelse for familiesammenføring i henhold til tysk lovgivning.

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, som medfører, at Tyrkiet og EU-medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler herom.

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 og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

Det følger bl.a. af artikel 6, stk. 1, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, at tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, har ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse.

Det må på baggrund af forelæggelseskendelsen lægges til grund, at sagsøgers ægtefælle er omfattet af artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, idet han efter det oplyste har haft lovlig beskæftigelse i et år hos samme arbejdsgiver.

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 artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er, at denne 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.

EU-Domstolen har i sag C-242/06, T. Sahin, præmis 64, og sag 92/07, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 49, præciseret, at artikel 41, stk. 1, og artikel 13 er til hinder for, at der vedtages helt nye restriktioner med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved første indrejse på den pågældende medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af arbejdskraftens og tjenesteydelseernes frie bevægelighed eller etableringsretten.

I de forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m. fl., præmis 84, har EU-Domstolen fastslået, at artikel 13 alene gælder til fordel for en tyrkisk statsborger, hvis han har iagttaget reglerne i værtsmedlemsstaten vedrørende indrejse, ophold og i givet fald arbejde, og hvis han befinder sig lovligt på nævnte medlemsstats område.

EU-Domstolen har desuden i den ovenfor nævnte sag 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 i samme præmis, 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, iføl-

ge 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. præmis 74.

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 og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse i en situation som den beskrevne.

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 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.

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.

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 tillægsprotokollen til Associeringsaftalen og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 ikke tillægger vandrende tyrkiske arbejdstagere 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 still-klausulerne 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 arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende ikke kan antages at have betydning for spørgsmålet om familiesammenføring.