



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 17. september 2014
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Sanne A. Edmonson
Sagsnr.: 2013-6140-0442
Dok.: 1247301

Notat
om
EU-Domstolens dom i sagen C-138/13, Dogan

1. Indledning

EU-Domstolen har den 10. juli 2014 afsagt dom i en sag vedrørende rækkevidden af stand still-klausulen i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet set i forhold til nationale betingelser for familiesammenføring (Dogan-sagen).

Det er første gang, at EU-Domstolen har taget stilling til en konkret sag, der vedrører stand still-klausulens anvendelse i forhold til materielle betingelser for familiesammenføring ved første indrejse i en situation, hvor en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger med ophold i en medlemsstat ønsker familiesammenføring med et familiemedlem, der ikke selv er eller agter at være økonomisk aktiv.

I lyset af dommen i Dogan-sagen blev det besluttet midlertidigt at berostille et mindre antal ansøgninger om familiesammenføring med herboende tyrkiske statsborgere på Justitsministeriets vurdering af dommens eventuelle betydning for den hidtidige danske retsopfattelse.

2. Associeringsaftalekomplekset

Den 12. september 1963 undertegnede 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.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

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 etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som medfører, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter tillægsprotokollens ikrafttræden må indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Danmark den 1. januar 1973, hvor Danmark blev medlem af EF.

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indeholder i artikel 13 en stand still-klausul vedrørende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som medfører, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af afgørelsen 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.

3. Sagens faktiske omstændigheder

Sagen vedrører en tyrkisk statsborger, Naime Dogan, der to gange i 2011 af Tysklands ambassade i Ankara blev meddelt afslag på visum med henblik på familiesammenføring med sin i Tyskland bosiddende tyrkiske ægtefælle, Seydi Dogan. Seydi Dogan havde boet i Tyskland siden 1998, havde tidsbegrænset opholdstilladelse og ledede et anpartsselskab, som han ejede majoriteten af.

Naime Dogans første ansøgning om visum med henblik på familiesammenføring omfattede hende selv og to af hendes børn. Det var efter tysk ret bl.a. en betingelse for ægtefællesammenføring, at ansøgeren var i stand til som minimum at udtrykke sig på elementært niveau på tysk svarende til niveau A 1 i Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog. Vedlagt ansøgningen var bl.a. et bevis for bestået sprogprøve på niveau A 1, ifølge hvilket hun havde bestået prøven med 62 af 100 point. Ambassaden afslog imidlertid ansøgningen på grund af manglende godtgørelse af tyskkundskaber, da hun efter ambassadens opfattelse havde bestået prøven ved at sætte tilfældige krydser ved svarene i et multiple choice-spørgeskema og ved at lære tre standardsætninger udenad. Den anden ansøgning om visum

med henblik på familiesammenføring omfattede alene Naime Dogan og blev også afslået af ambassaden.

Ambassaden genoptog efter anmodning sagens behandling og erstattede i 2012 sit seneste afslag på visum med henblik på familiesammenføring med et afslag, der ligeledes var begrundet i, at Naime Dogan ikke havde de nødvendige sprogkunderskaber, idet hun var analfabet.

Naime Dogan indbragte ambassadens afgørelse fra 2012 for Berlins forvaltningsdomstol, som anmodede EU-Domstolen om at svare på, 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 inden indrejsen godtgør at være i stand til at udtrykke sig på elementært niveau på tysk.

Den forelæggende ret anmodede endvidere EU-Domstolen om at svare på, om familiesammenføringsdirektivets¹ artikel 7, stk. 2, 1. pkt., er til hinder for en national ordning som den, der er beskrevet i det første spørgsmål.

Det bemærkes, at Danmark ikke er bundet af familiesammenføringsdirektivet, der er omfattet af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender. Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet, tillægsprotokollen hertil samt afgørelse nr. 1/80 er derimod ikke omfattet af det retlige forbehold.

4. EU-Domstolens bemærkninger

EU-Domstolen henviser indledningsvis til fast retspraksis vedrørende stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, hvoraf det bl.a. følger, at bestemmelsen er til hinder for, at der fra tillægsprotokollens ikrafttrædelse vedtages nye restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser på det nationale område, herunder restriktioner 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, jf. præmis 27.

¹ Rådets direktiv af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (2003/86/EF)

EU-Domstolen henviser endvidere til, at det ifølge retspraksis, uanset om det er i forhold til etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, kun er i forbindelse med udøvelsen af en erhvervsaktivitet, at stand still-klausulen kan vedrøre betingelserne for tyrkiske statsborgeres indrejse og ophold på medlemsstaternes område, jf. dommens præmis 28.

I dommens præmis 29 konstaterer EU-Domstolen, at det er ubestridt, at den omhandlede tyske betingelse om tyske sprogkunders på elementært niveau ved ansøgning om visum med henblik på familiesammenføring er indført efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse i forhold til Tyskland den 1. januar 1973, og at den indebærer betingelser for indrejse med henblik på familiesammenføring for ægtefæller til udlændinge, der er bosiddende i Tyskland, som er strengere end dem, der tidligere fandt anvendelse, således at den gør familiesammenføring vanskeligere.

EU-Domstolen fastslår på baggrund af forelæggelseskendelsens oplysninger om, at Naime Dogan ikke ønsker indrejse i Tyskland for dér at udøve den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden, men for at udøve et familieliv med sin ægtefælle, samt om, at hendes ægtefælle, Seydi Dogan, er selvstændig erhvervsdrivende i Tyskland og derfor omfattet af princippet om etableringsfriheden, at betingelsen om tyskkunders på elementært niveau ved ansøgning om visum med henblik på familiesammenføring skal analyseres under hensyn til Seydi Dogans udøvelse af etableringsfriheden, jf. præmis 30-32.

EU-Domstolen undersøger derfor, om indførelse af ny lovgivning inden for familiesammenføring, som fastsætter betingelser for den første indrejse, som foretages af ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i en medlemsstat, som er strengere end dem, som fandt anvendelse på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttrædelse, kan udgøre en ny restriktion for tyrkiske statsborgeres etableringsfrihed som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, jf. præmis 33.

EU-Domstolen bemærker i præmis 34, at EU-Domstolen har fastslået, at familiesammenføring udgør et uundværligt middel til at muliggøre et familieliv for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til arbejdsmarkedet i medlemsstaterne og bidrager til at forbedre kvaliteten af deres ophold og deres integration. En tyrkisk statsborgers beslutning om at etablere sig i en medlemsstat for varigt at udøve erhvervsvirksomhed dér kan således påvirkes negativt, hvis denne medlemsstats lovgivning vanskeliggør eller umuliggør familiesammenføring, således at den tyrkiske statsborger i givet fald kan

se sig nødsaget til at vælge mellem sin virksomhed i medlemsstaten og sit familieliv i Tyrkiet, jf. præmis 35.

I præmis 36 fastslår EU-Domstolen, at den omhandlede tyske lovgivning udgør en ny restriktion som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, idet lovgivningen gør familiesammenføring vanskeligere ved at fastsætte betingelser for den første indrejse til Tyskland for ægtefæller til tyrkiske statsborgere, som er strengere end dem, der fandt anvendelse på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden. En sådan ny restriktion er forbudt, *medmindre* den 1) er begrundet i et tvingende alment hensyn, 2) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og 3) ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, jf. præmis 37.

EU-Domstolen konkluderer dernæst, at selv om det antages, at de grunde, som den tyske regering har anført, nemlig at modvirke indgåelse af tvangsægteskaber og fremme integration, kan udgøre tvingende almene hensyn, går en national bestemmelse som den omhandlede imidlertid videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, for så vidt som manglende godtgørelse af at have erhvervet tilstrækkelige sprogkunderskaber automatisk medfører, at der gives afslag på ansøgningen om familiesammenføring, uden at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, jf. præmis 38.

EU-Domstolen besvarer i præmis 39 på baggrund af ovenstående betragtninger den forelæggende rets første spørgsmål med, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsens stand stillklausul er til hinder for en foranstaltning i national ret, som er blevet indført efter tillægsprotokollens ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og hvorefter ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i den nævnte medlemsstat, som ønsker at rejse ind på denne medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, forud for indrejsen skal godtgøre, at de har erhvervet et elementært kendskab til denne medlemsstats officielle sprog.

Henset til svaret på den forelæggende rets første spørgsmål finder EU-Domstolen ikke anledning til at behandle det andet spørgsmål om familiesammenføringsdirektivet, jf. præmis 40.

5. Hittidig dansk retsopfattelse af anvendelsesområdet for stand still-klausulerne

Danmark har på baggrund af Associeringsaftalens formål og EU-Domstolens retspraksis haft den opfattelse, at Associeringsaftalekomplekset ikke omfatter herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere (dvs. arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende) adgang til familiesammenføring. Stand still-klausulen i tillægsprotokollen har efter dansk opfattelse følgelig ikke omfattet betingelserne for første indrejse for familiedømmer til tyrkiske statsborgere, der udøver deres etableringsfrihed i Danmark. Det samme gælder, hvad angår stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 vedrørende tyrkiske statsborgere, der i Danmark er økonomisk aktive som arbejdstagere.

Grundlaget for den hittidige danske retsopfattelse er følgende:

I sag C-325/05, *Derin*, fastslog EU-Domstolen således, 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. Familiesammenføring 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. Denne konklusion har Domstolen gentaget i sag C-451/11, *Dülger*, præmis 61.

I sag C-242/06, *T. Sahin*, udtalte EU-Domstolen, 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 forfølger samme formål, 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. En konklusion som blev gentaget i sag C-256/11, *Dereci m.fl.*, hvor EU-Domstolen i dommens præmis 94 bl.a. udtalte, at stand still-forpligtelserne i de to klausuler 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.

Af EU-Domstolens retspraksis vedrørende persongruppen for stand stillforpligtelsernes anvendelse, følger det bl.a. – jf. dommene i de forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m.fl., præmis 62, samt dom i sag C-16/05, Tum og Dari, præmis 52 – at stand still-klausulen i tillægsprotokollen ikke i sig selv kan tillægge en tyrkisk statsborger en ret til at etablere sig eller en opholdsret direkte på grundlag af EU-retten. Stand still-klausulen finder imidlertid anvendelse på lovgivning, der vedrører første indrejse for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af en økonomisk frihed, jf. Tum og Dari-dommens præmis 69, og sag C-242/06, Sahin, præmis 64, og sag 92/07, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 49.

Efter hidtidig dansk opfattelse har stand still-klausulerne således ikke været til hinder for, at der kan vedtages nye og skærpede betingelser for adgangen til familiesammenføring for ægtefæller – der ikke agter at være økonomisk aktive – til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere², da sådanne betingelser ikke vedrører den første indrejse for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af en økonomisk frihed.

6. Udlændingeloven

Udlændingeloven indeholder i dag en række betingelser for tredjelandsstatsborgeres familiesammenføring med ægtefælle/samlever og børn, jf. lovens § 9. Der er tale om betingelser af forskelligartet karakter, som stiller krav både vedrørende den herboende person og den person, der ansøger om opholdstilladelse, og i visse tilfælde endvidere til familien som sådan.

For så vidt angår udlændingelovens betingelser om ægtefællesammenføring kan det nævnes, at den herboende person – bortset fra nordiske statsborgere – skal have opholdstilladelse som flygtning eller som udgangspunkt have haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mere end de sidste 3 år og være over 24 år. Den herboende skal som udgangspunkt stille økonomisk sikkerhed og må ikke de seneste 3 år forud for ansøgningen have modtaget kontanthjælp mv. Endvidere må den herboende som udgangspunkt heller ikke, i tiden indtil ansøgeren opnår tidsubegrænset opholdstil-

² Jf. herved det tidligere Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 7. april 2011 om fortolkning af stand still-klausulerne i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen samt artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til associeringsaftalen, jf. Associeringsaftalen af 12. september 1963 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet.

ladelse, modtage kontanthjælp mv. Den herboende må som udgangspunkt ikke være straffet i nærmere angivet omfang eller have forfalden gæld til det offentlige og skal råde over en bolig af rimelig størrelse, have bestået Prøve i Dansk 1 og have været under uddannelse eller i beskæftigelse i mindst 3 år inden for de seneste 5 år forud for ansøgningen og fortsat være under uddannelse eller tilknyttet arbejdsmarkedet. Den person, der ansøger om opholdstilladelse, skal som udgangspunkt være over 24 år og bestå en danskprøve som betingelse for fortsat ophold, jf. nedenfor. Endvidere kan nævnes, at begge parter skal underskrive en integrationserklæring, at parrets samlede tilknytning til Danmark normalt skal være større end tilknytningen til et andet land, og at det ikke må kunne anses for tvivlsomt, at ægteskabet/samlivet er indgået/etableret efter begge parters eget ønske.

For så vidt angår familiesammenføring med børn kan nævnes, at den herboende person – bortset fra nordiske statsborgere – skal have opholdstilladelse som flygtning eller som udgangspunkt have tidsubegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold. Den herboende må som udgangspunkt ikke være straffet på nærmere angiven måde for forhold begået mod et barn. Barnet skal som udgangspunkt være under 15 år og skal – hvis den anden forælder bor i hjemlandet, ansøgningen først indgives senere end 2 år efter, at familiesammenføring er mulig, og barnet er fyldt 8 år – have mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration. Hvis væsentlige hensyn taler for det, kan opholdstilladelse betinges af, at den herboende ikke modtager kontanthjælp mv., indtil barnet får tidsubegrænset opholdstilladelse, og at den herboende råder over sin egen bolig af rimelig størrelse. Opholdstilladelse kan ikke gives, hvis det åbenbart vil stride mod barnets tarv.

De nævnte betingelser indeholder – bortset fra kravet om underskrivelse af en integrationserklæring – en undtagelsesmulighed, således at det undlades at stille betingelsen, hvis der foreligger ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed. Endvidere følger det af udlændingelovens § 9 c, at der kan gives opholdstilladelse, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis ansøgeren er under 18 år, hensynet til barnets tarv taler derfor. Medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og barnets tarv, taler derimod, betinges en sådan opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning af de øvrige i § 9 nævnte betingelser.

På tidspunktet for ikrafttræden for Danmark af tillægsprotokollen og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, henholdsvis den 1. januar 1973 og den 1. december 1980, fandtes der kun enkelte betingelser for familiesammenføring i den danske udlændingelovgivning. De betingelser, der i dag findes i den danske udlændingelov, er således at betragte som nye og strengere betingelser i associeringsaftalens forstand. Det gælder alle betingelserne, bortset fra det gældende krav om, at opholdstilladelse til et barn kan betinges af, at den herboende råder over sin egen bolig af rimelig størrelse, hvis væsentlige hensyn taler for det. Efter § 25, stk. 2, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark var opholdstilladelse til et mindreårigt barn betinget af, at familien råder over en passende bolig, og der var ikke anført undtagelser til kravet. Den gældende regel om boligkravet, der kan stilles i forbindelse med sager om familiesammenføring til børn, er således lempeligere end den nævnte tidligere regel.

Som nævnt ovenfor gælder der også efter de danske familiesammenføringsbetingelser et krav om, at ansøgeren skal bestå en sprogprøve. Efter den danske regel betinges ægtefællesammenføring af, at ansøgeren, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod, består en prøve i dansk på A1-niveau eller højere niveau senest 6 måneder fra ansøgerens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgeren allerede har opholdstilladelse her i landet, fra meddelelsen af opholdstilladelsen som ægtefællesammenført, jf. udlændingelovens § 9, stk. 30. Hvis udlændingen har aflagt, men ikke bestået, prøven inden 6 måneder, kan omprøve dog finde sted indtil 3 måneder efter udløbet af fristen på 6 måneder.

Kravet om bestået danskprøve som betingelse for fortsat ophold som ægtefællesammenført blev indført ved lov nr. 418 af 12. maj 2012. Ved samme lov blev den tidligere indvandringsprøve afskaffet. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at mens indvandringsprøven alene gav et billede af en udlændings kundskaber og sproglige evner forud for meddelelse af opholdstilladelse, ønskedes med kravet om bestået danskprøve som betingelse for fortsat ophold at sikre, at den enkelte (der har adgang til vederlagsfri danskuddannelse efter integrationsloven og lov om dansk uddannelse til voksne udlændinge m.fl.) gør en aktiv indsats for egen integration efter meddelelse af opholdstilladelse.

7. Tysklands opfølgning på dommen

Justitsministeriet har i forbindelse med ministeriets analyse af dommen været i kontakt med de tyske myndigheder om, hvilke ændringer Tyskland har foretaget i forlængelse af dommen.

Tyskland har oplyst, at sprogkravet opretholdes i sager om udstedelse af visum med henblik på ægtefællesammenføring med en i Tyskland bosiddende tyrkisk ægtefælle, der er omfattet af Associeringsaftalen, men at kravet – som noget nyt – frafalder, hvis der i den konkrete sag foreligger dokumentation for særlige omstændigheder, der begrundet en undtagelse fra sprogkravet ("härtefallbegründenden Umstanden"). Sådanne særlige omstændigheder foreligger efter det oplyste, når det ikke med rimelighed kan forlanges af den udenlandske ægtefælle, at denne forud for indrejsen træffer foranstaltninger med henblik på erhvervelse af basalt kendskab til det tyske sprog, eller det trods seriøse forsøg herpå over en periode af et år ikke er lykkedes denne at opnå det fornødne sprogniveau.

8. Vurdering af dommens betydning for den danske retsopfattelse

8.1. Vurdering af dommens betydning for stand still-klausulernes anvendelsesområde

EU-Domstolen har med dommen fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at stand still-klausulen i denne bestemmelse er til hinder for en foranstaltning i national ret, som er blevet indført efter tillægsprotokollens ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og hvorefter ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i den nævnte medlemsstat, som ønsker at rejse ind på denne medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, forud for indrejsen skal godtgøre, at de har erhvervet et elementært kendskab til denne medlemsstats officielle sprog, jf. dommens præmis 39. Af dommens præmis 38 fremgår, at Domstolen herved lagde vægt på, at manglende godtgørelse af at have erhvervet tilstrækkelige sprogkundskaber automatisk medfører, at der gives afslag på ansøgningen om familiesammenføring, uden at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde.

Denne fortolkning af stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, betyder, at den hidtidige danske retsopfattelse, hvorefter anvendelsesområdet for stand still-klausulerne ikke anses for at omfatte betingelser

for adgang til familiesammenføring for ægtefæller mv. til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, ikke kan opretholdes.

Det bemærkes i den forbindelse, at selv om den konkrete sag vedrørte en afgørelse om *visum* med henblik på familiesammenføring, var der tale om en materiel betingelse for familiesammenføring efter tysk ret. Dommen må derfor anses at finde anvendelse på materielle betingelser for familiesammenføring, herunder for tredjelandsstatsborgere, der allerede lovligt opholder sig i Danmark.

Som nævnt under pkt. 5 har EU-Domstolen 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 forfølger samme formål og analogt omfatter enhver ny hindring for udøvelsen af etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser eller arbejdskraftens frie bevægelighed.

Det må derfor antages, at dommens konklusion – selv om den konkret vedrører en tyrkisk *selvstændig erhvervsdrivende*, og EU-Domstolen, jf. dommens præmis 32, af den grund har analyseret det tyske sprogkravs overensstemmelse med stand still-klausulen til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, under hensyn til den pågældende tyrkiske statsborgers udøvelse af etableringsfriheden – ville have været den samme, hvis der havde været tale om en tyrkisk *arbejdstager*, og EU-Domstolen således skulle have vurderet sprogkravets overensstemmelse med stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at det af dommen må udledes, at ikke alene stand still-klausulen i tillægsprotokollen, men også stand still-klausulen i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at de *kan* være til hinder for nye og skærpede betingelser for tyrkiske statsborgeres adgang til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer, jf. pkt. 8.2.

Det er Justitsministeriets vurdering, at dommen må antages at have den betydning, at betingelser for familiesammenføring i en situation, hvor en herboende økonomisk aktiv tyrkisk statsborger ønsker familiesammenføring med et familiemedlem, som ikke er økonomisk aktiv, er omfattet af stand still-klausulernes anvendelsesområde. Stand still-klausulernes anvendelsesområde kan således ikke alene antages at omfatte krav, der er sammenlignelige med det tyske sprogkrav, dvs. det danske sprogkrav, som

er indført efter stand still-klausulernes ikrafttræden, men må efter Justitsministeriets opfattelse også antages at omfatte øvrige betingelser for familiesammenføring, som er strengere end de betingelser, som fandt anvendelse på tidspunktet for stand still-klausulernes ikrafttræden, og som dermed udgør en ny restriktion, jf. dommens præmis 36.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at selv om dommen konkret vedrører ægtefællesammenføring, må det lægges til grund, at stand still-klausulerne omfatter betingelserne for herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgeres adgang til familiesammenføring generelt. Det bemærkes i den forbindelse, at EU-Domstolen i dommens præmis 34 og 35 anvender udtrykket ”familieliv”.

8.2. Vurdering af dommens betydning for udlændingelovens betingelser for familiesammenføring

8.2.1. Indledning

Som beskrevet i pkt. 8.1 er det Justitsministeriets vurdering, at dommen har den betydning, at stand still-klausulerne skal anses for at omfatte betingelserne for adgang til familiesammenføring for familiemedlemmer til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere således, at klausulerne kan være til hinder for, at der over for denne gruppe indføres nye restriktioner, som er strengere end dem, der fandt anvendelse på henholdsvis tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden for Danmark den 1. januar 1973 og ikrafttræden den 1. december 1980 af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

En ny og strengere restriktion er forbudt, *medmindre* den 1) er begrundet i et tvingende alment hensyn, 2) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og 3) ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, jf. dommens præmis 37. EU-Domstolen fastslår således, at der trods stand still-klausulerne alligevel kan indføres nye begrænsninger for familiesammenføring, hvis disse kan begrundes og er proportionale.

Samtlige familiesammenføringsbetingelser i udlændingeloven, som er strengere end de betingelser, der fandt anvendelse på tidspunktet for stand still-klausulens ikrafttræden, skal derfor vurderes i forhold til restriktionstesten i dommens præmis 37. Det bemærkes i den forbindelse, at EU-Domstolen i dommens præmis 38 antager, at de hensyn, som den tyske regering begrundede sproget med, nemlig at modvirke indgåelse af tvangsægteskaber og fremme integration, *kan* udgøre tvingende almene

hensyn, men at det tyske krav på grund af sin automatik uden hensyntagen til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, ikke var proportionalt.

8.2.2. Dommens betydning for familiesammenføringsbetingelserne i udlændingeloven

Det er som nævnt første gang, EU-Domstolen har taget stilling til en sag, der vedrører stand still-klausulens anvendelse i forhold til materielle betingelser for familiesammenføring i en situation, hvor en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger med ophold i en medlemsstat ønsker familiesammenføring med et familiemedlem, der ikke selv er eller agter at være økonomisk aktiv.

Dommen giver ikke nogen vejledning med hensyn til, hvordan restriktionstesten, jf. dommens præmis 37, nærmere skal udføres, herunder hvordan tvingende almene hensyn og proportionalitet ("egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål og går ikke videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål") nærmere skal vurderes. Dommen giver endvidere ikke nogen vejledning med hensyn til, hvad det vil sige, at manglende opfyldelse af en betingelse for familiesammenføring efter national ret "automatisk medfører, at der gives afslag på ansøgningen om familiesammenføring, uden at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde", jf. dommens præmis 38.

Det kan således ikke på baggrund af denne ene dom udledes, hvordan EU-Domstolen vil forholde sig til restriktionstesten set i relation til udlændingelovens meget forskelligartede betingelser for familiesammenføring. Justitsministeriet finder endvidere ikke at kunne hente vejledning herom i EU-Domstolens praksis om familiesammenføring i forbindelse med EU-borgernes fri bevægelighed, da vurderingen heraf sker på et grundlæggende forskelligt retsgrundlag (direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 20, 21, 45 og 49). Den nærmere rækkevidde af restriktionstesten, herunder proportionalitetsvurderingen, giver således anledning til tvivl.

På grund af den manglende vejledning i dommen finder Justitsministeriet det nærliggende at antage, at den restriktionstest, der skal foretages – navnlig henset til det grundlæggende forskellige retsgrundlag (jf. afsnittet ovenfor) – vil være sammenfaldende med den proportionalitetsvurdering, som skal foretages i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for familielivet, jf. herved også

præmis 64 i den ovennævnte dom i EU-Domstolens sag C-325/05, Derin, hvoraf fremgår, at familiesammenføring for en tyrkisk arbejdstager afhænger af en beslutning på grundlag af national ret med forbehold for kravet om grundlæggende rettigheder som dem, der bl.a. fremgår af Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

En sådan proportionalitetsvurdering som følge af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 er foretaget i forbindelse med gennemførelse af de enkelte familiesammenføringsbetingelser ved lov. Familiesammenføringsbetingelserne i udlændingeloven er således i forbindelse med lovgivningsprocessen ved deres indførelse vurderet at være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom modvirkning af tvangsægteskaber og integrationens fremme, er anset for egnede til at opnå de angivne formål og anset for at opfylde proportionalitetskravet.

Hertil kommer, at de enkelte familiesammenføringsbetingelser – bortset fra kravet om underskrivelse af en integrationserklæring ved ansøgning om ægtefællesammenføring – som beskrevet i pkt. 6 indeholder en undtagelsesmulighed, således at det undlades at stille betingelsen, hvis der foreligger ganske særlige grunde. Der skal således efter loven tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde. Særligt i forhold til integrationserklæringen bemærkes, at det forhold, at kravet om underskrivelse af en sådan erklæring ikke indeholder nogen undtagelsesmulighed, efter Justitsministeriets opfattelse ikke rejser spørgsmål i forhold til Dogandommen. Det skyldes, at kravet ikke kan anses for en restriktion, idet det vil kunne opfyldes af alle.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at dommen ikke giver grundlag for at antage, at udlændingelovens betingelser for familiesammenføring skal ændres, jf. særligt om danskprøvekravet nedenfor i pkt. 8.2.3.

Det tilføjes, at det fremgår af en kendelse fra Østre Landsret af 25. august 2014 vedrørende tre verserende sager mod Udlændingenævnet om familiesammenføring med børn efter udlændingelovens § 9, stk. 16 (kravet om vellykket integration), hvor den herboende forælder er en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger, at landsretten umiddelbart har vurderet, at der er behov for at stille præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen om forståelsen af Dogandommen.

8.2.3. Særligt om danskprøvekravet

Som det fremgår af pkt. 6, stilles det danske sprogkrav som betingelse for fortsat ophold, dvs. efter opholdstilladelsen er meddelt, og ikke forud for indrejsen, som det er tilfældet med det tyske krav. Hvis særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler imod, kan betingelsen fraviges.

Danskprøven er udformet som en mundtlig prøve, der tester prøvedeltagernes mundtlige færdigheder. Det er primært prøvedeltagernes lytteforståelse (prøvedeltagernes evne til at forstå mundtlige udsagn på dansk), der testes. Prøvedeltagernes produktive mundtlige kompetence (prøvedeltagernes evne til at producere mundtlige udsagn på dansk) bliver kun testet i begrænset omfang. Herudover er prøverne udformet således, at de ikke forudsætter læse- eller skrivefærdigheder.

Det er som nævnt Justitsministeriets vurdering, at familiesammenføringsbetingelserne, herunder danskprøvekravet, kan opretholdes. Det bemærkes i den forbindelse, at danskprøvekravet forfølger et tvingende alment hensyn – ansøgerens integration i Danmark – og må anses for egnet hertil, ligesom kravet navnlig på grund af prøvens karakter må betragtes som proportionalt. Hertil kommer, at det vurderes i det konkrete tilfælde, om særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler imod, at kravet stilles. Der er således ikke tale om en sådan ”automatik”, som det ifølge dommen er tilfældet med det tyske krav. Der henvises om sprogkravets formål, dispensationsadgangen og Danmarks internationale forpligtelser i forhold til sprogkravet til de almindelige bemærkninger i pkt. 1, 7.2 og 18 i lovforslag L 104 af 2. marts 2012.

8.3. Konklusion

Det er Justitsministeriets opfattelse, at dommen har den betydning, at standstill-klausulerne i Associeringsaftalekomplekset skal anses for at omfatte betingelserne for familiesammenføring for familiemedlemmer til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, således at klausulerne kan være til hinder for, at der vedtages nye restriktioner, som er strengere end dem, der fandt anvendelse på henholdsvis tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden for Danmark den 1. januar 1973 og ikrafttræden den 1. december 1980 af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, eller som på et senere tidspunkt har fundet anvendelse.

En ny og strengere restriktion er således forbudt, *medmindre* den 1) er begrundet i et tvingende alment hensyn, 2) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og 3) ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Den nærmere rækkevidde af denne restriktionstest kan imidlertid som nævnt give anledning til tvivl.

I forhold til betingelserne for familiesammenføring i den danske udlændingelov finder Justitsministeriet i mangel af yderligere vejledning fra EU-Domstolen om restriktionstesten i sager af den omhandlede karakter, at det er nærliggende at antage, at restriktionstesten vil være sammenfaldende med den proportionalitetsvurdering, som skal foretages i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. En sådan vurdering er foretaget i forbindelse med indførelsen af de enkelte familiesammenføringsbetingelser ved lov.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at dommen ikke giver grundlag for at antage, at udlændingelovens betingelser for familiesammenføring skal ændres. Ministeriet lægger herved vægt på, at familiesammenføringsbetingelserne i forbindelse med lovgivningsprocessen ved deres indførelse er vurderet dels at være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom modvirkning af tvangsægteskaber og integrationens fremme, dels at være egnede til at opnå de angivne formål og ikke gå videre end nødvendigt for at opnå disse formål. Ministeriet lægger endvidere vægt på, at betingelserne – med undtagelse af kravet om underskrivelse af en integrationserklæring ved ansøgning om ægtefællesammenføring – fraviges, hvis der foreligger ganske særlige grunde, sådan at der efter loven tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde.

Justitsministeriet vurderer således, at dommen ikke giver anledning til ændringer af udlændingelovens regler om familiesammenføring, og behandlingen af de sager, som midlertidigt blev sat i bero på Justitsministeriets vurdering af dommen, kan nu genoptages.