



FOLKETINGET

Europaudvalget

Referat

af 4. europaudvalgsmøde

Dato: onsdag den 28. august 2019
Tidspunkt: kl. 11.00
Sted: vær. 2-133

Til stede: Eva Kjer Hansen (V), formand, Lars Aslan Rasmussen (S), næstformand, Birgitte Vind (S), Henrik Møller (S), Rasmus Stoklund (S), Jens Rohde (RV), Ina Strøjer-Schmidt (SF), Søren Søndergaard (EL), Peder Hvelplund (EL), Rosa Lund (EL), Rasmus Nordqvist (ALT), Jan E. Jørgensen (V), Kim Valentin (V) og Pernille Vermund (NB).

Desuden deltog: udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye og justitsminister Nick Hækkerup.

Punkt 1. Samråd med udlændinge- og integrationsministeren og justitsministeren vedr. den præjudicielle afgørelse i sagen C-89/18 om familiesammenføring

EUU alm. del (182) – samrådsspørgsmål A

EUU alm. del (182) – samrådsspørgsmål B

EUU alm. del (17) – bilag 565 (notat om afgivelse af indlæg i sagen)

EUU alm. del (182) – bilag 119 (notat om afgivelse af dom i sagen)

Samrådsspørgsmål A

Stillet af Morten Messerschmidt (DF)

"Vil ministeren i forbindelse med den præjudicielle afgørelse i sagen C-89/18 om familiesammenføring oplyse: Hvilke konsekvenser dommen får for de under henvisning til tilknytningskravet afviste familiesammenføringsbegæringer af hhv. tyrkere og andre tredjelandsborgere? Hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser forudser ministeren i forlængelse af dommen?"

Samrådsspørgsmål B

Stillet af Morten Messerschmidt (DF)

"Vil ministeren i forbindelse med den præjudicielle afgørelse i sagen C89/18 om familiesammenføring oplyse, hvilke statsforfatningsretlige overvejelser dommen giver anledning til hos ministeren, især i relation til bestemthedskravet i grundlovens § 20?"

Morten Messerschmidt sagde i sin begrundelse for samrådsspørgsmålene, at dommen af den 10. juli handlede om forståelsen af Danmarks udlændingelovgivning og dens konsekvenser i forhold til de afslag, der var givet på familiesammenføringsbegæringer, og om at belyse de fremtidige konsekvenser for retspraksis og ændringer i dansk lov. Han havde også bedt justitsministeren om at komme med svar på overvejelserne om de forfatningsretlige implikationer, dels af hele setuppet med et associeringsråd, der kan vedtage bindende retsakter inden for udlændingepolitik, dels af at der tilsyneladende ikke var klarhed over, hvor Domstolen ville sende missiler – eller måske vejsidebomber – hen næste gang.

Udlændinge- og integrationsministeren: Den 10. juli afsagde EU-Domstolen den længe ventede dom i den danske præjudicielle sag om det nu ophævede danske tilknytningskrav ved ægtefællessammenføring. Og lad mig med det samme sige, at jeg godt kan forstå, at udvalget er meget optaget af dommen og af konsekvenserne af den. Det har jeg også selv været – både før og nu her efter folketingsvalget.

Jeg ved også, at den tidligere udlændinge- og integrationsminister løbende har været meget opmærksom på sagen, som har været højt prioriteret fra dansk side. Derfor har vi også hen over sommeren arbejdet ret intensivt på at få dommens konsekvenser klarlagt hurtigst muligt. Udvalget er blevet skriftligt orienteret om resultatet af analysen ved det notat, som blev oversendt i mandags. Jeg forestiller mig, at nogle af jer allerede har orienteret jer lidt i notatet – og at I ligesom jeg selv er lettede over, at det trods alt ikke er værre. At de bærende søjler i dansk udlændingepolitik stadig står.

Jeg synes, at det er helt naturligt at tage afsæt i det notat, jeg har oversendt ved besvarelsen af de samrådsspørgsmål, som udvalget har stillet.

Det første spørgsmål går – som jeg opfatter det – på, om der bliver mulighed for genoptagelse af sager om afslag på ægtefællessammenføring med såvel herboende tyrkiske statsborgere som med andre tredjelandssstatsborgere. Hovedkonklusionen i den juridiske analyse er, at dommen fastslår, at det har været i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser at anvende tilknytningskravet i sager om ægtefællessammenføring med herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere. Det gælder uanset nationaliteten på den tilrejsende ansøger, der har fået afslag på ægtefællessammenføring.

Dommen vurderes derimod ikke at have betydning for dem, der har søgt familiesammenføring med andre herboende tredjelandssstatsborgere eller danske statsborgere.

Og hvordan er juristerne så kommet frem til det? Den nærmere baggrund for analysens konklusioner fremgår af notatet, som udvalget har fået oversendt i mandags, men lad mig kort opsummere. Med dommen besvarer EU-Domstolen et fortolkningsspørgsmål, som Østre Landsret har stillet om en såkaldt stand still-klausul i associeringsaftalekomplekset. EU-Domstolen fastslår, at det nu ophævede tilknytningskrav har været i strid med denne klausul. Det hænger kort sagt sammen med, at der efter klausulens ikrafttræden i 1980 kun kan indføres nye regler,

der begrænser adgangen til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler, hvis de nye regler er begrundet i et såkaldt tvingende alment hensyn, og at det er proportionelt – dvs. at det er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end nødvendigt for at nå formålet.

EU-Domstolen har i dommen vurderet, at det nu ophævede tilknytningskrav udgjorde en ny begrænsning for den herboende tyrkiske statsborgers mulighed for at fortsætte med at bo og arbejde i Danmark. Og at denne begrænsning ikke var lovlig, fordi tilknytningskravet ifølge Domstolen ikke var egnet til at sikre virkeliggørelsen af kravets bagvedliggende formål om vellykket integration og effektiv styring af migrationsstrømme.

Dommen forholder sig kun til tilknytningskravets betydning i forhold til stand still-klausulen i associeringsaftalen. Dommen siger ikke noget om tilknytningskravets betydning i forhold til de grundlæggende rettigheder som f.eks. ret til respekt for familielivet i EU's charter eller i menneskerettighedskonventionen. Derfor er det vurderingen, at dommen ikke har betydning for dem, der har søgt familiesammenføring med andre herboende tredjelandsstatsborgere eller med danske statsborgere.

Dommen betyder, at det siden tilknytningskravets indførelse i 2000 vedvarende har været i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser efter associeringsaftalekomplekset at stille dette krav i sager om ægtefællesammenføring med herboende erhvervsaktive tyrkiske statsborgere.

Vi følger så op på dommen ved at sikre de berørte personer en mulighed for genoptagelse. Som der er redegjort mere detaljeret for i den skriftlige orientering af udvalget, vil genoptagelse skulle ske på udlændingemyndighedernes initiativ, hvis afslaget er meddelt i 2011 eller senere – dvs. de seneste 8 år. Vores opgørelser viser, at udlændingemyndighederne alene vil skulle tage kontakt til 138 ansøgere på eget initiativ. Om de 138 fortsat er i en situation, hvor det vil være relevant for dem med en ægtefællesammenføring med en tyrkisk statsborger, ved jeg ikke. Og jeg ved heller ikke, om de i givet fald vil kunne opfylde de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, f.eks. krav til bolig, bankgaranti m.v.

Hvad angår de sager, der er afgjort før 2011, kan genoptagelse ske efter ansøgning. Det skyldes, at man først i 2011 fik et nyt sagsbehandlingssystem, der gør det muligt entydigt at udfinde de sager, hvor den herboende er tyrker.

Besvarelse af det andet spørgsmål

I forhold til det andet spørgsmål om de lovgivningsmæssige konsekvenser er det – som det også fremgår af notatet – juristernes vurdering, at dommen umiddelbart ikke giver anledning til at ændre de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring. Det er jeg ret glad for at læse. Tilknytningskravet blev som bekendt ophævet den 1. juli 2018 og erstattet af et integrationskrav. Den begrundelse, der er anført i dommen, for, at tilknytningskravet må anses for at være

i strid med associeringsaftalen, vurderes ikke at kunne overføres på hverken integrationskravet eller de øvrige gældende betingelser for ægtefællesammenføring.

Som det også fremgår af notatet, giver dommen dog anledning til tvivl om, hvorvidt det integrationskrav, der gælder ved familiesammenføring med børn, er foreneligt med associeringsaftalen.

Den tvivl tager vi så heldigvis hånd om med et lovforslag, der blev sendt i høring fredag i sidste uge. Lovforslaget følger bl.a. op på den aftale, som Socialdemokratiet og den tidligere borgerlige regering samt Dansk Folkeparti indgik i år om nye regler om familiesammenføring med børn. Der er med andre ord tale om en regel, som vi allerede inden dommen var blevet enige om at lave om.

Til sidst vil jeg gerne understrege, at der ikke skal være tvivl om, at jeg er ærgerlig over, at vi har fået en dom, der går os imod. Det skyldes ikke mindst, at jeg sådan set har været glad for tilknytningskravet, der som bekendt blev indført af en socialdemokratisk minister for snart to årtier siden. Men som jeg sagde indledningsvis, kunne det have været meget værre. For på bundlinjen må dommens konsekvenser siges at være relativt begrænsede.

Her tænker jeg på, at tilknytningskravet kun vurderes at være underkendt i forhold til tyrkiske statsborgere, der som økonomisk aktive er omfattet af associeringsaftalen, og altså ikke andre nationaliteter. Det er vigtigt. Og at dommen ikke vurderes at have betydning for de øvrige eksisterende betingelser for ægtefællesammenføring, herunder integrationskravet,

Det betyder selvfølgelig ikke, at jeg kan garantere, at en international domstol ikke på et senere tidspunkt kan finde på at underkende nogle af de andre bestemmelser i udlændingeloven om ægtefællesammenføring. Det er jo desværre ikke første gang, at en international domstol ikke har været enig i vores vurdering af, at en bestemmelse i udlændingeloven er i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser, og det bliver nok heller ikke den sidste.

Men hvad jeg kan garantere er, at regeringen – hvis en sådan situation måtte opstå – vil tage hånd om situationen på en måde, der sikrer, at vi også fremadrettet kan have en retfærdig og realistisk udlændingepolitik i Danmark. En udlændingepolitik, hvor vi står vagt om de bærende søjler i den brede udlændingepolitik, så vi kan holde styr på tilstrømningen og bruge ressourcerne på at få de mennesker, der allerede opholder sig i Danmark, integreret bedst muligt.

I min optik er det gældende integrationskrav, som Socialdemokratiet, den tidligere borgerlige regering og Dansk Folkeparti blev enige om som led i reformen af ægtefællesammenføringsreglerne, der trådte i kraft den 1. juli 2018, netop udtryk for en sådan udlændingepolitik. For selv om integrationskravet i nogle situationer måske kan forekomme unødvendigt og rigtigt, så skal vi huske på, at vi med de her stramme, men også afbalancerede regler faktisk er i stand til at sikre, at integrationen lykkes – det må også være et formål. Derfor er jeg også særlig glad for, at denne dom ikke har betydning for integrationskravet.

Justitsministeren: Det er jo naturligt, at man i forbindelse med afsigelsen af en dom, der går os imod, kan overveje de nærmere forfatningsmæssige rammer for EU-Domstolens virke. Jeg hører selv til dem, som har været og stadig er uhyre kritisk over for Domstolens aktivistiske fortolkningsstil.

Jeg vil starte med konklusionen: Man kan synes mange ting om dommen, men forfatningsretlige overvejelser giver den faktisk ikke anledning til. Dommen rejser heller ikke spørgsmål i forhold til vores retsforbehold. Det gør den ikke, fordi dommen vedrører det såkaldte associeringsaftalekompleks mellem EU og Tyrkiet, som Danmark – i lighed med de øvrige medlemsstater – fuldt ud deltager i, og altså ikke har forbehold i forhold til. Den konklusion vil jeg selvfølgelig gerne uddybe.

Det vil jeg gøre ved indledningsvis at knytte et par mere generelle bemærkninger til grundlovens § 20 og det såkaldte bestemthedskrav, som spørgeren henviser til. Efter grundlovens § 20 kan beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder, ved lov i nærmere bestemt omfang – og det er de ord, man skal hæfte sig ved her – overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Det er grundlovens regulering. Den særlige procedure, som er beskrevet i grundlovens § 20, skal følges, når en international organisation overlades lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning i Danmark eller i øvrigt overlades andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder – inklusive beføjelsen til at indgå traktater med andre stater.

Iagtages den særlige procedure i grundlovens § 20, kan en international organisation udøve kompetence med samme retlige virkning som en dansk myndighed. Det er EU netop et eksempel på. Vi har altså taget noget af den kompetence, vi har i Danmark, efter fælles aftale med de andre lande og overladt det til EU.

Bestemthedskravet i grundlovens § 20

Det følger af grundlovens § 20, at suverænitet alene kan afgives ”i nærmere bestemt omfang”. Det er kendt som bestemthedskravet, som der er refereret til i spørgsmålet. Hvad ligger der så i ”nærmere bestemt omfang”? Det har Højesteret forholdt sig til i den såkaldte Maastrichtsag, hvor Højesteret udtalte, ”at udtrykket »i nærmere bestemt omfang« skal forstås sådan, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser, dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter.” Højesteret udtaler endvidere, ”at afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang, men at sagsområderne dog kan beskrives i rummelige kategorier. Det kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivl.”

Højesteret udtalte i sine præmisser – og det er vigtigt, for når Højesteret udtaler, at det er forståelsen af grundloven, har vi en autoritativ fortolkning af, hvad der ligger i det her – og Højesteret siger, ”at EF-Domstolen ved fortolkning af traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelseernes ordlyd, herunder traktatens formål, er ikke i strid med

de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder EF-Domstolens retsskabende virksomhed inden for traktatens rammer.”

Så for at opsummere: EU-Domstolens dom angår associeringsaftalekomplekset mellem EU og Tyrkiet og fortolkningen af det. Associeringsaftalekomplekset er ikke omfattet af retsforbeholdet. Danmark er derfor som medlem af EU fuldt ud omfattet af associeringsaftalekomplekset. I forhold til grundlovens § 20 og bestemthedskravet fandt Højesteret i Maastrichtsagen, at EU-Domstolens fortolkningsstil og retsskabende virksomhed inden for traktatens rammer er forenelig med grundlovens § 20.

Man kan som sagt synes mange ting om EU-Domstolens dom i sagen om tilknytningskravet, men forfatningsretlige overvejelser giver den ikke anledning til.

Morten Messerschmidt påpegede, at der i notatet fra Udlændinge- og Integrationsministeriet stod, at 138 sager skulle omgøres, men i forlængelse deraf stod der, at der var knap 2.000 sager. Af systemtekniske årsager skulle det i henhold til notatet ikke være muligt at identificere dem; det ville kræve en manuel gennemgang. Hvad var ministerens forventning til antallet af sager?

Han anså det for et problem, at EU-Domstolen kan afgøre, at en lov, Folketinget har vedtaget, ikke gælder. Talte Viggo Hørup netop ikke om ”intet over, intet ved siden af Folketinget”? Kunne ministeren bekræfte, at regeringen ville tage kontakt til de 138 familier for at tilskynde dem til at tage sagerne op igen? Var det en praksis, regeringen ville udbrede til andre områder også? Det skulle man måske passe lidt på med.

Havde man egentlig overvejet, om den afgørelse, som Udlændinge- og Integrationsministeriet traf i 2010, var lovlig? Hvor stor en rolle havde Genc-dommen spillet? Var tilknytningskravet ulovligt, eller blev det først med dommen fra 2014? Og kunne ministeren bekræfte, at skulle der falde dom ved Menneskerettighedsdomstolen, er det ikke af bindende karakter, hvorimod EU-Domstolens er overstatslig og dermed bindende? Kunne udvalget i øvrigt få et uddybende notat om, hvorvidt der verserede sager ved EU-Domstolen, der peger i retning af, at også børneområdet vil være under anfægtelse af EU-systemet?

Hvad angik den konkrete dom, fandt Morten Messerschmidt det interessant, at den forholder sig til EU, dengang det hed EF. Den formålsfortolkning, som EU-Domstolens sidenhen har anlagt, har Højesteret ikke haft anledning til at forholde sig til (og dermed ikke domme som Zambrano og Metock) – al den stund, at Maastrichtsagen handler om tiltrædelseslovens forenelighed med grundloven. Mente justitsministeren, at dommen fra 1992 skulle forstås sådan, at den er hævet over tid og sted, så en højesteretssag her 27 år senere ikke kan få et andet udfald? Justitsministeren slap let om sine forklaringer: Retsakten fra 1980 siger noget om arbejdstagere, men også om familiesammenførte, og først i 1993 trådte Maastrichttraktaten i kraft, og EU fik overdraget beføjelser på familiesammenføringsområdet. Hvordan kunne EU nedsætte

et associeringsråd, der kan træffe afgørelse på et område, som EU først får beføjelser til 13 år senere? Og så man på hjemmelsgrundlaget, Lissabontraktatens artikel 217, den gamle 238, var det interessant, at den ene af nye bestemmelser med Lissabontraktaten er artikel 216, ifølge hvilken disse aftaler med tredjelande og internationale organisationer er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne. Justitsministeren havde selv sagt, at Lissabontraktaten ikke er suverænitetsoverdragende, så derfor kunne man ikke støtte ret på den traktat i forhold til, at den skulle give nye beføjelser til EU. Så hvordan hang det sammen, at det skulle have bindende karakter, når det var blevet indføjet i EU-retten, uden at der var overdraget beføjelser?

Rasmus Nordqvist var overrasket over justitsministerens udsagn om, at EU-Domstolen skulle være aktivistisk. Mente han det? Og kunne udlændinge- og integrationsministerens fortælle noget om, hvorvidt der var sager på vej, der kunne rykke ved ministeriets vurdering? Eller ville ministeriet være proaktivt, så Danmark lever op til de gældende regler?

Jens Rohde mente, at udfaldet af dommen var forventeligt, når der hele tiden laves nationale regler, som skal udfordre de internationale. Gav ærgrelsen over, at dommen gik Danmark imod, anledning til overvejelser i regeringen om at holde sig på den pæne side som sikkerhed for, at de internationale aftaler overholdes? Kunne justitsministeren i øvrigt definere en aktivistisk domstol? Han appellerede til et velovervejede svar fra ministerens side.

Jan E. Jørgensen mente, at Morten Messerschmidt var langt ude i sin fremhævelse af Viggo Hørup. Hans slagord fra 1878 var rettet mod kongemagten og Landstinget. De var sidenhen blevet skamredet, for Landstinget er lukket, og kongehuset har ingen politisk indflydelse. Der er nogle sideordnet med Folketinget, fordi der er en tredeling af magten. Danmark er selvfølgelig forpligtet af de internationale aftaler, som Folketinget har indgået, og det er selvvalgt at være en del af EU.

Jan E. Jørgensen var i øvrigt enig med Jens Rohde i, at når man vil gå til kanten, sker det en gang imellem, at man går for langt. Kunne man ikke afholde sig fra at male fanden på væggen og give udtryk for, at EU nu ville smadre udlændingepolitikken? Som udlændingeordfører havde udlændinge- og integrationsministeren kaldt sagen en vejsidebombe under dansk udlændingepolitik. Den slags svulstige tale og forestillinger om, at 8.000 tyrkere vælter ind over grænserne, tænder op under en bekymring i befolkningen om, at Danmark ikke er herre i eget hus, når det gælder udlændingepolitikken.

Udlændinge- og integrationsministeren sagde til Jan E. Jørgensen, at han på et tidligere samråd i sagen ikke havde kunnet få et klart svar på, om sagen kunne have betydning for andet end de tyrkiske statsborgere, der var omfattet af associeringsaftalen – og om den dermed potentielt også kunne være af betydning for andre tredjelandsborgere og måske endda danske statsborgere. Der tegnede sig altså et billede af, at man kunne risikere at skulle give ret mange opholdstilladelser. Det var ministerens indtryk, at den tidligere regering dengang tog henstillingen fra Socialdemokratiet og ham selv som ordfører om at rydde skrivebordet alvorligt. Han

mente ikke, at han havde overdrevet den potentielle risiko. Han var ærgerlig over dommen, men glad for, at konsekvenserne af den ikke var så store.

Ministeren kunne bekræfte over for Morten Messerschmidt, at myndighederne pr. brev ville kontakte de 138 personer, der har fået afslag på ægtefællessammenføring. Det er i naturlig forlængelse af almindelig forvaltningsret. Danmark er forpligtet til at genoptage sagerne – og på myndighedernes initiativ. Helt lavpraktisk betød det, at man skulle kontakte disse personer, hvis det var muligt, uden uforholdsmæssigt store administrative byder. Sagsbehandlingssystemet fra 2011 gør det – modsat det tidligere system – muligt at adskille tyrkiske statsborgere fra andre nationaliteter. Man ville altså kun henvende sig til dem, der havde fået afslag på baggrund af tilknytningskravet fra 2011 og frem. Men reglen gjaldt faktisk fra 2000, så der havde været givet godt 1.800 afslag i perioden 2000-2011. For den periode var der ikke mulighed for at skille de tyrkiske statsborgere fra andre grupper – det ville kræve en uforholdsmæssig stor arbejdsbyrde. Det var tilmed mange år siden, så tidsperspektivet spillede også ind.

Ministeren opfordrede Morten Messerschmidt til at sende et skriftligt spørgsmål om afgørelsen fra Udlændinge- og Integrationsministeriet og Genc-dommens indflydelse. Om eventuelt verserende sager, der ville kunne føre til domme mod Danmark, sagde ministeren til Morten Messerschmidt og Rasmus Nordqvist, at man må betragte det som et vilkår, at en dansk tilslutning til aftaler og konventioner medfører, at internationale domstole løbende behandler sager, der vurderer, hvorvidt den danske udlændingelov overholder aftalerne. Der verserede aktuelt et par sager mod ministeriet, men dem kunne han ikke komme nærmere ind på. Ministeren frygtede dog ikke, at konkrete sager ville gå Danmark imod i forløbet. Det betød så også, at han ikke havde noget grundlag for at være proaktiv. Han havde altid ment, at Danmark skal overholde tiltrådte konventioner. Skal der vedtages ny lovgivning, er det vigtigt med juridiske vurderinger af, om at den er inden for rammerne af forpligtelserne. Den regel, der nu havde været under hammeren her, var fra 2000, da Karen Jespersen var indenrigsminister, og man havde administreret efter den frem til 2018. Den var altså ikke et udtryk for nogle nylige politiske ambitioner om at gå til kanten af konventionerne. Han havde betragtet reglen som rimelig naturlig. I forlængelse af dommen om, at 28-årsreglen var diskriminerende, havde man dog besluttet at indføre de nuværende integrationskrav. Ministeren var godt tilfreds med den nye og endnu bedre lovgivning.

Justitsministeren mente, at det måtte være klart for alle, at EU-Domstolen er aktivistisk. Han kunne svare ja til, at EU-Domstolen havde udvist retsskabende virksomhed, før Højesteret den 6. april 1998 gav sin fortolkning (Maastrichtsagen). Dassonville-dommen er et eksempel på, hvor langt den fri bevægelighed rækker. Domstolen siger, at alle foranstaltninger, der "aktuelt, potentielt, direkte eller indirekte kan hindre den fri bevægelighed, er i strid med EU-retten." Indtil da var der ingen, der vidste, at man ville anlægge den meget vidtgående fortolkning. Her var man tilbage i 1974, så når Højesteret i 1998 forholdt sig til spørgsmålet, var der rigelig dokumentation for det.

Han opfordrede de af medlemmerne, der spurgte til det aktivistiske ved EU-Domstolen, til at læse den nu afdøde professor i EU-ret Hjalte Rasmussen, hvis dr.jur-afhandling handlede om Domstolens aktivistiske fortolkningsstil. Da Ole Due stoppede som retspræsident ved Domstolen, sagde han – frit efter ministerens hukommelse – at han var mest stolt af, at EU-Domstolen havde sørget for den europæiske integration, nu der ikke var politisk vilje til at gøre det. Så man kunne lige så godt pakke diskussionen om, hvorvidt Domstolen er aktivistisk væk – det er den uden tvivl.

Morten Messerschmidt var inde på, om man kunne forestille sig, at Højesteret ville forholde sig anderledes til sagerne efter 1998. Det var ikke til at vide. Men da Højesteret forholdt sig til det i 1998 og sagde, at den beføjelse, der var overladt, også kunne rumme den aktivistiske virksomhed fra Domstolens side, stod man med en historik af betydelig aktivistisk virksomhed. Morten Messerschmidt ville også gerne vide, hvordan det lader sig gøre, at der bliver truffet afgørelser på et område, hvor der ikke er kompetence. Her måtte man fastholde systematikken: Man overlader kompetencer for, hvad forskellige EU-institutioner må gøre i et nærmere traktatbestemt omfang. Ser man på associeringsaftalen fra 1964, er den vedtaget med hjemmel i den gamle artikel 238: "Fællesskabet kan med et tredjeland, en sammenslutning af stater, en international organisation indgå aftaler, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler. Disse aftaler indgås af Rådet, der træffer afgørelser med enstemmighed efter at have indhentet udtalelser fra forsamlingen, såfremt disse aftaler indebærer ændringer i denne traktat, skal disse forud vedtages under anvendelse af den i artikel 236 fastsatte fremgangsmåde." I EU-systemet skal der peges på hjemmelstraktaten som grundlag. Derfor kan man søge tilbage i associeringsaftalen. Den blev vedtaget med hjemmel i den daværende artikel 238. Det relevante her var hjemlen til at indgå associeringsaftalen i artikel 238, som var kendt i Danmark på det tidspunkt, hvor man overdrog beføjelsen via tiltrædelsesloven.

Jan E. Jørgensen var uenig med udlændinge- og integrationsministeren i, at han ikke havde overdrevet. Men ministeren dækkede sig ind ved at tale om de potentielle virkninger af dommen. Når der debatteres EU, er det desværre ofte sådan, at skeptikere kommer med absolutte worst case-scenarier. Når man vil det europæiske samarbejde, skal man holde sig for god til fremsætte nogle vilde tal om, at sagen involverer 8.000 tyrkere – eller kalde den en vejsidebombe under udlændingepolitikken. Han opfordrede til at slå koldt vand i blodet, men dog holde skarpt øje. Det ville klæde ministeren at anerkende, at han havde overdrevet.

Søren Søndergaard sagde, det ikke var en hemmelighed, at Enhedslisten mente, at den danske familiesammenføringslovgivning er for stram, og ønskede en generel opblødning – men partiet gik ikke ind for forskelsbehandling. Hvordan havde udlændinge- og integrationsministeren det rent politisk med, at lovgivningen på grund af en EU-dom bliver tvunget i derhen, hvor der gælder særlige regler, hvis man kommer fra et bestemt tredjeland uden for EU? Ministeren sagde endda, at han var rigtig glad for, at dommen kun omfatter en lille gruppe fra et enkelt land.

Morten Messerschmidt påpegede, at udsagnet fra Viggo Hørup faldt, da Venstre lå i splittelse. Det første til opløsning af partiet få år efter. Han kvitterede over for udlændinge- og integrationsministeren for at modtage en skriftlig besvarelse. Han måtte derimod minde justitsministeren om Ajos-dommen ved Højesteret om en konkret retsakt, som EU mente, at Danmark skulle følge. Ifølge Højesteret er der en grænse for, hvor meget EU selv kan fortolke sine beføjelser.

I sine tidligere udsagn havde Morten Messerschmidt nok draget for hastige konklusioner om, at bare fordi der var hjemmel i artikel 238, gælder den også i dag. Den gamle artikel 238 omhandler rettigheder og pligter, men ministeren måtte da være enig i, at der er en afgrænsning for, hvilke rettigheder og pligter der er tale om. Man kunne f.eks. ikke forestille sig, at Associeringsrådet siger, at tyrkerne skal have ret til de alle de sociale rettigheder, som danskerne har. Det var altså relevant at finde ud af, om der på det tidspunkt, hvor retsakten blev vedtaget, var overdraget beføjelse til EU om at kunne vedtage regler på familiesammenføringsområdet. De-frenne-dommen siger klart, at der er udvidet beskyttelse på arbejdstagerområdet; det ville han ikke anfægte, men beføjelserne hvad angår familiesammenføringsregler overdrages først ved Maastrichttraktaten. Det ville ikke give mening at få et forbehold over for noget, der ikke var overdraget. Ikke mindst i lyset af seneste praksis ved Højesteret ville han bede ministeren om at tænke nøjere over sagerne. Så kunne de skrives ved.

Jens Rohde ville gerne have en definition på en aktivistisk domstol. Kunne der ikke være enighed om, at Hjalte Rasmussen var erklæret EU-modstander? Dr.jur. Claus Guldmann og EU-jurist Peter Vesterdorf havde adskillige gange tilbagevist påstanden om en aktivistisk domstol. Så når der fandtes arbejde, der dokumenterer, at Domstolen ikke er aktivistisk, kunne ministeren måske nøjes med at sige, at han så verden på en anden måde? Kunne han give tre eksempler på, at Domstolen har dømt uden udtrykkeligt grundlag i forordninger eller direktiver eller i mangel af disse så også uden at hjemmel i traktaten? Det er Domstolens opgave at tage udgangspunkt i traktaten, hvis ikke regler i forordninger og direktiver står meget klart. Han mente, at det var at udfylde sin rolle, mens ministeren mente, at Domstolen på den måde trådte udenfor. Jens Rohde mente, at det er farlig historiefortælling, der underminerer det europæiske samarbejde at sige, at Domstolen konstant underkender Danmark.

Rasmus Nordqvist spurgte, hvad det betød, at regeringen var kritisk over for den aktivistiske domstol. Domstolen medvirker til, at landene kan samarbejde og leve op til det samme regelsæt, så der ikke bare er lande, der kan efterleve direktiver og forordninger efter forgodtbefindende.

Pernille Vermund sagde, at der i befolkningen og i Folketinget var et bredt flertal for at begrænse migration fra særlig de muslimske lande. Mente udlændinge- og integrationsministeren, at lempeligere vilkår for tyrkiske statsborgere var i tråd med det ønske? Og med den høje andel af kriminelle blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske in mente, hvad var så justitsministerens vurdering af sikkerheden og friheden for danskerne? Hvis Danmark blev

tvunget til at give ophold til ikke bare de 138, men måske op til 2000 nye borgere fra et land, viser alle statistikker, at det vil medføre mere kriminalitet.

Udlændinge- og integrationsministeren svarede Pernille Vermund, at uden de nye regler for ægtefællesammenføring ville man have et stort problem, for efter dommen ville man ikke kunne administrere og sagsbehandle eftertilknytningskravet. Heldigvis havde man nu lavet nogle nye integrationskrav. Vurderingen var, at de ikke skulle ændres på grund af dommen. Men som en af dem, der sad med ved bordet, da reglerne blev ændret, erkendte ministeren, at baggrunden for den aktuelle dom ikke var en del af diskussionsgrundlaget, da man ændrede familiesammenføringsreglerne godt 1 år tidligere. Det var til gengæld en anden dom i en anden sag. Man kunne så sige, at det var mere held end forstand, at man var i den nuværende situation, men det var også værd at tage med. Også derfor havde han i sit samrådssvar glædet sig over, at man allerede havde håndteret de politiske udfordringer, der ellers ville have været opstået.

På Morten Messerschmidts spørgsmål fra tidligere om de eksisterende regler for familiesammenføring svarede han, at tilknytningskravet var en skønsmæssig vurdering, hvor man skulle veje flere forhold op imod hinanden og skønne, hvorvidt et par måtte have størst tilknytning til Danmark eller til et andet land. Det var faktisk lidt af det samme, som når man vurderer, om børn kan integreres i det danske samfund. En kendt sag om et barn, der havde fået afslag, var en af flere anledninger til, at man i 2018 indledte politiske forhandlinger om at fjerne integrationsvurderingen og erstatte med nogle klarere regler for, hvornår og hvordan man kan få udenlandske børn til Danmark. Han kunne ikke afvise, at den eksisterende lovgivning skulle gennemgås i forhold til dommen, men heldigvis var man i den situation, at man kunne vedtage ny lovgivning, som han var ret sikker på ikke strider mod konventionen.

Til Jan E. Jørgensen sagde ministeren, at han ikke mente at have overdrevet sagen. Det var på sin plads, at sagen var blevet taget meget alvorligt. Han havde også forstået det sådan, at den tidligere udlændinge- og integrationsminister tog det lige så alvorligt som Socialdemokratiet. Man var oprigtigt i tvivl om konsekvenserne ved et worst case-udfald. Det kom heldigvis ikke, men hvad hvis sagen – for at undgå at piske en europaskeptisk stemning op – ikke var blevet taget op – og den så var endt med det værst tænkelige udfald? Hvis et afgørende hjørne af udlændingeloven fremover skulle prøves ved en international domstol, ville han tillade sig at være på dupperne. Han var enig i den politiske hensigt fra Jan E. Jørgensen om ikke at male fanden på væggen uden grund, men han stod ved, at sagen var potentielt sprængfarlig. Det var derfor vigtigt, at regeringen og Folketinget gjorde, hvad den kunne, for at fremføre sin sag og forsvare sin lovgivning. Man fik en dom imod sig, men den havde heldigvis ikke så store konsekvenser, som han havde frygtet.

Det politiske svar på Søren Søndergaards politiske spørgsmål om forskelsbehandling var, at ministeren havde det fint med, at det kun var nogle tyrkiske statsborgere, der kan få genoptaget deres sager. De samfundsmæssige konsekvenser ved at skulle genoptage mange flere sager med risiko for mange flere familiesammenføringer, ville ikke være godt for det danske

samfund. Så han var tilfreds med, at det kun var 138, som man selv aktivt skulle henvende sig til.

Justitsministeren ville svare uddybende på Morten Messerschmidts spørgsmål. I Ajos-dommen fandt Domstolen, at national ret skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, og hvis det ikke er muligt at finde overensstemmelse på den måde, skal den nationale ret undlade at anvende den nationale bestemmelse, så EU-retten har forret. Ministeren fremhævede, at EU-rettens forrang i øvrigt også var et domstolsskabt princip. Højesteret, der fik spørgsmålet til bedømmelse fandt i midlertidig, "at det ikke fulgte af tiltrædelsesloven, som er den, Højesteret forholder sig til, at EU-rettens generelle principper skulle være umiddelbart anvendelige i Danmark, hvorfor Højesteret fandt, at dansk ret – her funktionærloven – havde forrang for EU-retten". Svaret på Morten Messerschmidts spørgsmål var, hvorvidt man kan vide, hvor Højesteret kommer til at trække grænsen fremover, måtte være nej.

Henvendt til Jens Rohde sagde ministeren, at han ikke kunne lide karaktermordet på Hjalte Rasmussen – at han kaldte ham EU-modstander. Det var han muligvis, men sagen var, at han skrev en afhandling, der opfyldte kvaliteterne for at gøre ham til dr.jur., hvori han beskrev Domstolens aktivistiske fortolkningsstil. Ministeren mente ikke, at EU-Domstolen hele tiden underkender Danmark. Det er godt med det forpligtende EU-samarbejde og en domstol, der kan vurdere principper og retsvister, men han var kritisk over for den aktivistiske fortolkning.

Han bad Pernille Vermund gentage sit spørgsmål.

Pernille Vermund gentog sit spørgsmål om konsekvenserne for sikkerheden af de omtalte familiesammenføringer, når man ved, at der er en massiv overrepræsentation af kriminelle blandt indvandrere fra Tyrkiet og deres efterkommere. Kunne udlændinge- og integrationsministeren, der sagde, at de nye regler var opstået ved held i uheld og ikke havde noget med dommen at gøre, garantere, at de ikke skaber lempeligere forhold for familiesammenføring fra Tyrkiet? Og hvis det var tilfældet, ville Danmark så stadig overholde associeringsaftalen?

Jan E. Jørgensen mente, at den omtalte vejsidebombe viste sig at være en bordbombe. At undlade at handle ud fra et absolut worst case-scenario er ikke det samme som ikke at tage en sag alvorligt. Ministeren fik det fremlagt, som om alternativet til at puste sagen op og tale om tusindvis og vejsidebomber var at sidde på hænderne. Alternativet var selvfølgelig at tage det alvorligt, hvad både den forrige og nuværende regering gjorde. Der er alt for meget frygt i Danmark og international politik.

Morten Messerschmidt takkede navnlig justitsministeren for åbenlyst at sige, at EU-Domstolen har en særlig teleologisk fortolkning, der gang på gang skaber konflikter mellem forskellige magtdele. Det havde han selv skrevet en bog om, som han ville sende til ministeren. Da han forberedte sig til samrådet, læste han bilag igennem tiltage fra tiltrædelsesloven, og bilag 21 vedrører specifikt associeringsaftalen med Tyrkiet. Han citerede: "Det er over for EU-missionen i Bruxelles oplyst, at det kan betragtes som udelukket, at der før 1986 vil være mulighed

for at nå til enighed om at afskaffe en eller anden form for kontrol med tyrkiske arbejdere inden for EU. Det vil i realiteten indebære, at krav om arbejdstilladelse under en eller anden form må opretholdes." Det sagde man i 1972 som en forudsætning for Folketingets tiltrædelse, og det måtte indgå som en retskilde i forhold til forståelsen. Retsakten fra 1980, artikel 30, siger: "Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger, for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstager og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning". Så i 1980 var der mulighed for, at man kunne stille krav om arbejdstilladelse. I 1972 lød det i et svar fra ministeriet, at EU ikke ville komme til at ophæve kravet om arbejdstilladelse for tyrkere før 1986. I dag er der ikke krav om arbejdstilladelse, som han forstod det. Så kunne man ikke anlægge et forudsætningssynspunkt om, at Danmark sagde ja til det i 1980 under forudsætning af, at man stadig kunne stille krav om arbejdstilladelse til tyrkere? Han ville oversende spørgsmålet skriftligt.

Jens Rohde kaldte det for pudsigt, at det skulle være karaktermord at kalde folk for EU-modstandere. Pointen var, at han havde nævnt to jurister, som er erklærede EU-tilhængere, som prøvede at bestride det, som Hjalte Rasmussen og ministeren prøvede at påpege: at domstolen handler, uden at der er hjemmel til det i forordningen og direktiverne. Han kunne konstatere, at ministeren ikke kunne nævne et eksempel. Derfor ville han sende et spørgsmål om det. Det hørte med til at diskussionen, at den altid lander på, om Domstolen har dømt inden for den fri bevægelighed, fordi det er den hellige grav i traktaterne og står over stort set alt andet. Det var også det, som bl.a. Peter Vesterdorf havde prøvet at påpege i diskussionen. Det kunne være smukt, hvis man fik arbejdstagerrettigheder skrevet ind på samme niveau som den fri bevægelighed.

Udlændinge- og integrationsministeren kunne forstå på Jan E. Jørgensen, at nok skal Folketinget tage sager meget alvorligt, men man må ikke kalde noget en vejsidebombe. Der røg man ud i en evig diskussion om semantik. Ministeren havde en særskilt politisk målsætning om ikke at komme til at lyde som et talende jakkesæt; det ville han holde fast i.

Han bekræftede Pernille Vermunds udsagn om, at kriminalitetsstatistikker viser, at personer af ikkevestlig oprindelse begår flere forbrydelser. Det var dog vigtigt at huske på, at langt de fleste borgere med ikkevestlig baggrund er helt lovlige. Og ja, statistikken for tyrkere viste et anderledes kriminalitetsbillede end for personer med dansk oprindelse, men det forekom ham urimeligt at sige, at fordi der gives familiesammenføring, medvirker man til, at der kommer ofre for kriminalitet i Danmark. Der er forholdsvis stramme regler for ægtefællesammenføring, og de personer, der får en udenlandsk ægtefælle til Danmark – også fra Tyrkiet – er personer, som beskæftigelsesmæssigt og sprogligt befinder sig på et vist niveau, og som ikke har begået alvorlig kriminalitet. På spørgsmålet om, hvorvidt han kunne garantere, at de nye regler ikke ville blive lempeligere for tyrkiske statsborgere, sagde han, at tyrkiske statsborgere skulle leve op til de samme nye krav som andre tredjelandsstatsborgere. Det ville man administrere i henhold til og ud fra den juridiske vurdering af dommen, der lyder, at integrationskravet ikke er blevet erkendt i strid med de internationale aftaler, Danmark har tilsluttet sig.

4. Europaudvalgsmøde 28/8 2019

Justitsministeren sagde til Jens Rohde, at man også havde oplevet Domstolen være aktivistisk i andre sammenhænge end, hvad angik den fri bevægelighed. Oprindeligt var der spørgsmålet, hvad der egentlig står øverst: EU-retten eller den nationale ret. Det spørgsmål var ikke traktatreguleret, så det var Domstolen, der sagde, at så skulle EU-retten have forret. Det var korrekt, at den fri bevægelighed havde været ledestjernen, og ministeren kunne også godt have tænkt sig, at f.eks. sociale rettigheder og arbejdstagerbeskyttelse opvejede dette.

Mødet sluttede kl. 12.18.