

Notat



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Skriftlig forelæggelse i Folketingets Europaudvalget af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 13.-14. oktober 2022 mv. under udlændinge- og integrationsministerens ressort

Efter aftale mellem Europaudvalgets sekretariat og Udenrigsministeriet forelægges rådsmødet i udvalget den 7. oktober 2022 under udlændinge- og integrationsministerens ressort skriftligt.

Dagsordenen til rådsmødet den 13.-14. oktober 2022

Rådsmødet (UIM's del) består på nuværende tidspunkt af fire punkter: Schengenområdet generelle tilstand, integreret europæisk grænseforvaltning (EIBM), Ruslands aggression mod Ukraine og asyl og migration. Der er derudover lagt op til en frokostdrøftelse om migrationssituation i Vestbalkan i margin af rådsmødet. Der kan i øvrigt henvises til den oversendte samlenotat herom.

Schengenrådets generelle tilstand

Det tjekkiske formandskab har lagt op til en fornyet drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand. Kommissionen vil præsentere det såkaldte Schengen-barometer og Frontex vil præsentere sin strategiske risikoanalyse for 2022. Regeringen støtter formandskabets målsætning om mere politisk styring af Schengenrådet. Fra dansk side vil man arbejde for, at denne statusdrøftelse ikke alene fokuserer på EU's ydre grænser, men også de sekundære migrationsbevægelser inden for Schengenrådet såvel som den indre sikkerhed i lyset af de aktuelle migrationsmønstre.

Rådskonklusioner om europæisk integreret grænseforvaltning (EIBM)

Det tjekkiske formandskab lægger op til vedtagelse af rådskonklusioner om en ny flerårig politisk cyklus for integreret europæisk grænseforvaltning (EIBM). Den flerårige cyklus for EIBM følger af Frontex-forordningen. Fra dansk side støtter man rådskonklusionerne og udtrykker tilfredshed med, at rådskonklusionerne fremhæver håndtering af instrumentalisering, fysisk infrastruktur på de ydre grænser samt implementering af de nye IT-systemer og effektiv grænsekontrol.

6. oktober 2022

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2019 - 13090
Akt-id 2104460

Ruslands aggression mod Ukraine

På rådsmødet er der lagt op til at gøre status på EU's modtagelse af millioner af fordrevne ukrainere samt drøftelse af udfordringer under den kommende vinter. For regeringen er det afgørende, at EU har en plan for, hvordan der kan ydes hjælp, hvis konflikten eskalerer. Det er regeringens vurdering, at Ruslands aggression i sig selv udgør en sikkerhedstrussel, og i den forbindelse er grænsekontrol afgørende. Regeringen støtter derfor, at formandskabet har sat fokus på de sikkerhedsrisici, der er forbundet med krisen på dagsordenen.

Asyl og migration

På rådsmødet lægges der endvidere op til en drøftelse af det næste trin i forhandlingerne af migrations- og asylopagten. Drøftelsen forventes dels at omhandle sikring af de nødvendige redskaber, der kan bringes i anvendelse i frontlinjestater krisesituationer, og dels hvilke retsakter, der skal indgå i næste trin af den trinvis forhandlingsproces, der blev indledt under fransk formandskab. Det drejer sig om kvalifikations-, Genbosætnings- og Eurodac-forordningerne. Regeringen støtter fortsat en trinvis tilgang til forhandlingerne om pagten, ligesom man fortsat støtter en obligatorisk, men fleksibel solidaritetsmekanisme, der aktiveres i tilfælde af stort migrationspres, og som bidrager til at forebygge den irregulære migration mod Europa. Fra dansk side arbejdes for, at man i krisesituationer fortsat sikrer hurtige og effektive asyl- og udsendelsesprocedurer.

Tidlig forelæggelse og forhandlingsoplæg vedr. Cyperns tilslutning til SIS

Ud over rådsmødedagsordenen forelægges med henblik på forhandlingsoplæg forslag til rådsafgørelse om Cyperns tilslutning til Schengeninformatiønssystemet (SIS). Der kan i øvrigt henvises til den tidligere oversendte sammenotat herom.

Forhandlingsoplægget lyder,

- at man fra dansk side støtter Cyperns tilslutning til SIS, idet der særskilt vil skulle tages stilling til spørgsmålet om fuld anvendelse af Schengenreglerne, herunder ophævelse af intern grænsekontrol, når processen for førstegangsevalueringer er afsluttet.

Siden sidst

Interoperabilitet

Udvalget skal endvidere oplyses om, at det som led i gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordninger (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 og (EU) 2019/818 af 20. maj 2019 (Interoperabilitet), (der udgør en udbygning af Schengen-reglerne) har vist sig, at gennemførelsen kræver lovændring i form af indsættelse af en henvisning til forordningerne i udlændingelovens § 2 a.

Forordningsforslagene blev fremsat som to forslag af Kommissionen i december 2017, og de blev endeligt vedtaget i maj 2019. Det var forud for forordningernes vedtagelse i 2019 ministeriets vurdering, at forslagene ikke i sig selv havde lovgivningsmæssige konsekvenser og ikke i øvrigt var af større rækkevidde eller væsentlige. På den baggrund fandtes på daværende tidspunkt ikke anledning til at forelægge forhandlingsoplæg for udvalget.

Det har imidlertid vist sig i forbindelse med implementeringen af forordningerne, at denne forudsætter bl.a. den oven for nævnte lovændring og har statsfinansielle konsekvenser. Hvis det på tidspunktet for forhandlingerne og forud for vedtagelsen af forordningerne i 2019 havde stået klart, at gennemførelsen ville kræve en lovændring og have statsfinansielle konsekvenser, ville der selvfølgelig have været indhentet forhandlingsmandat. Dette skal naturligvis beklages. Håndtering af ovenstående konsekvenser vil ske i forbindelse med fremsættelse af forslag til ændring af udlændingeloven forventeligt i 2023.

Orientering om sager ved EU-domstolen

Forslag til afgørelse i EU-Domstolens sag C-459/20, X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget blev ved notat af 4. januar 2021 orienteret om sagen på baggrund af regeringens beslutning om at afgive skriftligt indlæg i sagen. Regeringen har endvidere deltaget i den mundtlige forhandling ved EU-Domstolen den 4. februar 2022, hvor den afgav mundtligt indlæg i overensstemmelse med den argumentationslinje, der fremgår af notatet.

Generaladvokaten har den 16. juni 2022 fremsat sit forslag til afgørelse i sagen.

Sagens faktiske og retlige omstændigheder

EU-Domstolen har i sin retspraksis fastslået, at EUF-Traktatens (TEUF) artikel 20 om unionsborgerskabet i visse særlige tilfælde kan danne grundlag for en ret til familiesammenføring, selvom unionsborgeren befinder sig i sin egen medlemsstat og ikke har udøvet retten til fri bevægelighed. Opholdsretten er i sådanne tilfælde betinget af, at der mellem tredjelandsstatsborgeren og unionsborgeren består et afhængighedsforhold af en sådan karakter, at unionsborgeren i tilfælde af, at tredjelandsstatsborgeren nægtes en opholdsret, er nødsaget til at forlade Unionens område sammen med tredjelandsstatsborgeren.

I den nederlandske sag, der har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse for EU-Domstolen, har en tredjelandsstatsborger, som er mor til et mindreårigt unionsborgerbarn, ansøgt om en af barnet afledt opholdsret i Neder-

landene. Barnet har i den konkret sag har aldrig opholdt sig i Unionen, herunder i Nederlandene, men har haft hele sin opvækst i et tredjeland. Barnet har i tredjelandet boet sammen med sin mormor, som har varetaget den daglige omsorg for barnet, mens barnets mor har opholdt sig i Nederlandene. Moren bor således ikke sammen med barnet på det tidspunkt, hvor hun indgiver en ansøgning om familiesammenføring i Nederlandene.

De præjudicielle spørgsmål vedrører bl.a. de kriterier, der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om der består et afhængighedsforhold mellem barn og forælder, herunder betydningen af barnets tarv, i en situation som den foreliggende.

Regeringens argumentation og generaladvokatens forslag til afgørelse

Regeringen har i sagen bl.a. argumenteret for, at en tredjeforsælder *ikke* kan meddeles en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20 i en situation som den forelagte, fordi det krævede afhængighedsforhold mellem barn og forælder ikke er til stede, når det ikke er forælderen, der har varetaget den daglige omsorg for barnet, og fordi hensynet til barnets tarv ikke tilsiger, at barnet skal tage ophold i Nederlandene sammen med forælderen i en sådan situation.

Generaladvokaten anfører i sit forslag til afgørelse bl.a., at der ikke kan meddeles en afledt opholdsret til tredjeforsælder, hvis unionsborgeren ikke samtidig ønsker og konkret har planer om at indrejse og tage ophold sammen med tredjeforsælder i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger. Ifølge generaladvokaten er tildelingen af opholdsret til tredjeforsælder således betinget af, at barn og forælder tager ophold i Nederlandene sammen.

Det er desuden en betingelse, at det krævede afhængighedsforhold mellem barn og tredjeforsælder er til stede, og at flytningen til Nederlandene er forenelig med barnets tarv. Generaladvokaten anfører endvidere, at flytningen af barnet skal være reel og ikke alene må have til formål, at forælderen skal opnå en afledt opholdsret i Unionen. Er det tilfældet, vil det ifølge generaladvokaten udgøre misbrug af TEUF artikel 20.

Generaladvokatens forslag er ikke bindende for EU-Domstolen. Det er derfor først, når EU-Domstolen har afsagt dom, at sagens eventuelle betydning for dansk ret kan vurderes. Dom i sagen forventes ultimo 2022.

Forslag til afgørelse i EU-Domstolens sag C-279/21, X mod Udlændingenævnet

Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget blev ved notat af 17. september 2021 orienteret om sagen på baggrund af regeringens beslutning om at afgive skriftligt indlæg i sagen. Regeringen har endvidere deltaget i den mundtlige forhandling i ved EU-Domstolen den 18. maj 2022, hvor den afgav

indlæg i overensstemmelse med den argumentationslinje, der fremgår af notatet.

Generaladvokaten har den 8. september 2022 forslag til afgørelse i sagen.

Sagens faktiske og retlige omstændigheder

Det følger af stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, som er vedtaget inden for rammerne af associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet, at Tyrkiet og EU's medlemsstater *ikke* efter ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80 den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger vedrørende vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse i en værtsstat efter værtsstatens nationale regler herom.

Det følger dog samtidig af EU-Domstolens praksis¹, at en ny begrænsning i stand still-klausulernes forstand *kan* være begrundet, *hvis* den pågældende nationale mere restriktive betingelse er begrundet i et *tvungende alment hensyn* og er *proportional*, dvs. at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end nødvendigt for at nå formålet. Domstolen har endvidere fastslået, at hensynet til at sikre en vellykket integration af udlændinge *kan* udgøre et tvungende alment hensyn.

Den danske sag, der ligger til grund for forelæggelsen for EU-Domstolen, vedrører et afslag til en tyrkisk statsborger på at blive familiesammenført med sin herboende tyrkiske ægtefælle, der har tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Afslaget, der blev meddelt i henhold til den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 12, nr. 5, (nu udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 6), var begrundet med, at den herboende tyrkiske statsborger ikke havde bestået en Prøve i Dansk 1, hvilket som udgangspunkt er en betingelse for at opnå ægtefællesammenføring for udlændinge, der har opnået tidsbegrænset opholdstilladelse på et tidspunkt, hvor der ikke i alle tilfælde blev stillet krav om bestået danskprøve.

EU-Domstolen anmodes i sagen bl.a. om svar på, om stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 er til hinder for, at dette sprogkrav stilles som en betingelse for ægtefællesammenføring med en herboende tyrkisk arbejdstager.

Regeringens argumentation og generaladvokatens forslag til afgørelse

Regeringen har i sagen bl.a. argumenteret for, at danskprøvekravet er i overensstemmelse med stand still-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80.

¹ Genc-dommen (C-561/14, EU:C:2016:247), A-dommen (C-89/18, EU:C:2019:580) og Dogan-dommen (C-138/13, EU:C:2014:2066).

Generaladvokaten anfører, at selvom hensynet til integration er anerkendt som et tvingende alment hensyn, fremstår kravet om en bestået danskprøve til en herboende tyrkiske ægtefælle, som har tidsubegrænset opholdstilladelse, hverken som egnet eller nødvendigt for at sikre den tilrejsende ægtefælles integration. Generaladvokaten konkluderer på den baggrund, at danskprøvekravet ikke er i overensstemmelse med stand still-klausulen.

Generaladvokatens forslag er ikke bindende for EU-Domstolen. Det er derfor først, når EU-Domstolen har afsagt dom, at sagens eventuelle betydning for dansk ret kan vurderes. Dom i sagen forventes ultimo 2022.