

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

26. august 2019

Udlændinge- og Integrationsministeriet

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

CVR-nr. 36977191
Sags nr. 2019 - 11000
Akt-id 859476

Juridisk vurdering af EU-Domstolens dom af 10. juli 2019 i sag C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet

1. Indledning

EU-Domstolen har den 10. juli 2019 afsagt dom i den danske præjudicielle sag C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet. Sagen blev forelagt af Østre Landsret, og EU-Domstolens dom vil danne grundlag for landsrettens videre behandling og afgørelse af den nationale retssag anlagt af A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Dommen vedrører fortolkningen af artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 samt det tidligere tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring i udlændingelovens § 9, stk. 7. Tilknytningskravet blev ophævet den 1. juli 2018 og erstattet med det gældende integrationskrav i udlændingelovens § 9, stk. 8.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet foretaget en nærmere analyse af dommen, herunder dens betydning for de konkrete sager om ægtefællesammenføring, der dels verserer hos udlændingemyndighederne, dels er afgjort før dommens afsigelse, samt for det gældende integrationskrav, som har erstattet tilknytningskravet, mv.

2. Associeringsaftalekomplekset

I 1963 indgik Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet en associeringsaftale for at styrke de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og Tyrkiet, herunder gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Associeringsaftalen er senere suppleret med bl.a. tillægsprotokol af 23. november 1970, som trådte i kraft den 1. januar 1973, og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980, som blev vedtaget inden for rammerne af associeringsaftalen og trådte i kraft den 1. december 1980.

Tillægsprotokollen 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 udøvelsen af 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 medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af afgørelsen må indføre nye begrænsninger for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler.

EU-Domstolen har tidligere flere gange fastslået, at stand still-klausulerne i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er af samme art og forfølger samme formål og omfatter enhver ny hindring eller begrænsning for udøvelsen af de respektive økonomiske friheder.

Efter EU-Domstolens nyere praksis kan betingelser for familiesammenføring udgøre en ny begrænsning i stand still-klausulernes forstand, i det omfang en national lovgivning, der gør betingelserne for familiesammenføring strengere, end hvad de var på tidspunktet for ikrafttrædelsen af stand still-klausulerne, kan påvirke tyrkiske statsborgeres udøvelse af økonomisk virksomhed i den pågældende medlemsstat. I den forbindelse har Domstolen understreget, at stand still-klausulerne ikke medfører en ret til familiesammenføring eller ret til etablering og ophold til fordel for tyrkiske arbejdstageres familiemedlemmer, men at stand still-klausulerne forbyder, at familiesammenføring underkastes nye betingelser, der kan påvirke en tyrkisk statsborgers udøvelse af sine økonomiske friheder i en medlemsstat¹.

Det følger dog samtidig af EU-Domstolens praksis, 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. den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end nødvendigt for at nå formålet².

3. EU-Domstolens dom af 10. juli 2019 i sagen C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet

EU-Domstolens dom af 10. juli 2019 i sagen C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet, vedrører en tyrkisk statsborger, A, som har anlagt sag mod Udlændinge- og Integrationsministeriet bl.a. med henblik på prøvelse af et afslag på ægtefællesammenføring med sin herboende ægtefælle, B, som også er tyrkisk statsborger, og som i hvert fald på afgørelsestidspunktet var arbejdstager i Danmark.

Det daværende Integrationsministerium stadfæstede ved afgørelse af 30. september 2010 et afslag fra det daværende Udlændingesservice på A's ansøgning om ægtefællesammenføring med B. Afslaget var begrundet i, at A og B ikke opfyldte tilknytningskravet i den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7.

¹ Jf. i denne retning EU-Domstolens dom af 12. april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 44-46 og den deri nævnte praksis.

² Jf. i denne retning Genc-dommen, præmis 51 og den deri nævnte praksis.

Efter den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, var det som udgangspunkt en betingelse for familiesammenføring, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark var større end deres samlede tilknytning til et andet land. Tilknytningskravet blev indført i år 2000 og havde til formål at sikre en vellykket integration af tredjelandstatsborgere i Danmark samt at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme til Danmark. Bestemmelsen indeholdt en undtagelsesmulighed, idet tilknytningskravet ikke blev stillet, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, talte derimod.

EU-Domstolen fastslår indledningsvist i dommen af 10. juli 2019, at tilknytningskravet udgør en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 for den herboende tyrkiske statsborger B's udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed i Danmark, jf. dommens præmis 30. Domstolen konstaterer i den forbindelse, at det forholder sig således, idet en tyrkisk statsborgers beslutning om at rejse til en medlemsstat for varigt at udøve lønnet beskæftigelse dér kan påvirkes negativt, hvis denne medlemsstats lovgivning vanskeliggør eller umuliggør familiesammenføring, således at den nævnte statsborger i givet fald kan se sig nødsaget til at vælge mellem sin beskæftigelse i den berørte medlemsstat og sit familieliv i Tyrkiet, jf. dommens præmis 29.

Herefter henviser EU-Domstolen til sin praksis, hvorefter en ny begrænsning er forbudt, medmindre den er begrundet i et tvingende alment hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet, jf. dommens præmis 31.

Dernæst anerkender EU-Domstolen, at både formålet om at sikre en vellykket integration og om at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme – således som Domstolen tidligere har anerkendt – kan udgøre tvingende almene hensyn, der kan begrunde en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, jf. præmis 34 og 43.

For så vidt angår tilknytningskravets egnethed i forhold til formålet om at sikre en vellykket integration anfører EU-Domstolen herefter følgende i dommens præmis 37-42:

”37 Da den tilknytning, som såvel den ægtefælle, der allerede befinder sig på det danske område [B], som sagsøgeren i hovedsagen [A] har til tredjelandet, ikke har nogen større indvirkning på sandsynligheden for en vellykket integration af sidstnævnte [A] i denne medlemsstat, gør den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning det ikke muligt at lægge til grund på tidspunktet for behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, at en vellykket integration af ansøgeren i Danmark ikke kan sikres.

38 Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 31 i forslaget til afgørelse³], gør den nævnte foranstaltning det nemlig ikke muligt at vurdere muligheden for integration af ægtefællen til en tyrkisk arbejdstager, der opholder sig lovligt i Danmark, eller af ægteparret, som den pågældende danner med den nævnte arbejdstager, i denne medlemsstat.

39 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de kompetente nationale myndigheder fandt, at B fortsat havde en større tilknytning til Tyrkiet end til Danmark. Det skal imidlertid fastslås, at B er en tyrkisk arbejdstager, der er lovligt integreret i det danske arbejdsmarked, og som i flere år har opholdt sig lovligt med sine børn i denne medlemsstat. Det følger heraf, at en tyrkisk statsborgers tilknytning til sit oprindelsesland ikke kan begrænse muligheden for sidstnævntes integration, idet forholdet til dette land og forholdet til værtsmedlemsstaten ikke er af en sådan art, at det ene forhold udelukker det andet.

40 Desuden forholder det sig for det første således, at udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke fastsætter nogen integrationsforanstaltning, der kan forbedre muligheden for integration af ægtefællen til en tyrkisk arbejdstager med lovligt i ophold i Danmark, som ønsker at slutte sig til denne arbejdstager i nævnte medlemsstat.

41 For det andet fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de kompetente nationale myndigheders vurdering af kravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, hviler på diffuse og upræcise kriterier, som i strid med retssikkerhedsprincippet medfører forskelligartet og uforudsigelig praksis.

42 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af formålet om at sikre en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i Danmark.”

EU-Domstolen fastslår således, at tilknytningskravet *ikke er egnet* til at sikre virkeliggørelsen af formålet om vellykket integration.

For så vidt angår formålet om at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme fastslår EU-Domstolen tilsvarende, at tilknytningskravet er uegnet til at sikre virkeliggørelsen heraf, idet tilknytningskravet ikke gør det muligt at vurdere *muligheden for integration af ægtefællen* til en tyrkisk arbejdstager, jf. præmis 45.

³ I punkt 31 anfører generaladvokaten bl.a. ”Desuden bygger de kriterier, som danner grundlag for de danske myndigheders vurdering, for størstedelens vedkommende på forhold, som ægtefællen ikke har nogen indflydelse på (såsom fødested, stedet for skolegang, familiemæssige bånd mv.). De gør det hverken muligt at fastslå, hvad der fører til manglende integration, eller at forudsige, om integrationen vil lykkes. [...] Efter min opfattelse ville det i højere grad være i overensstemmelse med det forfulgte formål at fastsætte positive fremtidsrettede krav til ansøgerne, som f.eks. en forpligtelse til at nå et vist niveau af kendskab til det danske sprog og samfund inden for en frist, der var fastsat til et rimeligt tidspunkt efter tilladelsen til familiesammenføring.”

På den baggrund konkluderer EU-Domstolen, at en national regel som tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, udgør en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, der *ikke* er begrundet.

Hovedbegrundelsen for domskonklusionen synes at være, at der efter EU-Domstolens opfattelse er en utilstrækkelig sammenhæng mellem på den ene side den del af tilknytningskravet, der vægter både den herboende tyrkiske arbejdstager B's og ansøgeren A's tilknytning til et andet land og på den anden side hensynet til en vellykket integration. Det forhold, at parrets samlede tilknytning til et andet land er størst, har i Domstolens optik således ikke nogen større indvirkning på A's mulighed for (fremadrettet) at opnå en vellykket integration her i landet. I den forbindelse henviser Domstolen til generaladvokatens beskrivelse af karakteren af størstedelen af de forhold, der lægges vægt på ved vurderingen af tilknytningskravets opfyldelse, som bagudrettede forhold uden for A's indflydelse, jf. fodnote 3 med gengivelse af punkt 31 i generaladvokatens forslag til afgørelse.

EU-Domstolen bemærker i den forbindelse, at der er tale om en ægtefælle til en herboende tyrkisk arbejdstager, som "er lovligt integreret i det danske arbejdsmarked, og som i flere år har opholdt sig lovligt med sine børn i [Danmark]", hvilket efter Domstolens opfattelse viser, at B's tilknytning til sit oprindelsesland ikke begrænser muligheden for B's integration i Danmark. Forholdet til Tyrkiet og forholdet til Danmark er således efter Domstolens opfattelse ikke af en sådan karakter, at det ene forhold udelukker det andet, jf. dommens præmis 39.

EU-Domstolen lægger endvidere vægt på, at bestemmelsen om tilknytningskravet for det første ikke fastsætter nogen integrationsforanstaltning, der kan *forbedre* muligheden for integration af A og dermed for, at A vil kunne slutte sig til B i Danmark. Desuden lægger EU-Domstolen ved den proportionalitetsvurdering, som den foretager inden for rammerne af associeringsaftalekomplekset, vægt på, at kriterierne for myndighedernes vurdering af tilknytningskravets opfyldelse må anses for at være diffuse og upræcise på en måde, der i strid med retssikkerhedsprincippet fører til en forskelligartet og uforudsigelig praksis i de af dommen berørte sager.

4. Dommens betydning for ægtefællesammenføringsager

Dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, har konstaterende – og ikke retsstiftende – virkning fra ikrafttrædelsen af den fortolkede EU-retlige regel, dvs. ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 den 1. december 1980.

EU-Domstolens dom er bindende, fordi Danmark deltager fuldt ud i associeringsaftalekomplekset med Tyrkiet gennem EU-medlemskabet. Associeringsaftalekomplekset med Tyrkiet er således ikke omfattet af det retlige forbehold.

4.1 Den af dommen berørte personkreds

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har på baggrund af dommens præmisser og i lyset af EU-Domstolen praksis i øvrigt, jf. punkt 2, vurde-

ret, at dommens resultat er begrænset til at omfatte *herboende tyrkiske statsborgere, der som økonomisk aktive er omfattet af associeringsaftalekomplekset*, dvs. tyrkiske statsborgere, der på det oprindelige afgørelsetidspunkt udøvede en af de økonomiske friheder, der gælder for dem på baggrund af associeringsaftalekomplekset, som arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller tjenesteydere i Danmark. Dommen betyder, at det ikke er og ikke har været i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser at stille tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, i sager om familiesammenføring af ægtefæller og samleverer efter § 9, stk. 1, nr. 1, med den nævnte herboende persongruppe.

Det bemærkes, at EU-Domstolen ikke udtaler sig om tilknytningskravets betydning i forhold til de grundlæggende rettigheder, som f.eks. retten til respekt for privatliv og familieliv efter EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 7, eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK's) artikel 8. Dommen kan således ikke antages at have betydning i forhold til tilknytningskravets overensstemmelse med EMRK artikel 8.

Det bemærkes i den forbindelse, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med en sag mod Danmark (førsteinstansafgørelsen i Biao mod Danmark) har vurderet, at det tidligere tilknytningskrav var i overensstemmelse med EMRK artikel 8.⁴

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at dommen ikke har betydning for sager, hvor der er tale om andre herboende tredjelandstatsborgere eller danske statsborgere, og der er givet afslag på ægtefællesammenføring begrundet i manglende opfyldelse af tilknytningskravet i den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7.

4.2 Verserende sager, hvor ansøgning om ægtefællesammenføring er indgivet før tilknytningskravets ophævelse

Tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, blev ophævet den 1. juli 2018 ved lov nr. 742 af 8. juni 2018 og erstattet af et integrationskrav i udlændingelovens § 9, stk. 8. Det fremgår imidlertid af ændringsloven, at de hidtil gældende regler finder anvendelse på ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden. Udlændinge- og Integrationsministeriet tilkendegav den 10. juli 2019 over for Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet, at behand-

⁴ Menneskerettighedsdomstolen fandt i dom af 25. marts 2014 (kammerafgørelse) i sagen Biao mod Danmark, at afslag på ægtefællesammenføring på baggrund af tilknytningskravet i den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 7, svarende til kravet, som nærværende sag angår, og den måde, det var udmøntet på i praksis, var foreneligt med EMRK artikel 8. Menneskerettighedsdomstolen fandt enstemmigt, at de danske myndigheder ikke havde handlet vilkårligt ("arbitrarily") eller på anden måde overskredet deres skønsmargin ved fastlæggelsen af en rimelig balance ("fair balance") mellem den offentlige interesse i at sikre effektiv immigrationskontrol og klagernes behov for familiesammenføring. Derfor var der ikke tale om krænkelse af EMRK artikel 8, jf. præmis 59. Sagen blev påklaget til Menneskerettighedsdomstolens Storkammer, som i sin dom af 24. maj 2016 dog ikke tog stilling til tilknytningskravet, allerede fordi den dagældende regel i den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 7, om, at tilknytningskravet ikke gjaldt for personer, der havde været statsborgere i mere end 28 år, udgjorde diskrimination i strid EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

lingen af verserende sager efter ministeriets opfattelse burde afvente en snarlig vurdering af dommens konsekvenser. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har ikke truffet afgørelse i verserende sager, som er indgivet før ikrafttrædelsen af det nugældende integrationskrav, og som derfor behandles efter de hidtil gældende regler, siden EU-Domstolens dom af 10. juli 2019.

Udlændingemyndighederne kan på baggrund af nærværende vurdering af dommens betydning nu fortsætte behandlingen af de verserende sager om familiesammenføring af ægtefæller og samlever, der er indgivet før ikrafttrædelsen af de nugældende regler, idet der i sager, hvor den herboende er en tyrkisk statsborger, der som økonomisk aktiv er omfattet af associeringsaftalekomplekset, skal ses bort fra tilknytningskravet i den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, uanset ansøgers (dvs. den tilrejsende ægtefælles) nationalitet⁵.

Udlændingemyndighederne vil ved sagsbehandlingen skulle vurdere, om de øvrige betingelser for familiesammenføring af ægtefæller og samlever er opfyldt, f.eks. krav til bolig og økonomisk sikkerhedsstillelse m.v.

4.3 Afgjorte sager, hvor der er meddelt afslag på ægtefællesammenføring med henvisning til tilknytningskravet i udlændingelovens tidligere § 9, stk. 7

Tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, blev oprindeligt indsat ved § 1, nr. 9, i lov nr. 424 af 31. maj 2000 om ændring af udlændingeloven med flere love (Krav om egen bolig ved familiesammenføring, tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring og indsats mod ægteskaber, der ikke beror på parternes egen fri vilje) og trådte i kraft den 3. juni 2000.

Afgørelser i sager, hvor ansøgningen er indgivet fra og med dette tidspunkt – den 3. juni 2000 – er således afgjort på grundlag af en regel, der ikke har kunnet anvendes i forhold til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere.

Som nævnt har A sagsøgt Udlændinge- og Integrationsministeriet for bl.a. at få en domstolsprøvelse af dette afslag. Sagen verserer ved Østre Landsret, som skal træffe afgørelse i sagen i lyset af EU-Domstolens besvarelse af de fortolknings spørgsmål, som har givet Østre Landsret anledning til at forelægge sagen for Domstolen. Det bemærkes, at der ved Københavns Byret verserer to andre retssager, som er anlagt af ægtefæller til herboende tyrkiske statsborgere til prøvelse af afslag begrundet med henvisning til tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7. Disse to retssager vedrørende tilknytningskravet har været udsat på EU-Domstolens afgørelse i sag C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det er på baggrund af EU-Domstolens dom i sag C-89/18 Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets opfattelse, at udlændingemyndighederne som udgangspunkt er forpligtet til at genoptage sager, hvor der fra den 3. juni

⁵ Se herved EU-Domstolens dom af 19. juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, hvorefter associeringsaftalekomplekset ikke kan begrænses til kun at finde anvendelse på økonomisk aktive tyrkiske statsborgeres familiemedlemmer, der også er tyrkiske statsborgere.

2000 er meddelt afslag på opholdstilladelse med henvisning til manglende opfyldelse af tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, til ægtefæller eller samlevere *til herboende tyrkiske statsborgere, der som økonomisk aktive* er omfattet af associeringsaftalekomplekset, jf. nærmere nedenfor om, hvorvidt genoptagelse skal ske på myndighedernes initiativ eller efter begæring.

Af systemtekniske grunde kan Udlændingestyrelsen ikke opgøre, hvor mange af de afslag på familiesammenføring, som styrelsen i perioden 2000-2019, hvor tilknytningskravet har fundet anvendelse, har meddelt med henvisning til tilknytningskravet i den nu ophævede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, der *vedrører sager, hvor den herboende er en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger.*

Først fra 2011 blev det i kraft af overgangen til et nyt sagsbehandlingssystem muligt at foretage en opgørelse af afgørelser opdelt *på den herboendes nationalitet.* Udlændingestyrelsen har således kunnet opgøre elektronisk, at styrelsen i perioden 2011-2019 har meddelt 171 afslag med henvisning til manglende opfyldelse af tilknytningskravet i sager, hvor den herboende var tyrkisk statsborger. Det er dog ikke registreret som en oplysning, der kan fremsøges elektronisk, om den herboende tyrkiske statsborger var økonomisk aktiv på det relevante tidspunkt og dermed var omfattet af associeringsaftalekomplekset. Det kræver således en manuel gennemgang af de 171 sager at finde frem til den delmængde af sager, som berøres af dommen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets vurdering, at det er muligt for Udlændingestyrelsen uden uforholdsmæssigt store administrative byrder at foretage en sådan manuel gennemgang vedrørende perioden 2011-2019, og at udlændingemyndighederne er *forpligtet til på eget initiativ at genoptage de sager, der identificeres i den forbindelse.*

Udlændingestyrelsen har på den baggrund foretaget en manuel gennemgang af de nævnte 171 sager, og denne gennemgang viser, at de 171 afslag, der er meddelt i perioden, er meddelt til i alt 138 ansøgere, idet 29 af disse ansøgere har fået mere end ét afslag begrundet i manglende opfyldelse af tilknytningskravet. Den manuelle gennemgang viser endvidere, at styrelsen for så vidt angår 104 ansøgere umiddelbart vurderer, at den herboende reference på tidspunktet for den oprindelige afgørelse var at anse som økonomisk aktiv og dermed omfattet af associeringsaftalekomplekset. For så vidt angår de resterende 34 ansøgere, skal der foretages yderligere undersøgelser med henblik på en endelig vurdering af dette.

Hvad angår afslag, der er meddelt på baggrund af ansøgninger indgivet i perioden 2000-2010 med henvisning til manglende opfyldelse af tilknytningskravet, er det af systemtekniske årsager ikke muligt at identificere de sager, hvor den herboende ægtefælle var tyrkisk statsborger. Dette vil derfor kræve en manuel gennemgang af de i alt 1.818 sager – som således omfatter alle sager uanset den herboendes nationalitet – hvori der er i perioden er givet afslag på ægtefællesammenføring med henvisning til manglende opfyldelse af tilknytningskravet, og hvor an-

søgeren ikke efterfølgende er meddelt opholdstilladelse. Det vil herefter desuden skulle undersøges⁶, i hvilke af de identificerede sager den herboende tyrkiske statsborger kunne anses for at være økonomisk aktiv på afgørelsestidspunktet og derfor er berørt af dommen. Det bemærkes, at der for denne periode er tale om fysiske sager, dvs. at akterne kun forefindes i papirform.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne *på begæring* skal genoptage de sager, hvor der i perioden 2000-2010 er meddelt afslag på ægtefællesammenføring under henvisning til manglende opfyldelse af tilknytningskravet, og hvor den herboende på afgørelsestidspunktet som økonomisk aktiv tyrkisk statsborger var omfattet af associeringsaftalekomplekset.

Ved vurderingen af, hvorvidt myndighederne er forpligtet til at genoptage afgørelser af egen drift eller på begæring, indgår i almindelighed karakteren af den underkendte retsopfattelse. Det er således tillagt betydning, at EU-Domstolen tidligere har fastslået⁷ og ved den foreliggende dom har bekræftet, at nye begrænsninger for tyrkiske statsborgeres udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed kan begrundes i tvingende almene hensyn, herunder de hensyn der lå til grund for det nu ophævede tilknytningskrav i udlændingelovens dagældende § 9, stk. 7.

Ved vurderingen er der desuden lagt vægt på, at det ikke er muligt ud fra generelle kriterier – uden en omfattende manuel gennemgang – at udskille de afgjorte sager, som er berørt af dommen, da de konkrete sager fra perioden 2000-2010 som nævnt ikke er registreret på en sådan måde i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem, at de berørte sager umiddelbart vil kunne udfindes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har herudover bl.a. lagt vægt på, at det må forventes, at der vil være en del af de pågældende udlændinge, der ikke har noget aktuelt ønske om ægtefællesammenføring. Det vil derfor ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt eller i overensstemmelse med de pågældendes interesser at gennemføre en fornyet sagsbehandling i alle de sager, hvor der er meddelt afslag på ægtefællesammenføring siden tilknytningskravets indførelse den 3. juni 2000.

Der vil blive oplyst om muligheden for genoptagelse på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk.

Ved behandlingen af en genoptaget sag om ægtefællesammenføring, skal der ses bort fra tilknytningskravet i udlændingelovens tidligere § 9, stk. 7. Udlændingemyndighederne skal vurdere, hvorvidt de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring er opfyldt, f.eks. krav til bolig og økonomisk sikkerhedsstillelse m.v.

⁶ Hvis den herboende har afgivet oplysninger i ansøgningsskemaet om sine beskæftigelsesmæssige forhold, skal det undersøges, om disse oplysninger er understøttet af vedlagt dokumentation. Hvis den herboende *ikke* har afgivet oplysninger i ansøgningsskemaet undersøges det i sagens øvrige relevante akter eller noter på sagen, hvorvidt der på et senere tidspunkt under sagsbehandlingen er tilgået sagen oplysninger herom.

⁷ Genc-dommen, præmis 55-56.

Ved vurderingen heraf vil myndighederne tage de retlige og faktiske forhold i betragtning, som forvaltningsretten tilsiger.

Genoptagelse af en sag, hvor der er givet afslag på ægtefællesammenføring, fordi tilknytningskravet ikke var opfyldt, vil således ikke nødvendigvis føre til en tilladelse. Andre forhold og betingelser end tilknytningskravet vil kunne betyde, at der skal gives afslag.

Afgørelser i genoptagelsessager vil kunne påklages til Udlændingenævnet på sædvanlig måde. Afgørelserne vil indeholde klagevejledning og klagefrist.

5. Dommens betydning for udlændingelovens gældende integrationskrav mv. i forhold til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har på baggrund af dommens præmisser vurderet, at dommen ikke ændrer ved, at der kan stilles betingelser for familiesammenføring til *både* herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere og deres familiemedlemmer, hvis betingelserne er begrundet i et tvingende alment hensyn og er proportionale.

Der er i den forbindelse lagt vægt på, at EU-Domstolen i dommens præmis 38 ikke blot henviser til den tilrejsende ægtefælles integrationspotentiale, men *også til ægteparrets*.

Det vurderes i den forbindelse, at det forhold, at EU-Domstolen i dommens præmis 39 fastslår, at den herboende tyrkisk arbejdstager "er lovligt integreret i det danske arbejdsmarked", derfor ikke i sig selv kan føre til den konklusion, at der i familiesammenføringssager ikke kan stilles betingelser, der vedrører den herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborger. Denne konstatering fra Domstolens side skal endvidere ses i sammenhæng med de øvrige præmisser, navnlig 37-38 og 40. Hovedbegrundelsen for, at EU-Domstolen erklærer tilknytningskravet for uproportionalt, synes som ovenfor anført her at være, at der efter Domstolens opfattelse er en utilstrækkelig sammenhæng mellem på den ene side den del af tilknytningskravet, der vægter både den herboende tyrkiske arbejdstager B's og ansøgeren A's tilknytning til et andet land, og på den anden side hensynet til en vellykket integration. Det forhold, at parrets samlede tilknytning til et andet land er størst, har i Domstolens optik således ikke nogen større indvirkning på A's mulighed for (fremadrettet) at opnå en vellykket integration her i landet. I den forbindelse henviser Domstolen til generaladvokatens beskrivelse af karakteren af størstedelen af de forhold, der lægges vægt på ved vurderingen af tilknytningskravets opfyldelse, som bagudrettede forhold uden for A's indflydelse, jf. punkt 31 i generaladvokatens forslag til afgørelse.

Tilknytningskravet blev som nævnt ophævet den 1. juli 2018 ved lov nr. 742 af 8. juni 2018 og erstattet af et integrationskrav i udlændingelovens § 9, stk. 8. Dette skete som en del af implementeringen af den aftale om stramme, afbalancerede og realistiske regler for ægtefællesammenføring, hvor integrationen er i centrum, som den tidligere V-LA-K-regering indgik med Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet den 7. februar 2018. Af punkt 3.1.7 i bemærkningerne til lovforslaget, som

også vedrørte en række af de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, fremgår bl.a. følgende:

"[...] forslagene om et nyt integrationskrav, et nyt besøgskrav, skærpelse af de overførte betingelser, skærpelse af boligkravet, skærpelse af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse samt det nye danskkrav til ansøgeren [er] begrundet i bl.a. hensynet til at sikre integrationen af de udlændinge, der kommer til Danmark. Det fremgår endvidere af afsnittene om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser vedrørende de enkelte krav, at kravet ikke går videre end nødvendigt for at sikre bl.a. hensynet til integrationen. Heri ligger også, at kravene er egnede til virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål.

Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at de nævnte forslag i lovforslaget er i overensstemmelse med stand still-klausulerne i artikel 41, stk. 1, i Tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80."

Integrationskravet betyder, at ægtefællesammenføring normalt kun kan gives, hvis ægtefællerne eller samleverne samlet set opfylder fire ud af seks integrationsrelevante betingelser vedrørende begge parterers sprogkunderskaber, erhvervs erfaring og uddannelse. Betingelsen vedrørende den herboendes sprogkunderskaber, der er et krav til den herboende ægtefælle om bestået Prøve i Dansk 3 eller tilsvarende, er obligatorisk. Det er vurderingen, at integrationskravet ikke er berørt af dommen, idet de enkelte elementer er tilstrækkeligt klare og præcise og fastsætter positive fremtidsrettede krav, der har betydning for sandsynligheden for en vellykket integration af familiemedlemmet i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse tillige, at både den herboende og ansøgeren vil have mulighed for at forbedre deres muligheder for at opfylde de enkelte elementer i integrationsvurderingen.

For så vidt angår de øvrige eksisterende betingelser for ægtefællesammenføring, der er begrundet i hensynet til vellykket integration, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at disse heller ikke er berørt af dommen. Det er karakteristisk for disse betingelser, som f.eks. boligkravet og kravet om sikkerhedsstillelse, at de ikke er bagudrettede. Både den herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborger og ansøgeren har desuden mulighed for ved en indsats at kunne opfylde de pågældende betingelser. Det er således Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at disse betingelser er egnede til og nødvendige for at varetage hensynet til at sikre integrationen af ægteparret. Den begrundelse, som EU-Domstolen anfører i afgørelsen i sag C-89/18, A mod Udlændinge- og Integrationsministeriet, for at erklære tilknytningskravet for uproportionalt og dermed i strid med associeringsaftalekomplekset, synes således ikke at kunne overføres på de øvrige eksisterende betingelser for ægtefællesammenføring.

I lyset af dommen kan det imidlertid give anledning til tvivl, om EU-Domstolen i en eventuel fremtidig sag vil finde, at kravet om barnets udsigt til en vellykket integration i udlændingelovens § 9, stk. 20, der finder anvendelse i forbindelse med visse sager om *familiesammenføring med børn*, er foreneligt med associeringsaf-talekomplekset, når den herboende forælder er en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger.

Vurderingen af, om der er udsigt til en vellykket integration, er – ligesom tilknyt-ningskravet – en skønsmæssig vurdering, der hviler på elementer omtalt i be-stemmelsens forarbejder. Der skal bl.a. lægges vægt på barnets alder, længden og karakteren af barnets ophold i bl.a. hjemlandet, om barnet taler dansk og/eller hjemlandets sprog, om den herboende forælder løbende har haft kontakt til bar-net og bidrager til barnets forsørgelse i hjemlandet, og om barnet under sin op-vækst i øvrigt er blevet præget af danske værdier og normer i en sådan grad, at barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet.

Set i lyset af dommen kan det give anledning til tvivl, om EU-Domstolen i en even-tuel fremtidig sag vil finde, at barnets tilknytning til hjemlandet har nogen større indvirkning på sandsynligheden for en vellykket integration i Danmark, jf. dom-mens præmis 37, og om kravet gør det muligt at vurdere muligheden for barnets integration i Danmark, jf. dommens præmis 38.

Set i lyset af dommen kan der endvidere være tvivl om, hvorvidt EU-Domstolen i en sådan sag vil finde, at vurderingen af kravet hviler på diffuse og upræcise krite-rier, der medfører forskelligartet og uforudsigelig praksis, jf. dommens præmis 41. Det bemærkes i den forbindelse, at Socialdemokratiet, den tidligere V-LA-K-regering og Dansk Folkeparti i februar 2019 indgik en aftale om nye regler om familiesammenføring med børn, som bl.a. går ud på at afskaffe bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 20. Regeringen planlægger at fremsætte et lovforslag herom i efteråret 2019.