

Analyse af EU-dom af 22.12.2022, C-279/21, X mod Udlændingenævnet. Herefter X-dommen. Roskilde, den 13.03.2023. Udarbejdet af Anders Christian Jensen.

Analysen har baggrund i anerkendte retskilder, såsom traktatgrundlaget og domme fra EU-domstolen.

Analysen angår alene det værn som tyrkiske statsborgere har efter Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet af 12.09.1963, herefter Ankaraaftalen.

Der er anvendt paragrafbetegnelsen for de tilsvarende bestemmelser i den nugældende lovgivning. Nogle detaljer af mindre betydning er ikke medtaget.

Ved dommen blev et nationalt afslag på ægtefællesammenføring kendt ugyldigt, da den anvendte nationale bestemmelse, ikke var forenelig med EU-retten.

Hustruen havde den 21.10.2015 ansøgt om ægtefællesammenføring med en herboende tyrkisk arbejder, men fik afslag, da han ikke havde bevis for at have bestået prøve i Dansk 1. Det er betingelse nr. 6 i udlændingelovens § 9, stk. 15.

Denne bestemmelse indeholder de **overførte** betingelser og disse er:

nr. 1 idømt straf på mindst 6 måneders fængslet

nr. 2. idømt straf af mindst 6 måneders fængsel

nr. 3. ikke forfalden gæld til det offentlige

nr. 4 ikke modtaget kontanthjælp i de sidste 4 år forud fra ansøgningstidspunktet

nr. 5. underskrevet en opholds- og selvforsørgelseserklæring

nr. 6. bestået prøve i dansk 1

nr. 7. ordinær fuldtidsbeskæftigelse i de seneste 4 år før ansøgningstidspunktet

nr. 8 tilknyttet arbejdsmarkedet på det tidspunkt, hvor opholdstilladelse vil kunne meddeles.

Kravene kan alene fraviges, såfremt ganske "**særlige grunde**" taler derimod. De særlige grunde fremgår af lovens forarbejder og det er alene såfremt a) det er nødvendigt af hensyn til familielivet, b) af hensyn til børn og 3) af hensyn til lægehjælp. Herom er der ikke uenighed. Ingen af disse forhold vedrører integration.

Reglen i § 9, stk. 15 har således karakter af en generel regulering af muligheden for at herboende får ægtefællesammenføring.

X-dommen bestemmer i præmis 44, at en sådan bestemmelse ikke kan danne grundlag for at anvende en ellers forbudt ny restriktion.

Om forbudthed. Ankaraaftalen værner tyrkere mod nye restriktioner. Det fremgår af Associeringsrådets Beslutning 1/80 af 19.09.1980, artikel 13 og Tillægsprotokollens artikel 41. Det omfatter også muligheden for at få ægtefællesammenføring.

Den i denne sag anvendte restriktion er således **forbudt** og anvendelse alligevel vil derfor krænke de traktatmæssige rettigheder, som tyrkere har efter Ankaraaftalen.

Der er to muligheder for at anvende en ellers forbudt restriktion.

1. hvis hensynet til orden, sundhed og sikkerhed gør dette påkrævet og

2. herudover, såfremt tvingende almene hensyn foreligger.

Det er undtagelse 2, der er anvendes i denne sag. Den er domstolsskabt og nøje fastlagt gennem en række domme. Der er ikke af EU-domstolen åbnet en ladeport til at fratage tyrkerne deres værn, men blot en lille kattedem.

En vigtig del af indhegningen er at den nationale myndighed efter en konkret undersøgelse skal tage stilling om ægteparrets forhold er således, at det er nødvendigt for det tilstræbte formål, integration, at anvende en ellers forbudt bestemmelse til afslag.

Det krav er ikke opfyldt og derfor falder sagen.

Heraf følger, at tilsvarende bestemmelser ved andre restriktioner, også er i strid med EU-retten.

Udvidelse 1. De 7 andre betingelser i § 9, stk. 15, der er en opregning foran. Disse er selvsagt reguleret af præcis samme bestemmelse som i X-dommen og er derfor også uforenelige med med EU-retten. Det er ikke tænkeligt, at EU-domstolen vil komme til et andet fortolkningsresultat end i X-dommen.

Udvidelse 2. Integrationskravet i § 9, stk. 8. Bestemmelsen fremkom ved ændringslov til udlændingeloven, lov nr. 742 af 08.06.2018, og indeholder i indledningen ordret den samme regel som i § 9, stk. 15, fravigelse ved særlige grunde.

Indholdet af de særlige grunde er efter forarbejderne ligeledes af samme omfang som angivet ved § 9, stk. 15. Hermed stemmer, at der i samtlige sager uden for det tilladte område, gives afslag.

Det betyder, at X-dommen fuldstændig er analog anvendelig, således at anvendelse af betingelserne § 9, stk. 8 ikke kan ske, opregning nedenfor. Det bemærkes, at betingelse 0, Dansk 3, allerede af Integrationsministeriet er fundet på andet grundlag ikke at være i overensstemmelse med EU-retten.

De seks krav i stk. 8 er følgende:

nr. 0, herboende skal have bestået prøve i Dansk 3

nr. 1, herboende skal have haft ordinær fuldbeskæftigelse/selvstændig erhverv i 5 år,

nr. 2, herboende skal have været under uddannelse i mindst 6 år,

nr. 3, ansøger skal have bestået prøve i Dansk 1

nr. 4 ansøger skal have været i fuldbeskæftigelse/selvstændig erhverv i 3 år ud af de seneste 5 år,

nr. 5, ansøger skal have bestået en offentlig anerkendt

erhvervsuddannelse af mindst 1 års varighed.

Udvidelse 3. Selvforsørgelseskravet i udlændingelovens § 9, stk. 5 stammer i dens nuværende form fra ændringslov til udlændingeloven ved lov nr. 89 af 30.01.2007. Den indeholder i indledningen ordret den samme regel som i § 9, stk. 15, fravigelse ved særlige grunde.

Indholdet af de særlige grunde er efter forarbejderne af samme omfang som ved § 9, stk. 15. Det hedder, at der alene vil kunne bortses fra betingelsen - modtagelse af kontanthjælp for begge ægtefæller - hvis ægtefællesammenføring skal tillades som følge af Danmarks internationale forpligtelser. Der er således ikke mulighed for at foretage en konkret prøvelse af nødvendigheden.

Hermed stemmer, at der i samtlige sager uden for det tilladte område, gives afslag.

Om Justitsministeriets og Integrationsministeriets notat af 10.02.2023.

I notat af 10.02.2023, betegnet som juridisk vurdering af EU-domstolens dom af 22. december 2022, C-279/21, X mod Udlændingenævnet, er der givet bud på følgerne af dommen.

Bemærkning 1. Det antages, at sprogkravet er årsagen til at det ikke var "begrundet" at anvende bestemmelsen. Det er ikke tilfældet. Begrundelsen var, at den nationale lovgivning ikke gør det muligt for de kompetente myndigheder med henblik på vurderingen af muligheden for at fravige kravet om sprogpå prøve ... at tage hensyn til faktorer, der kan godtgøre at den tyrkiske arbejdstager ... faktisk er integreret og dermed til den omstændighed at denne arbejdstager, hvis det er nødvendigt, kan bidrage til familiemedlemmets integration. Præmis 44.

Bemærkning 2. Det anerkendes, at det nationale retsgrundlag skal give mulighed for en konkret vurdering af om de personlige forhold hos ægtefællerne, kan begrunde at et ellers forbudt krav om Dansk 1 og Dansk 3, kan anvendes.

Bemærkning 3. Det anerkendes, at den individuelle vurdering skal bero på en nøje undersøgelse af ægtefællernes forhold

sat i forhold til om disse er af en sådan art at afslag er nødvendig for at fremme det tilsigtede formål, integration.

Bemærkning 4. Om betingelserne for ægtefællesammenføring, udover sprogkrav, synes det at være opfattelsen, at de uændret kan anvendes indtil videre. Baggrunden for ikke at tage stilling dertil angives at være den tidligere Pilotprojektsag, der afventes.

Denne blev imidlertid afsluttet ved brev af 26.04.2022. Integrationsministeriet har således misinformeret Folketingets udlændinge- og integrationsudvalg.

Det er påkrævet, at der straks tages stilling, da der daglig arbejdes med retsområdet.

Såfremt de politiske kræfter ønsker at opretholde restriktionerne, vil det kræve en lovændring, der giver den mulighed som EU-domstolen efterspørger.

Forskellen er imidlertid ens, idet den konkrete vurdering, der omtales i bemærkning 1, utvivlsomt vil falde ud til at det ikke er nødvendigt at anvende den forbudte restriktion

Faktorerne i vurderingen er nuværende og forventede beskæftigelsesforhold, sprogforhold, uddannelsesforhold, boligforhold, skoleforhold med mere.

Udlændingemyndighederne har i ingen tilfælde foretaget en sådan vurdering. Det må forventes at udfaldet heraf vil blive, at det ikke er nødvendigt af hensyn til en bedre integration.

Det følger af at den tyrkiske befolkningsdel er meget velintegreret. De er indrejst i forbindelse med arbejde i Danmark og har i de fleste tilfælde været i Danmark i en længere årrække. De bestrider ofte ansvarsfulde stillinger inden for håndværk, handel og restauration, ligesom mange har en højere uddannelse og bestrider dertil hørende arbejde.

Det er ikke tænkeligt, at det skulle være nødvendigt at nægte ægtefællesammenføring for at fremme integrationen.