

Ministeren

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

1. juni 2016

Orientering om behandlingen af konkrete sager om familiesammenføring til børn efter EU-Domstolens dom i sagen C-561/14, Genc

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

1. Indledning

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

EU-Domstolen har den 12. april 2016 afsagt dom i sagen C-561/14, Genc.

CVR-nr. 36977191

Dommen vedrører fortolkningen af artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, samt udlændingelovens § 9, stk. 16, tidligere § 9, stk. 13, der finder anvendelse i visse sager om familiesammenføring med børn.

Sags nr. 2016 - 5066
Akt-id 79957

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet foretaget en nærmere analyse af dommen, herunder dens betydning for de konkrete sager, der verserer hos udlændingemyndighederne, og de sager, der er afgjort før dommens afsigelse.

2. Associeringsaftalekomplekset

Den 12. september 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 blevet suppleret med en tillægsprotokol af 23. november 1970 og udmøntet i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980.

Tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet indeholder i artikel 41, stk. 1, en såkaldt stand still-klausul vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som medfører, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter tillægsprotokollens ikrafttræden må indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Danmark den 1. januar 1973, hvor Danmark blev medlem af EF.

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 indeholder i artikel 13 en stand still-klausul vedrørende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som medfører, at Tyrkiet og medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af afgørelsen den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler herom.

EU-Domstolen har i sin praksis fastslået, at stand still-forpligtelserne i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til Associeringsaftalen og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er af samme art og forfølger samme formål og omfatter enhver ny hindring for udøvelsen af etableringsfriheden, tjenesteyderenes frie udveksling af tjenesteydelser eller arbejdskraftens frie bevægelighed.

3. EU-Domstolens dom af 12. april 2016 i sagen C-561/14, Genc.

EU-Domstolens dom af 12. april 2016 i sagen C-561/14, Genc, vedrører den tyrkiske statsborger, Caner Genc, der i 2005 som 13-årig søgte om familiesammenføring med sin herboende tyrkiske far, som er arbejdstager her i landet. Udlændingestyrelsen meddelte i 2006 afslag på familiesammenføring med henvisning til, at integrationskravet i udlændingelovens § 9, stk. 13, nu § 9, stk. 16, ikke var opfyldt. Det daværende Integrationsministerium stadfæstede afgørelsen.

Der blev anlagt sag ved Glostrup Ret, som ved dom af 9. december 2011 stadfæstede ministeriets afslag på opholdstilladelse.

Sagen blev anket til Østre Landsret, som besluttede at forelægge sagen for EU-Domstolen med henblik på Domstolens besvarelse af en række præjudicielle spørgsmål i relation til integrationskravet i udlændingelovens § 9, stk. 16.

Det fremgår af udlændingelovens § 9, stk. 16, der blev indsat i udlændingeloven som § 9, stk. 13, ved lov nr. 427 af 9. juni 2004, at opholdstilladelse til et barn, jf. § 9, stk. 1, nr. 2, i tilfælde, hvor barnet og en af ansøgerens forældre er bosiddende i hjemlandet eller et andet land, kun kan gives, hvis barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet. Integrationskravet gælder dog bl.a. ikke, hvis ansøgningen indgives senest 2 år efter, at den herboende forælder er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold.

EU-Domstolen har i sin dom af 12. april 2016 fastslået, at udlændingelovens § 9, stk. 16, udgør en ny begrænsning som omhandlet i afgørelse nr. 1/80 artikel 13 for tyrkiske statsborgeres udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, idet den fastsætter betingelser for den første indrejse for mindreårige børn af herboende tyrkiske arbejdstagere, som er strengere end dem, der fandt anvendelse, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft, og som derfor kan påvirke disse tyrkiske statsborgeres udøvelse af økonomisk virksomhed i Danmark, jf. præmis 50.

En sådan begrænsning er forbudt, medmindre den er begrundet i et tvingende alment hensyn og er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, jf. præmis 51.

EU-Domstolen finder, at sikring af en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i Danmark kan udgøre et tvingende alment hensyn, jf. præmis 55-56.

EU-Domstolen finder imidlertid, at 2 års fristen i § 9, stk. 16 (dvs. det forhold, at tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring er afgørende for, om integrationskravet skal stilles), ikke opfylder proportionalitetskravet ("forholdsmæssigheden"), jf. præmis 57-65.

EU-Domstolen henviser til, at kravet om en vellykket integration efter bestemmelsen kun skal stilles, hvis ansøgningen om familiesammenføring indgives senere end to år efter den dato, hvor den herboende forælder er blevet meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold, og at bestemmelsen tager udgangspunkt i en formodning om, at de børn, for hvilke der ikke er indgivet en ansøgning om familiesammenføring inden for den fastsatte frist, befinder sig i en situation, der gør, at deres integration i Danmark kun kan sikres, hvis de opfylder et sådant krav, jf. præmis 59 og 60.

Videre udtaler EU-Domstolen, at dette krav, som angiveligt er begrundet i målet om at muliggøre integrationen af de pågældende mindreårige børn i Danmark, imidlertid ikke finder anvendelse med henvisning til børnenes personlige situation, der ville kunne have en negativ indvirkning på deres integration, såsom deres alder eller tilknytning til denne medlemsstat, men med henvisning til et kriterium, der ved første øjekast synes uden relevans i forhold til muligheden for at opnå en sådan integration, nemlig tidsrummet mellem meddelelsen af permanent opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold i Danmark til den pågældende forælder og datoen for indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring, jf. præmis 61.

EU-Domstolen stiller spørgsmål ved, hvordan indgivelsen af en ansøgning om familiesammenføring efter fristen på de to år, der følger efter meddelelsen af permanent opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold til den i Danmark bosiddende forælder, vil stille barnet mindre gunstigt i forhold til at gøre det muligt for denne at integrere sig i Danmark, således at ansøgeren er forpligtet til at føre bevis for, at barnet har en tilstrækkelig tilknytning til Danmark. Den omstændighed, at ansøgningen om familiesammenføring er blevet indgivet inden for eller efter de to år, der følger efter meddelelsen af permanent opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold til den i Danmark bosiddende forælder, kan ikke i sig selv udgøre et holdepunkt for hensigten hos forældrene til det af ansøgningen berørte mindreårige barn for så vidt angår barnets integration, jf. præmis 62 og 63.

EU-Domstolen fastslår, at indførelsen af det omhandlede kriterium med henblik på at udpege de børn, for hvilke der skal føres bevis for en tilstrækkelig tilknytning til Danmark, fører til usammenhængende resultater for så vidt angår vurderingen af muligheden for at opnå en vellykket integration. Dette kriterium finder nemlig for det første anvendelse uden hensyntagen til det pågældende barns personlige situation og til barnets tilknytning til Danmark og risikerer for det andet at føre til forskelsbehandling i forhold til datoen for indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring mellem børn, der befinder sig i personlige situationer, som er fuldt ud sammenlignelige, både for så vidt angår deres alder som deres tilknytning til Danmark og deres forhold til den dér bosiddende forælder, jf. præmis 64 og 65.

EU-Domstolen bemærker, at hvad bl.a. angår vurderingen af det pågældende barns personlige situation skal de nationale myndigheder foretage denne vurdering på grundlag af tilstrækkeligt præcise, objektive og ikke-diskriminerende kriterier, som skal bedømmes konkret, og idet der træffes en begrundet afgørelse, der faktisk kan indbringes for en retsinstans med henblik på at forebygge en administrativ praksis med systematiske afslag, jf. præmis 66.

EU-Domstolen fastslår på baggrund af ovenstående, at udlændingelovens § 9, stk. 16, udgør en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, og at en sådan begrænsning ikke er begrundet, jf. præmis 67.

4. Dommens betydning for konkrete sager om familiesammenføring med børn

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet vurderet dommens betydning for de konkrete sager, der verserer hos udlændingemyndighederne, og de sager, der før dommens afsigelse er afgjort efter udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13).

EU-Domstolen fastslår i dommen, at kravet i udlændingelovens § 9, stk. 16, udgør en restriktion, som er omfattet af stand still klausulerne i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 og artikel 41, stk. 1, i Tillægsprotokollen til Associeringsaftalen med Tyrkiet, og at kravet dermed er i strid med hermed, medmindre det er begrundet i et tvingende alment hensyn og er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå formålet.

EU-Domstolen fastslår derefter, at hensynet til at sikre en vellykket integration af udlændinge kan udgøre et tvingende alment hensyn.

Med henvisning til, at kravet kun finder anvendelse for ansøgninger om familiesammenføring, som indgives efter 2 års fristen, finder EU-Domstolen imidlertid, at proportionalitetskravet ikke er opfyldt, idet kravet fører til "usammenhængende resultater".

EU-Domstolen konkluderer på den baggrund, at kravet ikke kan begrundes.

Kravet vil herefter ikke kunne stilles i forhold til de konkrete sager, der verserer hos udlændingemyndighederne, og de sager, der før dommens afsigelse er afgjort efter udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet har på baggrund af dommens præmisser overvejet, om dommen alene har betydning for den del af udlændingelovens § 9, stk. 16, der vedrører 2 års fristen, således at den del af bestemmelsen, der stiller krav om, at der skal foretages en integrationsvurdering, fortsat finder anvendelse for de verserende og de allerede afgjorte sager.

Det er imidlertid vurderingen, at det ikke er muligt blot at bortfortolke 2 års fristen og samtidig opretholde kravet om en vellykket integration i de verserende og allerede afgjorte sager. Kravet om en vellykket integration kan derfor ikke stilles i disse sager.

Det må antages, at den proportionalitetsvurdering, hvorefter 2 års kravet er blevet fundet usammenhængende i forhold til Associeringsaftalekomplekset, vil blive lagt til grund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en lignende sag vedrørende fortolkningen af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for familielivet.

Dette indebærer efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets og Justitsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt at følge dommens resultat i forhold til alle nationaliteter.

Det er på baggrund af ovennævnte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets og Justitsministeriets vurdering, at dommen betyder, at der ved udlændingemyndighedernes behandling af sager om familiesammenføring med børn, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, skal ses bort fra udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13), i alle sager om familiesammenføring med børn, uanset barnets og den herboendes nationalitet.

4.1. Verserende sager om familiesammenføring med børn

Som anført ovenfor finder udlændingelovens § 9, stk. 16, ikke anvendelse, og udlændingemyndighederne skal derfor ved behandlingen af verserende sager om familiesammenføring med børn, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, se bort fra udlændingelovens § 9, stk. 16, uanset barnets og den herboende forældres nationalitet.

Udlændingemyndighederne vil i forbindelse med sagsbehandlingen vurdere, om de øvrige betingelser, dvs. de betingelser, der stilles ud over udlændingelovens § 9, stk. 16, er opfyldt.

4.2. Afgjorte sager, hvor der er meddelt afslag på familiesammenføring med et barn med henvisning til udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13)

En afgørelse fra EU-Domstolen i en præjudiciel sag er konstaterende og ikke retsstiftende med den konsekvens, at afgørelsen i princippet får retsvirkning fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel.

EU-Domstolen konkluderer i sin dom i sagen C-561/14, Genc, at kravet i udlændingelovens § 9, stk. 16, ikke kan begrundes. Det betyder, at bestemmelsen ikke kan anvendes og ikke har kunnet anvendes på noget tidspunkt.

Kravet i udlændingelovens § 9, stk. 16, blev oprindeligt indsat i § 9, stk. 13, jf. lov nr. 427 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. juli 2004 og fik virkning for udlændinge, der indgav ansøgning om opholdstilladelse fra og med denne dato, jf. lovens § 3, stk. 2.

Afgørelser, der er truffet fra og med dette tidspunkt – den 1. juli 2004 – er således afgjort på grundlag af en regel, der ikke har kunnet anvendes.

På den baggrund kan sager, hvor der fra og med den 1. juli 2004 er meddelt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, med henvisning til udlændingelovens § 9, stk. 13, nu § 9, stk. 16, genoptages.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens sagsbehandlingssystemer, at styrelsen i perioden 1. juli 2004-31. marts 2016 i alt har meddelt 1.052 afslag på familiesammenføring under henvisning til kravet om vellykket integration, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, jf. § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13). Det bemærkes generelt i den forbindelse, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingssystemerne er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystemer og ikke som egentlige statistiksystemer.

Det bemærkes, at der i opgørelserne kan være børn, der har fået flere afslag, og som således optræder flere gange. Der kan ligeledes være børn, der har fået afslag, men som senere er meddelt tilladelse til familiesammenføring.

Det bemærkes endvidere, at opgørelserne for 2015 og 2016 er foreløbige og opgjort på baggrund af registreringerne i udlændingemyndighedernes digitale sagsbehandlingssystem pr. 11. april 2016.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets og Justitsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne som udgangspunkt vil være forpligtet til på begæring at genoptage sagerne.

Udlændingestyrelsen vil – i det omfang det er muligt – kontakte de pågældende ved brev via den herboende forælder og orientere om muligheden for at få sagen genoptaget.

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

Udlændingemyndighederne vil derimod ikke af egen drift tage initiativ til at genoptage sagerne. Ministerierne har herved lagt vægt på, at det må forventes, at der vil være en del af de pågældende udlændinge, der ikke har noget ønske om i dag at gøre brug af en opholdstilladelse i Danmark. Det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt eller i overensstemmelse med de pågældendes interesser at gennemføre en sagsbehandling i alle sager og tage stilling til, om der er grundlag for at udstede opholdstilladelse.

Ved behandlingen af en genoptaget sag om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, skal der som nævnt ses bort fra kravet i udlændingelovens § 9, stk. 16 (tidligere § 9, stk. 13).

Det vil være et krav for at meddele opholdstilladelse, at ansøgeren på det oprindelige ansøgningstidspunkt var under 15 år, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2. Dette gælder i alle tilfælde.

Der vil herefter skulle tages stilling til, om betingelserne for familiesammenføring i øvrigt er opfyldt på nuværende tidspunkt.

Ved behandlingen af den enkelte sag vil det herefter være af betydning for vurderingen, om ansøgeren på tidspunktet for afgørelsen i genoptagelsessagen er fyldt 18 år og dermed er blevet myndig.

Hvis ansøgeren er under 18 år, vil alle betingelserne for familiesammenføring skulle være opfyldt på tidspunktet for afgørelsen i genoptagelsessagen. Det gælder bl.a. betingelsen om, at mindst den ene af barnets forældre er fastboende her i landet, og at barnet skal tage ophold hos forælderen/forældrene og ikke har stiftet selvstændig familie, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Udlændingestyrelsen skal ved vurderingen af den enkelte sag endvidere tage stilling til, om der i overensstemmelse med gældende praksis skal stilles forsørgelses- og boligkrav, jf. udlændingelovens § 9, stk. 15, og om meddelelse af opholdstilladelse åbenbart vil stride mod barnets tarv, jf. § 9, stk. 18.

Hvis ansøgeren er fyldt 18 år på tidspunktet for afgørelsen i genoptagelsessagen, vil det ligeledes være en betingelse, at mindst den ene af forældrene har fast ophold i Danmark på dette tidspunkt. Det vil endvidere være en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse, at ansøgeren ikke har stiftet selvstændig familie.

Derimod vil der ikke blive stillet krav om, at ansøgeren skal tage ophold hos forælderen/forældrene, ligesom der ikke vil blive stillet forsørgelses- og boligkrav, jf. udlændingelovens § 9, stk. 15. Endvidere finder kravet i udlændingelovens § 9,

stk. 18, om barnets tarv ikke anvendelse, hvis ansøgeren er fyldt 18 år. Dette hænger sammen med, at ansøgeren er blevet myndig.

4.3. Fremsættelse af lovforslag om ændring af udlændingelovens § 9, stk. 16

Regeringen har den 31. maj 2016 fremsat forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hvorved 2 års kravet ophæves (Lovforslag nr. L 191). Herved bringes udlændingelovens § 9, stk. 16, i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser som fortolket af EU-Domstolen i sagen C-561/14, Genc. Alle ansøgere omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 16, vil således fremover blive mødt med et krav om vellykket integration, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Det indgår i lovforslaget, at lovændringen kommer til at gælde for udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse fra og med tidspunktet for lovforslagets fremsættelse. Herved sikres det, at kravet om vellykket integration vil finde anvendelse fra det tidligst mulige tidspunkt.

Inger Støjberg

/

Jesper Gori