



HØJESTERETS KENDELSE

afsagt tirsdag den 6. juni 2023

Sag BS-8270/2022-HJR

A
(advokat Thomas Ryhl)

mod

Udlændingenævnet
(advokat Rass Holdgaard)

Højesteret (dommerne Kurt Rasmussen, Jens Kruse Mikkelsen og Jørgen Steen Sørensen) har i henhold til artikel 267 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde besluttet at anmode EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse 1/80 af 19. september 1980 om udviklingen af associeringen, vedtaget af Associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963.

Twisten i hovedsagen

1. Twisten i hovedsagen drejer sig om, hvorvidt det afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse, som Udlændingenævnet meddelte appellant, A, den 18. juli 2018, er foreneligt med standstill-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udviklingen af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter "afgørelse 1/80"). Parterne er enige om, at A på afgørelsestidspunktet havde status som tyrkisk arbejdstager med lovligt ophold i Danmark, og at A derfor kunne udlede selvstændige rettigheder af standstill-klausulen.

2. Udlændingenævnets afslag blev bl.a. begrundet med, at A ikke opfyldte betingelserne i § 11, stk. 3, nr. 1 og 8, i udlændingeloven, som denne var affattet på afgørelsestidspunktet ved lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 med senere ændringer. § 11, stk. 3, nr. 1, bestemte, at udlændinge over 18 år kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse på betingelse af, at de havde haft lovligt ophold i Danmark i mindst 6 år. Efter § 11, stk. 3, nr. 8, var det desuden et krav, at udlændingen havde været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller havde udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse.
3. Parterne er enige om, at betingelserne om forudgående ophold og beskæftigelse i § 11, stk. 3, nr. 1 og 8, i udlændingeloven, som denne var affattet på afgørelsestidspunktet ved lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 med senere ændringer, var skærpede i forhold til de betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, der var gældende den 1. december 1980, hvor standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i Danmark. De dagældende betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse var fastsat i bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 udstedt med hjemmel i den dagældende udlændingelov, jf. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973, og udmøntet i administrativ praksis i henhold til denne bekendtgørelse.
4. Det første spørgsmål, som sagen rejser, er, om en skærpelse af betingelserne for, at en tyrkisk arbejdstager kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat, udgør en ny restriktion, der er omfattet af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, bliver spørgsmålet herefter, om de skærpede betingelser, der vedrører længden af den forudgående periode, hvor arbejdstageren skal have haft lovligt ophold og beskæftigelse i medlemsstaten (dvs. skærpede tidsmæssige betingelser), kan anses for begrundet i et tvingende alment hensyn og proportionale, dvs. om de er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det påberåbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet.
5. De øvrige betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse i udlændingeloven, som denne var affattet på afgørelsestidspunktet ved lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 med senere ændringer, herunder kravet om bestået medborgerskabsprøve eller aktivt medborgerskab, jf. § 11, stk. 4, nr. 1, og kravet om bestået danskprøve, jf. § 11, stk. 4, nr. 4, er ikke relevante for den konkrete sag.

Sagens faktiske omstændigheder

6. A er født i Tyrkiet og er tyrkisk statsborger. Han blev den 24. maj 2013 meddelt opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab med en herboende dansk statsborger. Denne opholdstilladelse blev den 6. juni 2015 forlænget til den 6. august 2018. Den 27. marts 2017 indgav A ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark til Udlændingestyrelsen. På dette tidspunkt havde A status som arbejdstager i Danmark og var omfattet af Aftalen af 12. september 1963 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev indgået og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (herefter "Associeringsaftalen"), herunder afgørelse nr. 1/80.
7. Udlændingestyrelsen meddelte den 10. november 2017 A afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark under henvisning til, at A ikke opfyldte betingelsen om at have boet lovligt i Danmark uafbrudt i mindst seks år. Udlændingestyrelsen vurderede endvidere bl.a., at A ikke opfyldte de særlige betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse allerede efter fire års lovligt ophold i Danmark. I afgørelsen anførte Udlændingestyrelsen, at Associeringsaftalen mv. ikke giver tyrkiske statsborgere og deres familiemedlemmer ret til at få tidsubegrænset opholdstilladelse efter særlige regler.
8. Den 14. november 2017 påklagede A Udlændingestyrelsens afgørelse til Udlændingenævnet. Til støtte for klagen anførte A bl.a., at han som tyrkisk arbejdstager med lovligt ophold i Danmark er beskyttet mod en forringelse af sin retsstilling i forhold til de regler, der var gældende pr. 1. december 1980.
9. Udlændingenævnet stadfæstede den 18. juli 2018 Udlændingestyrelsens afgørelse af 10. november 2017, idet Udlændingenævnet bl.a. anførte følgende i afgørelsen:

"Det bemærkes indledningsvis, at A ikke nyder en særlig retsstilling vedrørende tidsubegrænset opholdstilladelse, uanset at han er omfattet af Associeringsaftalen, da reglerne om tidsubegrænset ophold ikke anses for at have virkning for selvstændige erhvervsdrivendes og arbejdstageres mulighed for at fortsætte deres beskæftigelse. Tidsubegrænset opholdstilladelse kan således alene opnås på baggrund af de til enhver tid gældende regler.

Udlændingenævnet finder på den baggrund, at A, for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, skal opfylde betingelserne i udlændingelovens § 11, stk. 3, eller

stk. 5, således som reglerne var bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016.

Udlændingenævnet har herefter lagt til grund, at As opholdstilladelse regnes fra den 24. maj 2013, hvor A blev meddelt opholdstilladelse som ægtefællesammenført i Danmark. A opfylder således ikke den tidsmæssige betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1. Udlændingenævnet finder endvidere, at A ikke kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter fire års lovligt ophold i Danmark, jf. udlændingelovens § 11, stk. 5. Udlændingenævnet har herved lagt vægt på, at A ikke opfylder beskæftigelseskravet i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 8, og endvidere ikke opfylder en eller flere af de supplerende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 5, jf. § 11, stk. 4.

Udlændingenævnet har herved lagt vægt på, at der alene foreligger dokumentation for, at A siden den 22. marts 2017 har arbejdet 30 timer om ugen eller mere i en tidsbegrænset stilling, hvorfor han ikke opfylder betingelsen om at have været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse i to et halvt år indenfor de seneste tre år.

...

Udlændingenævnet finder endelig, at der til sagen ikke er oplyst om sådanne særlige forhold, at der er mulighed for, at A kan gives tidsubegrænset opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 11, stk. 16, hvorefter der kan gives tidsubegrænset opholdstilladelse efter lempeligere betingelser end normalt, hvis Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention, tilsiger det.

Udlændingenævnet har herved lagt vægt på oplysningerne i ansøgningsskemaet om, at A ikke har et handicap, der forhindrer ham i at opfylde en eller flere af betingelserne for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Udlændingenævnet stadfæster derfor Udlændingestyrelsens afgørelse af 10. november 2017."

10. Den 15. oktober 2018 anlagde A retssag ved Københavns Byret med påstand om ophævelse af Udlændingenævnets afgørelse. Sagen blev ved byrettens kendelse af 31. marts 2020 henvist til 1. instansbehandling ved Østre Landsret. Den 2. februar 2022 afsagde Østre Landsret dom i sagen, hvor den tog Udlændingenævnets påstand om frifindelse til følge. Den 1. marts 2022 ankede A landsrettens dom til Højesteret med påstand om, at Udlændingenævnets afgørelse af 18. juli 2018 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling.

11. A har senest ved Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. oktober 2020 fået forlænget sin opholdstilladelse til den 15. oktober 2026. Af afgørelsen fremgår, at opholdstilladelsen giver ham ret til at arbejde og studere i Danmark og er betinget af, at han har et gyldigt pas.

Nationale regler

12. Den anfægtede afgørelse om afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse er truffet med hjemmel i § 11, stk. 3-5, i udlændingeloven, som denne var affattet på afgørelsestidspunktet ved lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 med senere ændringer. § 11, stk. 3-5 og 16, har følgende ordlyd:

"Stk. 3. Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis:

1) Udlændingen har lovligt boet her i landet, jf. dog stk. 7, i mindst 6 år, jf. dog stk. 5 og 6, og i hele denne periode haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p. Hvis opholdstilladelsen er meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, 1. pkt., på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold, anses betingelsen i 1. pkt. kun for opfyldt, hvis opholdstilladelsen er meddelt på grundlag af samme ægteskab eller samlivsforhold.

2) Udlændingen er ikke idømt ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

3) Udlændingen er ikke idømt ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 eller §§ 210, 216 og 222-224, § 225, jf. § 216, eller §§ 244-246.

4) Udlændingen har ikke forfalden gæld til det offentlige, medmindre der er givet henstand med hensyn til tilbagebetalingen af gælden og gælden ikke overstiger 100.000 kr.

5) Udlændingen har ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, og indtil udlændingen vil kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven bortset fra hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

6) Udlændingen har underskrevet en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund, jf. integrationslovens § 19, stk. 1, 3. pkt., eller på anden vis tilkendegivet at acceptere indholdet heraf.

7) Udlændingen har bestået Prøve i Dansk 2, jf. § 9, stk. 1, i lov om dansk-uddannelse til voksne udlændinge m.fl., eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.

8) Udlændingen har været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. stk. 8, i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse.

9) Udlændingen må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på det tidspunkt, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles.

Stk. 4. Meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse er endvidere betinget af, at udlændingen opfylder to af følgende betingelser:

1) Udlændingen har bestået en medborgerskabsprøve, jf. integrationslovens § 41 b, eller udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v.

2) Udlændingen har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. stk. 8, i mindst 4 år inden for de sidste 4 år og 6 måneder forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse.

3) Udlændingen har haft en årlig skattepligtig indkomst på gennemsnitligt 270.000 kr. de sidste 2 år forud for det tidspunkt, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles. Det angivne beløb er fastsat i 2016-niveau og reguleres fra og med 2017 en gang årligt den 1. januar efter satsreguleringsprocenten, jf. lov om en satsreguleringsprocent.

4) Udlændingen har bestået Prøve i Dansk 3, jf. § 9, stk. 1, i lov om dansk-uddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Stk. 5. Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, der har boet lovligt her i landet i mindst 4 år og i hele denne periode haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, hvis udlændingen opfylder betingelserne i stk. 3, nr. 2- 9, og betingelserne i stk. 4. Stk. 3, nr. 1, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

...

Stk. 16. Uanset at betingelserne i stk. 3, nr. 4-9, eller stk. 4, nr. 1-4, ikke er opfyldt, kan der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis betingelserne ikke kan kræves opfyldt, fordi Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, tilsiger det."

13. Af forarbejderne til bestemmelserne, gennemført ved lov nr. 572 af 31. maj 2010, fremgår bl.a., jf. Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag nr. L 188, s. 22 ff.:

"Almindelige bemærkninger

...

4. Ændring af reglerne om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse

...

En vellykket integration skal være en forudsætning for at kunne blive i Danmark permanent. Tidsubegrænset opholdstilladelse skal derfor kun gives til de udlændinge, der integrerer sig og gør en indsats for at blive en del af Danmark og de danske værdier.

Udlændinge, der ikke viser vilje til at integrere sig, skal ikke kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det skal ligge fast, at det har konsekvenser, hvis en udlænding ikke ønsker at arbejde for egen integration.

Der er derfor foretaget et serviceeftersyn af reglerne om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Der skal være en klar sammenhæng mellem udlændingelovens regler om tidsubegrænset opholdstilladelse og udlændinges integration.

...

Udlændinge, der som følge af handicap m.v. ikke er i stand til at opfylde betingelserne for at tidsubegrænset opholdstilladelse, vil i overensstemmelse med FN's Handicapkonvention ikke blive mødt med disse krav.

Der vil kun blive undtaget for de betingelser, som udlændingen grundet sit handicap m.v. ikke kan opfylde. Der skal tages udgangspunkt i den enkelte og dennes evner og ressourcer. Der skal ikke undtages fra alle krav, fordi man f.eks. ikke er i stand til at opfylde kravet om beskæftigelse. Det skal stå den enkelte udlænding klart, at der er brug for alle, der ønsker at bidrage til og være en del af samfundet. Det danske samfund bygger på, at alle - uanset baggrund - efter evne bidrager til fællesskabet. Derfor er en udlænding, der tager ansvar og viser vilje til integration, en gevinst for samfundet.

Endvidere vil udlændinge, der modtager folkepension, og udlændinge, der indgiver ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse inden at være fyldt 19 år, og som har været i uddannelse eller ordinær fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen, blive undtaget fra kravet til beskæftigelse og kravet om opfyldelse af de supplerende integrationsrelevante kriterier om mere fast beskæftigelse, særligt gode dansk kundskaber eller gennemførelse af uddannelse efter folkeskolen i Danmark."

14. Af lovforslaget til den ændring af udlændingelovens § 11, som blev gennemført ved lov nr. 572 af 18. juni 2012, fremgår vedrørende bestemmelserne om tidsubegrænset opholdstilladelse endvidere bl.a., jf. Folketingstidende 2011-12, tillæg A, lovforslag nr. L 180, s. 5 ff.:

"2. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder for det første forslag om ændring af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. Hovedformålet med reglerne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse skal være at motivere til og sikre bedre integration i Danmark.

Med lovforslaget foreslås pointsystemet for tidsubegrænset opholdstilladelse afskaffet. Det betyder, at betingelserne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse ikke længere skal vægtes efter et pointsystem, men at de fremover skal indgå på lige fod og med samme vægt i afgørelsen om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Der foreslås endvidere en række ændringer af de gældende betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Opholdskravet foreslås således ændret fra et krav om 4 års ophold til et krav om 5 års ophold.

Endvidere foreslås beskæftigelseskravet ændret. Det foreslås således, at kravet om beskæftigelse ændres fra et krav om beskæftigelse i 2½ år ud af 3 år til et krav om beskæftigelse i 3 år ud af 5 år for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

...

3.2.2 Justitsministeriets forslag til ændring

Det foreslås, at kravet om 4 års ophold og opholdstilladelse ændres til et krav om, at det som udgangspunkt er en betingelse for, at der kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har boet lovligt her i landet i mindst 5 år og i hele denne periode har haft opholdstilladelse.

Med et krav om 5 års ophold sikres det, at en udlænding har en reel mulighed for i løbet af en sådan periode at opfylde de foreslåede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse. Det giver den enkelte udlænding et klart incitament til at arbejde for egen integration. Endvidere fastholdes det, at udlændinge har en tilskyndelse til hurtigt at integrere sig i det danske samfund.

Opholdskravet kan som udgangspunkt alene opfyldes ved lovligt ophold her i landet. Det er gennem ophold her i landet, at udlændingen kan styrke sin integration og sine muligheder for et vellykket liv her i landet.

...

3.5.2 Justitsministeriets forslag til ændring

Kravet om fast tilknytning til arbejdsmarkedet skal bevares som betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det foreslås dog, at beskæftigelseskravet ændres til et krav om ordinær beskæftigelse her i landet i mindst 3 år inden for de sidste 5 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Med forslaget ønsker regeringen at understrege, at beskæftigelse er en afgørende forudsætning for og vej til en vellykket integration i det danske samfund. Den foreslåede ændring betyder, at beskæftigelseskravet skærpes fra 2½ års fuldtidsbeskæftigelse til 3 års fuldtidsbeskæftigelse. Samtidig ændres perioden, inden for hvilken udlændingen skal opfylde beskæftigelseskravet, fra 3 år til 5 år. Det styrker den enkelte udlændings muligheder for mere fleksibelt at tilrettelægge sit integrationsforløb. "

15. Endelig fremgår det af lovforslaget til den ved lov nr. 102 af 3. februar 2016 skete ændring af udlændingeloven, jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 87, s. 8 ff.:

"Almindelige bemærkninger

1. Indledning

1.1. Lovforslagets hovedindhold

Med lovforslaget foreslås følgende ændringer af udlændingeloven:

...

- Adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse skærpes.

...

1.2. Lovforslagets baggrund og formål

Der kommer mange flygtninge til Europa. Det presser alle lande, også Danmark. Og presset stiger dag for dag. Vi påtager os et fælles ansvar, men efter

regeringens opfattelse skal vi ikke tage så mange flygtninge, at det truer sammenhængskraften i vores eget land. For antallet af nytilkomne flygtninge har betydning for, om integrationen efterfølgende kan lykkes. Det er nødvendigt at sikre den rigtige balance, så vi kan bevare et godt og trygt samfund.

...

1.3. Hovedlinjerne i lovforslaget

Med lovforslaget fremsættes forslag til en række konkrete stramninger af vilkårene på asyl- og udlændingeområdet.

...

Desuden forslås det, at adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse skærpes på følgende måde: Den tidsmæssige betingelse skærpes til som udgangspunkt 6 års lovligt ophold for alle udlændinge, der endvidere skal opfylde en række skærpede, grundlæggende betingelser. Det drejer sig om vandelskravet og om krav til danskkundskaber og beskæftigelse. Herudover skal alle udlændinge opfylde yderligere 2 ud af 4 supplerende integrationsrelevante betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Hvis de grundlæggende betingelser og alle 4 supplerende integrationsrelevante betingelser er opfyldt, kan udlændingen opnå tidsubegrænset opholdstilladelse allerede efter 4 år.

...

3.1.2 Ministeriets overvejelser

Muligheden for at få meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark er et privilegium. Der skal derfor stilles høje krav til udlændinges evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund.

...

3.2.2 Forslag til ændring

Det foreslås, at kravet om 5 års lovligt ophold med opholdstilladelse ændres, så det fremover er en betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen har boet lovligt her i landet i mindst 6 år og i hele denne periode haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p.

Derudover skal der gælde en undtagelse fra den tidsmæssige hovedregel om 6 års lovligt ophold, således at udlændinge, der har udvist en særlig evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund, kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse efter mindst 4 års lovligt ophold her i landet. En udlænding må anses for at have udvist en særlig evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund, hvis udlændingen, udover at opfylde de grundlæggende betingelser, opfylder samtlige 4 supplerende integrationsrelevante betingelser, jf. afsnit 3.6.

Dette giver den enkelte udlænding et klart incitament til at arbejde for egen integration, ligesom det sikres, at udlændinge har en tilskyndelse til hurtigt at integrere sig i det danske samfund.

...

3.5.2 Forslag til ændring

Kravet om fast tilknytning til arbejdsmarkedet skal bevares som betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det foreslås dog, at beskæftigelseskravet skærpes til et krav om ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Samtidig skal kravet fremover alene kunne opfyldes ved beskæftigelse på fuld tid, jf. herved afsnit 3.5.2.1.

Ansættelsesforhold, hvor udlændingen her i landet har haft ordinær beskæftigelse med en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på mellem 15 og 30 timer (del-tidsbeskæftigelse) vil således ikke længere indgå i beregningen af beskæftigelseskravet. Det samme gælder i forhold til uddannelse.

Hvis udlændingen har nået folkepensionsalderen eller har fået tildelt førtidspension, er udlændingen som i dag undtaget fra at opfylde kravet om beskæftigelse. Det samme gælder i forhold til en udlænding, der indgiver ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, inden han eller hun fylder 19 år, og udlændingen har været i uddannelse eller ordinær fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen. Der er ikke med ændringen af beskæftigelseskravet tilsigtet nogen ændring af denne retstilstand.

...

3.6. Supplerende integrationsrelevante betingelser

Det er helt afgørende, at udlændinge, som kommer her til landet, og som ønsker at blive i Danmark, gør en indsats for at integrere sig.

Det foreslås derfor, at en udlænding - udover at skulle opfylde de grundlæggende betingelser - skal opfylde yderligere 2 ud af 4 supplerende integrationsrelevante betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. nærmere afsnit 3.6.1.-3.6.4.

...

Hvis udlændingen opfylder de grundlæggende betingelser og samtlige 4 supplerende betingelser og derved må antages at have vist en særlig evne til vel-

lykket integration her i landet, kan udlændingen meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse allerede efter 4 års lovligt ophold i Danmark, jf. herved afsnit 3.2.2.

De supplerende betingelser vedrører integrationsrelevante kriterier i form af medborgerskab, højere grad af tilknytning til arbejdsmarkedet, en årlig skattepligtig indkomst af en vis størrelse og særligt gode danskkundskaber.

Betingelserne rangerer lige, og det er således op til den enkelte udlænding, hvilke 2 af de 4 betingelser udlændingen dokumenterer at opfylde."

Det EU-retlige grundlag

16. Den EU-retlige bestemmelse, som denne sag vedrører, er standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, således som bestemmelsen er fortolket senest ved EU-Domstolens dom af 22. december 2022 i sagen C-279/21, X, ECLI:EU:C:2022:1019.

Parternes anbringender

17. A har gjort gældende, at en skærpelse af de tidsmæssige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark er en ny restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er omfattet af anvendelsesområdet for standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Nye betingelser for tildeling af tidsubegrænset opholdsret må anses for omfattet af standstill-klausulens materielle anvendelsesområde, allerede fordi TEUF artikel 45, stk. 3, litra d, og de tilsvarende tidligere traktatbestemmelser, der var gældende, da Danmark trådte ind i De Europæiske Fællesskaber, udtrykkeligt fastslår, at arbejdskraftens frie bevægelighed omfatter retten til, på nærmere fastsatte vilkår, at blive boende i en medlemsstat efter at have haft ansættelse der. Tyrkiske arbejdstagere kan ikke i medfør af standstill-klausulen opnå en retsstilling, som de ikke allerede havde på tidspunktet for ikrafttrædelsen af standstill-klausulen eller har opnået senere. Tyrkiske arbejdstagere kan derfor ikke påberåbe sig en ret til at blive boende i en medlemsstat efter endt arbejdsliv med henvisning til de gennemførelsesretsakter, som EU-Kommissionen har udstedt alene med virkning for EU-arbejdstagere og/eller Unionsborgere. Til gengæld kan tyrkiske arbejdstagere udlede en ret til tidsubegrænset ophold i en medlemsstat af standstill-klausulen sammenholdt med TEUF artikel 45, stk. 3, litra d, og de nationale bestemmelser, der var udstedt med virkning ikke kun for EU-arbejdstagere, men også for tyrkiske arbejdstagere på det tidspunkt, hvor afgørelse 1/80 trådte i kraft i den pågældende medlemsstat.

18. A har dernæst gjort gældende, at en skærpelse af de tidsmæssige betingelser for tildeling af tidsubegrænset opholdstilladelse ikke er egnet til at varetage det af Udlændingenævnet påberåbte tvingende almene hensyn om at sikre en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere. Skærpede tidsmæssige betingelser for tidsubegrænset opholdsret finder i sagens natur anvendelse på tyrkiske statsborgere, som allerede har lovligt ophold og arbejde i den pågældende medlemsstat, jf. i denne forbindelse præmis 39 og 40 i Domstolens dom af 10. juli 2019 i sag C-89/18, A, EU:C:2019:580. En skærpelse af de tidsmæssige betingelser er derfor blot udtryk for, at der kræves "ophold i endnu længere tid" og "arbejde i endnu længere tid", inden den tyrkiske arbejdstager kan opnå det privilegium, som en tidsubegrænset opholdstilladelse er. Længden af en tyrkisk arbejdstagers forudgående ophold og beskæftigelse kan muligvis tjene som målestok for den grad af integration, som den pågældende har opnået på et givet tidspunkt. Tidsmæssige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse kan til gengæld ikke tjene som middel til at sikre en vellykket integration. Tværtimod. En tidsubegrænset opholdstilladelse fremmer den sociale samhørighed og styrker fornemmelsen af et fuldt tilhørsforhold til samfundet i værtsmedlemsstaten. Målet om at fremme og sikre en vellykket integration varetages derfor bedst muligt ved at tildele en tidsubegrænset opholdstilladelse hurtigst muligt.
19. Udlændingenævnet har gjort gældende, at en skærpelse i adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i form af ovennævnte opholds- og beskæftigelseskrav ikke er omfattet af restriktionsbegrebet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80's forstand. Det skyldes dels, at betingelserne for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse ikke angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for tyrkiske arbejdstagere, jf. ordlyden af artikel 13, og dermed ikke påvirker situationen for disse, dels at tyrkiske arbejdstageres ret til ophold i medlemsstaten på grund af afgørelse nr. 1/80 blot er et accessorium til udøvelsen af en lovlig beskæftigelse, og at denne ret ikke kan udstrækkes til ophold i medlemsstaten efterfølgende. Tyrkiske arbejdstageres rettigheder efter afgørelse nr. 1/80 kan ifølge Udlændingenævnet ikke sammenlignes med unionsborgeres ret til fri bevægelighed.
20. Selv hvis skærpelsen af det dagældende opholdskrav og beskæftigelseskrav måtte anses for at være en ny restriktion, der er omfattet af artikel 13, er kravene under alle omstændigheder egnede til at varetage hensynet til en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i Danmark. Opholds- og beskæftigelseskravet er egnet til at varetage begge hensyn, da kravene har til formål at sikre, at en ansøger, der ønsker tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, som udgangspunkt skal vise, at vedkommende er velintegreret og virker som aktiv borger i det danske samfund, herunder

ved gennem en årrække at have haft lovlig bopæl og beskæftigelse i Danmark.

Baggrunden for spørgsmålene

21. Det fremgår af Domstolens dom af 9. december 2010 i de forenede sager C-300/09 og C-301/09, Toprak og Oguz, ECLI:EU:C:2010:756, præmis 44, at ændringer i betingelserne for tildeling af opholdstilladelse er omfattet af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 "[i] det omfang disse ændringer påvirker situationen for tyrkiske arbejdstagere".
22. I nyere praksis har Domstolen i stedet brugt en formulering, hvorefter det er afgørende, om en ny national foranstaltning i artikel 13's forstand *"har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på den pågældende medlemsstats område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på den pågældende, da denne afgørelse trådte i kraft på denne medlemsstats område"*, jf. herved bl.a. præmis 30 i Domstolens dom af 22. december 2022 i sagen C-279/21, X, ECLI:EU:C:2022:1019.
23. Herudover har EU-Domstolen bl.a. i præmis 19 og 20 i Domstolens dom af 6. juni 1995 i sag C-434/93, Bozkurt, ECLI:EU:C:1995:168 (herefter *"Bozkurt-dommen"*), og præmis 66 i Domstolens dom af 8. december 2011 i sag C-371/08, Ziebell, ECLI:EU:C:2011:809 (herefter *"Ziebell-dommen"*), udtalt, at principperne i artikel 39 EF til 41 EF i videst muligt omfang skal overføres på associeringsberettigede tyrkiske statsborgere.
24. Domstolen har imidlertid samtidig i Ziebell-dommens præmis 68 slået fast, at en sådan overførsel af principperne bag den EU-retlige grundlæggende ret til fri bevægelighed kun er begrundet i det med associeringen EØF-Tyrkiet forfulgte formål om gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. Associeringsaftalens artikel 12, som bekræfter det rent økonomiske formål med associeringen. Det følger, jf. præmis 69 i Ziebell-dommen, heraf, at det vidererækkende formål om at sikre unionsborgers udøvelse af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, der, jf. bl.a. præmis 32 og 37 i Domstolens dom af 7. oktober 2010 i sagen C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, ligger til grund for opholdsdirektivet, ikke gælder for så vidt angår afgørelse 1/80.
25. Domstolen har desuden i præmis 40 i Bozkurt-dommen udtalt, at det – i mangel af en speciel regel, der indrømmer tyrkiske arbejdstagere ret til fortsat at opholde sig på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér – følger indirekte, men utvivlsomt, af artikel 6 i afgørelse

nr. 1/80, at den tyrkiske statsborgers ret til ophold, der har form af et accessorium til udøvelsen af en lovlig beskæftigelse, bortfalder, såfremt den pågældende er blevet fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig.

26. Domstolen ses imidlertid ikke at have haft lejlighed til at vurdere, om en skærpelse af adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse er en ny restriktion omfattet af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
27. I lyset heraf ønsker Højesteret Domstolens stillingtagen til, om nationale bestemmelser som de i sagen omhandlede, der fastsætter nye og strengere betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat, er en ny restriktion omfattet af anvendelsesområdet for standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse 1/80.
28. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, bliver det relevant at tage stilling til, om restriktionen er begrundet i et tvingende alment hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet, jf. bl.a. Domstolens dom af 22. december 2022 i sagen C-279/21, X, ECLI:EU:C:2022:1019, præmis 35.
29. For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan proportionaliteten af en national regel, der udgør en ny restriktion, skal bedømmes inden for rammerne af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, er der en righoldig praksis fra Domstolen, jf. bl.a. Domstolens dom af 10. juli 2014 i sagen C-138/13, Dogan, EU:C:2014:2066, præmis 38-39, Domstolens dom af 12. april 2016 i sagen C-561/14, Genc, EU:C:2016:247, præmis 51-52 og 66-67, Domstolens dom af 29. marts 2017 i sagen C-652/15, Tekdemir, ECLI:EU:C:2017:239, præmis 53, Domstolens dom af 7. august 2018 i sagen C-123/17, Yön, EU:C:2018:632, præmis 72, Domstolens dom af 10. juli 2019 i sagen C-89/18, A, EU:C:2019:580, præmis 31-34 og 45-47, Domstolens dom af 2. september 2021 i sagen C-379/20, B, ECLI:EU:C:2021:660, præmis 19-35 og senest Domstolens dom af 22. december 2022 i sagen C-279/21, X, ECLI:EU:C:2022:1019, præmis 30-39.
30. Domstolen har således fastslået, at hensynet til en vellykket integration kan udgøre et tvingende alment hensyn i forhold til afgørelse 1/80, jf. Domstolens dom af 12. april 2016 i sagen C-561/14, Genc, EU:C:2016:247, præmis 56.
31. Domstolen har imidlertid ikke haft lejlighed til at vurdere, om skærpede tidsmæssige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, dvs. betingelser der vedrører længden af en tyrkisk arbejdstagers forudgående

ophold og beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, kan anses for egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål.

32. På den ene side følger det af Domstolens dom af 7. oktober 2010 i sagen C-162/09, *Lassal*, ECLI:EU:C:2010:592, præmis 32, sammenholdt med præmis 37, at retten til tidsubegrænset ophold på én og samme tid er et privilegium, som kan gøres betinget af og dermed anvendes som belønning for faktisk integration, og et middel til at sikre en vellykket integration. Tilsvarende har EU-Domstolen anerkendt begge aspekter af retten til tidsubegrænset ophold i sin dom af 16. januar 2014 i sagen C-378/12, *Onuekwere*, ECLI:EU:C:2014:13, præmis 24 og 25. Der kunne heraf sluttes, at da selve tildelingen af en tidsubegrænset opholdsret er kvalificeret som et egnet middel til at sikre en vellykket integration af arbejdstageren, må en tidsmæssig begrænsning af adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdsret anses for at modvirke målet om at sikre en vellykket integration.
33. På den anden side er krav om ophold i en værtsstat af en vis længde generelt anerkendt som et forhold, der har betydning for en persons grad af integration i opholdslandet og dermed for, hvilken grad af beskyttelse den pågældende skal have mod dels at miste sin opholdsret, dels mod at blive udvist, jf. bl.a. opholdsdirektivets artikel 16 og 28, artikel 6 i afgørelse 1/80 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om beskyttelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 mod udvisning i bl.a. dom af 23. juni 2008 i sag 1638/03, *Maslov mod Østrig*.
34. Højesteret ønsker derfor Domstolens stillingtagen til, om en skærpelse af de tidsmæssige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse som den i sagen omhandlede kan anses for egnet til at fremme en vellykket integration af tredjelandstatsborgere.
35. I den ovennævnte retspraksis er der tilstrækkelige fortolkningsbidrag til, at Højesteret selv kan foretage en konkret vurdering af, om de tidsmæssige betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, dvs. opholds- og beskæftigelseskravet, går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet, jf. senest X-dommen, C-279/21, ECLI:EU:C:2022:1019, præmis 39-46.

THI BESTEMMES:

Højesteret anmoder Domstolen om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Er nationale bestemmelser, der fastsætter betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat, omfattet af anvendelsesområdet for standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse 1/80 af 19. september 1980 om udviklingen af associeringen, vedtaget af Associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963?
2. Hvis det er tilfældet, kan en skærpelse af tidsmæssige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat (dvs. en skærpelse af de mindstekrav, der stilles til længden af en udlændings forudgående ophold og beskæftigelse i medlemsstaten) i så fald anses for egnet til at fremme en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere?