



Valby d. 28. marts 2012

Tolkning af Zambrano og Singh i Danmark

Vores medlem Bilal Isa har fået tilsendt det vedhæftede brev fra den juridiske rådgivningstjeneste The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) omkring Danmarks håndtering af den familiesammenføringssag, som vi omtalte i vores hørings svar til L104. The AIRE Centre er en lille velgørende institution med begrænsede ressourcer, som bla. har hjulpet den somaliske pige Sahro Osman med at vinde en sag over den danske stat ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

Brevet fra The AIRE Centre sætter efter vores opfattelse nogle alvorlige spørgsmålstegn ved den måde, som EU-domstolens kendelse i Zambrano (C34/09) er blevet fortolket på i Danmark. Den danske tolkning af Zambrano siger således, som det helt korrekt anføres af The AIRE Centre, at hvis et spædbarn med dansk statsborgerskab har en far med dansk statsborgerskab, som bor i Danmark, så kan barnet bare bo hos denne far, hvis barnets mor med udenlandsk statsborgerskab bliver udvist til et land uden for EU, fordi parret har fået afslag på en ansøgning om ægtefællesammenføring af en eller anden grund.

Men som The AIRE Centre fuldstændig rigtigt anfører i deres svar til Bilal Isa, forholder det sig jo sådan, at et meget lille barn har langt mere behov for sin mor end sin far. Moderen ammer f.eks. sit barn, og den funktion har faderen til barnet ingen mulighed for at overtage. Så uanset at Bilal Isa og Malak Bdeir Isa teoretisk set kunne have valgt at lade deres 8 måneder gamle søn Siraj Isa blive i Danmark, da Malak Bdeir Isa blev udvist til Vestbredden, så ville dette jo helt klart ikke være i Siraj Isas interesse. Og Bilal og Malak Bdeir Isa valgte da derfor også at lade Siraj Isa følge med Malak Bdeir Isa til Vestbredden, hvorfor udvisningen af Malak Bdeir Isa i praksis havde den effekt, at Siraj Isa, som er dansk statsborger, blev forhindret i at nyde godt af kerneindholdet i de rettigheder, han har som unionsborger, nemlig at opholde sig på unionens område.

Ægteskab Uden Grænser er enig med The AIRE Centre i, at denne problemstilling principielt ikke er anderledes end den, der eksisterede i Zambrano. Her var der tale om to større børn med belgisk statsborgerskab, hvor begge forældre var statsborgere i et land uden for EU. Og da der ikke eksisterer nogen hjemmel i belgisk lov til at udvise en belgisk statsborger, kunne børnenes forældre teoretisk set have valgt at lade deres to mindreårige børn blive i Belgien, hvis forældrene selv blev udvist, hvorefter det så måtte være op til den belgiske stat at overtage ansvaret for børnene og f.eks. anbringe dem på et børnehjem. Eller måske ville der være venner eller bekendte i Belgien, som kunne overtage ansvaret for børnene.

Men dette ville jo helt klart ikke være i børnenes interesse, og derfor var EU-domstolens konklusion også, at en udvisning af forældrene i praksis ville fratage børnene kerneindholdet i deres unionsbor-

gerskab nemlig retten til at opholde sig på unionens område, idet resultatet i praksis måtte forventes at blive, at forældrene ville vælge at tage børnene med sig ud af EU, hvis de blev udvist.

Og tilsvarende ville det helt klart ikke være i den danske statsborger Siraj Isas interesse at efterlade ham hos hans far Bilal Isa, således at han gik glip af den for hans senere udvikling langt vigtigere kontakt med hans mor Malak Bdeir Isa. At det virkelig forholder sig sådan understøttes efter vores opfattelse i meget høj grad af det faktum, at Siraj Isas forældre jo rent faktisk valgte at lade ham rejse med Malak Bdeir Isa til Vestbredden frem for at blive i Danmark hos Bilal Isa. Vi vil derfor på baggrund af The AIRE Centres vurdering af den danske tolkning af Zambrano og den måde, den er anvendt i den konkrete sag, som vi anser for at være typisk, bede regeringen om at forholde sig til følgende principielle spørgsmål:

- Når det ifølge EU-domstolens kendelse i Zambrano ikke er rimeligt at forvente, at forældre med 3. lands statsborgerskab skal efterlade deres børn med unionsborgerskab på et børnehjem eller hos venner og bekendte, såfremt de bliver udvist, er det da rimeligt at forvente, at forældre til et spædbarn med dansk statsborgerskab skal efterlade barnet hos dets danske far, således at barnet mister den for dets senere udvikling meget afgørende kontakt med moderen i de tidlige år, såfremt moderen bliver udvist? Og hvorved adskiller de to situationer sig i givet fald afgørende fra hinanden?
- Hvis den danske tolkning af Zambrano, som blev udført af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, før det blev nedlagt, er korrekt, hvordan kan det da være, at tolkningen i andre EU-lande herunder Irland synes at være meget anderledes og mere vidtgående end den danske? Er det ikke et generelt princip, at EU-domstolens kendelser skal tolkes ens i alle medlemslandene?
- Hvorledes forholder regeringen sig til The AIRE Centres afsluttende bemærkning, at det er "uacceptabelt" at stille et spædbarn med dansk statsborgerskab over for et valg mellem retten til familieliv med sin mor og at udnytte kerneindholdet i sit unionsborgerskab?
- Mener regeringen, at et dansk spædbarns tarv er varetaget i tilstrækkelig grad til, at FN's børnekonvention er overholdt, ved at barnet kan være hos sin danske far, når et oplagt alternativ er, at barnet kan være hos både sin mor og sin far, såfremt Danmark giver moderen en opholdstilladelse, og når følgende i øvrigt er gældende:
 1. Moderen ikke ses at udgøre nogen trussel imod den offentlige sikkerhed, orden eller sundhed
 2. Familien ikke ligger samfundet til last, fordi barnets danske far har et fast job og uden problemer kan forsørge sin familie
 3. Barnets mor ville have opholdsret efter EU-reglerne, såfremt dets far var statsborger i et hvilket som helst andet EU/EØS-land end Danmark eller i Schweiz

Vi foreslår, at denne henvendelse behandles i forbindelse med behandlingen af L104, dels fordi sagen er omtalt i vores høringssvar, og dels fordi den handler om Danmarks praksis i forbindelse med ægtefællesammenføringsager, hvor den herboende reference er dansk statsborger, og hvor

parret har en meget ungt fællesbarn. En situation der på alle måder må anses for at være typisk og derfor meget principiel.

I den konkrete sag er det danske barns rettigheder nu blevet sikret i Sverige, hvilket vel også er årsagen til, at The AIRE Centre ikke finder det formålstjenligt at kaste deres begrænsede ressourcer ind i at forfølge den yderligere. For som de skriver, er der jo nu en ”mere praktisk løsning” for Bilal Isa end at føre retssag imod den danske stat. Nemlig at udnytte retten til fri bevægelighed i EU. Og derfor bliver der formentlig ikke nogen retssag ud af det denne gang. Men vi tolker brevet fra The AIRE Centre sådan, at deres vurdering er, at de ville have haft en god chance for at øge deres score til 2-0 imod den danske stat og det nu nedlagte Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Samtidig vi vil gerne gøre regeringen opmærksom på, at det ikke er alle danske statsborgere, der i en lignende situation har en realistisk mulighed for at udnytte deres ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i andre EU-lande. Dette kan således i praksis være meget vanskeligt, hvis man f.eks. arbejder så langt fra en landegrænse, at det ikke er realistisk at etablere sig som grænsependler. Og derfor forekommer det sandsynligt, at dette spørgsmål vil blive prøvet ved domstolene inden for en overskuelig årrække med et udfald, som ikke nødvendigvis vil være positivt for den danske stat.

Desuden kan det vel også diskuteres, hvilket vigtigt overordnet samfundsmæssigt formål det tjener for Danmark og andre EU-lande samlet set, at mindreårige danske statsborgere som Siraj Isa skal have sikret deres rettigheder i andre EU-lande end Danmark. For EU som helhed medfører det ingen begrænsning i indvandringen fra lande uden for EU, at Bilal Isa og hans familie er flyttet til Sverige, og eventuelle problemer med integration må anses for at blive større ved, at familien nu skal integreres i et EU-land, hvor ingen af dem har haft noget af deres opvækst, og hvor ingen af dem taler sproget. Så hvordan det kan være proportionalt i henhold til EMRK artikel 8 at henvise Bilal Isa til at leve sit familieliv i Sverige ud fra de argumenter, der var nævnt i bemærkningerne til lov nr. 365, da den blev vedtaget i 2002, når man foruden det danske samfunds interesser også tager det svenske samfunds interesser i betragtning, forekommer os meget uklart.

Bilal Isa har derfor også allerede besluttet at bede Udlændingestyrelsen om at vurdere, om Malak Bdeir Isa nu som følge af Bilal Isas faktiske og reelle ophold i Sverige siden 22. december 2011 og familiens samliv i Sverige, siden Malak Bdeir Isa og Siraj Isa sluttede sig til Bilal Isa, har erhvervet sig en ret til ophold i Danmark efter EU-reglerne. Og såfremt Udlændingestyrelsen når frem til, at dette er tilfældet, har Bilal Isa til hensigt at tage sin familie med sig tilbage til Danmark, som The AIRE Centre helt korrekt oplyser ham om, at han kan.

Den periode, hvor Siraj Isa har været frataget kerneindholdet i sit unionsborgerskab, har derfor været relativt kortvarigt, hvilket selvfølgelig er positivt. Men i andre lignende tilfælde er krænkelsen af barnets rettigheder af større omfang, fordi dets danske far ikke umiddelbart har mulighed for at bosætte sig i et andet EU-land. Og det forhold, at Bilal Isa og hans familie efter alt at dømme alligevel ender med at komme til at bo i Danmark, bør efter vores opfattelse give regeringen anledning til at overveje, hvilket positivt formål det egentlig tjener at give danske statsborgere færre rettigheder i Danmark, end de har i de andre EU-lande?

I Ægteskab Uden Grænser kan vi ikke se det. Og vi vil derfor opfordre til, at både regeringen og oppositionen besinder sig i dette spørgsmål og i bred enighed får indført noget lovgivning, der sikrer, at lignende situationer ikke opstår fremover. Og som et absolut minimum må den danske tolk-

ning af Zambrano revurderes, så den bla. tager hensyn til det særlige behov, som meget små børn har for deres mor, og så tolkningen kommer på linie med den, man har anlagt i andre EU-lande.

Som en særlig service skal vi i øvrigt hermed tilbyde at svare på det spørgsmål, som Martin Henriksen har stillet i forbindelse med L104 om, hvad regeringen har tænkt sig at gøre ved, at f.eks. 24-års reglen omgås ved den såkaldte "Malmømodel". Svaret er, at det kan den danske regering intet lovligt gøre ved, med mindre Danmark melder sig ud af både EU og EØS. Danske statsborgere er således også unionsborgere og har som sådan nogle rettigheder i EU, som den danske regering ikke kan tage fra dem.

Det forsøgte den tidligere regering ganske vist at gøre ved bevidst at fejlfortolke forskellige domme fra EU-domstolen omkring unionsborgere, der vender hjem til deres eget land efter et ophold i et andet EU/EØS-land. De mest betydningsfulde af disse fejlfortolkninger blev imidlertid bragt til ophør i efteråret 2008, hvor den daværende regering og Dansk Folkeparti samtidig indgik deres aftale om et såkaldt "værn imod Metock".

I Ægteskab Uden Grænser har vi naturligvis siden da haft et øje stift rettet imod dette "værn" med henblik på at vurdere, om der var tale om nye krænkelse af borgernes rettigheder som dem, der fandt sted fra 2002 til efteråret 2008. To af de tre afslag, vi har set, hvor vi vurderede, at der var tale om overtrædelse af reglerne, er imidlertid senere blevet omstødt af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og det tredje verserer stadig som en klagesag i Justitsministeriet. Tolknin-gen forekommer derfor at være noget streng specielt med hensyn til de dokumentationskrav, der stilles, men den er ikke åbenlyst i strid med reglerne for så vidt angår selve retten til ophold. Og derfor har vi indtil videre besluttet ikke at rejse spørgsmålet over for EU-kommissionen, hvilket vi ellers havde overvejet.

På baggrund af alle de sager, vi kender til, er det vores klare forventning ud fra de oplysninger, vi har, at Bilal Isa vil få lov til at vende hjem til Danmark med sin familie efter at have boet i Malmø som grænsegænger, hvorefter hans kone så vil have opholdsret efter EU-reglerne. Det medfører flere fordele for parret. F.eks. skal de ikke stille bankgaranti, Balek Bdeir Isa behøver ikke at deltage i integrationsprogrammet men kan vælge at gøre det, hvis hun selv føler at have gavn af det, og hun skal ikke bestå den nye "stopprøve" i dansk, som regeringen planlægger at indføre. Og efter 5 års sammenhængende ophold vil Malak Bdeir Isa have erhvervet sig en ret til tidsubegrænset ophold, også selvom hun f.eks. har været hjemmegående husmor i alle fem år. Hun behøver således heller ikke at leve op til det beskæftigelseskrav, som regeringen planlægger at videreføre fra den gamle regering.

På et enkelt punkt er den nuværende danske tolkning af reglerne for hjemvendende danske statsborgere dog klart i strid med EU-reglerne. Og det drejer sig om, at der stilles et krav om, at den hjemvendende danske statsborger skal råde over "tilstrækkelige midler" til at forsørge sig selv og sin familie i Danmark, hvis den danske statsborger ikke var arbejdstager i det andet EU/EØS-land. Et sådant krav om "tilstrækkelige midler" kan efter vores opfattelse kun stilles til danske statsborgere, der vender hjem med det formål blot at bo i Danmark som f.eks. pensionister. Hvis den danske statsborger derimod vender hjem med det formål at arbejde eller studere i Danmark, så skal han eller hun stilles mindst lige så godt som f.eks. en tysk statsborger, der indrejser i Danmark med det samme formål. Og det betyder, at der ikke kan stilles nogen krav til en dansk statsborger, der indrejser i Danmark for at studere eller arbejde, om at han skal råde over en indtægt af en bestemt størrelse.

Er den danske statsborger indrejst i Danmark for at studere, skal han skrive under på en erklæring om, at han vil forsørge sig selv og sin familie under opholdet, og herefter skal han selvfølgelig også gøre det. Er den danske statsborger derimod indrejst for at arbejde i Danmark, og opfylder han betingelserne for at være arbejdstager, har han og hans familie ret til at trække på det sociale system på lige fod med alle andre borgere. Hvis parret har et barn betyder det, at familien er berettiget til at få suppleret den danske statsborgers løn op med kontanthjælp til en samlet husstandsindtægt på cirka 27.500 kroner før skat, forudsat at den eller de ægtefæller, der modtager kontanthjælpen, stiller sig til rådighed for arbejdsmarkedet og i øvrigt lever op til de krav, der altid er til kontanthjælpsmodtagere.

At det forholder sig sådan fremgår meget klart af EU-domstolens kendelse i C370/90 Singh, hvor domstolen skriver følgende i dommens paragraf 19:

”En statsborger i en medlemsstat kunne opgive at forlade sit oprindelsesland for i en anden medlemsstat at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervsvirksomhed i traktatens forstand, såfremt vedkommende ikke ved en tilbagevenden til den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger, med henblik på at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervsvirksomhed er underlagt vilkår med hensyn til indrejse og ophold, der er mindst lige så fordelagtige som dem, vedkommende i henhold til traktaten eller den afledte ret har krav på i en anden medlemsstat.”

I Ægteskab Uden Grænser har vi endnu ikke hørt om nogle ægtefæller til hjemvendende danske arbejdstagere, der har søgt om kontanthjælp, eller hvad de danske myndigheders svar har været på disse ansøgninger. Men vi glæder os over, at de af vores medlemmer, som har været tvunget i landflygtighed pga. de urimelige regler, fremover for en dels vedkommende kan se frem til at få et økonomisk plaster på såret som kompensation for de ofte store udgifter, de er blevet påført ved at skulle flytte frem og tilbage over en landegrænse to gange.

Med venlig hilsen,

på vegne af Ægteskab Uden Grænser
Lars Kyhnau Hansen
Vigerslevvej 142, 3 tv
2500 Valby