



NOTAT

Dato: 11. maj 2011
Kontor: Kontrol- og Analyse-
kontoret
J.nr.: 11/20592
Sagsbeh.: JVD/SBA

Juridisk fortolkningsnotat om Zambrano-dommen (sag C-34/09)

1. Indledning

EU-domstolen afsagde den 8. marts 2011 dom i Zambrano-sagen (sag C-34/09).

Dommen behandler spørgsmålet om indholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet¹ ved afgørelse af en sag om opholdsret i Belgien, hvor retten til fri bevægelighed i en anden EU-medlemsstat ikke har været udnyttet af hovedpersonerne (mindreårige børn med statsborgerskab i Belgien). Unionsborgerskabet følger af artikel 20² og 21³ i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Sagen omhandler et colombiansk ægtepar, der i 1999 søgte asyl i Belgien. I 2000 afviste de belgiske myndigheder ægteparrets ansøgning om asyl med påbud om, at de forlod Belgien. Påbuddet var tilføjet en bestemmelse om non-refoulement, hvorefter de ikke måtte udsendes til Columbia på grund af de herskende forhold i landet. Parret fik under deres processuelle ophold i Belgien to fællesbørn, som erhvervede belgisk statsborgerskab i overensstemmelse med den dagældende nationale lovgivning, der betød, at børnene kunne erhverve belgisk indfødsret, idet børn født uden for Colombia ikke anerkendes som colombianske statsborgere, hvis forældrene ikke tog særlige skridt med henblik herpå.

Det fulgte af de belgiske regler, at et barn, som er født i Belgien, og som – på et hvilket som helst tidspunkt inden sit 18. år eller en tidligere myndighedsalder – ville være statsløst, hvis det ikke havde belgisk statsborgerskab, er belgisk statsborger.

¹ Unionsborgerskabet blev indført ved ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten den 1. november 1993 og giver unionsborgere en række individuelle rettigheder, herunder ret til fri bevægelighed og opholdsret på medlemsstaternes område.

² Artikel 20 (1) har følgende ordlyd: "Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette. Artikel 20 (2) har følgende ordlyd: "Unionsborgere har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder: a) de har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område [...] Disse rettigheder udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse."

³ Artikel 21 (1) har følgende ordlyd: "Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

I sagen var det ubestridt, at de to belgiske børn havde ret til at opholde sig i Belgien i kraft af deres belgiske statsborgerskab.

EU-domstolen skulle således tage stilling til, om børnenes fader (Zambrano) som familie-medlem til børnene havde ret til ophold i Belgien, uanset at børnene ikke havde udført en grænseoverskridende aktivitet, da de ikke har opholdt sig i andre EU-lande end deres hjemland Belgien.

Ifølge dommen blev Hr. Zambrano meddelt afslag på sin ansøgning om lovliggørelse af sit ophold efter belgisk ret. Han blev dog den 30. april 2009 meddelt en midlertidig opholdstilladelse, der kunne fornys, medmindre der forelå særlige omstændigheder, som tilsagde noget andet. Han skulle endvidere meddeles en type C-arbejdstilladelse i henhold til vejledning af 26. marts 2009 udsendt af ministeren for indvandrings- og asylpolitik.

2. EU-domstolens bemærkninger i Zambrano-dommen

Domstolen indleder med at fastslå, at opholdsdirektivet ikke finder anvendelse i sagen, da unionsborgerne (de belgiske børn) ikke har udøvet retten til at færdes i en anden EU-medlemsstat, jf. præmis 39.

Domstolen fastslår herefter i præmis 40, at de belgiske børn i medfør af TEUF artikel 20 har status som unionsborgere.

I præmis 42 anfører Domstolen, at unionsborgerskabet i TEUF artikel 20 er "til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (jf. i denne retning Rottmann-dommen, præmis 42)".

Domstolen fortsætter i præmis 43-44, at "nægtelsen af ophold til en tredjelandsstatsborger [faderen], hvor hans små børn, som han forsørger, bor og er statsborgere, og også afvisningen af at tildele en sådan person arbejdstilladelse, har en sådan virkning" og videre, at nægtelse af ophold til faderen vil "indebære, at disse børn, der er unionsborgere, vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre. På tilsvarende måde forholder det sig, hvis en arbejdstilladelse ikke tildeles en sådan person, idet han risikerer ikke at have tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin familie, hvilket også for hans børn, der er unionsborgere, vil indebære, at de vil blive nødsaget til at forlade Unionens område. Under sådanne omstændigheder kan de reelt ikke udøve kerneindholdet af de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere".

Domstolen konkluderer i præmis 45, at "artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat for det første nægter en tredjelandsstatsborger, som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, ophold i den medlemsstat, hvori de er bosat og er statsborgere, og for det andet nægter nævnte tredjelandsstatsborger en arbejdstilladelse, for så vidt som disse afgørelser reelt fratager de nævnte børn den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger."

3. Vurdering af dommen i forhold til unionsborgerskabet

Zambrano-dommen er en meget kortfattet dom uden nærmere uddybning af overvejelserne om unionsborgerskabets rækkevidde. Dommen giver derfor anledning til tvivl om rækkevidden af opholdsrettighederne indeholdt i TEUF artikel 20.

Det må forventes, at EU-domstolen i den kommende tid vil afsige domme om den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af unionsborgerskabet. EU-domstolen har for nyligt – den 5. maj 2011 – afsagt dom i sag C-434/09, McCarthy, hvor spørgsmålet om ret til ægtefællesammenføring i en situation, hvor EU-borgeren var statsborger i to EU-lande, men aldrig havde gjort brug af retten til fri bevægelighed, blev behandlet. EU-domstolen afviser anvendelsen af opholdsdirektivet og TEUF artikel 21 om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i sagen, da EU-borgeren altid har opholdt sig i samme medlemsstat. EU-domstolen fastslår i præmis 49, at EU-borgeren i den omhandlede situation ikke er frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er knyttet til hendes status som unionsborger. McCarthy-dommen fastlægger dermed klare grænser for retten til ægtefællesammenføring, idet det konkluderes, at TEUF artikel 21 ikke finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat, jf. præmis 56.

Det følger af Zambrano-dommen, at en tredjelandstatsborger, der er forælder til en mindreårig unionsborger, som han forsørger, kan aflede ret til opholdsret efter TEUF artikel 20.

Sagens konkrete omstændigheder i Zambrano-sagen lader sig ikke umiddelbart overføre på en tilsvarende situation i Danmark henset til de forskellige nationale lovgrundlag for meddelelse af indfødsret.

Dommen lægger konkret vægt på følgende momenter, som indgår i vurderingen af, hvorvidt medlemsstaterne – under henvisning til unionsborgerskabet – skal tildele opholdsret til en tredjelandstatsborger i den medlemsstat, hvor hans mindreårige børn bor:

- Begrænsningen i opholdsretten er rettet mod en forælder til et mindreårigt unionsborger barn.
- Forælderen er tredjelandstatsborger.
- Forælderen opholder sig og forsørger det mindreårige unionsborger barn i den medlemsstat, hvor barnet bor og er statsborger.
- Begrænsningen i opholdsretten skal have den virkning, at det mindreårige unionsborger barn reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i unionsborgerskabet.

Foreligger de ovenstående momenter i en ansøgning om familiesammenføring i Danmark, hvor der efter nationale regler vil blive truffet en bebyrdende afgørelse, vil dommen have den betydning, at der indrømmes opholdsret efter artikel 20 i TEUF.

Der kan nægtes opholdsret under henvisning til hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i medfør af EU-reglerne.

EU-domstolen tager ikke stilling til fru Zambranos opholdsret, og spørgsmålet om opholdsret vil som hidtil skulle afgøres efter nationale regler

4. Forholdet til opholdsdirektivet

Domstolen anfører i præmis 39, at opholdsdirektivet ikke kan finde anvendelse, da direktivet finder anvendelse på enhver unionsborger, der "rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger samt til familiemedlemmer", jf. opholdsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Da opholdsdirektivet ikke finder anvendelse, finder de øvrige bestemmelser i opholdsdirektivet således heller ikke anvendelse. Det betyder f.eks., at personkredsen i opholdsdirektivet og bestemmelserne om tidsubegrænset ophold ikke finder anvendelse.

5. Dansk praksis

De konkrete momenter, der er opregnet under pkt. 3, vurderes efter den ovennævnte fortolkning af dommen kun i ganske få tilfælde at ville medføre opholdstilladelse efter EU-reglerne i Danmark, da børn født i Danmark som udgangspunkt alene erhverver dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis mindst én af forældrene er dansk statsborger.

6. Tidsmæssig udstrækning af dommens retsvirkninger

Zambrano-dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende – og ikke retsstiftende – dom med den konsekvens, at dommen i princippet får retsvirkninger fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel. I Zambrano-dommen foretager EU-domstolen en direkte fortolkning af artikel 20 i TEUF. Denne fortolkning skal derfor anvendes fra ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten (1. november 1993), der indførte unionsborgerskabet.