

Notat



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH

1. Indledning

En spansk ret (den forelæggende ret) har ved kendelse af 30. november 2018 forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 20 i EUF-Traktaten (TEUF) om unionsborgerskabet.

Sagen ved EU-Domstolen vedrører overordnet spørgsmålet, i hvilket omfang de kompetente myndigheder i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring har pligt til at undersøge, om et familiemedlem (marokkansk) til en såkaldt statisk unionsborger, dvs. en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, har en afledt ret efter TEUF artikel 20 til at blive familiesammenført med unionsborgeren i dennes medlemsstat.

Sagen og de forelagte spørgsmål angår dermed adgangen til familiesammenføring efter EU-retten i en umiddelbart rent intern situation, dvs. en situation, hvor EU-retten som følge af fraværet af et grænseoverskridende element som udgangspunkt ikke finder anvendelse.

2. Hovedsagens faktiske omstændigheder og overordnede retlige problemstilling

Den spanske retssag, som har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse, vedrører et afslag på meddelelse af opholdsret efter EU-retten til en marokkansk mand, hvis spanske hustru aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed i Unionen. Afslaget var fra de spanske myndigheders side begrundet i, at hustruen ikke i forbindelse med ansøgningen om opholdsret havde godtgjort, at hun rådede over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle.

29. april 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-opholdskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

De spanske myndigheders afgørelse om afslag på familiesammenføring blev ifølge forelæggelseskendelsen truffet, uden at myndighederne havde foretaget en selvstændig forudgående undersøgelse af, om der i sagen forelå konkrete omstændigheder, som kunne godtgøre et eventuelt afhængighedsforhold mellem ægtefællerne af en sådan art, at det i tilfælde af et afslag på familiesammenføring reelt ville tvinge hustruen (unionsborgeren) til at forlade Unionens område som helhed sammen med sin marokkanske ægtefælle.

Den omstændighed, at de spanske myndigheder følger en praksis, hvorefter der i en sådan situation træffes afgørelse i sagen uden undersøgelse af, om der eventuelt foreligger et særligt afhængighedsforhold mellem parterne, kan ifølge den forelæggende ret være i strid med TEUF artikel 20, idet unionsborgeren ved en sådan praksis principielt risikerer at blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status, jf. herved bl.a. EU-Domstolens dom i sagen C-82/16, K.A. m.fl.

3. De præjudicielle spørgsmål

Den forelæggende ret har på ovennævnte baggrund forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål, hvoraf det sidstnævnte vurderes at være af dansk interesse. Spørgsmålene lyder således:

»1) Henset til at den spanske civillovbogs artikel 68 bestemmer, at ægtefæller har pligt til at bo sammen, kan kravet om, at en spansk statsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, skal opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 240/2007 som en nødvendig betingelse for at få anerkendt opholdsretten for vedkommendes ægtefælle, som ikke er unionsborger, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i kongeligt dekret nr. 240/2007 – såfremt disse betingelser ikke er opfyldt – da udgøre en tilsidesættelse af artikel 20 TEUF, hvis den spanske statsborger som følge af nægtelsen af denne ret er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed?

2) Under alle omstændigheder, uanset det foregående og besvarelsen af det første spørgsmål og henset til Den Europæiske Unions Domstols praksis, bl.a. dom af 8. maj 2018, C-82/16, K.A. m.fl. mod Belgien, er den spanske stats praksis – hvorefter bestemmelsen i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 *automatisk* anvendes, og der nægtes opholdsret til et familiemedlem til en unionsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene af den grund, at unionsborgeren ikke opfylder betingelserne i denne bestemmelse, uden at det

i den konkrete sag er blevet undersøgt, om der mellem den pågældende unionsborger og tredjelandstatsborgeren består et afhængighedsforhold af en sådan art, at dette, uanset grunden hertil og i betragtning af de foreliggende omstændigheder, medfører, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, ikke kan blive adskilt fra det familiemedlem, som unionsborgeren er afhængig af, og må forlade Unionens område – da i strid med artikel 20 TEUF?«

4. EU-Domstolens praksis

En unionsborgers adgang til i helt særlige situationer efter EU-retten at kunne familiesammenføre sig med sine tredjelandsfamiliemedlemmer uden at have gjort brug af retten til fri bevægelighed følger af EU-Domstolens praksis.

Domstolen slog i sagen C-34/09, Ruiz Zambrano, fast, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at en medlemsstat for det første nægter en tredjelandstatsborger, som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, ophold i den medlemsstat, hvori børnene er bosat og er statsborgere, og for det andet nægter at give nævnte tredjelandstatsborger en arbejdstilladelse, for så vidt som disse afgørelser reelt fratager de nævnte børn den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere, derved at børnene reelt vil blive nødsaget til at forlade Unionens område sammen med tredjelandsfarældereren.

I sagen C-82/16, K.A. m.fl., som ligeledes vedrører en såkaldt intern situation, konkluderede Domstolen, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at en medlemsstat afviser at behandle en ansøgning om familiesammenføring alene af den grund, at tredjelandsfamiliemedlemmet er genstand for et indrejseforbud, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem unionsborgeren og tredjelandsfamiliemedlemmet består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes en afledt opholdsret, reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.

Domstolen slog dog i K.A.-dommen samtidig fast, at en voksen person – til forskel fra mindreårige, herunder navnlig små børn – i princippet er i stand til at føre en tilværelse uafhængigt af sine familiemedlemmer, hvorfor anerkendelsen af, at der mellem to voksne består et afhængighedsforhold, der kan skabe en ret til afledt ophold i medfør af TEUF artikel 20, alene er mulig i

særlige tilfælde, hvor den omhandlede unionsborger, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af, jf. dommens præmis 65.

5. Dansk praksis

Efter dansk familiesammenføringspraksis foretages der altid en konkret og samlet vurdering af de oplysninger, der indgår i sagen, herunder oplysninger, der måtte tilsige, at visse af de almindelige betingelser for familiesammenføring skal fraviges, f.eks. på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (retten til familieliv).

I lyset af den foreliggende sag, som bl.a. følger op på K.A.-dommen, er Udlændinge- og Integrationsministeriet blevet opmærksom på, at det for en god ordens skyld bør tydeliggøres over for de sagsbehandlende myndigheder, at der i sager om familiesammenføring med en herboende voksen dansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, helt undtagelsesvis principielt vil kunne være tale om, at familiemedlemmet afleder en opholdsret efter TEUF artikel 20 som følge af et ganske særligt afhængighedsforhold. Som nævnt foretager myndighederne allerede en konkret og samlet vurdering af de omstændigheder, som indgår i sagen, herunder oplysninger – f.eks. af humanitær karakter – som måtte tale for, at parterne ikke bør henvises til at udøve deres familieliv i tredjelandsborgerens hjemland.

6. Regeringens interesse i sagen

Den forelagte sag anses for væsentlig, fordi den vedrører spørgsmålet om afledte opholdsrettigheder til tredjelandsborgere i medfør af TEUF artikel 20 om unionsborgerskabet i en umiddelbart rent intern situation.

Regeringens interesse i sagen angår den nærmere afgrænsning af adgangen til familiesammenføring i en sådan situation, som sagen kan give anledning til, og spørgsmålet om, i hvilket omfang myndighederne skal undersøge, om en sådan adgang består.

Regeringens interesse i sagen knytter sig i den forbindelse til det præjudicielle spørgsmål nr. 2. Sagens spørgsmål nr. 1 vurderes derimod fortrinsvis at være relevant i en spansk kontekst.

Det er regeringens grundlæggende opfattelse, at det er det klare udgangspunkt, at EU-retten ikke finder anvendelse i en intern situation som den, der gør sig gældende i hovedsagen, dvs. en sag om familiesammenføring mellem en statisk unionsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er tredjelandsstatsborger.

Dette gælder efter regeringens opfattelse så meget desto mere i en sag som den foreliggende, hvor der er tale om en voksen unionsborger, som ønsker at blive familiesammenført med sin ægtefælle, idet det i praksis må være den klare undtagelse, at der mellem voksne unionsborgere består et afhængighedsforhold, der kan skabe en ret til afledt ophold i medfør af artikel 20 TEUF. Dette er således alene muligt i særlige tilfælde, hvor den omhandlede unionsborger, henset til samtlige relevante omstændigheder, »ikke på nogen måde vil kunne være adskilt« fra sin tredjelandsægtefælle, jf. dom C-82/16, K.A. m.fl.

Der skal således efter regeringens opfattelse være tale om et kvalificeret afhængighedsforhold mellem parterne, som i alle tilfælde ikke begrænser sig til parternes blotte ønske om at udøve deres familieliv i unionsborgerens medlemsstat.

Regeringen vil på den baggrund i indlægget for EU-Domstolen argumentere for, at Domstolen efter Danmarks opfattelse bør undlade at udvide den helt undtagelsesvise adgang til familiesammenføring efter EU-retten i en umiddelbart rent intern situation, som er etableret ved dommene i bl.a. Zambrano og K.A. m.fl., idet det fra dansk side dog samtidig må anerkendes, at det følger af Domstolens praksis, at alle relevante omstændigheder, som fremgår af sagen, herunder sådanne, der måtte pege på et særligt afhængighedsforhold mellem parterne, skal tages i betragtning og vurderes, inden der eventuelt meddeles afslag på en ansøgning om familiesammenføring.