
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udvalget for Udlændinge og Integration

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Dato: 11. marts 2011

Zambrano-dom: Unionsborgerskab til hinder for at nægte forældre til mindreårige EU-borgere arbejds- og opholdstilladelse

Sammenfatning

EU-Domstolen fastslår i en principiel dom af 8. marts 2011, at unionsborgerskabet forhindrer en medlemsstat i at nægte opholds- og arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, hvis denne forsørger sine små børn, der er statsborgere i medlemsstaten. Dette gælder, selv om børnene ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed i EU.

Dommen bryder dermed med Domstolens faste praksis, hvorefter EU-retten ikke finder anvendelse på rent interne forhold i en medlemsstat.

EU-Domstolen har den 8. marts 2011 afsagt en opsigtvækkende dom¹, som fastslår, at en medlemsstat ikke må nægte opholdsret og arbejdstilladelse til en tredjelandsborger, som er forælder til mindreårige børn med statsborgerskab i medlemsstaten.

Hvad var de faktiske omstændigheder i sagen?

Sagen handlede om ægteparret Zambrano, der begge er colombianske statsborgere, og som i 1999 søgte asyl i Belgien på grund af de herskende borgerkrigstilstande i Colombia. De belgiske myndigheder afviste at give parret flygtningestatus og påbød dem at forlade Belgien. Mens parret fortsat boede i Belgien for at afvente udfaldet af deres klagesager, fødte fru Zambrano i 2003 og 2005 to børn, der fik belgisk statsborgerskab.

Selv om hr. Zambrano ikke havde en arbejdstilladelse, fik han fast arbejde i en virksomhed i Belgien. Arbejdet gav ham på det tidspunkt, hvor det første barn blev født, tilstrækkelige midler til sit underhold og ret til sociale bidrag. Da han senere mistede sit arbejde, søgte han om arbejdsløshedsunderstøttelse. Ansøgningen blev afvist, fordi han ifølge de belgiske myndigheder ikke opfyldte betingelserne for opholdsret i Belgien og ikke havde ret til at arbejde.

Ægteparret Zambrano søgte derefter opholdstilladelse i Belgien som forældre til to belgiske statsborgere. De belgiske myndigheder afviste imidlertid ansøgningerne, da de mente, at ægtefællerne med vilje havde undladt at søge om colombiansk statsborgerskab for børnene med det formål at få lovliggjort deres egne ophold i landet.

Hr. Zambrano indbragte afslagene på opholdstilladelse og på udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse for de belgiske domstole. Han gjorde bl.a. gældende, at han som forælder til mindreårige belgiske børn burde kunne opholde sig og arbejde i Belgien.

Tribunal du travail de Bruxelles, der skulle behandle sagen, spurgte derfor EU-Domstolen, om hr. Zambrano på grundlag af EU-retten kunne opholde sig og arbejde i Belgien.

¹ Dom af 8. marts 2011 i sag C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi..

Hvilke EU-regler drejede sagen sig om?

Tribunal du travail de Bruxelles ønskede navnlig at få svar på, om EU-retten kunne finde anvendelse i sagen, selv om hr. Zambranos belgiske børn aldrig havde udøvet deres ret til fri bevægelighed i EU.

I den forbindelse blev der stillet spørgsmål vedrørende anvendelsen af EF-traktatens artikel 12 om forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (nu artikel 18 TEUF), artikel 17 om unionsborgerskab (nu artikel 20 TEUF), artikel 18 om fri bevægelighed for unionsborgere (nu artikel 21 TEUF) samt af en række bestemmelser i EU's charter om grundlæggende rettigheder og endelig af opholdsdirektivet fra 2004.

Den danske regerings indlæg i sagen

Den danske regering afgav indlæg i sagen. Heri argumenterede den bl.a. for, at EU-reglerne ikke kunne finde anvendelse, da sagen vedrørte interne belgiske forhold. Ifølge regeringen giver EU-reglerne således ikke forældre, der er tredjelandsstatsborgere, ret til at opholde sig i den medlemsstat, hvor børnene er statsborgere, når børnene ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat.²

Hvad svarede Domstolen?

Domstolen indleder med at fastslå, at hr. Zambranos børn, der er født i Belgien, ubestridt har erhvervet belgisk statsborgerskab, og at de derfor også har status som unionsborgere. Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere.

Herefter bemærker Domstolen, at artikel 20 i TEUF (om indførelse af unionsborgerskabet):

*”... 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.”³*

² Jf. Integrationsministeriets notat af 14. maj 2009 om regeringens indlæg i sagen: <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/425709e1/08380.pdf>

³ Dommens præmis 42.

Ifølge Domstolen har nægtelsen af opholdsret til en tredjelandsstatsborger, i den medlemsstat, hvor hans små forsørgerpligtige børn bor og er statsborgere, en sådan virkning.

Domstolen anfører videre:

*”En sådan nægtelse af ophold må derfor anses for at 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 tildes forældrene, idet de risikerer ikke at have tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og deres familie, hvilket også for deres børn, der er unionsborgere, vil indebære, at de vil blive nødsaget til at forlade Unionens område. Under sådanne omstændigheder **kan disse børn reelt ikke udøve kerneindholdet i de rettigheder**, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere”⁴.*

På denne baggrund konkluderer Domstolen, at unionsborgerskabet forhindrer en medlemsstat i at nægte opholds- og arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, i den medlemsstat, hvori de er bosat og er statsborgere.

Integrationsministeren orienterede Europaudvalget om sagen den 9. september 2009.

Kommentar til dommen

Dommen er først og fremmest principiel, fordi den bryder med Domstolens faste praksis, hvorefter EU-retten ikke finder anvendelse på rent interne forhold. Det har nemlig hidtil været antagelsen, at EU-reglerne kun kunne komme i spil, hvis der var tale om en grænseoverskridende aktivitet, som berørte mindst to EU-lande. Der har dog været flere tilfælde i Domstolens praksis, hvor selv en meget spinkel tilknytning til en anden medlemsstat har bragt EU-reglerne i anvendelse. Domstolen har nu taget skridtet fuldt ud.

⁴ Dommens præmis 44.

Spørgsmålet er, hvilken betydning dommen vil få i andre sager, hvor EU-borgere ønsker at blive boende i deres eget land sammen med familiemedlemmer, som er statsborgere i tredjelande, og uden at der foreligger en tilknytning til en anden medlemsstat.

I den forbindelse synes Domstolen i nærværende sag at lægge betydelig vægt på, at Zambranos to belgiske børn, der i dag er hhv. 6 og 8 år, helt og aldeles ville være overladt til sig selv og dermed ikke kunne blive boende i EU, hvis deres forældre blev nægtet opholds- og arbejdstilladelse i Belgien.

På den baggrund kan man ikke uden videre lægge til grund, at Domstolen ville være nået til samme resultat, hvis de EU-borgere, der var tale om, havde haft andre forsørgelsesmuligheder end dem, de to børn havde i sagen.

Dommen vil højst sandsynligt føre til nye sager for Domstolen, som søger at komme nærmere ind på, hvor meget der skal til, for at EU-borgeres adskillelse fra familiemedlemmer fra tredjelande betyder, at de "reelt ikke kan udøve kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgerskabet giver".

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)