



NOTAT

Dato: **14 MAI 2009**
Kontor: Kontrol og Analyse
J.nr.: 2009/2101-56
Sagsbeh.: GSN
Fil-navn: Notat

Notat til Europaudvalget om afgivelse af indlæg i EF-domstolens præjudicielle sag, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano

1. Indledning

Tribunal du travail de Bruxelles, Belgien, har forelagt EF-domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af forbuddet mod forskelsbehandling i EF-traktatens artikel 12 og unionsborgerskabet i artiklerne 17 og 18 i EF-traktaten, hvoraf de to sidste spørgsmål vedrører fortolkningen af ovennævnte bestemmelser sammenholdt med bestemmelserne i artikel 21, 24 og 34 i chartret om grundlæggende rettigheder.

Sagsøgeren i sagen er en colombiansk statsborger, der har påberåbt sig en afledt opholdsret efter fællesskabsretten og en ret til fritagelse for kravet om arbejdstilladelse i national ret under henvisning til, at hans børn, som han forsørger, er EU-borgere. Børnene er belgiske statsborgere og har ikke opholdt sig i andre lande end Belgien, hvor de er født.

Den forelæggende ret ønsker EF-domstolens stilling til rækkevidden af retten til ophold i medfør af unionsborgerskabet for tredjelandsstatsborgere, der er forældre til børn, der er EU-borgere, men hvor børnene ikke har foretaget en grænseoverskridende aktivitet mellem to EU-medlemslande. Der er således tale om ret til ophold i barnets eget medlemsland for slægtninge i opstigende linje under henvisning til unionsborgerskabet.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Sagsøger er colombiansk statsborger og søgte den 14. april 1999 asyl i Belgien. Sagsøger og sagsøgers ægtefælle samt parrets første barn, der alle er colombianske statsborgere, blev den 11. september 2000 meddelt afslag på deres anmodning om asyl i Belgien og efterfølgende afslag på opholdstilladelse. Sagsøgers ægtefælle fødte i 2003 parrets andet barn og i 2005 deres tredje barn i Belgien. Disse to børn erhvervede ved fødsel belgisk statsborgerskab i overensstemmelse med den dagældende nationale lovgivning. Den 2. september 2005 indgav sagsøger og hans kone ansøgning om bosættelse i henhold til undtagelsesordningen for familiemedlemmer til en belgisk statsborger, som blev afslået. Sagsøger indledte herefter en genoptagelsessag til prøvelse af afslaget. I perioden fra september 2005 til februar 2006 fik sagsøger og hans ægtefælle et midlertidigt registreringsbevis. Siden marts 2006 har sagsøger haft en særlig opholdstilladelse under sagsbehandlingstiden af genoptagelsessagen.

Sagsøger var i perioden fra oktober 2001 til oktober 2006 fuldtidsansat som fabriksarbejder i en virksomhed i Bruxelles. I 2006 mistede sagsøger sit arbejde, idet han ikke havde en arbejdstilladelse. Sagsøger fik efterfølgende afslag på arbejdsløshedsunderstøttelse af Office national de l'emploi med den begrundelse, at han under sit ansættelsesforhold ikke opfyldte den nationale lovgivning om udlændinges ophold.

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

Det centrale spørgsmål i sagen er, om en unionsborger selvstændigt i medfør af én eller flere af bestemmelserne i artikel 12, 17 og 18 i EF-traktaten tillægges en ret til at opholde sig på den medlemsstats område, hvor unionsborgeren er statsborger, det vil sige, uafhængigt af om unionsborgeren forudgående har udøvet sin ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område. I bekræftende fald er spørgsmålet, om denne ret til at opholde sig i en medlemsstat skal sikres ved at tillægge den slægtning i opstigende linje, som et mindreårigt barn, der er unionsborger, forsørges af, en afledt opholdsret.

Det følger af fast praksis fra EF-domstolen, at fællesskabsretten ikke finder anvendelse på rent interne forhold. Fællesskabsretten kan således ikke påberåbes, hvis der ikke er tale om en grænseoverskridende aktivitet.

I nærværende sag har EU-borgerne (de to mindreårige børn, der er belgiske statsborgere) ikke udført en grænseoverskridende aktivitet, da de ikke har opholdt sig i andre EU-lande end deres hjemland Belgien.

Forældrene, der er colombianske statsborgere, kan således som udgangspunkt ikke påberåbe sig fællesskabsretten som grundlag for en ret til ophold i Belgien.

EF-domstolen har i sin hidtidige retspraksis fastslået, at artikel 18 i EF-traktaten kan begrunde en opholdsret i en værtsmedlemsstat for et mindreårigt lille barn, der er statsborger i en anden medlemsstat og omfattet af en sygeforsikringsordning samt forsørges af en forælder, der er tredjelandstatsborger, og at den forælder, der forsøger barnet i et sådant tilfælde, kan tage ophold sammen med barnet i værtsmedlemsstaten.

EF-domstolen har imidlertid ikke taget stilling til, om en selvstændig ret til ophold tillige kan opnås uden grænseoverskridende aktiviteter under henvisning til unionsborgerskabet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Det søges således afklaret, om et mindreårigt barn, når der er tale om interne forhold, alene i kraft af dets unionsborgerskab og i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling kan gøre krav på at opholde sig på den medlemsstats område, hvor det mindreårige barn er statsborger, og om barnet rettigheder indebærer, at dets forældre tillige skal indrømmes en afledt opholdsret.

3. Dansk praksis

Sagen er interessant, idet den vedrører fortolkningen af indholdet af de rettigheder, der kan være knyttet til unionsborgerskabet i interne forhold samt princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

Ifølge dansk indfødsretslovgivning er det først og fremmest forældrenes statsborgerskab, der har betydning for, om et barn automatisk erhverver dansk statsborgerskab ved fødslen. Reglerne herom bygger således på afstammingsprincippet i modsætning til et territorialprincip. Et barn, der bliver født i Danmark af forældre, der er udenlandske statsborgere eller af forældre, der er statsløse, erhverver således ikke dansk statsborgerskab.

Det skal dog bemærkes, at såfremt EF-domstolen generelt tillægger unionsborgerskabet selvstændig betydning og indrømmer afledte opholdsrettigheder til forældre på trods af manglende grænseoverskridende aktivitet, kan dette få afledte konsekvenser for administrationen af den danske udlændingelovgivning i forhold til familiesammenføring af en udenlandsk forælder til en dansk statsborger, der er mindreårig. En sådan situation vil i Danmark dog kun kunne opstå, hvor den anden forælder er dansk statsborger.

Ifølge den danske udlændingelovgivning er udgangspunktet, at der ikke meddeles familiesammenføring til forældre, der er tredjelandstatsborgere, alene under henvisning til deres slægtsforhold med en mindreårig dansk statsborger. I alle sager skal der dog tages konkret stilling til rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorfor den enkelte sags konkrete forhold kan føre til, at der gives opholdstilladelse på baggrund af en sådan familierelation.

4. De forelagte spørgsmål og regeringens stillingtagen

Danmark har stor interesse i at få fastslået, at situationen i den foreliggende sag vedrører interne forhold, og at fællesskabsretten derfor ikke finder anvendelse i overensstemmelse med EF-domstolens faste praksis, idet det i modsat fald ikke kan udelukkes, at det kan få afledte konsekvenser for administrationen af udlændingelovgivningen.

Den danske regering har på den baggrund afgivet skriftligt indlæg i sagen, hvor der er argumenteret for:

- at bestemmelserne i artikel 12, 17 og 18 i EF-traktaten ikke tillægger en unionsborger nogen ret til at opholde sig på den medlemsstats område, hvor unionsborgeren er statsborger, når unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed på en anden medlemsstats område.
- at artiklerne 12, 17 og 18 i EF-traktaten sammenholdt med bestemmelserne i artikel 21, 24 og 34 i chartret om grundlæggende rettigheder ikke finder anvendelse på rent interne forhold og ikke skal fortolkes således, at de giver forældre, der er tredjelandstatsborgere, 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.