



# JUSTITSMINISTERIET

Dato: 11. maj 2011 (revideret  
22. juni 2012 og 15. juli 2013)  
Kontor: EU-ret  
Sagsbeh: JVD/SBA/MEI  
Sagsnr.: 2011-6102-0053

## Juridisk fortolkningsnotat om Zambrano-dommen (sag C-34/09) med indarbejdede præciseringer som følge af senere domme

### 1. Indledning

EU-Domstolen afsagde den 8. marts 2011 dom i Zambrano-sagen (sag C-34/09). EU-Domstolen har efterfølgende afsagt tre domme om rækkevidden af unionsborgerskabet, som tillige beskrives i nærværende notat med henblik på at præcisere anvendelsesområdet for bestemmelserne om unionsborgerskabet i Traktaten om Den Europæiske Funktionsmåde (TEUF) i sager om familiesammenføring med unionsborgere.

Zambrano-dommen behandler spørgsmålet om indholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet<sup>1</sup> 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 (i sagen mindreårige børn med statsborgerskab i Belgien). Unionsborgerskabet følger af artikel 20<sup>2</sup> og 21<sup>3</sup> i TEUF.

Sagen omhandler et colombiansk ægtepar, der i 1999 søgte asyl i Belgien. I 2000 afviste de belgiske myndigheder ægteparrets ansøgning om asyl

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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."

<sup>3</sup> 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."

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

med påbud om, at de forlod Belgien. Påbuddet var tilføjet en bestemmelse om *non-refoulement*, hvorefter parret 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. Dette skete i overensstemmelse med den dagældende belgiske lovgivning, der betød, at børnene kunne erhverve belgisk indfødsret, idet børn født uden for Colombia ikke anerkendes som colombianske statsborgere, hvis forældrene ikke tager særlige skridt med henblik herpå.

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

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 (hr. Zambrano) som familiemedlem til børnene havde ret til ophold i Belgien, uanset at børnene ikke havde udført en grænseoverskridende aktivitet, da de ikke havde 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 såkaldt type C-arbejdstilladelse i henhold til vejledning af 26. marts 2009 udsendt af den belgiske minister for indvandrings- og asylpolitik.

## **2. EU-Domstolens bemærkninger i Zambrano-dommen**

Domstolen indleder med at fastslå, at opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF) 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 ret-

tigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (jf. i denne retning Rottmann-dommen, præmis 42)”.

Domstolen fortsætter herefter i præmis 43-44 med at anføre, at ”nægtelsen af ophold til en tredjelandstatsborger [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 [at unionsborgerne reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere, vores tilføjelse]”. Endvidere anføres det, 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 tredjelandstatsborger, 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 tredjelandstatsborger 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.”

EU-domstolen tager i Zambrano-dommen ikke stilling til moderens (fru Zambranos) opholdsret. Spørgsmålet om opholdsret til denne vil derfor som hidtil skulle afgøres efter nationale regler

### **3. Vurdering af Zambrano-dommen i forhold til unionsborgerskabet samt redegørelse for EU-Domstolens efterfølgende praksis i relation til unionsborgerskabet**

Zambrano-dommen er ganske kortfattet og indeholder således ikke en nærmere uddybning af overvejelserne om unionsborgerskabets rækkevidde. Dommen giver derfor anledning til tvivl om rækkevidden af opholdsrettighederne indeholdt i TEUF artikel 20 om unionsborgerskabet.

Rækkevidden af opholdsrettighederne indeholdt i unionsborgerskabet i situationer, hvor unionsborgeren ikke har udøvet retten til fri bevægelighed, er dog blevet nærmere fastlagt i tre efterfølgende domme. EU-Domstolen

har således 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 i McCarthy-dommen anvendelsen af opholdsdirektivet og TEUF artikel 21 om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, da EU-borgeren i sagen altid havde opholdt sig i samme medlemsstat. EU-Domstolen fastslår således 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 én medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat, jf. præmis 56.

EU-Domstolen afsagde endvidere den 15. november 2011 dom i sag C-256/11, Dereci m.fl., hvor samme hovedspørgsmål var under pådømmelse i fire separate sager om familiesammenføring med østrigske statsborgere, der aldrig havde udøvet retten til fri bevægelighed inden for Unionen.

EU-Domstolen præciserede i dommen sine præmisser i Zambrano-dommen, idet Domstolen understregede, at situationen i Zambrano-dommen vedrørte nægtelse af opholdsret til en tredjelandstatsborger i den medlemsstat, hvor hans små børn, som han forsørger, bor og er statsborgere, samt afvisningen af at tildele en sådan person en arbejdstilladelse. Domstolen fandt navnlig, at en sådan nægtelse af ophold må anses for at indebære, at disse børn, der er unionsborgere, vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre, jf. præmis 65.

EU-Domstolen udtalte, at kriteriet vedrørende kerneindholdet i de rettigheder, som en unionsborger er tildelt ved statussen som unionsborger, vedrører situationer, som er kendetegnet ved, at unionsborgeren *reelt* er nødsaget til at forlade ikke blot den medlemsstat, hvor han er statsborger, men også *Unionen* som helhed, jf. præmis 66. Domstolen lægger vægt på, at der er tale om et kriterium af ganske særlig karakter, idet det vedrører situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, undtagelsesvis ikke kan nægtes en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, jf. præmis 67.

Domstolen udtalte videre, at den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at medlem-

mer af familien, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med unionsborgeren i dennes medlemsstat, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren nødsages til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke meddeles, jf. præmis 68.

Domstolen konkluderede på baggrund heraf, at EU-retten og navnlig dens bestemmelser om unionsborgerskabet ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger ophold på dens område, når denne tredjelandstatsborger ønsker at opholde sig dér med et familiemedlem, som er unionsborger, bosat og statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, forudsat at en sådan nægtelse ikke indebærer, at unionsborgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Konklusionen i Dereci-dommen er således identisk med EU-Domstolens konklusion i den ovenfor refererede McCarthy-dom.

Én af de fire sager i Dereci-dommen vedrørte et ægtepar, der – i lighed med de faktiske omstændigheder i Zambrano-dommen – havde mindreårige unionsborgerbørn. Børnene boede sammen med deres forældre, hvoraf den ene var unionsborger. Domstolen antog således i denne konkrete sag, at et afslag på opholdstilladelse til den forælder, der var tredjelandstatsborger, ikke ville have den konsekvens, at de mindreårige unionsborgerbørn ville være nødsaget til at forlade Unionens område.

EU-Domstolen afsagde yderligere den 6. december 2012 dom i sag C-356/11 og 357/11, O og S m.fl., der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 er til hinder for at meddele en tredjelandstatsborger afslag på opholdstilladelse under henvisning til manglende forsørgelsesgrundlag i en situation, hvor tredjelandstatsborgerens ægtefælle, der selv er tredjelandstatsborger og har tidsbegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat, har forældremyndigheden over et mindreårigt særbarn, der er unionsborger.

Domstolen fastslår i dommen, at TEUF artikel 20 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring, når denne tredjelandstatsborger har til hensigt at bo sammen med sin tredjelandstatsægtefælle, der har lovligt ophold i denne medlemsstat og er mor til et særbarn, der er unionsborger, og parret sammen har et fællesbarn, der er tredjelandstatsborger, for så vidt som et sådant afslag ikke bevirker, at den berørte unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de

rettigheder, som vedkommende er tildelt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Domstolen bekræfter således i dommen det kriterium, som Domstolen opstillede i Zambrano-dommen, sådan som dette kriterium er præciseret i Dereci-dommen.

Domstolen præciserer i dommens præmis 55 Zambrano-kriteriet, idet Domstolen fastslår, at Zambrano-dommens principper ikke er begrænset til situationer, hvor der eksisterer en biologisk forbindelse. Det er således afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og den tredjelandstatsborger, som er blevet nægtet ret til ophold, der kan tænkes at bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, når det er denne afhængighed, som resulterer i, at unionsborgeren reelt nødsages til at forlade ikke blot den medlemsstats område, hvor vedkommende er statsborger, men også Unionens område som helhed, som følge af et sådant afslag.

Det bemærkes, at Domstolen udleder den ovenfor omtalte opholdsret ved en direkte fortolkning af TEUF's bestemmelser om unionsborgerskabet, hvorfor Zambrano-kriteriet alene finder anvendelse for så vidt angår et barn, der er EU-statsborger, men ikke for så vidt angår et barn, der er EØS-statsborger eller schweizisk statsborger.

*Nærmere om forståelsen af Zambrano-dommen i lyset af EU-Domstolens praksis om unionsborgerskabet som fastlagt i Dereci-sagen og O og S-sagen*

Det følger af Zambrano-dommen, at en tredjelandstatsborger, der er forælder til en mindreårig unionsborger, som tredjelandstatsborgeren forsørger, kan aflede ret til opholdsret efter TEUF artikel 20, såfremt nægtelse af ophold til denne forælder ville indebære, at børnene ville blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre.

Det bemærkes, at sagens konkrete omstændigheder i Zambrano-dommen ikke umiddelbart lader sig overføre på en tilsvarende situation i Danmark henset til de forskellige nationale lovgrundlag for meddelelse af indfødsret.

Zambrano-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 dennes mindreårige børn bor:

- Begrænsningen i opholdsretten er rettet mod en forælder til et mindreårigt unionsborgerbarn.
- Forælderen er tredjelandstatsborger.
- Forælderen opholder sig og forsørger det mindreårige unionsborgerbarn i den medlemsstat, hvor barnet bor og er statsborger.
- Begrænsningen i opholdsretten skal have den virkning, at det mindreårige unionsborgerbarn reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i unionsborgerskabet. Dereci-dommen har fastlagt den nærmere prøvelse heraf. Det afgørende er således, om forældrens udrejse af landet ville have den konsekvens, at det mindreårige unionsborgerbarn er nødsaget til at forlade Unionens område, hvilket kan være tilfældet, hvis der ikke er en herboende forælder, som barnet kan opholde sig hos.

Det tilføjes, at EU-Domstolen i O og S-dommens præmis 55-56 har præciseret, at det er afhængighedsforholdet mellem unionsborgeren og tredjelandstatsborgerfamiliemedlemmet, der er afgørende, og ikke det biologiske forhold.

Foreligger de ovenstående momenter i en ansøgning om familiesammenføring i Danmark, hvor der efter nationale regler vil blive truffet en bebyrdende afgørelse, vil dommen – efter en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag – kunne få den betydning, at der skal indrømmes opholdsret i medfør af artikel 20 i TEUF.

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

#### **4. Forholdet til opholdsdirektivet**

EU-Domstolen anfører i præmis 39 i Zambrano-dommen, at opholdsdirektivet ikke kan finde anvendelse i hr. Zambranos tilfælde, da direktivet (alene) finder anvendelse på en 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 på sager om ophold efter Zambrano-dommens principper, finder de øvrige bestemmelser i opholdsdirektivet således heller ikke anvendelse i disse sager. 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 afsnit 3, vurderes efter den ovennævnte fortolkning af Zambrano-dommen set i lyset af den efterfølgende Dereci-dom (og O og S-dommen) fortsat 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 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 (dvs. fra 1. november 1993), der indførte unionsborgerskabet.