

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



19. september 2017

Orientering om behandlingen af konkrete sager om afledt opholdsret til en tredjelandforælder til en mindreårig dansk statsborger efter EU-Domstolens dom i sagen C-133/15, Chavez-Vilchez

Familiesammenføring mv.
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

1. Indledning

EU-Domstolen har den 10. maj 2017 afsagt dom i sagen C-133/15, Chavez-Vilchez.

En nederlandsk domstol har i sagen forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Spørgsmålene vedrører den opholdsret i en medlemsstat, som en tredjelandstatsborger, der er forælder til et mindreårigt unionsborgerbarn, kan aflede af barnet i medfør af artikel 20 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) om unionsborgerskabet¹.

TEUF art. 20 giver ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændige rettigheder. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere ved TEUF art. 20, er derimod afledt af unionsborgerens rettigheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har foretaget en nærmere analyse af dommen, herunder dens betydning for behandlingen af både verserende og allerede afgjorte sager om ret til ophold på grundlag af TEUF art. 20.

2. Opholdsret på grundlag af TEUF art. 20 (bl.a. sag C-34/09, Zambrano)

Adgangen til afledt opholdsret for en tredjelandstatsborger på grundlag af TEUF art. 20 er baseret på EU-Domstolens retspraksis.

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.

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 b.la. 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."

EU-Domstolen har i dom af 8. marts 2011 i sag C-34/09, Zambrano, fastslået bl.a., at TEUF artikel 20 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger, som forsørger et barn, der er unionsborger, ophold i den medlemsstat, hvori barnet er bosat og er statsborger, for så vidt som denne afgørelse reelt fratager unionsborgerbarnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger. EU-Domstolen har i dommen endvidere fastslået, at opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF) ikke finder anvendelse på sager om opholdsret efter Zambrano-dommens principper, fordi direktivet alene finder anvendelse på en unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, jf. direktivets artikel 3, stk. 1².

EU-Domstolen har efterfølgende præciseret rækkevidden af præmisserne i Zambrano-dommen i en række domme, herunder i dom af 15. november 2011 i sag C-256/11, Dereci m.fl., hvor EU-Domstolen bl.a. 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 unionsborgeren er statsborger, men også Unionen som helhed. EU-Domstolen lagde 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.

Endvidere udtalte EU-Domstolen, 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 medlemmer af familien, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med unionsborgeren på Unionens område, 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.

Videre udtalte EU-Domstolen i dom af 6. december 2012 i de forenede sager C-356/11 og C-357/11, O., S., mod Maahanmuuttovirasto og Maahanmuuttovirasto mod L., at Zambrano-dommens principper ikke er begrænset til situationer, hvor der eksisterer en biologisk forbindelse. Det er således afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandstatsborgeren, 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.

På baggrund af EU-Domstolens praksis kan en tredjelandstatsborger, der er forælder til en mindreårig dansk statsborger, således opnå ret til ophold i Danmark,

² Det bemærkes, at Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 19. maj 2011 (UUI alm. del Bilag 152) blev orienteret om Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations juridiske analyse af EU-Domstolens dom i den præjudicielle sag C-34/09, Zambrano. Notatet er vedlagt som bilag 1.

hvis et afslag på ret til ophold til tredjelandstatsborgeren vil betyde, at barnet vil blive nødt til at forlade Unionens område. I sådanne tilfælde kan der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse af ganske særlige grunde.

Det er Udlændingestyrelsen, der i 1. instans træffer afgørelse om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Udlændingestyrelsens afgørelser kan påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 2, som ændret ved lov nr. 188 af 27. februar 2017. Lovændringen trådte i kraft den 1. marts 2017, men finder ikke anvendelse for klager, der er indgivet før lovens ikrafttræden, jf. lovens § 2 og § 3, stk. 2. Afgørelser, der er påklaget inden denne dato, færdigbehandles således af Udlændinge- og Integrationsministeriet. Når Udlændinge- og Integrationsministeriet har truffet afgørelse i en sag, vil sagen blive omfattet af Udlændingenævnets kompetence. En anmodning om genoptagelse af sagen vil således skulle indgives til Udlændingenævnet i stedet for til ministeriet.

3. EU-Domstolens dom af 10. maj 2017 i sagen C-133/15, Chavez-Vilchez

Den præjudicielle sag for EU-Domstolen tager afsæt i otte konkrete sager, der alle vedrører en tredjelandstatsborger, der bor og forsørger et nederlandsk barn i Nederlandene. Fælles for sagerne er endvidere, at den anden forælder er nederlandsk statsborger. Det varierer fra sag til sag, hvilken kontakt den nederlandske forælder har med barnet og dennes bidrag til barnets underhold.

Tredjelandstatsborgerne i sagerne har fået afslag på enten bistand og/eller børnetilskud på grund af deres opholdsretlige status, idet de i de omhandlede perioder ikke var meddelt noget opholdsgrundlag.

Den nederlandske domstol forelagde på den baggrund præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om fortolkningen af TEUF art. 20 om tredjelandstatsborgeres opholdsret, hvor disse er ene- eller hovedforsørgere til mindreårige unionsborgere.

EU-Domstolen har i sin dom af 10. maj 2017 gentaget, at det er afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandstatsborgeren, 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, jf. præmis 69.

EU-Domstolen fandt, at det i de konkrete sager skal afgøres, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandstatsborger. Inden for rammerne af denne bedømmelse skal de kompetente myndigheder tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet denne artikel skal sammenholdes

med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i nævnte charters artikel 24, stk. 2, jf. præmis 70.

På den baggrund fastslog EU-Domstolen blandt andet, at den omstændighed, at den anden forælder, som er unionsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, er et relevant forhold, men er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. En sådan konstatering skal nemlig baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt, jf. præmis 71.

4. Chavez-Vilchez-dommens betydning for behandlingen af konkrete sager om ret til ophold efter TEUF art. 20

Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet dommens betydning for konkrete sager om ret til ophold på grundlag af TEUF art. 20.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at Chavez-Vilchezdommen præciserer rammerne for udlændingemyndighedernes vurdering af retten til ophold på grundlag af TEUF art. 20.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse betyder Chavez-Vilchezdommen, at Udlændingestyrelsen ved behandlingen af de konkrete sager skal afklare, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et sådant afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandstatsborger, at barnet reelt vil være nødt til at forlade Unionens område, hvis der meddeles afslag på opholdstilladelse til den forælder, der er tredjelandstatsborger. I den forbindelse skal hensynet til barnets tarv indgå i vurderingen.

Som det endvidere fremgår af dommen, vil det være et relevant forhold ved vurderingen, at den forælder, der er dansk statsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene. Det vil dog ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at meddele afslag på opholdstilladelse til den forælder, der er tredjelandstatsborger. Der skal foretages en konkret vurdering på grundlag af en hensyntagen til barnets tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til både den forælder, der er dansk statsborger, og den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som en adskillelse fra den forælder, der er tredjelandstatsborger, vil indebære for barnets ligevægt.

5. Chavez-Vilchez-dommens betydning for allerede afgjorte sager om ret til ophold efter TEUF art. 20

Chavez-Vilchez-dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende – og ikke en retsstiftende – dom med den konsekvens, at dommen får retsvirkninger fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel.

I Chavez-Vilchez-dommen foretager EU-Domstolen en fortolkning af TEUF art. 20. Fortolkningen skal derfor anvendes fra ikrafttrædelsen den 1. november 1993 af Maastricht-traktaten, der indførte unionsborgerskabet.

Som det fremgår af afsnit 2, blev det imidlertid først med Zambrano-dommen fastslået, at en tredjelandstatsborger kan have en afledt opholdsret efter TEUF art. 20.

Tidspunktet for afsigelse af Zambrano-dommen den 8. marts 2011 er relevant i forhold til spørgsmålet om myndighedernes pligt til at genoptage allerede afgjorte sager af egen drift.

Sager, der er afgjort før afsigelse af Zambrano-dommen den 8. marts 2011

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriet vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager, der er afgjort før den 8. marts 2011, skal genoptages.

Der er herved navnlig lagt vægt på, at det ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor dommen kan have betydning, da de konkrete sager ikke registreres på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne findes.

Der er endvidere lagt vægt på, at den praksis, der er underkendt i Chavez-Vilchez-dommen, ikke er en klar EU-retsstridig praksis, men derimod er et resultat af en ny (formåls)fortolkning af TEUF art. 20.

Det bemærkes, at en tilsvarende vurdering blev foretaget i forbindelse med Zambrano-dommens afsigelse den 8. marts 2011³.

Udlændingemyndighederne vil derimod være forpligtet til på begæring at vurdere, om der er grundlag for at genoptage en sag, der er afgjort før den 8. marts 2011.

Der vil blive oplyst om muligheden for genoptagelse på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk.

³ Der henvises til Notat af 19. august 2011 om muligheden for genoptagelse af afgjorte sager efter EU-domstolens dom i Zambrano-sagen (sag C-34/09). Notatet er offentliggjort på nyidanmark.dk. Notatet er vedlagt som bilag 2.

Sager, der er afgjort efter afsigelse af Zambrano-dommen den 8. marts 2011

Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriet vurdering, at udlændingemyndighederne derimod er forpligtet til af egen drift at undersøge, om der er sager afgjort efter den 8. marts 2011, der skal genoptages.

Der er herved navnlig lagt vægt på, at det er muligt ud fra generelle kriterier – dog efter en manuel gennemgang – at udskille de afgjorte sager, hvor dommen evt. kan have betydning. Der er endvidere lagt vægt på, at der er tale om udlændinge, der for forholdsvis kort tid siden har søgt om opholdsret i Danmark. Udlændingestyrelsen anslår, at der skal foretages en manuel gennemgang af ca. 130 afgjorte sager med henblik på nærmere at identificere de sager, der måtte være omfattet af muligheden for genoptagelse.

Det vil bero på en nærmere gennemgang af de enkelte sager, om der er grundlag for at genoptage en allerede afgjort sag. Det afgørende er, om det på baggrund af sagens oplysninger kan lægges til grund, at der kan være grundlag for at meddele opholdstilladelse som følge af den praksis, der er fastlagt i Chavez-Vilchez-dommen, jf. afsnit 3 og 4. Endvidere er bl.a. barnets alder på nuværende tidspunkt relevant, jf. afsnit 6.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har identificeret 17 sager, som har været påklaget til ministeriet. Ministeriet vil orientere Udlændingenævnet, hvortil kompetencen er overført, jf. side 3, herom.

Udlændingestyrelsen vil, i det omfang det er muligt, og hvor der er grundlag for genoptagelse, kontakte de pågældende ved brev og orientere om muligheden for at få sagen genoptaget. Endvidere vil der blive orienteret herom på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk.

6. Vurderingen af, om der kan meddeles opholdstilladelse som følge af Chavez-Vilchez-dommen i sager, hvor der tidligere er meddelt afslag

Der vil kunne meddeles opholdstilladelse, hvis det på baggrund af sagens oplysninger, herunder evt. oplysninger, der er tilgået sagen i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagen, kan lægges til grund, at den praksis, der er fastlagt i Chavez-Vilchez-dommen, fører til, at der er grundlag herfor, jf. afsnit 4.

Det vil være et krav for at meddele opholdstilladelse, at ansøgeren (tredjelandsførælder) kan godtgøre at have opfyldt betingelserne for ret til ophold på det oprindelige afgørelsestidspunkt.

Det betyder, at ansøgeren skal kunne dokumentere at have befundet sig i en situation, hvor der ville være blevet meddelt opholdstilladelse, hvis sagen oprindeligt var blevet afgjort efter den praksis, der er fastlagt i Chavez-Vilchez-dommen. Det forhold, at tredjelandsførælder rent faktisk har forladt Unionens område sammen med det danske mindreårige barn, kan indgå i vurderingen heraf, men kan

ikke uden videre tages som udtryk for, at forholdene har været således, at barnet har været nødt til at forlade Unionens område.

Betingelserne for opholdstilladelse skal også være opfyldt på tidspunktet for afgørelsen i genoptagelsessagen. Dvs., at der også på dette tidspunkt skal være grundlag for at meddele opholdstilladelse på baggrund af den praksis, der er fastlagt i Chavez-Vilchez-dommen.

Det betyder bl.a., at der ikke er grundlag for at meddele opholdstilladelse, hvis barnet er fyldt 18 år og dermed er blevet myndigt. Opholdsret på baggrund af den praksis, der er indført med Zambrano-dommen, er baseret på, at der er et afhængighedsforhold mellem en forælder og et mindreårigt barn, og dette afhængighedsforhold må antages at ophøre, når barnet bliver myndigt.

Det bemærkes, at opholdstilladelse kan nægtes under henvisning til hensynet til den offentlige orden, sikkerhed mv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har underrettet Udlændingestyrelsen om ovenstående fortolkning af TEUF art. 20 i lyset af Chavez-Vilchez-dommen med henblik på, at denne fortolkning kan indgå i forbindelse med Udlændingestyrelsens sagsbehandling.

Som det fremgår ovenfor, kan Udlændingestyrelsens afgørelser i sådanne sager indbringes for Udlændingenævnet, der er et uafhængigt domstolslignende organ.

Inger Støjberg

/

Merete Milo