

Tredjelandssforældres afledte opholdsret efter Zambrano-doktrinen

Derivative right of residence for third-country national parents under the Zambrano doctrine

af **EMILIE SØNDERGAARD HESSNER**

Specialet har til formål at undersøge, i hvilket omfang en forælder, der er statsborger i et tredjeland, kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn efter Zambrano-doktrinen. Der fokuseres i denne forbindelse på to områder, som har været genstand for fortolkning ved Domstolen. For det første undersøges, hvad der udgør et faktisk afhængighedsforhold efter Zambrano-doktrinen. For det andet undersøges, hvornår en medlemsstat kan begrænse en afledt opholdsret efter Zambrano-doktrinen.

Ved en nærmere analyse af Domstolens praksis siden afsigelsen af Zambrano-dommen konkluderer specialet for det første, at et faktisk afhængighedsforhold beror på en konkret vurdering, hvor flere faktorer indgår. En biologisk relation eller eneforældremyndighed er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at statuere et faktisk afhængighedsforhold. Det afgørende er, om barnet som følge af afhængighedsforholdet vil være nødsaget til at forlade Unionen som helhed, hvis tredjelandssforælder nægtes ophold. Særligt har Domstolen lagt vægt på barnets følelsesmæssige tilknytning til tredjelandssforælderen, samt skal der tages hensyn til retten til familieliv og barnets tarv, jf. Charterets artikel 7 og 24.

For det andet konkluderer specialet, at en medlemsstat kan begrænse den afledte opholdsret. Domstolen har dog anvendt en restriktiv tilgang hertil. Medlemsstaterne kan alene gribe ind i unionsborgerens ret til at nyde de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, hvis indgrebet er proportionelt i forhold til det hensyn, der søges forfulgt. Der skal foretages en konkret vurdering, hvor der tages hensyn til retten til familieliv og barnets tarv, jf. Charterets artikel 7 og 24. Domstolen har anerkendt, at hensyn til den offentlige orden og sikkerhed kan begrunde en begrænsning af den afledte opholdsret. Derimod kan hverken hensyn til medlemsstatens offentlige finanser eller manglende visum begrunde en sådan begrænsning, da disse ikke udgør et proportionalt indgreb.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1. Introduktion.....	3
1.1. Indledning	4
1.2. Problemformulering	4
1.3. Afgrænsning.....	4
1.4. Metode og retskildemæssige overvejelser	5
1.5. Begrebsforklaringer	6

1.6. Specialets struktur	6
2. Domstolens fortolkningsstil og retspraksis betydning	7
2.1. Indledende om Domstolen	7
2.2. Domstolens fortolkningsstil	7
2.2.1. Ordlydsfortolkning	7
2.2.2. Formålsfortolkning	7
2.3. Betydningen af Domstolens retspraksis for medlemsstaterne	8
3. Afledt opholdsret efter opholdsdirektivet og TEUF artikel 20	8
3.1. EU-rettens regulering af afledt opholdsret	8
3.2. Afledt opholdsret efter opholdsdirektivet	9
3.2.1. Direktivets anvendelsesområde	9
3.3. Afledt opholdsret efter TEUF artikel 20	11
3.3.1. Zambrano-dommen	11
4. Hvad udgør et faktisk afhængighedsforhold efter Zambrano-doktrinen?	13
4.1. Afgrænsning over for myndige unionsborgere	13
4.2. Retlig og biologisk forbindelse	15
4.3. Finansiell afhængighed	17
4.4. Følelsesmæssig afhængighed	18
4.4.1. Udfordringer ved vurderingen af den følelsesmæssige afhængighed	20
4.4.2. Formodningsreglen	21
4.4.3. Nærmere om Domstolens inddragelse af Charterets artikel 7 og 24	23
4.5. Delkonklusion	25
5. Hvornår kan en medlemsstat begrænse den afledte opholdsret efter Zambrano-doktrinen?	26
5.1. Hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed	26
5.1.1. Konkret vurdering i lyset af proportionalitetsprincippet og Chartret	28
5.1.2. Rækkevidden af begreberne den "offentlige orden" og den "offentlige sikkerhed"	29
5.1.3. Særligt om indrejseforbud	30
5.2. Hensynet til medlemsstatens offentlige finansier	31
5.2.1. Afvisning af analog anvendelse af opholdsdirektivet	33
5.3. Hensynet til at TLF ikke har fået udstedt et visum	34
5.4. Delkonklusion	35
6. Konklusion	36
7. Referenceliste	37
7.1. Lovgivning	37
7.1.1. EU-retsakter	37
7.1.2. Internationale konventioner	37

7.2. Forslag til afgørelse fra generaladvokater.....	37
7.3. Domme fra Den Europæiske Unions Domstol	38
7.4 juridisk litteratur.....	39
7.4.1. Børger	39
7.4.2. Ph.d-afhandling mm.....	39
7.4.3. Artikler.....	39
7.4.4. Hjemmesider	41
8. Forkortelser	41
9. Bilagsoversigt	42

Abstract

The purpose of this thesis is to examine the extent to which a third-country national parent may derive a right of residence from their minor Union citizen under the *Zambrano* doctrine. Focusing on two interpreted questions in the case law of the Court of Justice of the European Union: First, what constitutes a relationship of dependency? Second, under what circumstances may a Member State limit a derived right of residence from the *Zambrano* doctrine?

The *Zambrano* doctrine originates from the case law of the Court of Justice and concerns a specific situation, where a minor Union citizen has not made use of his freedom of movement. In such cases, a third-country national parent may, in certain circumstances, still derive a right of residence from their minor Union citizen. The underlying rationale is to ensure that the child is not deprived of the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by the Union citizen under Article 20 TFEU. This was first established in *Zambrano* and has since been subject to further clarification.

Based on this case law, it is concluded, firstly, that a relationship of dependency must be assessed through a concrete and holistic evaluation that takes multiple factors into account. A biological relationship or sole custody is not sufficient. The decisive factor is whether the child, because of the dependency relationship, would be obliged in practice to leave the territory of the European Union if the parent is denied residence. The Court has particularly emphasised the best interests of the child and emotional attachment to the parent. The assessment must respect that right to family life under Article 7 and the best interests of the child under Article 24(2) of the Charter.

Secondly, it is concluded that a Member State may limit the derived right of residence. However, the Court of Justice has adopted a restrictive approach in this regard. Member States may only interfere with the Union citizens' rights conferred by Union citizenship if the interference is proportionate to the legitimate objective pursued. A concrete assessment is required, considering the respect of Article 7 and 24(2) under the Charter. In this context, the Court has recognised that considerations of public order and public security may justify a limitation. By contrast, neither considerations of a Member State's public finances nor the absence of a visa may justify such a limitation, as these do not constitute a proportionate interference.

1. Introduktion

1.1. Indledning

Reglerne om den fri bevægelighed for personer havde oprindeligt til formål at sikre, at statsborgere i en medlemsstat med et erhvervsøjemed kunne rejse til andre medlemsstater, hvor der var et økonomisk behov for deres arbejdskraft. Dette fungerede imidlertid ikke i praksis, hvis vedkommende ikke kunne medbringe sine familiemedlemmer. Reglerne blev derfor udvidet, således den erhvervsaktive fik mulighed for at tage sine nærmeste med. Disse familiemedlemmer afledte retten til fri bevægelighed fra den erhvervsaktive og kunne frit følge med til andre medlemsstater.¹ Det var begyndelsen på EU-rettens mulighed for, at familiemedlemmer til en unionsborger kunne aflede en opholdsret. Sidenhen er EU-rettens jurisdiktion på området blevet udvidet. Dette vidner samtidig om en anerkendelse af, at muligheden for at benytte sig af retten til fri bevægelighed ofte forudsætter, at det sker i selskab med den nærmeste familie.

Zambrano-doktrinen, som i særlige situationer kan føre til, at en tredjelandsforælder (TLF) kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn, er netop et eksempel på, at et unionsborgerbarns mulighed for at nyde de rettigheder, der er tildelt i medfør af unionsborgerskabet, ville blive undermineret, hvis barnets TLF blev nægtet opholdsret. 14 år er gået, siden Domstolen afsagde dom i *Zambrano*, og siden da har Domstolen løbende måttet præcisere dens anvendelse over for medlemsstaterne. Dette giver anledning til at genoverveje Zambrano-doktrinen og undersøge, hvordan retstilstanden må sammenfattes i dag.

1.2. Problemformulering

På baggrund af ovenstående har dette speciale til formål at undersøge, i hvilket omfang en TLF kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn efter Zambrano-doktrinen. Dette vil blive belyst ved en analyse og vurdering af, hvordan Domstolens retspraksis vedrørende TLF's afledte opholdsret efter TEUF art. 20 har præciseret doktrinen.

Domstolen har skabt et omfattende regelsæt på området, og dette speciale har derfor valgt at rette sit fokus mod to områder, som har været temaer i Domstolens praksis og hvor nyere domme har bidraget med fortolkning. Dette har givet anledning til følgende spørgsmål:

- Hvad udgør et faktisk afhængighedsforhold efter Zambrano-doktrinen?
- Hvornår kan en medlemsstat begrænse en afledt opholdsret, der følger af Zambrano-doktrinen?

1.3. Afgrænsning

Afsigelsen af *Zambrano* gav anledning til en række uafklarede spørgsmål. Specialet fokuserer på de to nævnte spørgsmål, som udspringer af Domstolens efterfølgende praksis og afgrænses dermed fra andre retlige spørgsmål, som *Zambrano*-doktrinen har givet anledning til at præcisere. Den afledte opholdsret efter *Zambrano*-doktrinen har retsgrundlag i TEUF artikel 20 om unionsborgerskabet. Andre rettigheder som er udledt af unionsborgerskabet behandles ikke i dette speciale.

Specialet vil primært fokusere på TLF's afledte opholdsret i relation til sit unionsborgerbarn og vil kun forholde sig til andre familiemedlemmer, når retspraksis illustrerer grundlæggende principper for området, som kan overføres til specialets fokus. Afsnit 4.1 foretager i den

¹ Engsig/Hartig, 2022, s. 461-462.

forbindelse en afgrænsning i forhold til myndige unionsborgere med henblik på at klarlægge, hvorfor afhængighedsforholdet mellem et unionsborgerbarn og en TLF er særlig centralt.

Desuden behandler specialet kun EU-rettens mulighed for at aflede opholdsret efter TEUF artikel 20 og opholdsdirektivet i relation til TEUF artikel 20. De øvrige EU-retlige muligheder for at aflede en opholdsret behandles ikke. Ligeledes falder en behandling af familiesammenføring i medfør af EMRK artikel 8 om retten til familieliv uden for specialet. EMRK inddrages alene som fortolkningsbidrag til Charterets bestemmelser.

Specialet afgrænses endvidere fra en selvstændig behandling af dansk lovgivning og retspraksis om familiesammenføring samt Zambrano-doktrinen implementering i dansk ret, idet specialet har til formål at analysere retspraksis fra Domstolen omkring afledt opholdsret efter TEUF artikel 20.

1.4. Metode og retskildemæssige overvejelser

Specialets formål er at fastslå omfanget af Zambrano-doktrinen i henhold til den afgrænsede problemformulering, eller sagt på anden vis, hvad retstilstanden er på området. Til udarbejdelsen af specialet er der derfor anvendt den traditionelle retsdogmatiske metode, som består i at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret.²

Til at fastslå gældende ret bygger specialet primært på retskilder i form af udvalgt domspraksis fra Domstolen. Det gør det, fordi Domstolens praksis har og forsat er med til at fastlægge EU-rettens virkning, idet Domstolen fortolker og udfylder traktatens bestemmelser gennem sine afgørelser og dermed skaber ret. Zambrano-doktrinen regelsæt er netop udviklet igennem Domstolens praksis, som derfor er en essentiel retskilde til at fastslå gældende ret. Domstolen finder sjældent anledning til at ændre i sin tidligere praksis og henviser ofte til tidligere afsagte domme som grundlag for en afgørelse. Domstolens retspraksis har derfor en stor retskildeværdi og er central for forståelsen af EU-retten.³ De domme der er inddraget i specialet, er udvalgt ud fra deres særlige betydning for præciseringen af Zambrano-doktrinen i henhold til de overstående nævnte spørgsmål problemformuleringen giver anledning til.

Foruden Domstolens retspraksis er der inddraget generaladvokaternes forslag til afgørelse, som udarbejdes forud for Domstolens afgørelser. Disse forslag har ingen bindende virkning, og hverken Domstolen eller den forlæggende ret er forpligtet til at følge dem. Forslagene har derfor ikke retskildemæssige værdi som Domstolens afgørelser, men kan alligevel bidrage som fortolkningselement, særligt i de tilfælde, hvor Domstolen følger forslaget, idet forslagene ofte indgående behandler og tydeliggør de problemstillinger, som sagen rejser.⁴

Der er endvidere inddraget EU-rettens primærret, herunder TEUF, TEU og Chartret om grundlæggende rettigheder, som udgør den øverste retskilde i EU. Derudover er EU-rettens sekundærret inddraget, herunder opholdsdirektivet. EU-rettens sekundærret har lavere rang i EU's retskildehierarki, idet sekundær ret kun kan vedtages med hjemmel i primærretten.⁵ Disse retskilder er anvendt i overensstemmelse med den retskildemæssige betydning, der kan tillægges dem.

² Evald, 2020, s. 15.

³ Engsig/Hartig, 2022 s. 117-116.

⁴ Neergaard/Nielsen, 2021 s. 23.

⁵ Den Europæiske Unions officielle websted

Endelige er både dansk og international juridiske litteratur inddraget. Det skal bemærkes at litteraturen ikke udgør en retskilde og derfor ingen retskildemæssige værdi har. Dog kan litteraturen bidrage som fortolkningselement og inddrages i speciale i det omfang, det vurderes at være relevant for den juridiske analyse.

1.5. Begrebsforklaringer

EU-retten: Primære retsakter, sekundære retsakter og domspraksis.

Hjemlandet: Den stat, hvor unionsborgeren har sit statsborgerskab og er bosat.

Medlemsstat: De 27 lande, der har tilsluttet sig EU, samt de 3 EFTA-lande, der har indgået EØS-aftalen, samt Schweiz.

Mobile unionsborgere: Unionsborgere, der har haft et fysisk ophold i en anden medlemsstat.

Statiske unionsborgere: Unionsborgere, som ikke har haft et fysisk ophold i et andet EU-land, men fortsat befinder sig i sin egen medlemsstat.

TLS (tredjelandssstatsborger): En tredjelandsborger, der ikke har statsborgerskab i en medlemsstat.

TLF (tredjelandsfarælder): En tredjelandssstatsborger, som er farælder til en unionsborger.

Værtsmedlemsstat: Den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelse og ophold.

Unionsborger: Enhver person, der er statsborger i en medlemsstat.

Unionsborgerbarn: En mindreårig unionsborger, der er statsborger i en medlemsstat.

Unionens område: Det geografiske område, som omfatter samtlige af medlemsstaternes territorium.

1.6. Specialets struktur

Specialet besvarer problemformuleringen gennem fire hovedafsnit foruden introduktion og konklusionen. Der indledes med en gennemgang af Domstolens fortolkningsstil og betydningen af dens retspraksis for medlemsstaterne (afsnit 2). Det efterfølgende afsnit behandler EU-rettens adgang til afledt opholdsret efter opholdsdirektivet og dernæst TEUF artikel 20 samt Zambrano-doktrinen (afsnit 3). Herefter tager specialet fat på det første centrale spørgsmål som problemformulering rejser: Hvad udgør et faktisk afhængighedsforhold? (afsnit 4). Dette afsnit er opdelt i underafsnit, som nærmere behandler de typer af afhængighed, som Domstolens praksis har givet anledning til at fortolke. En regel ledsages ofte af en undtagelse. Specialet afsluttes derfor med problemformuleringens andet spørgsmål: Medlemsstaternes mulighed for at begrænse en afledt opholdsret efter Zambrano-doktrinen (afsnit 5).

2. Domstolens fortolkningsstil og retspraksis betydning

2.1. Indledende om Domstolen

Domstolen, Unionens dømmende magt. En indflydelsesrig og magtfuld institution, som er én af de 7 institutioner, som udgør den institutionelle struktur for Unionen. Dette fremgår af TEU artikel 13, som sammen med traktaten TEUF udgør Unionens primære traktater. Traktaterne er Unionens forfatning og er den ramme, som den er blevet tildelt af medlemsstaterne, som den må handle indenfor.⁶ Domstolen spiller en vigtig rolle, idet den gennem dens fortolkning og udfyldning af traktaternes bestemmelser skaber ret, som det netop kom til udtryk i *Zambrano*.⁷ I TEU artikel 19 er det fastlagt, at Domstolens rolle er at "[...] sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelse af traktaterne." Det er herved Domstolens opgave at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten samt overholdelse af denne blandt medlemsstaterne.⁸ Da *Zambrano*-doktrinen er opstået og udviklet gennem Domstolens retspraksis, vil det følgende afsnit derfor kort belyse Domstolens fortolkningsstil og betydningen af dens retspraksis for medlemsstaterne.

2.2. Domstolens fortolkningsstil

Domstolen fortolker i lyset af Unionens formål og dens praksis er løbende under forandring. Om dens fortolkningsstil fremhævede Domstolen i *Cilfit*-dommen⁹, at "[...] de enkelte EF¹⁰-regler vurderes i deres rette sammenhæng og fortolkes i lyset af EF-rettens bestemmelser som helhed, den bagved liggende målsætning og EF-rettens udviklingstrin på tidspunktet for de pågældende bestemmelses anvendelse."¹¹ Domstolen tager derfor udgangspunkt i en fortolkning for tidspunktet for bestemmelsen anvendelse og altså ikke med udgangspunkt i en fortolkning for tidspunktet, hvor bestemmelsen blev vedtaget. Dette sikrer en dynamisk fortolkning, hvor reglernes formål og udvikling bliver inddraget.¹²

2.2.1. Ordlydsfortolkning

Domstolen tager først og fremmest udgangspunkt i en objektiv ordlydsfortolkning af bestemmelsen. Unionen har med sine 27 medlemmer 24 officielle sprog, herunder Dansk, hvilket har medført at EU-retten bliver gengivet i flere sproglige versioner. Disse er alle autentiske og Domstolen tager i deres fortolkning hensyn til dette. En fortolkning kan derfor først ske efter en sammenligning af de sproglige versioner.¹³ Fremgår der uoverensstemmelser mellem de forskellige sproglige versioner af bestemmelsen, kan én sproglig version ikke vægtes højere end en anden. I disse tilfælde vil Domstolens fortolkning ske ud fra formålet med lovgivningen på tidspunktet for anvendelsen. EU-retten er desuden præget af, at dens anvendelse af retsbegreber kan være anderledes fra de nationale retssystemer, hvilket kan medføre, at Domstolen anlægger en anden fortolkning end den, der normalt ville følge af national ret.¹⁴

2.2.2. Formålsfortolkning

Ofte er en ordlydsfortolkning ikke tilstrækkelig på grund af de vage og upræcise formuleringer, som kan fremkomme i EU-retten. Domstolen må derfor om nødvendigt inddrage en

⁶ Engsig/Hartig, 2022 s. 123.

⁷ C-34/09, *Zambrano*, afsagt d. 8/3-11. Engsig/Hartig, 2022 s. 123.

⁸ Neergaard/Nielsen, 2021 s. 15, s. 17

⁹ C-283/81, *Cilfit*, afsagt d. 6/10-82.

¹⁰ Siden vedtagelsen af Maastrichttraktaten i 1993 betegnes det i dag som Den Europæiske Union (EU).

¹¹ C-283/81, *Cilfit*, pr. 20.

¹² Neergaard/Nielsen, 2021 s. 25-26.

¹³ Neergaard/Nielsen, 2021 s. 26 og Engsig/Hartig, 2022 s. 116.

¹⁴ Neergaard/Nielsen, 2021 s. 26.

formålsfortolkning.¹⁵ Ved fortolkningen af bestemmelserne søger Domstolen at sikre den mest effektive virkning (*effet utile*). Unionens formål tillægges afgørende vægt, og Domstolen vil fortolke bestemmelsen således, at den mest effektive anvendelse opnås. Dette skal ske i lyset af det udviklingstrin, EU-retten befinder sig på tidspunktet for anvendelsen. Domstolen indtager desuden sjældent lovgivningens forarbejder i sin fortolkning, hvilket bidrager til, at dens formålsfortolkning bærer præg af at være objektiv.¹⁶

Domstolens anvendelse af formålsfortolkning vil ofte føre til at traktatens rettigheder om fri bevægelighed for personer fortolkes udvidende, da Domstolen ofte vil nå frem til et fortolkningsresultat som begrænser medlemsstaternes anvendelse af nationale regler, som strider imod EU-rettens og Unionens mål.¹⁷

2.3. Betydningen af Domstolens retspraksis for medlemsstaterne

Domstolens retspraksis har stor betydning på nationalt plan i medlemsstaterne. *Atlanta*-dommen¹⁸ fastslog Domstolen med henvisning til TEU artikel 4, stk. 3, at Domstolens praksis er bindende for de nationale domstole. De nationale domstole er derfor forpligtet til at lægge afgørelser til grund, som Domstolen har truffet i henhold til de spørgsmål, den forelæggende ret har anlagt.¹⁹ Det kan ikke med sikkerhed fastslås, at alle medlemsstater i samme grad efterlever denne forpligtelse, men de danske domstole anvender i bredt omfang Domstolens retspraksis.²⁰

Gennem Domstolens retspraksis er der desuden, over tid, blevet etableret vigtige principper med stor betydning for forholdet mellem EU-retten og medlemsstaternes nationale ret, herunder princippet om EU-konform fortolkning. Dette princip gør det vanskeligt for medlemsstaterne ikke at forholde sig til Domstolens praksis, idet princippet indebærer, at medlemsstaterne skal fortolke deres nationale retskilder i overensstemmelse med EU-retten på områder, som er reguleret af Unionen.²¹ Da Domstolen er med til at fortolke EU-rettens virkning gennem dens retspraksis, må medlemsstaterne derfor følge Domstolens praksis for at kunne fortolke EU-konformt. Derfor har dens praksis stor betydning på nationalt plan og politisk interesse, især på området for opholdsret. Det følgende afsnit vil nærmere behandle EU-rettens muligheder for, at en TLF kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn, med fokus på opholdsdirektivet og TEUF artikel 20.

3. Afledt opholdsret efter opholdsdirektivet og TEUF artikel 20

3.1. EU-rettens regulering af afledt opholdsret

I forbindelse med ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten i 1993 blev reglerne om unionsborgerskabet indført. Hensigten med indførelsen af bestemmelserne var at understrege, at samarbejdet mellem medlemsstaterne ikke længere kun havde rent økonomisk karakter, men tillige også havde en politisk forbindelse, der forbandt statsborgerne i medlemsstaterne og Unionen.²² Deres forbindelse blev understreget med tildelingen af ”unionsborgerskab”, som i dag fremgår af TEUF artikel 20 og tildeler unionsborgerskab til enhver, der er statsborger i en medlemsstat.

¹⁵ Engsig/Hartig, 2022 s. 116.

¹⁶ Neergaard/Nielsen, 2021 s. 25.

¹⁷ Engsig/Hartig, 2022 s. 117.

¹⁸ C-465/93, *Atlanta*, afsagt d. 9/11-95.

¹⁹ Ibid. pr. 46.

²⁰ Evald, 2020, s. 145.

²¹ Neergaard/Nielsen, 2021, s. 30.

²² Engsig/Hartig, 2022, s. 462.

Domstolen understregede i *Grzelczyk*-dommen²³, at unionsborgerskabet har til formål at udgøre "[...] *den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere* [...]" idet det sikrer, at alle statsborgere i sammenlignelige situationer behandles lige, uanset deres nationalitet.²⁴ Denne udtalelse er sidenhen blevet gentaget i flere af Domstolens afgørelser, og har således væsentlig betydning for forståelsen af unionsborgerskabets indhold.²⁵ De rettigheder som unionsborgerskabet indførte, er i dag er nævnt i TEUF artikel 20, stk. 2, herunder unionsborgerens "[...] *ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område*"²⁶ Disse rettigheder er nærmere konkretiseret i TEUF artikel 21–24. Med vedtagelsen af det nugældende opholdsdirektiv i 2004 blev de daværende direktiver, der regulerede den fri bevægelighed, ophævet, og reglerne om unionsborgerens fri bevægelighed blev i stedet kodificeret i opholdsdirektivet. Det primære formål med opholdsdirektivet var at sikre, at unionsborgeren kunne udnytte sin ret til fri bevægelighed uden at blive mødt af unødvendige hindringer fra medlemsstaterne.²⁷ Opholdsdirektivet udgør i dag et centralt direktiv for familiemedlemmer, som er TLS, mulighed for at aflede en opholdsret fra unionsborgeren, og er den primære retsakt for reguleringen heraf.²⁸

Traktatens regler²⁹ giver endvidere unionsborgerens familiemedlemmer, mulighed for at påberåbe sig en alternativ opholdsret i særlige tilfælde, hvor opholdsdirektivet ikke finder anvendelse.³⁰ Retten til ophold med retsgrundlag i traktaten er udviklet på baggrund af Domstolens praksis.³¹ Baggrunden herfor er, at Domstolen i visse tilfælde hvor sekundære retsakter herunder bl.a. opholdsdirektivet ikke er udfyldende, gør brug af traktaten som retsgrundlag til at stifte en lignende rettighed som den sekundære retsakt gav.³² Dette har udvidet grænserne for EU-rettens jurisdiktion inden for reguleringen af familiesammenføring og derved givet unionsborgere og deres familiemedlemmer en udvidet adgang til at påberåbe sig EU-retten, samtidig med at medlemsstaternes nationale kompetence er blevet indskrænket. Netop dette blev tilfældet for TEUF artikel 20 om unionsborgerskabet. Bestemmelsen, som ellers er blevet citeret for at være en "*symbolsk gestus*"³³, fik nu betydning for en TLF's mulighed for at aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn. Den afledte opholdsret efter TEUF artikel 20 kan imidlertid kun påberåbes, såfremt opholdsdirektivet ikke finder anvendelse.³⁴ Det følgende afsnit vil derfor behandle opholdsdirektivets anvendelsesområde

3.2. Afledt opholdsret efter opholdsdirektivet

3.2.1. Direktivets anvendelsesområde

Opholdsdirektivet finder direkte anvendelse i en primær fri bevægeligheds situation.³⁵ Nærmere bestemt fastlægger direktivet betingelserne for ud- og indrejse og ophold i

²³ C-184/99, *Grzelczyk*, afsagt d. 20/09-01.

²⁴ Ibid., pr. 31.

²⁵ *Neergaard/Nielsen*, 2021 s. 284 og bl.a. C-34/09, *Zambrano*, pr. 41, C-256/11, *Dereci*, pr. 63, de forenede sager C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.* pr. 44 og C-304/14, *CS*, pr. 24.

²⁶ TEUF artikel 20, stk. 2, litra a.

²⁷ *Khalaf*, 2016, s. 88.

²⁸ Se opholdsdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 1, litra d, som regulerer familiemedlemmer, som er TLS, adgang til at aflede en opholdsret fra en unionsborger.

²⁹ Her refereres der til TEUF.

³⁰ *Engsig/Hartig*, 2022 s. 487.

³¹ Se f.eks. C-370/90, *Singh*, C-60/00, *Carpenter* og C-34/09, *Zambrano*.

³² *Friss*, 2019 s. 134.

³³ *Van Elsuwege*, 2011, s. 263.

³⁴ Se C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 63 og den deri nævnte praksis.

³⁵ Begrebet dækker over den situation hvor en unionsborger flytter til en værtsmedlemsstat.

medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer, betingelserne for tidsbegrænset ophold samt begrænsningerne i udøvelsen af disse rettigheder af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.³⁶ Direktivet giver både privilegier til unionsborgeren og dennes familiemedlemmer, da det i nogle tilfælde kan være muligt at opnå familiesammenføring efter opholdsdirektivet, som ellers ikke ville være mulig efter national ret. Direktivet stiller samtidig i visse tilfælde krav herunder bl.a., at unionsborgeren skal råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer.³⁷

De berettigede personer fremgår af opholdsdirektivets artikel 3 og omfatter enhver unionsborger, som ” [...] *der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger* [...]” samt dennes familiemedlemmer, som ledsager eller tilslutter sig unionsborgeren. Familiemedlemmet afleder herved en ret fra unionsborgeren. Denne ret er altså knyttet til unionsborgeren og udgør ikke en selvstændig opholdsret. Definitionen af kredsen af ”familiemedlemmer” til unionsborgeren er nærmere fastlagt i direktivets artikel 2, nr. 2.

Af artikel 3 i opholdsdirektivet kan der udledes to betingelser for, at unionsborgeren falder inden for anvendelsesområdet:

1) at vedkommende er unionsborger, og 2) at denne rejser til eller opholder sig i en anden medlemsstat end hjemlandet, således der foreligger et grænseoverskridende element.

3.2.1.1. Betingelsen om unionsborgerskab

Med førstnævnte betingelse stilles der krav om unionsborgerskab. Som nævnt i afsnit 3.1. tildele TEUF artikel 20, stk. 1, unionsborgerskab til alle, som er statsborgere i en medlemsstat. Hvorvidt en person har statsborgerskab i en medlemsstat, er et nationalt anliggende at afgøre.³⁸ Opholdsdirektivets artikel 3 stiller alene krav om, at unionsborgeren er statsborger i en medlemsstat, men ikke at dennes familiemedlemmer er statsborgere og dermed unionsborgere. For disse stilles der alene krav om slægtskab til unionsborgeren, som defineret i opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2.

3.2.1.2. Betingelsen om grænseoverskridende element

Det er generelt antaget, at EU-rettens regler om fri bevægelighed ikke finder anvendelse, hvis samtlige af sagens tilknytningsforhold findes i samme medlemsstat, og der dermed ikke foreligger et grænseoverskridende element.³⁹ Doktrinen om ”rent interne forhold” er et domstolskabt princip og ikke traktatfæstet.⁴⁰ Det betyder, at en unionsborger ikke kan påberåbe sig opholdsdirektivet over for sin egen medlemsstat, hvilket Domstolen gentagne gange har fastslået i sin praksis.⁴¹ Ligeledes kan unionsborgerens familiemedlemmer ikke påberåbe sig en afledt ret efter opholdsdirektivet.⁴² Foreligger der et ”rent internt forhold”, er det i stedet et nationalt anliggende og op til den enkelte medlemsstat at afgøre forholdet efter national lovgivning.

³⁶ Opholdsdirektivets artikel 1.

³⁷ Opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b.

³⁸ Neergaard/Nielsen, 2021, s. 284.

³⁹ Engsig/Hartig, 2022, s. 287 og 465.

⁴⁰ Her refereres der til EU's primærret, herunder TEUF og TEU. Se afsnit 1.4.

⁴¹ Se bl.a., C-34/09, *Zambrano*, pr. 39. C-256/11, *Dereci*, pr. 57, C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.* pr. 42.

⁴² Engsig/Hartig, 2022 s 463.

3.3. Afledt opholdsret efter TEUF artikel 20

Ved afsigelsen af *Zambrano*, konstaterede Domstolen for første gang, at en TLF kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn i barnets eget hjemland med hjemmel i TEUF artikel 20 om unionsborgerskab. Forud for *Zambrano* havde Domstolen i *Baumbust*⁴³ og *Zhu og Chen*,⁴⁴ tildelt en opholdsret til en TLF afledt fra et unionsborgerbarn. Dommene adskilte sig dog fra *Zambrano*, dels fordi Domstolen anvendte et andet retsgrundlag,⁴⁵ dels fordi opholdsretten blev afledt i en værtsmedlemsstat og ikke i barnets eget hjemland.⁴⁶ I modsætning hertil havde unionsborgerbørnene i *Zambrano* aldrig udnyttet deres ret til fri bevægelighed hvilket, som nævnt i ovenstående afsnit, traditionelt udelukker, at EU-retten finder anvendelse i sager uden et grænseoverskridende element. De intervenierende medlemsstater i *Zambrano* og Kommissionen hævdede dog også, at EU-retten ikke fandt anvendelse på forholdet af den grund.⁴⁷ Doktrinen om "rent interne forhold" har ellers været genstand for betydelig kritik på grund af den omvendte diskrimination, som den skaber. Den mobile unionsborger, som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed og dermed kan opnå beskyttelse efter EU-retten, opnår i nogen tilfælde en gunstigere retsstilling i forhold til opholdsret til dennes familiemedlemmer, end den statiske unionsborger, som må søge ret i medlemsstatens nationale regler.⁴⁸

Domstolen afviste imidlertid ikke sagsforholdet i *Zambrano* med henvisning til, at der forelå et rent internt forhold, men anerkendte, at det statiske unionsborgerbarn og dennes TLF i visse tilfælde kan blive omfattet af EU-retten, herunder TEUF artikel 20.

3.3.1. *Zambrano*-dommen

3.3.1.1. Fakta i dommen

Sagen omhandlede den colombianske statsborger Gerardo Ruiz Zambrano, (herefter G. Zambrano), som sammen med sin colombianske ægtefælle søgte om asyl i Belgien. Parret fik afslag og blev pålagt at forlade landet, men kunne fortsat blive i Belgien, da påbuddet var tilføjet en bestemmelse om *non-refoulement*.⁴⁹ Under opholdet arbejdede G. Zambrano uden arbejdstilladelse. I samme periode fødte hans hustru to af parrets børn, som begge i overensstemmelse med den daværende belgiske lovgivning, fik tildelt belgisk statsborgerskab efter *jus soli*-princippet.⁵⁰ På trods af gentagne forsøg fik G. Zambrano ikke opholdstilladelse. Han anlagde derfor sag ved den belgiske arbejdsret, efter at han var blevet nægtet arbejdsunderstøttelse med henvisning til den manglende arbejdstilladelse. Under retssagen gjorde G. Zambrano gældende, at han kunne aflede en opholdsret som forælder til et unionsborgerbarn, og at han derfor ikke var forpligtet til at have en arbejdstilladelse. Den belgiske arbejdsret valgte herefter at udsætte sagen og forelægge den for Domstolen.⁵¹

3.3.1.2. Domstolens afgørelse

Det centrale spørgsmål i sagen, som blev forelagt Domstolen, var om unionsborgerskabet giver en TLF, der varetager forsørgelsen af sit unionsborgerbarn, som aldrig har udnyttet sin ret til

⁴³ C-413/99, *Baumbust*, afsagt d. 17/9-02.

⁴⁴ C-200/02, *Zhu og Chen*, afsagt d. 19/10-04.

⁴⁵ C-413/99, *Baumbust*, pr. 73 og C-200/02, *Zhu og Chen*, pr. 46.

⁴⁶ C-413/99 *Baumbust*, pr. 75 og C-200/02, *Zhu og Chen*, pr. 47.

⁴⁷ C-34/09, *Zambrano*, pr. 37.

⁴⁸ *Neergaard/Nielsen*, 2021, s 289 og 293-294 og *Næser*, 2015, s. 28.

⁴⁹ *Non-refoulement*: Forbyder stater at tilbagesende flygtning til lande, hvor dennes liv eller frihed vil være truet.

⁵⁰ *Jus solis*-princippet: Betegnes også som territorialprincippet, hvor tildeling af statsborgerskab følger af fødsel på et lands territorium.

⁵¹ Sag C-34/09, *Zambrano*, pr. 14-35.

fri bevægelighed, ret til ophold eller arbejdstilladelse i den medlemsstat, hvor unionsborgerbarnet er statsborger.⁵² Domstolens begrundelse for sit resultat er ganske kort og udspiller sig over syv præmisser.

Indledningsvis fastslog Domstolen, at opholdsdirektivet ikke finder anvendelse, idet unionsborgerbørnene ikke havde udnyttet deres ret til fri bevægelighed.⁵³ Udover dette, forholdt Domstolen sig ikke nærmere til, om der forelå et rent internt forhold. Dernæst tog Domstolen stilling til, om situationen var omfattet af traktatens bestemmelse om unionsborgerskab. Domstolen konkluderede, at børnene i kraft af deres belgiske statsborgerskab har status som unionsborgere i medfør af TEUF artikel 20. Domstolen bemærkede herefter, at den ved afsigelsen af flere domme har udtalt, at ”[...] unionsborgerskabet kan være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere[...]”.⁵⁴ Alene på den baggrund kom Domstolen frem til, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at medlemsstaterne opsætter 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.”⁵⁵ Domstolen valgte derved, at se bort fra unionsborgerbarnets tidligere udøvelse af dens fri bevægelighed, men fokuserede i stedet på, at den nationale foranstaltning vil kunne påvirke unionsborgerbarnets ret til at færdes og opholde sig frit på Unionens område, som er en af de rettigheder, som følger af unionsborgerskabet.⁵⁶

Ifølge Domstolen har de nationale foranstaltninger den virkning, såfremt en medlemsstat nægter at tildele opholdsret til en TLF, som forsørger sine unionsborgerbørn i deres hjemland, idet en sådan nægtelse ”[...] anses for at indebære, at disse børn, der er unionsborgere, vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre.”⁵⁷ Tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis en arbejdstilladelse nægtes udstedt, idet dette vil medføre, at G. Zambrano ikke ville have tilstrækkelige midler til at forsørge sine børn og dermed måtte forlade Unionens område.⁵⁸

3.3.1.3. Zambrano-doktrinen

Domstolen fastlagde hermed den såkaldte Zambrano-doktrin. Selvom Domstolens præmisser var sparsomme, kan essensen heraf sammenfattes i følgende principper, som sidenhen er blevet gentaget i Domstolens praksis: En TLF kan aflede en ret til ophold eller arbejde fra sit unionsborgerbarn efter TEUF artikel 20, når

1. Unionsborgerbarnet ikke har udnyttet sin ret til fri bevægelighed.
2. De nationale foranstaltninger har den virkning, at unionsborgerbarnet reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som den er tildelt ved sin status som unionsborger
3. Kerneindholdskriteriet er kun opfyldt, såfremt den nationale foranstaltning vil medføre, at unionsborgerbarnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område for at følge TLF, idet denne varetager unionsborgerbarnets forsørgelse.

⁵² Ibid., pr. 36

⁵³ Ibid., pr. 39.

⁵⁴ Ibid., pr. 41.

⁵⁵ Ibid., pr. 42.

⁵⁶ Van Elsuwege, 2011, s. 268.

⁵⁷ Sag C-34/09, Zambrano, pr. 43-44.

⁵⁸ Ibid., pr. 44.

Med *Zambrano* opstod der mange ubesvarede spørgsmål om doktrinen anvendelse, og Domstolen blev da også kritiseret for sin korte begrundelse, som upræcis.⁵⁹ I det næste afsnit rettes fokus mod et af de spørgsmål, som særlig har givet anledning til præcisering.

4. Hvad udgør et faktisk afhængighedsforhold efter Zambrano-doktrinen?

G. Zambranos varetagelse af sine unionsborgerbørns forsørgelse skabte en afhængighed mellem ham og hans børn. Afhængighedsforholdet mellem en TLF og et unionsborgerbarn er essentiel i afgørelsen af, om TLF kan aflede en opholdsret i medfør af Zambrano-doktrinen.

Det skyldes, at unionsborgerbarnet kun fratages de rettigheder som følger af unionsborgerskabet, såfremt, at der mellem TLF og unionsborgerbarnet består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgerbarnet er nødsaget til at forlade Unionens område sammen med TLF, hvilket Domstolen siden afsigelsen af *Zambrano* gentagne gange har fastslået i sin retspraksis.⁶⁰ Domstolen har sidenhen defineret det, som at der skal bestå et ”faktisk afhængighedsforhold”, og det er netop, hvad der udgør et sådant, der vil blive undersøgt i dette afsnit.⁶¹ Indledningsvis undersøges den retlige og biologiske forbindelse, herefter den finansielle afhængighed og endelig den følelsesmæssige afhængighed.

Dette speciale koncentrerer sig om den situation, hvor en TLF afleder en opholdsret fra et unionsborgerbarn. Domstolens praksis har netop i denne relation i særlig grad givet anledning til at præcisere Zambrano-doktrinen herunder forståelsen af afhængighedsforholdet. Forinden faktorerne i afhængighedsforholdet mellem en TLF og et unionsborgerbarn nærmere undersøges, foretages en kort afgrænsning af den situation, hvor unionsborgeren er myndig, for at tydeliggøre hvorfor afhængighedsforholdet mellem en TLF og et unionsborgerbarn, har særlig betydning i Domstolens praksis.

4.1. Afgrænsning over for myndige unionsborgere

Domstolen har fastslået, at det er mest oplagt at konkludere et afhængighedsforhold mellem en TLF og et unionsborgerbarn. Gennem tiden er der blevet forelagt en række sager, som har omhandlet forholdet mellem en myndig TLS og en myndig unionsborger, men ingen af disse har endnu givet Domstolen anledning til at statuere et faktisk afhængighedsforhold.⁶²

I *McCarthy*⁶³ og *Dereci m.fl.*⁶⁴, fastslog Domstolen, at i modsætning til *Zambrano*, som omhandlede børn, ville et afslag på opholdstilladelse til en TLS, der var ægtefælle til en myndig unionsborger, ikke medføre, at den myndige unionsborger var nødsaget til at følge med TLS. Der bestod derfor ikke et afhængighedsforhold i Zambrano-doktrinen forstand. Unionsborgeren kunne derfor fortsat nyde de kernerettigheder, som følger af statussen som unionsborger, selvom ægtefællen ikke opholdt sig sammen med denne.⁶⁵ Dette har givet anledning til den fortolkning, at et afhængighedsforhold i Zambrano-doktrinen ikke kan opstå i situationer, hvor der er tale om en myndig unionsborger og dennes myndige ægtefælle, som er TLS.⁶⁶

⁵⁹ Hailbronner/Thym, 2011, s. 1264.

⁶⁰ Se bl.a. C-256/11 *Dereci m.fl.*, pr. 65-67, C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 56, C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 69, og C-82/16 *K.A. m.fl.*, pr. 52.

⁶¹ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 70.

⁶² Se bl.a. C-434/09, *McCarthy*, C-256/11, *Dereci m.fl.*, C-82/16 *K.A. m.fl.*, C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* og C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*.

⁶³ C-434/09, *McCarthy*, afsagt d. 5/5-11.

⁶⁴ C-256/11, *Dereci m.fl.*, afsagt d. 15/11-11.

⁶⁵ C-434/09, *McCarthy*, pr. 49. og C-256/11, *Dereci m.fl.* pr. 65-68.

⁶⁶ *Næser*, 2015, s. 31 og *Khalaf*, 2014., s. 18 og 19.

Domstolen har dog i sin efterfølgende retspraksis præciseret, at dette ikke er udelukket. Det fastslog Domstolen i sag *K.A. m.fl.*⁶⁷ og senere hen bekræftet i efterfølgende sager.⁶⁸ Selvom *K.A. m.fl.* var et skridt på vejen for myndige unionsborgere og deres familiemedlemmer til også at få del i Zambrano-doktrinen, illustrerer sagen samtidig tydeligt, hvorfor doktrinen netop får sin relevans i sager med et unionsborgerbarn og en TLF.

I *K.A.m.fl.* omhandlede flere af sagsforholdene en myndig TLS og en myndig unionsborger, som enten var forælder eller ægtefælle til TLS.⁶⁹ Domstolen fastslog, at det kun er muligt at statuere et afhængighedsforhold mellem to myndige personer i ” [...] *særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af.*”⁷⁰ Domstolen understregede, at det har undtagelsens karakter, at der består et faktisk afhængighedsforhold mellem en myndig TLS og en myndig unionsborger. Domstolen fremhævede desuden med henvisning til sagsforholdet i *Zambrano*, at i modsætning til myndige unionsborgere er unionsborgerbørn, og særligt dem, der er små, ikke i stand til at leve uafhængigt af deres familiemedlemmer.⁷¹ Det betyder, at et unionsborgerbarn som er afhængigt af sin TLF, ofte er nødsaget til at have denne med sig for, at kunne nyde de kernerettigheder, som er tildelt ved statussen som unionsborger.

Et barn er desuden et selvstændige rettighedssubjekt, og har derfor i lige så høj grad som en myndig unionsborger ret til at påberåbe sig retten til fri bevægelighed efter EU-retten. Dette fremhævede generaladvokat M. Szpunar i sit forslag til afgørelse af *Chavez-Vilchez-dommen*⁷², hvor han henviste til Domstolens tidligere praksis om fri bevægelighed og udtalte, at: ”*Adgangen for en statsborger i en medlemsstat til at være indehaver af rettigheder i medfør af traktaten og afledt ret vedrørende personers frie bevægelighed kan ikke være undergivet en betingelse om, at den pågældende har opnået den alder, der kræves for retligt at være i stand til selv at udøve disse rettigheder.*”⁷³ Traktatens⁷⁴ rettigheder har altså ingen aldersgrænse. Dette princip, fastslog M. Szpunar, dannede grundlaget for hans analyse i *Chavez-Vilchez m.fl.*⁷⁵ Det understreger, at unionsborgerbørn minimum har krav på samme beskyttelse som myndige unionsborgere og samtidig kan have og ofte har, behov for deres forældre for at kunne udøve disse rettigheder. Et afhængighedsforhold mellem en myndig unionsborger og en TLS er undtagelsen, og fordi unionsborgeren er mindreårig, fremstår det mest nærliggende, at der består et afhængighedsforhold mellem et unionsborgerbarn og dens TLF. Der tages derfor i det følgende udgangspunkt i relationen mellem en TLF og et unionsborgerbarn.

⁶⁷ C-82/16, *K.A. m.fl.* afsagt d. 8/5-18.

⁶⁸ Se C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH pr. 56* og C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 86.

⁶⁹ C-82/16, *K.A. m.fl.*, pr. 20-21 og 26.

⁷⁰ Ibid., pr. 65.

⁷¹ Ibid., pr. 65.

⁷² C-133/15, *Chavez-Vilchez*, afsagt d. 10/5-17.

⁷³ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 46 og den deri nævnte praksis.

⁷⁴ Her refereres der til TEUF.

⁷⁵ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 47. Dommen omtales yderligere i afsnit 4.4.

4.2. Retlig og biologisk forbindelse

I *Zambrano* bestod det familiemæssige forhold af to TLF'er med forældremyndighed over deres to fælles unionsborgerbørn.⁷⁶ Forældrene var derfor både biologisk og retligt knyttet til børnene. *Zambrano*-doktrinen er siden blevet udvidet og omfatter også "ikke-biologiske" familiemæssige forbindelser. Dette blev fastslået i de forenede sager *O., S. og L.*⁷⁷, og senere bekræftet og præciseret i sagerne *K.A. m.fl.*, og *X.*⁷⁸

Den ene af de forenede sager, sag C-356/11, omhandlede "O.", en TLF, som efter national ret i Finland havde fået afslag på opholdstilladelse. O. var ægtefælle til TLF "S", der havde opnået tidsubegrænset ophold i Finland. Familien udgjorde en sammenbragt familie, hvor S. havde et mindreårigt særbarn fra et tidligere ægteskab, som havde fået tildelt finsk statsborgerskab og dermed også unionsborgerskab. S. havde desuden fået tildelt eneforældremyndighed over barnet. Unionsborgerbarnet havde aldrig gjort brug af sin ret til fri bevægelighed.⁷⁹ Det rejste derfor spørgsmålet, om O. i medfør af TEUF artikel 20 kunne aflede en opholdsret fra et unionsborgerbarn, som O. for det første ikke var biologisk forbundet til, men stedforælder til, og for det andet ikke besad forældremyndighed over.⁸⁰

Domstolen fastslog indledningsvis, at opholdsdirektivet ikke fandt anvendelse, idet unionsborgerbarnet ikke havde udnyttet sin ret til fri bevægelighed.⁸¹ Domstolen har gentagne gange bekræftet, at en afledt opholdsret efter *Zambrano*-doktrinen er en residual opholdsret, som kun finder anvendelse i tilfælde, hvor der ikke foreligger noget andet opholdsgrundlag.⁸² Domstolen benyttede herefter lejligheden til at understrege *Zambrano*-doktrinens snævre anvendelsesområde og udtalte, at doktrinen kun finder anvendelse under "*usædvanlige omstændigheder*".⁸³ Domstolen fandt dog, at doktrinens anvendelighed ikke var begrænset til situationer, hvor der består en biologisk forbindelse mellem en TLF og sit unionsborgerbarn.⁸⁴ Vurderingen skulle i stedet bero på en række faktorer, herunder hensynet til spørgsmålet om forældremyndighed og det forhold, at O. ikke varetog nogen "[...] *retlig, finansielt eller følelsesmæssig* forsørgelse [...]" af unionsborgerbarnet.⁸⁵ Da O. ikke havde forældremyndigheden over unionsborgerbarnet, havde han derfor ikke nogen retlige forpligtelser til at forsørge denne.

På baggrund af generaladvokat Y. Bots forslag til afgørelse i sagen udtalte Domstolen endvidere, at det er "afhængighedsforholdet" mellem unionsborgerbarnet og den TLF, "*[...] 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 [...]* Unionens område som helhed som følge af et sådant afslag."⁸⁶ Y. Bots forslag

⁷⁶ C-34/09, *Zambrano*, pr. 22.

⁷⁷ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, afsagt d. 6/12-12.

⁷⁸ C-459/20, *X.*, afsagt d. 22/6-23.

⁷⁹ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 18-24.

⁸⁰ *Ibid.*, pr. 35 og 36.

⁸¹ *Ibid.*, pr. 41-42.

⁸² Se bl.a. C-256/11 *Dereci m.fl.*, pr. 59, C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 41-43, C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 57, C-451/19 og C-532/19 *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 47 og 73 og 78-79, C-130/24, *YC*, pr. 27.

⁸³ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 55.

⁸⁴ *Ibid.*, pr. 55.

⁸⁵ *Ibid.*, pr. 51 og pr. 56.

⁸⁶ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 56. og C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat Y. Bot, punkt 44.

til afgørelse præciserede han desuden, at Zambrano-doktrinen omvendt ikke kan omfatte den TLF, som ikke udøver noget ansvar i forhold til unionsborgerbarnet.⁸⁷

Det kan således udledes, at det afgørende i vurderingen af, om en TLF kan aflede en opholdsret fra et unionsborgerbarn ikke er, om der foreligger en biologisk forbindelse, men om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem dem.⁸⁸ Ved vurderingen heraf skal der tages hensyn til spørgsmålet om forældremyndighed over unionsborgerbarnet samt om TLF bl.a. varetager den retlige forsørgelse af denne. Domstolen statuerede i den konkrete sag, at denne afhængighed manglede mellem O. og særbarnet, som var unionsborger.⁸⁹

Domstolen har i sag C-82/16, *K.A. m.fl.*, yderligere præciseret, at det forhold, at der består en retlig eller biologisk forbindelse mellem TLF og unionsborgerbarnet, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at statuere et faktisk afhængighedsforhold.⁹⁰ Endvidere er det ved vurderingen af afhængighedsforholdet ikke afgørende, hvorvidt TLF har fælles- eller eneforældremyndighed over unionsborgerbarnet. Dette blev understreget af Domstolen i *X*-dommen, som ligeledes omhandlede en TLF's mulighed for at aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn.⁹¹ Domstolen bekræftede sin tidligere praksis og udtalte på baggrund heraf, at "[...] *at den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandsstatsborger, har eneforældremyndigheden over det mindreårige barn, er en relevant, men ikke afgørende faktor ved vurderingen af, om der foreligger en faktisk afhængighed* [...]".⁹² Udtalelsen understreger, at Domstolen anlægger en vurdering af afhængighedsforholdet, hvor flere faktorer indgår, og hvor eneforældremyndighed ikke i sig selv er afgørende.⁹³ Domstolen påpeger dog, at eneforældremyndighed udgør et relevant moment. Det skyldes formentlig, at eneforældremyndighed i modsætning til fælles forældremyndighed medfører, at det fulde formelle ansvar for barnet påhviler den ene forælder.

På denne baggrund kan det opsummeres, at Zambrano-doktrinen tillige omfatter ikke-biologiske forbindelser. Det afgørende er nemlig, om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem TLF og unionsborgerbarnet, og hverken forældremyndighed eller en biologisk forbindelse er i sig selv tilstrækkelig til at statuere dette. Et afhængighedsforhold er mere nuanceret og skal endvidere tage stilling til om TLF varetager den *retlig, finansielt eller følelsesmæssig forsørgelse* af unionsborgerbarnet.

Denne udvikling i retspraksis kan give anledningen til overvejelser om, hvorvidt Domstolen også ville acceptere anvendelsen af Zambrano-doktrinen i situationer, hvor familiekonstruktionen ikke er en sammenbragt familie, som i *O.*, *S.* og *L.*, hvor TLF var stedforælder til unionsborgerbarnet, men i stedet en plejefamilie- eller adoptionssituation.⁹⁴ Sådanne situationer er endnu ikke blevet afprøvet ved Domstolen, men på baggrund af den gældende praksis, som fastslår, at hverken en biologisk eller retlig forbindelse i sig selv er afgørende, kan det give grundlag for at antage, at det ikke er udelukket, at en omsorgsperson, som i en plejefamilie- eller adoptionssituation vil kunne aflede en opholdsret fra unionsborgerbarnet, såfremt, at der består et faktisk afhængighedsforhold.

⁸⁷ C-356/11 og C-357/11, *O.*, *S.* og *L.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat Y. Bot, punkt 45.

⁸⁸ *Næser*, 2015, s. 31.

⁸⁹ C-356/11 og C-357/11, *O.*, *S.* og *L.*, pr. 57.

⁹⁰ C-82/16, *K.A. m.fl.*, pr. 75.

⁹¹ C-459/20, *X*, pr. 19.

⁹² *Ibid.*, pr. 60.

⁹³ *Ristuccia*, 2023, s. 1233.

⁹⁴ *Ristuccia*, 2023, s.1235-1236.

4.3. Finansiell afhængighed

Domstolen lagde i Zambrano til grund, at en nægtelse af arbejdstilladelse til G. Zambrano i medlemsstaten ville medføre, at han ikke ville have tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin familie. Dette ville indebære, at G. Zambranos unionsborgerbørn ville være nødsaget til at forlade Unionens område for at følge med deres far, idet de var afhængige af hans forsørgelse.⁹⁵ Den Finansielle afhængighed udgjorde således en væsentlig del af vurderingen af afhængighedsforholdet i sagen. Kort efter afsigelsen af *Zambrano* faldt der dom i *Dereci m.fl.* Domstolen afviste i sagen at udvide Zambrano-doktrinen til at gælde i situationer, hvor TLF ikke varetog den finansielle forsørgelse af unionsborgerbarnet.⁹⁶

I *Dereci m.fl.* omhandlede et af sagsforholdene en TLF med unionsborgerbørn, nærmere bestemt den tyrkiske statsborger Murat Dereci (herefter M. Dereci), som havde fået afslag på opholdstilladelse i Østrig. M. Dereci havde sammen med sin østrigske ægtefælle fået tre børn, der alle havde fået tildelt østrigsk statsborgerskab og dermed unionsborgerskab. Unionsborgerbørnene var ikke finansielt afhængige af M. Derecis forsørgelse. Forsørgelsen af unionsborgerbørnene blev i stedet varetaget af hans ægtefælle.⁹⁷ Spørgsmålet i sagen var herefter, hvorvidt TEUF artikel 20 er til hinder for, at en medlemsstat kan nægte ophold til en TLF, hvis unionsborgerbørn ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, såfremt disse unionsborgerbørn ikke er afhængige af TLF'ens forsørgelse.⁹⁸

Domstolen benyttede lejligheden til indledningsvis at bemærke, at Zambrano-doktrinen vedrører situationer, som er kendetegnet ved, at unionsborgerbarnet er nødsaget til at forlade ikke blot sit hjemland, men Unionen ”*som helhed*”, idet unionsborgerbarnet i modsat fald fortsat ville kunne nyde sine rettigheder, som er tildelt ved unionsborgerskabet, i en anden medlemsstat.⁹⁹ Domstolen rettede herefter blikket mod M. Derecis manglende varetagelse af børnenes finansielle forsørgelse og udtalte, ”[...] *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 hans familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med ham 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.*”¹⁰⁰

Med denne udtalelse fastsatte Domstolen en undergrænse for den finansielle afhængighed og præciserede, at det forhold, at det forekommer ønskværdigt af økonomisk bekvemmelighed, ikke statuerer et faktisk afhængighedsforhold mellem TLF og unionsborgerbarnet. Dette har Domstolen sidenhen gentagne gange bekræftet i sin praksis.¹⁰¹ Den finansielle forsørgelse skal dermed relatere sig til opfyldelsen af unionsborgerbarnets basale behov og ikke blot forbedre tilværelsen. Generaladvokat Y. Bot præciserede i den efterfølgende afgørelse *O., S. og L.* meget præcist, hvad kontrasten til økonomisk bekvemmelighed er, nemlig at unionsborgerbarnet ”[...] *er fuldstændigt afhængig af vedkommende til sikring af sit underhold og sine fornødenheder* [...]”¹⁰²

⁹⁵ C-34/09, *Zambrano*, pr. 44.

⁹⁶ C-256/11, *Dereci m.fl.*, pr. 66 og 68.

⁹⁷ C-256/11, *Dereci m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Mengozzi, punkt. 6.

⁹⁸ C-256/11, *Dereci m.fl.*, pr. 35. Mine understregninger.

⁹⁹ *Ibid.*, pr. 66.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pr. 68.

¹⁰¹ Se bl.a. C-82/16, *K.A. m.fl.*, pr. 74, C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 57 og C-459/20, *X.*, pr. 50.

¹⁰² C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat Y. Bot, punkt 44.

Da M. Dereci ikke varetog den finansielle forsørgelse af sine unionsborgerbørn, var det for dem derfor kun af økonomiske eller familiemæssige årsager ønskværdigt med deres fars tilstedeværelse på Unionens område og ikke nødvendigt. Børnene var i stedet afhængige af deres mors finansielle forsørgelse, M. Derecis ægtefælle, som havde ret til ophold i Østrig. I modsætning til situationen i Zambrano, hvor begge TLF var uden opholdsret, havde børnene i *Dereci m.fl.* altså én TLF og én, som var unionsborger med opholdsret i Østrig, og som derfor kunne blive i medlemsstaten og varetage unionsborgerbørnenes behov.

Generaladvokat P. Mengozzi bemærkede i sit forslag til afgørelse i *Dereci m.fl.*, at Domstolens konklusion formentlig havde været en anden, såfremt M. Derecis ægtefælle ikke længere var i stand til at arbejde og dermed ikke havde en indtægt, idet hun i så fald ikke kunne varetage sine unionsborgerbørns forsørgelse. Under sådanne omstændigheder ville unionsborgerbørnene være nødsaget til at forlade Unionen med M. Dereci, såfremt han nægtes en opholdsret og Zambrano-doktrinen ville dermed være opfyldt.¹⁰³ Som generaladvokat P. Mengozzi påpeger, kan den anden forælders unionsborgerskab ”*paradoksalt nok*” være en omstændighed, som forringer muligheden for familiesammenføring sammenlignet med situationen, hvor begge TLF ikke besidder en opholdsret, som i *Zambrano*.¹⁰⁴ Denne slutning er imidlertid blevet nuanceret med Domstolens fokus på den følelsesmæssige forsørgelse, herunder i *Chavez-Vilchez m.fl.*, som behandles nærmere i næste afsnit. Uagtet dette er det dog fortsat et relevant forhold i vurderingen, om der er en anden forælder med opholdsret i samme medlemsstat som kan varetage unionsborgerbarnet.

Domstolen slog med *Dereci m.fl.* fast, at TLF finansielle forsørgelse først danner en faktisk afhængighed, såfremt den er nødvendig for unionsborgerbarnet og at en TLF, som ikke bidrager i den grad ikke, kan være omfattet af Zambrano-doktrinen.

4.4. Følelsesmæssig afhængighed

Den følelsesmæssige afhængighed kan forstås som de menneskelige konsekvenser ved en mulig adskillelse af TLF og unionsborgerbarnet.¹⁰⁵ Det var i *O., S. og L.*, at Domstolen for første gang inddrog den følelsesmæssige afhængighed som et relevant vurderingselement i afhængighedsforholdet. Siden har Domstolen i *Chavez-Vilchez m.fl.* udvidet denne tilgang og fastslået, at vurderingen skal inddrage i en række vurderingsfaktorer, som bl.a. inkluderer barnets følelsesmæssige tilknytning og hensynet til barnets tarv. Denne retning i Domstolens praksis har desuden bidraget til udviklingen af formodningsreglen i *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*.¹⁰⁶

Chavez-Vilchez m.fl. udsprang af den nederlandske rets afslag på tildeling af sociale ydelser og børnetilskud til otte TLF. Alle TLF var uden opholdsret og forældre til et barn, som var blevet tildelt nederlandsk statsborgerskab og dermed var unionsborgere. Ingen af unionsborgerbørnene havde udnyttet deres ret til fri bevægelighed. Fælles for sagerne var desuden, at TLF varetog forsørgelsen af unionsborgerbarnet samt levede adskilt fra den anden forælder, som alle var nederlandske statsborgere med opholdsret. Derudover varierede det sagerne imellem, om der var fælles forældremyndighed, samt hvilken tilknytning den anden forælder havde til barnet.¹⁰⁷

¹⁰³ C-256/11, *Dereci m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Mengozzis, punkt 47.

¹⁰⁴ Ibid., punkt 45.

¹⁰⁵ Davies, 2017. s. 477.

¹⁰⁶ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, afsagt d. 5/5-22.

¹⁰⁷ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 41 og 42.

De nationale myndigheder i Nederlandene havde anlagt en snæver fortolkning af Zambrano-doktrinen og afsløget systematisk afledt opholdsret til TLF ved den blotte tilstedeværelse af en anden forælder, som var unionsborger og som befandt sig på Unionens område. Dette skete uden en nærmere afklaring af afhængighedsforholdet mellem denne forælder og unionsborgerbarnet. Kun hvis TLF af objektive grunde, som fordi vedkommende var frihedsberøvet, opholdt sig på en institution, var indlagt på hospitalet eller var afgået ved døden, ville Zambrano-doktrinen blive overvejet.¹⁰⁸

Sagen rejste derfor spørgsmålet, om TEUF artikel 20 er til hinder for, at en medlemsstat nægter opholdsret til TLF, som i det daglige faktisk drager omsorg for sit unionsborgerbarn, der er statsborger i medlemsstaten, når det ikke kan udelukkes, at den anden forælder, som er statsborger i samme medlemsstat, faktisk ville kunne varetage omsorgen for barnet i det daglige. Videre rejste sagen spørgsmålet om betydningen af, at den retlige, økonomiske og følelsesmæssige forsørgelse ikke fuldt ud påhviler TLF.¹⁰⁹

Generaladvokat M. Szpunar tog i sit forslag til afgørelse afstand fra de nationale myndigheders praksis. Han vurderede, at et systematisk afslag på afledt ophold til en TLF er uproportionelt, når myndighederne ikke forudgående har foretaget en afvejning af de nationale interesser.¹¹⁰ M. Szpunar henviste i den forbindelse til Domstolens tidligere praksis, som fastslår, at det er afhængighedsforholdet mellem unionsborgerbarnet og TLF, der kan bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, når afhængigheden medfører, at unionsborgeren reelt tvinges til at forlade Unionens område som helhed. Ifølge M. Szpunar er graden af afhængighed mellem TLF og unionsborgerbarnet den vigtigste faktor i denne afvejning, og det er derfor afgørende at klarlægge, hvem der varetager den retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse af barnet.¹¹¹

Domstolen fulgte hovedtrækkene i M. Szpunars forslag til afgørelse. Indledningsvis bekræftede Domstolen sin tidligere praksis herved, at varetagelse af forældremyndigheden samt varetagelse af den retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse af unionsborgerbarnet udgør relevante elementer i vurderingen af, om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem unionsborgerbarnet og TLF.¹¹² Vurderingen skal imidlertid også tage stilling til hvilken forældre ”[...]der faktisk tager sig af barnet[...]” og ”[...]om der består et faktisk afhængighedsforhold [...]” mellem TLF og unionsborgerbarnet.¹¹³ Endvidere fastslog domstolen, at der i denne vurdering skal tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, efter Charters artikel 7 sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv efter Charters artikel 24, stk. 2.¹¹⁴ Domstolens inddragelse af Charter omtales yderligere i afsnit 4.4.1.

Såfremt unionsborgerbarnet har en anden forældre, som kan varetage denne fastslog domstolen, at dette ”[...] alene, et relevant forhold, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt[...]” til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem en TLF og et unionsborgerbarn. En sådan konstatering skal baseres på en hensyntagen til ”[...] barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden

¹⁰⁸ Ibid., pr. 36.

¹⁰⁹ Ibid., pr. 39.

¹¹⁰ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 95-96.

¹¹¹ Ibid., pr. 97-98.

¹¹² C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 68. og C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 51 og 56.

¹¹³ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 70.

¹¹⁴ Ibid., pr. 70.

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 [...]

Der er altså tale om en konkret og helhedsorienteret vurdering af afhængighedsforholdet med særlig fokus på barnets tarv. Domstolen afgørelse i *Chavez-Vilchez m.fl.*, lempede samtidig den tidligere restriktive praksis i sagerne *Dereci m.fl.* og *O., S. og L.* Domstolen accepterede i disse sager, netop at tilstedeværelsen af en forælder med opholdsret i medlemsstaten, som varetog unionsborgerbarnet, var tilstrækkelig til at konstatere, at der ikke bestod et afhængighedsforhold mellem TLF og unionsborgerbarnet, selv hvor dette kunne betyde, at barnet mistede sin mulighed for at opretholde en relation til begge sine forældre. Med *Chavez-Vilchez m.fl.* er tilstedeværelsen af den anden forælder kun et relevant moment og skal der afklares hvilken forælder som *faktisk tager sig af barnet*.

I modsætning til M.Szpunar, som eksplicit henviser til nødvendigheden af en afvejning mellem nationale interesser og hensyn til barnet, nævnte Domstolen ikke direkte proportionalitetsprincippet. Domstolen koncentrerede sig i stedet om, hvilke konkrete faktorer der skal inddrages ved vurderingen af afhængighedsforholdet, herunder barnets alder, følelsesmæssige udvikling og graden af tilknytning. Det kan dog fortolkes, at Domstolen implicit gennemfører en proportionalitetsvurdering, fordi de faktorer, som lægges vægt på i vurderingen af afhængighedsforholdet, nødvendiggør en individuel vurdering af det enkelte barns situation. Det indebærer en afvejning mellem hensynet til barnets tarv og de konsekvenser, det ville have for unionsborgerbarnet at blive adskilt fra sin forælder i lyset af afhængigheden mellem barnet og forælderen. Først herefter kan det afgøres, om barnet vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge med TLF og dermed blive frataget den effektive nydelse af de rettigheder, som følger af unionsborgerskabet. Denne tilgang vidner om en afvejning, som i realiteten minder om en proportionalitetsvurdering.¹¹⁵

Chavez-Vilchez m.fl. markerer, at Domstolen har taget afstand fra et ensidigt fokus på TLF's rolle og forsørgelse, som tidligere i *Zambrano* og *Dereci m.fl.* var den afgørende faktor, men i stedet tillægger barnets følelsesmæssige afhængighed til TLF og barnets tarv væsentlig betydning. Den følelsesmæssige afhængighed er uundgåelig, at inddrage i vurderingen af afhængighedsforholdet, idet Domstolen netop fastslog, at der ved vurderingen af, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, skal inddrages en række konkrete momenter, herunder barnets følelsesmæssige tilknytning. Det betyder dog ikke, at TLF's retlige og finansielle forsørgelse er uden betydning, tværtimod bekræfter Domstolen, som nævnt indledningsvis, at både forældremyndigheden samt den finansielle forsørgelse af unionsborgerbarnet stadig udgør relevante forhold i vurderingen af, om der består et faktisk afhængighedsforhold.

4.4.1. Udfordringer ved vurderingen af den følelsesmæssige afhængighed

Den følelsesmæssige afhængighed er en vurdering, som er mere kompleks end den finansielle og retlige forsørgelse, idet disse ofte vil kunne dokumenteres gennem objektive kriterier som forældremyndighed eller underholdspligt.

Det kan eksempelvis give anledning til problemer at adskille den følelsesmæssige forsørgelse fra det blotte ønske om at bevare familieenheden samlet på Unionens område, som Domstolen i *Dereci m.fl.* fastslog ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at statuere et faktisk afhængigheds-

¹¹⁵ Ristuccia, 2023 s. 1264–1265 og Staiano, 2018 s. 236.

forhold.¹¹⁶ Disse to områder overlapper hinanden, idet et ønske fra unionsborgerbarnet om at bevare familieenheden på Unionens område må antages at bygge på en følelsesmæssig tilknytning til TLF. Domstolen har i flere sager afvist, at der forelå et faktisk afhængighedsforhold, selvom der formentlig har været en form for følelsesmæssig tilknytning mellem den TLF, der søgte opholdsret, og unionsborgerbarnet.¹¹⁷ Zambrano-doktrinen afhængighed kræver derved mere end den bekvemmelighed, der ligger i at være sammen med sin familie.¹¹⁸

Det afgørende, som Domstolen formulerede det i sag *E.K.*¹¹⁹, er ”*graden af afhængigheden*.”¹²⁰ Den følelsesmæssige afhængighed skal således være så stærk, at den reelt er uundværlig for unionsborgerbarnet, som dermed ville være nødsaget til at forlade Unionens område for at følge med TLF. Først da er unionsborgerbarnet i fare for ikke at kunne nyde de rettigheder, som det er tildelt ved sin status som unionsborger, som netop er det, Zambrano-doktrinen tager hånd om.

At der består denne grad af følelsesmæssige afhængighed, kan være svær at bevise for TLF, som har pligten til at afgive de oplysninger, der er relevant i vurderingen af om der består et afhængighedsforhold, hvilket *Chavez-Vilchez m.fl.*-dommen ligeledes afklarede.¹²¹ Det kan i den forbindelse give anledning til bekymring for hvorvidt vurderingen af afhængighedsforholdet er kønsneutral og dermed i praksis kan være i strid med ligestillingsprincippet i TEUF art. 8.¹²² Dette skyldes, at den forælder, ofte moderen, som ikke er på arbejdsmarkedet, men udelukkende varetager omsorgen i hjemmet, vil have lettere ved at kunne dokumentere den følelsesmæssige afhængighed, end den forælder som ikke tilbringer så meget tid med barnet. Dette skaber en risiko for, at sådanne forældre fastholdes i traditionelle kønsroller og afholder sig fra at byde ind på arbejdsmarkedet. Domstolen har dog til dels imødekommet de udfordringer, der knytter sig til dette. I de forenede sager *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, indførtes nemlig en formodningsregel, som i et vist omfang har lettet både bevisbyrden for TLF og vurderingen for medlemsstatens kompetente myndigheder af, hvorvidt der foreligger et faktisk afhængighedsforhold. Ifølge denne regel formodes der at bestå et afhængighedsforhold, når unionsborgerbarnet har fast bopæl sammen med begge sine forældre. Domstolen valgte at følge generaladvokat P. Pikamäe's forslag til afgørelse, hvor han i sin begrundelse fremhævede, at medlemsstaten må rette blikket mod den rolle ”[...] som hver af forældrene spiller i kernefamilien alt efter sine evner”.¹²³ Denne udtalelse indikerer en anerkendelse af, at der kan være forskelle på forældrenes individuelle muligheder og roller, alt efter deres evner.

4.4.2. Formodningsreglen

Formodningsreglen blev af Domstolen indført i det ene af de to sagsforhold i *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, som vedrørte ”QP”, der var bosat i Spanien. QP giftede sig med en spansk statsborger. Parret fik sammen et barn, som fik tildelt spansk statsborgerskab og dermed unionsborgerskab. Hverken ægtefællen eller barnet havde udøvet deres ret til fri bevægelighed.¹²⁴ Sagen rejste oprindeligt spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 skal

¹¹⁶ C-256/11, *Dereci m.fl.*, pr. 68.

¹¹⁷ Se f.eks. *Dereci m.fl.* og C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*

¹¹⁸ *Ristuccia*, 2023 s. 1242.

¹¹⁹ C-624/20, *E.K.*, afsagt d. 7/10-22.

¹²⁰ C-624/20, *E.K.*, pr. 38.

¹²¹ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.* pr. 75. Se *Næser*, 2017 for en udførlig gennemgang af de processuelle spørgsmål, som *Chavez-Vilchez m.fl.* gav anledning til en afklaring af.

¹²² *Staiano*, 2018 s. 238-239.

¹²³ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe, punkt 76. Mine udstregninger.

¹²⁴ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 32.

fortolkes således, at der kan tildeles en afledt opholdsret til TLF alene på den baggrund, at ægtefællerne har pligt til at bo sammen i medfør af medlemsstatens nationale lovgivning.¹²⁵ I den tidligere sag, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*¹²⁶, blev det fastslået, at en retlig forpligtelse for ægtefæller til at bo sammen ikke er tilstrækkelig til at dokumentere, at der består et faktisk afhængighedsforhold.¹²⁷ Domstolen rettede i stedet fokus på ægtefællernes unionsborgerbarn og fulgte P. Pikamäes forslag til afgørelse i sagen.

Domstolen udtalte, at det kan, når unionsborgerbarnet ”[...] *har fast bopæl med begge sine forældre, og begge barnets forældre derfor i det daglige er fælles om at tage sig af barnet og om at varetage den retlige, følelsesmæssige og økonomiske forsørgelse af dette barn, desuden formodes – hvilken formodning dog kan afkræftes – at der består et afhængighedsforhold mellem denne mindreårige unionsborger og vedkommendes forældre, der er tredjelandssstatsborger.*”¹²⁸ Domstolen påpegede, at reglen finder sin anvendelse ”[...] *uafhængigt af den omstændighed, at den anden forælder [...] som statsborger i den medlemsstat, på hvis område denne familie er bosiddende, har en ubetinget ret til at forblive på denne medlemsstats område.*”¹²⁹

Domstolen sammenkobler, at en fælles bopæl danner grundlag for fælles forsørgelse af unionsborgerbarnet. Dommen fastslår derved, at i modsætning til *Chavez-Vilchez m.fl.*, hvor Domstolen fastslog, at det skal vurderes, hvilken forælder der *faktisk tager sig af barnet*, kan der statueres et faktisk afhængighedsforhold i det tilfælde, hvor forældrene i fællesskab varetager forsørgelsen af unionsborgerbarnet. Dommen bekræfter samtidig den praksisændring, der blev indført i *Chavez-Vilchez m.fl.*, som fastslog, at en medlemsstat ikke alene kan udelukke, at der består et afhængighedsforhold mellem TLF og unionsborgerbarnet i det tilfælde, hvor barnet har en anden forælder med ophold i samme medlemsstat, som kan varetage omsorgen. Som P. Pikamäe udtalte i sit forslag til afgørelse i *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, vil en sådan tilgang ikke leve op til ”[...] *de krav, der er fastlagt i retspraksis, om at foretage en individuel undersøgelse.*”¹³⁰

Formålet med indførelsen af formodningsreglen er at sikre, at barnets situation bliver taget i betragtning. I den sammenhæng henviser Domstolen nemlig i sin begrundelse til hensynet til barnets tarv, som anerkendes i Charters artikel 24, stk. 2 samt stk. 3.¹³¹ P. Pikamäe uddyber, at de kompetente myndigheder skal tage hensyn til barnets tarv i overensstemmelse med Charters artikel 24, stk. 2. Disse hensyn omfatter bl.a. barnets ”[...] *ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre [...]*”, som følger af samme artikel stk. 3. Dette anser P. Pikamäe som afgørende for sin bedømmelse.¹³² P. Pikamäe kritiserer samtidig, at en tilgang, der fokuserer på unionsborgerbarnets forælder, som er unionsborger, ikke vil tage hensyn til, hvad der er bedst for dette barns tarv, nemlig at ”[...] *opretholde en varig og gavnlig tilknytning [...]*” til sin TLF.¹³³ Med formodningsreglen understreger Domstolen

¹²⁵ Ibid., pr. 55.

¹²⁶ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, afsagt d. 27/2-20.

¹²⁷ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 56. og C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 60.

¹²⁸ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 64. Mine understregninger.

¹²⁹ Ibid., pr. 69.

¹³⁰ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe, punkt 72.

¹³¹ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 70. og C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 66.

¹³² C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe, punkt 70.

¹³³ Ibid., punkt 72.

betydningen af barnets behov for at opretholde en relation til begge sine forældre og styrker derved endnu engang hensynet til barnets tarv som faktor i vurderingen af afhængighedsforholdet.

4.4.2.1. Fælles bopæl

Unionsborgerbarnets fælles bopæl med TLF er nødvendig for, at formodningsreglen finder anvendelse. Dette medførte en udvidelse af Domstolens praksis vedrørende betydningen af, at TLF ikke har fælles bopæl med unionsborgerbarnet.¹³⁴ I *O., S. og L.* havde Domstolen tidligere fastslået, at fælles bopæl var et relevant forhold, men ikke en nødvendig faktor ved vurderingen af, om der består et faktisk afhængighedsforhold. Begrundelsen herfor var, at der må tages hensyn til, at der kan forekomme situationer, hvor familiemedlemmer, som der søges om familiesammenføring med, kommer til medlemsstaten på et andet tidspunkt end resten af familien.¹³⁵ Med indførelsen af formodningsreglen kan den fælles bopæl nu tillægges større vægt end tidligere.

Formodningsreglen supplerer den eksisterende praksis og giver en mere håndgribelige vurderingsfaktor, som er særligt behjælpelig ved den ellers vanskeligt dokumenterbare subjektive følelsesmæssige forsørgelse. Domstolen fastslår dog, at denne *formodning kan afkræftes*, men forholder sig ikke konkret i dommen til, hvornår eller hvordan. P. Pikamäe nævner ligeledes ikke dette i sit forslag til afgørelse. Dog behandler P. Pikamäe, hvilke forhold de kompetente myndigheder skal være opmærksomme på ved vurderingen af, om formodningsreglen kan anvendes, hvilket modsætningsvis kan sluttes, at formodningsreglen kan afkræftes, hvis disse forhold ikke gør sig gældende. Generaladvokat P. Pikamäe fokuserer på, hvad der udgør et "hjem". Ved denne vurdering må det undersøges, " [...] *hvorvidt samlivet i den fælles bolig er kendetegnet ved en kontinuitet og stabilitet, der afspejler en følelsesmæssig tilknytning og viser, at de berørte personer gensidigt bistår hinanden.*"¹³⁶ Med andre ord må 'hjemmet' udgøre en vedvarende forsørgelse af unionsborgerbarnet. Er dette tilfældet, kan det således ikke afkræftes, at begge forældre i fællesskab varetager omsorgen for barnet.

4.4.3. Nærmere om Domstolens inddragelse af Charterets artikel 7 og 24

Domstolen fastslog ved afsigelsen af *Chavez-Vilchez m.fl.*, at de kompetente myndigheder skal inddrage hensynet til respekt for familie- og privatliv efter Charterets artikel 7 og hensynet til barnets tarv efter artikel 24, stk. 2, ved vurderingen af afhængighedsforholdet. Senere, ved afsigelsen af *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, bekræftede Domstolen sin praksis og udvidede inddragelsen af Charteret til også at omfatte artikel 24, stk. 3, om retten til at have kontakt til begge sine forældre.¹³⁷

Charterets artikel 7 om retten til respekt for privat- og familieliv er baseret på den tilsvarende bestemmelse i EMRK artikel 8 og skal i henhold til Charterets artikel 52, stk. 3, som minimum fortolkes i overensstemmelse med EMRK.¹³⁸ Begrebet "familieliv" er ikke begrænset til biologiske eller retlige relationer, men beror på en konkret vurdering af, om der foreligger en personlig tilknytning mellem de pågældende.¹³⁹ "Privatliv" omfatter bl.a. en persons indadvendte ret til at leve på sin egen måde samt den udadvendte ret til at skabe relationer til andre

¹³⁴ Se bl.a. C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 35. og C-82/16, *K.A. m.fl.*, pr. 42 og 73.

¹³⁵ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, pr. 54. Mine understregninger.

¹³⁶ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe, punkt 76.

¹³⁷ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 66.

¹³⁸ Halleskov/Terkelsen, 2019, s. 234.

¹³⁹ Ibid., s. 310.

mennesker.¹⁴⁰ Charterets artikel 24, stk. 2, fastslår, at barnets tarv skal komme i første række ved alle handlinger, der vedrører barnet og som foretages af bl.a. offentlige myndigheder. Ifølge stk. 3 har barnet, såfremt det ikke strider mod dets interesser, ret til at opretholde personlig og direkte kontakt med begge forældre. Domstolens inddragelse af artikel 24, stk. 2 og 3, er med til at understøtte, at barnet er et selvstændigt rettighedssubjekt, som nævnt i afsnit 4.1 og barnets interesser skal netop vurderes individuelt og ikke blot som en del af forældrenes. Ved vurderingen af afhængighedsforholdet mellem TLF og unionsborgerbarnet skal der således tages hensyn til, hvad der er bedst for barnet.

Domstolens inddragelse af Charteret medførte et skift i dens praksis, som indtil da ikke havde inddraget Charteret ved vurderingen af afhængighedsforholdet. Domstolen havde dog gentagne gange fået forelagt spørgsmål om dens inddragelse. Allerede ved afsigelsen af *Zambrano* stillede den forelæggende ret spørgsmålet, som ligeledes blev behandlet af generaladvokat E. Sharpston i sit forslag til afgørelse.¹⁴¹ Trods dette nævnte Domstolen ikke Charteret i sine præmisser.

Senere, ved afsigelsen af *Dereci m.fl.*, tog Domstolen dog stilling til spørgsmålet. Domstolen fortolkede, at fordi Charteret først finder anvendelse, når et forhold er omfattet af EU-retten jf. Charterets artikel 51, stk. 1, indebærer dette, at det først er, når det er konstateret, at forholdet er omfattet af TEUF artikel 20, at medlemsstatens kompetente myndigheder skal undersøge, om en nægtelse af opholdsret til en TLF vil udgøre et indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv efter Charterets artikel 7.¹⁴² Ved afsigelsen af sag *Yoshikazu Iida*¹⁴³, afviste Domstolen tilsvarende en anvendelse af Charterets artikel 7, men også artikel 24 om barnets rettigheder.¹⁴⁴ Senere, ved afsigelsen af *O., S. og L.*, inddrog Domstolen Charterets artikel 7 og artikel 24 i relation til afledt opholdsret efter sekundær ret, men ikke i relation til TEUF artikel 20, som den ellers også behandlede indgående.¹⁴⁵ Ved afsigelsen af sag *Rendón Marín*¹⁴⁶ og *CS*¹⁴⁷, inddrog Domstolen Charterets artikel 7 og artikel 24 i forbindelse med, at det var blevet konstateret, en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20, og en medlemsstat herefter ønsker at begrænse denne, hvilket udløser en afvejning mellem nationale hensyn og retten til familieliv, sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv jf. afsnit 5.

Med Domstolens tidligere praksis stod det klart, at Charteret først finder anvendelse, når forholdet bringes under EU-retten, dvs. når det er konstateret, at der består et faktisk afhængighedsforhold mellem TLF og unionsborgerbarnet, og TLF derfor kan aflede en opholdsret fra unionsborgerbarnet i medfør af TEUF artikel 20. Ved afsigelsen af *Chavez-Vilchez m.fl.* blev inddragelsen af Charteret imidlertid placeret som en integreret del af vurderingen af, om der består et faktisk afhængighedsforhold.¹⁴⁸ De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal som led i vurderingen "[...] tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i[...] Chartrets artikel 7 [...] idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til

¹⁴⁰ Ibid., s. 312.

¹⁴¹ C-34/09, *Zambrano*, forslag til afgørelse fra generaladvokat E. Sharpston, punkt 82-84 og 151-177.

¹⁴² C-256/11, *Dereci m.fl.*, pr. 71-72.

¹⁴³ C-40/11, *Yoshikazu Iida*, afsagt d. 8/11-12

¹⁴⁴ Ibid., pr. 78-81.

¹⁴⁵ C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, Pr. 77-81.

¹⁴⁶ C-165/14, *Rendón Marín*, afsagt d. 13/9-16.

¹⁴⁷ C-304/14, *CS*, afsagt d. 13/9-16.

¹⁴⁸ Hvorvidt dette udvider EU-rettens anvendelsesområde og dermed omgår Chartrets artikel 51, stk. 2, falder uden for dette speciales rammer. Der henvises i stedet til *Ristuccia*, 2023, s. 1248, samt den deri nævnte litteratur, som behandler dette nærmere.

at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i nævnte charters artikel 24, stk. 2.”¹⁴⁹ Retten til respekt for privatliv og familieliv skal altså læses og vurderes i sammenhæng med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv. Domstolen instruerede derved medlemsstaterne i at foretage en vurdering af afhængighedsforholdet i overensstemmelse hermed.

Domstolen har desuden præciseret, at inddragelsen af hensynet til barnets tarv specifikt kun er tiltænkt med henblik på at vurdere, om der består et afhængighedsforhold, eller med henblik på at begrænse den afledte opholdsret efter TEUF artikel 20.¹⁵⁰ Barnets tarv kan derimod ikke anvendes som begrundelse for at nægte afledt opholdsret til en TLF, blot fordi medlemsstaten vurderer, at dette ikke er i barnets interesse at bo i medlemsstaten. Dette fastslog Domstolen i sag *X*. Domstolen henviste i den forbindelse til, at de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt i medfør af TEUF artikel 20, følger direkte af statussen som unionsborger og er ikke betinget af, at unionsborgeren har en konkret interesse i at påberåbe sig disse rettigheder.¹⁵¹ En sådan vurdering fra medlemsstaten ville derfor skabe en yderligere betingelse for, at unionsborgerbarnet kan påberåbe sig TEUF artikel 20. Domstolen bemærkede endvidere, at dette samtidig ville indebære, at medlemsstaten uretmæssigt satte sig i stedet for den forælder, som har forældremyndigheden over barnet.¹⁵² Med andre ord ville det medføre, at medlemsstaten overtager forældrerens valg i en konkret livssituation, hvis den går ind og vurderer, hvor det er bedst for barnet at bo.¹⁵³ Domstolen afgrænser herved inddragelsen af hensynet til barnets tarv efter Charterets artikel 24, stk. 2 og understreger, at dette hensyn netop er tiltænkt bl.a. ved vurderingen af afhængighedsforholdet.

4.5. Delkonklusion

Et faktisk afhængighedsforhold i Zambrano-doktrinen forstand er en kompleks og konkret vurdering, hvor hverken forældremyndighed eller en biologisk forbindelse i sig selv er tilstrækkelig til at statuere afhængighed. Der skal foreligge en vis grad af afhængighed mellem TLF og unionsborgerbarnet. Som Domstolen fastslog i *Dereci m.fl.*, er det ikke tilstrækkeligt, at barnet finder det ønskværdigt af økonomiske eller familiemæssige årsager at blive på Unionens område sammen med TLF.

I *Zambrano* og *Dereci m.fl.* medførte den finansielle afhængighed, at der bestod et faktisk afhængighedsforhold. I *O., S. og L.* fastslog Domstolen, at det også skal tages i betragtning, om TLF varetager den følelsesmæssige forsørgelse af unionsborgerbarnet. Vurderingen af afhængighedsforholdet er siden afsigelsen af *Chavez-Vilchez m.fl.* blevet bundet op af barnets følelsesmæssige tilknytning og barnets tarv. Domstolen fastslog, at tilstedeværelsen af en anden forælder på Unionens område ikke i sig selv udelukker, at der kan bestå et afhængighedsforhold til TLF. Det skal afklares, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet på baggrund af en helhedsvurdering, som bl.a. inddrager barnets følelsesmæssige tilknytning til sine forældre. Vurderingen skal samtidig tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, efter Charterets artikel 7, sammenholdt med hensynet til barnets tarv efter Charterets artikel 24, stk. 2. I tilfælde, hvor barnet har fælles bopæl med begge forældre, gælder der en afkræftelig formodning for, at der foreligger et faktisk afhængighedsforhold til TLF. Dette bygger på hensynet til barnets kontakt med begge forældre efter Charterets artikel 24, stk. 3, som igen styrker hensynet til barnets tarv i vurderingen af afhængighedsforholdet.

¹⁴⁹ C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, pr. 70.

¹⁵⁰ C-459/20, *X*, pr. 43.

¹⁵¹ *Ibid.*, pr. 40.

¹⁵² C-459/20, *X*, pr. 44-45.

¹⁵³ *Ristuccia*, 2023, s. 1263.

5. Hvornår kan en medlemsstat begrænse den afledte opholdsret efter Zambrano-doktrinen?

En af de uklarheder, som *Zambrano* efterlod ved sin afsigelse, var spørgsmålet om medlemsstaternes mulighed for at begrænse den afledte opholdsret i medfør af TEUF artikel 20. Domstolens manglende præcisering af denne mulighed skyldtes formentlig, at Domstolen og den forelæggende rets fokus i *Zambrano* var rettet på selve retten til ophold i henhold til TEUF artikel 20 og ikke på grænserne herfor.

Domstolen har sidenhen fået anledning til nærmere at fastlægge rammerne for, hvornår og hvordan medlemsstaterne kan begrænse den afledte opholdsret. Dette afsnit har til formål at belyse netop disse rammer. Domstolens praksis har navnlig taget stilling til, om en afledt opholdsret kan begrænses af hensyn til opretholdelsen af den offentlige orden eller beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, eller hensynet til medlemsstatens offentlige finanser samt af hensyn til, at en TLF ikke har fået udstedt visum.

5.1. Hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed

Domstolen har fastslået i sin praksis, at medlemsstaterne kan påberåbe sig en undtagelse af hensyn til opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed med henblik på at begrænse en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20. Dette blev for første gang afklaret i sag *Rendón Marín* og *CS*, og senere hen bekræftet i *K. A. m.fl.* og *M.D.*¹⁵⁴

CS og *Rendón Maríns* sagsforhold er samlet behandlet i generaladvokat M. Szpunars forslag til afgørelse, men afsagt i to separate domme. Sagerne rejser dog i høj grad, på baggrund af deres ensartede sagsforhold, det samme spørgsmål. Fælles for begge sager er, at både *CS* og Alfredo Rendón Marín (herefter R. Marín) er TLF til et barn med statsborgerskab i en medlemsstat og som dermed har unionsborgerskab. Begge forældre har eneforældremyndighed over unionsborgerbarnet og deler bopæl med barnet i den medlemsstat, hvor barnet har statsborgerskab. Ingen af børnene havde udnyttet deres ret til fri bevægelighed. Derudover havde begge TLF begået en strafbart forhold. Der var dog forskel på kriminalitetens karakter og den tilhørende straf. R. Marín blev idømt ni måneders betinget fængsel, mens *CS* blev idømt tolv måneders ubetinget fængsel. Den forelæggende ret beskrev *CS*' kriminalitet som værende af "en vis grovhed".¹⁵⁵ For *CS* medførte dette, at der blev truffet afgørelse om udvisning til et tredjeland, og hun mistede dermed sin opholdsret i medlemsstaten. For R. Marín betød det, at han automatisk fik afslag på sin ansøgning om midlertidig opholdstilladelse som følge af det strafbare forhold.¹⁵⁶

Sagsforholdet i *Rendón Marín* gav anledning til spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 er til hinder for, at national lovgivning automatisk giver afslag på en TLF's opholdstilladelse, såfremt denne er dømt for et strafbart forhold, uden at det forinden er undersøgt, om Zambrano-doktrinen finder anvendelse.¹⁵⁷ I *CS* sagen lød spørgsmålet, om TEUF artikel 20 er til hinder for, at national lovgivning udviser en TLF, som har begået et strafbart forhold af en vis grovhed, selvom Zambrano-doktrinen muligvis finder anvendelse.¹⁵⁸

¹⁵⁴ C-528/21, *M.D.*, afsagt d. 27/4-23.

¹⁵⁵ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 16 og C-304/14, *CS*, 140, pr. 14-16 og 20.

¹⁵⁶ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 14-18 og 21 og sag C-304/14, *CS*, pr. 12-15.

¹⁵⁷ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 35.

¹⁵⁸ C-304/14, *CS*, pr. 20.

I begge sager kom Domstolen frem til, at et afslag på opholdstilladelse til en TLF eller en fortabelse af opholdstilladelsen som følge af udvisning ville indebære, at Zambrano-doktrinen fandt anvendelse.¹⁵⁹ TEUF artikel 20 er derfor til hinder for, at en TLF udvises, eller at der gives afslag på en opholdstilladelse.¹⁶⁰ Spørgsmålet var herefter, om medlemsstaterne alligevel kunne begrænse retten til ophold i medfør af TEUF artikel 20.

Den forelæggende ret i *CS*-dommen påpegede, at hvis en afledt opholdsret, der følger af TEUF artikel 20, ikke ville kunne begrænses, ville dette medføre den konsekvens, at en medlemsstat ikke ville kunne udvise en TLF, der har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, såfremt vedkommende opfylder Zambrano-doktrinen. En sådan retsstilling ville, ifølge den forelæggende ret, kunne medføre et højere beskyttelsesniveau mod udvisning for en TLF til et unionsborgerbarn, som aldrig har udnyttet retten til fri bevægelighed, end den mobile unionsborger og dennes familiemedlemmer, der kan udvises i medfør af reglerne i opholdsdirektivet.¹⁶¹ Sammenfattende understregede den forelæggende ret, at dette ville betyde, at det vil være mere fordelagtigt for en TLF at falde ind under Zambrano-doktrinen i denne sammenhæng.

Når et unionsborgerbarn ikke har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, falder det uden for opholdsdirektivets anvendelsesområde, jf. afsnit 3.2.1.2. Det betyder, at unionsborgerbarnet ikke umiddelbart er omfattet af de betingelser, som opholdsdirektivet stiller til unionsborgeren og dennes familiemedlemmer.¹⁶² *Van Elsuwege* beskriver Domstolens indførelse af muligheden for at aflede en opholdsret efter TEUF artikel 20 som en omgåelse af de betingelser, opholdsdirektivet opstiller, og udtaler, at ”*This seems to introduce double standards in the application of EU citizenship rules.*”¹⁶³ På samme måde som medlemsstaten er han således enig i, at dette skaber en vis ulighed mellem den statiske og den mobile unionsborger.

Domstolen retter imidlertid op på denne problematik på dette område og afklarede i *CS*, at TEUF artikel 20 ”[...] ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende bl.a. opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed.”¹⁶⁴ Det samme gjorde sig gældende i *Rendón Marín*. Det blev hermed fastslået, at den afledte opholdsret efter TEUF artikel 20 ikke er absolut, men er mulig for medlemsstaterne at begrænse.

Dette har både positive og negative konsekvenser. På den ene side, som generaladvokat M. Szpunar også påpeger i sit forslag til afgørelse i sagerne, styrker det medlemsstaternes kompetence. Det gør det fordi, at en medlemsstat får mulighed for at afveje EU-retten mod sine egne interesser i at nægte opholdsret eller udvise en TLF, hvis dennes adfærd, set fra et nationalt perspektiv, begrundet udvisning eller nægtelse af ophold.¹⁶⁵ På den anden side har medlemsstaternes mulighed for at begrænse den afledte opholdsret den konsekvens, at TEUF artikel 20 beskyttelse af unionsborgerbarnets rettigheder ikke er absolut. Unionsborgerbarnet må acceptere, at der er den risiko for at denne må ”bøde” for sine forældres handlinger med den konsekvens, at unionsborgerbarnet kan være nødsaget til at forlade Unionens område for at følge

¹⁵⁹ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 74 og den deri nævnte praksis og C-304/14, *CS*, pr. 29 og den deri nævnte praksis.

¹⁶⁰ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 78 og sag C-304/14, *CS*, pr. 33.

¹⁶¹ C-304/14, *CS*, pr. 35. Se opholdsdirektivets kapitel VI om begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

¹⁶² Herunder f.eks. kravet om sygeforsikring og tilstrækkelige midler for unionsborgere og deres familiemedlemmer, som opholder sig i mere end tre måneder, jf. opholdsdirektivets artikel 7. Unionsborgerbarnet og TLF kan på den anden side heller ikke støtte ret på opholdsdirektivets artikel 16 om ret til tidsbegrænset ophold.

¹⁶³ *Van Elsuwege*, 2011, s. 271. se også *Khalaf*, 2014, s. 18.

¹⁶⁴ C-304/14, *CS*, pr. 36.

¹⁶⁵ C-165/14, *Rendón Marín* og C-304/14, *CS*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 124.

med TLF og dermed fratages den effektive nydelse af sine rettigheder. Som nævnt i afsnit 3.1, har Domstolen fastslået, at unionsborgerskabets formål er at udgøre den *grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere*. Dette indebærer, at den grundlæggende frihed til at færdes og opholde sig på Unionens område knytter sig til statussen som unionsborger.¹⁶⁶ Uundgåeligt betyder det derved, at medlemsstaternes mulighed for at begrænse den afledte opholdsret i et vist omfang underminerer effektiviteten af unionsborgerskabet. Domstolen har dog i *CS* og *Rendón Marín* fastlåst en streng anvendelse af begrænsningen for medlemsstaterne, som vil blive uddybet i næste afsnit.

5.1.1. Konkret vurdering i lyset af proportionalitetsprincippet og Chartret

Generaladvokat M. Szpunar fremhævede ligeledes i sit forslag til afgørelse i de to sager, at medlemsstaternes mulighed for at begrænse den afledte opholdsret kan udfordre effektiviteten af unionsborgerskabet. Ifølge M. Szpunar sikrede den brede fortolkning af TEUF artikel 20, som Domstolen havde anlagt i *Zambrano*, at unionsborgerskabet faktisk skaber rettigheder for unionsborgerbarnet. M. Szpunar udtalte dog, at ”*I undtagelsestilfælde, der vedrører opretholdelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, er det således relevant at indføre visse begrænsninger, som ligeledes skal have karakter af undtagelser.*”¹⁶⁷ Denne mulighed for begrænsning skal altså ifølge M. Szpunar kun benyttes i særlige tilfælde og må ikke blive hovedreglen, men skal have undtagelsens karakter, således, at TEUF artikel 20's beskyttelse af unionsborgerbarnets rettigheder ikke bliver illusorisk.

Det afgørende for, at den afledte opholdsret efter TEUF artikel 20 ikke bliver ”[...] *tømt for sit væsentligste indhold* [...]” er ifølge M. Szpunar, at begrænsningen af opholdsretten er ”*forholdsmæssig*”.¹⁶⁸ Med henvisning til Domstolens tidligere praksis om unionsborgerskabet, herunder *Janko Rottmann*,¹⁶⁹ konkluderede M. Szpunar derfor, at medlemsstaterne er forpligtet til at foretage en proportionalitetsvurdering ved en begrænsning af den afledte opholdsret i lyset af, hvilke konsekvenser en eventuel begrænsning ville medføre for unionsborgerbarnet.¹⁷⁰ Domstolens indarbejdelse af proportionalitetstesten i sager om unionsborgerskabet indebærer nemlig, at medlemsstaterne tager hensyn til unionsborgerens konkrete situation.¹⁷¹ Domstolen fulgte M. Szpunars forslag i både *Rendón Marín* og *CS* og inddrog proportionalitetsprincippet. Samtidig lagde Domstolen vægt på konkrete personlige forhold og Chartret som led i vurderingen, hvilket M. Szpunar ligeledes havde fremhævet som relevant.¹⁷²

Domstolen fastslog i begge sager, såfremt en TLF har begået et strafbart forhold, kan der kun ske en begrænsning af den afledte opholdsret efter en konkret vurdering, hvor alle aktuelle og relevante omstændigheder i sagen inddrages og vurderes i lyset af proportionalitetsprincippet. Denne konklusion kan ikke automatisk drages alene på grund af den omstændighed, at TLF tidligere har begået et strafbart forhold, som det var tilfældet i *Rendón Marín*.¹⁷³ Domstolen præciserede endvidere, at vurderingen skal tage hensyn til retten til respekt for privatliv og

¹⁶⁶ Ibid., punkt 108.

¹⁶⁷ C-165/14, *Rendón Marín* og sag C-304/14, *CS*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 140.

¹⁶⁸ Ibid., punkt 130.

¹⁶⁹ C-135/08, *Janko Rottmann*, afsagt d. 2/3-10. I Domstolens afgørelse i *Janko Rottmann*, der omhandlede tilbagekaldelsen af hans tyske statsborgerskab og dermed fortabelsen af unionsborgerskabet i medfør af TEUF artikel 20, fastslog Domstolen, at det tilkommer medlemsstaten at undersøge, om tilbagekaldelsen af statsborgerskabet er proportional i forhold til de konsekvenser, dette har for den berørte person i lyset af EU-retten. pr. 54–55.

¹⁷⁰ Ibid., punkt 133.

¹⁷¹ *Van Elsuwege*, 2011, s. 269

¹⁷² C-165/14, *Rendón Marín* og C-304/14, *CS*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 172–173.

¹⁷³ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 85 og C-304/14, *CS*, pr. 41.

familieliv i Charterets artikel 7, sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv efter Charterets artikel 24, stk. 2.¹⁷⁴

I den sammenhæng fastslog Domstolen, at følgende forhold skal inddrages i vurderingen: ”[...] vedkommendes personlige adfærd, varigheden og lovligheden af den pågældendes ophold på den berørte medlemsstats område, karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse, i hvilken grad den pågældende udgør en umiddelbar fare for samfundet, de berørte børns alder og helbredstilstand samt deres familiemæssige og økonomiske situation.”¹⁷⁵

Domstolens inddragelse af disse forhold indebærer, at medlemsstaten skal foretage en helhedsvurdering. Denne vurdering tager udgangspunkt i TLF's forhold, herunder blandt andet karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse. I *Rendón Marín* sagen talte dette moment netop til TLF's fordel, da hans lovovertrædelse blev anset for mindre alvorlig, i modsætning til i CS, hvor TLF's overtrædelse blev vurderet som værende af en vis grovhed. Det er dog ikke tilstrækkeligt, at medlemsstaterne alene fokuserer på forældrens forhold. Medlemsstaterne skal også forholde sig til det afhængighedsforhold, der består mellem TLF og unionsborgerbarnet, hvilket Domstolen understregede ved at inddrage barnets alder, de familiemæssige og økonomiske forhold samt hensynet til barnets tarv, jf. Charterets artikel 24, stk. 2, i vurderingen. Ligesom ved vurderingen af afhængighedsforholdet mellem TLF og sit unionsborgerbarn, skal Charteret inddrages ved en eventuel begrænsning af den afledte opholdsret.¹⁷⁶

5.1.2. Rækkevidden af begreberne den ”offentlige orden” og den ”offentlige sikkerhed”

Foruden at medlemsstaterne skal foretage en konkret vurdering i lyset af proportionalitetsprincippet og Charteret, har Domstolen fastslået, at begreberne ”den offentlige orden” og ”den offentlige sikkerhed” skal ”[...] fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne uden EU-institutionernes kontrol.”¹⁷⁷ Domstolen fastslår dette med henvisning til sin tidligere praksis om opholdsdirektivet. Medlemsstaterne må altså omvendt ikke fortolke disse begreber udvidende og er underlagt Domstolens kontrol. Som generaladvokat M. Szpunar også påpeger, har Domstolen kompetence til at overvåge, om den grundlæggende rettighed til at opholde sig på en medlemsstats område overholdes.¹⁷⁸

Domstolen præciserede dernæst, hvad der skal forstås ved ”den offentlige orden” og ”den offentlige sikkerhed”, igen med baggrund i sin tidligere praksis om opholdsdirektivet. Generaladvokat M. Szpunar hævdede, at Domstolens tidligere praksis, som har udformet kriterierne for begrænsning af opholdsretten af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed i opholdsdirektivet, skulle finde analog anvendelse i en situation, hvor der afledes en opholdsret efter TEUF artikel 20.¹⁷⁹ M. Szpunar begrundede dette med, at selvom R. Marín og CS ikke har afledt deres opholdsret efter opholdsdirektivet, er de stadig omfattet af EU-retten, idet de opfylder kriterierne for at aflede en opholdsret efter Zambrano-doktrinen. Det vil derfor medføre en ”inkonsekvent behandling” af begrænsningen af en afledt opholdsret, hvis der ikke gjaldt den samme fortolkning, alt efter om den afledte opholdsret udledes efter opholdsdirektivet eller TEUF artikel 20.¹⁸⁰

¹⁷⁴ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 81 og C-304/14, CS, pr. 36.

¹⁷⁵ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 86 og C-304/14, CS, pr. 42.

¹⁷⁶ Se også afsnit 4.4.1.

¹⁷⁷ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 82, C-304/14, CS, pr. 37 og den deri nævnte praksis.

¹⁷⁸ C-165/14, *Rendón Marín* og C-304/14, CS, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 142.

¹⁷⁹ *Ibid.*, punkt 144-147.

¹⁸⁰ *Ibid.*, punkt 152.

Domstolen udtrykker ikke eksplicit, som M. Szpunar, at en analog anvendelse af retspraksis fra opholdsdirektivet skulle finde anvendelse, men forklare både i *Rendón Marín* og *CS* fortolkningen af den ”den offentlige sikkerhed” og ”den offentlige orden” med henvisning til sin tidligere praksis om Opholdsdirektivet.¹⁸¹ På baggrund af dette sammenfattede Domstolen, at ”I denne sammenhæng skal et afslag på opholdsret, såfremt det er begrundet i, at der, henset til de strafbare forhold, som er begået af en tredjelandsstatsborger, der har eneforældremyndighed over børn, som er unionsborgere, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, anses for at være i overensstemmelse med EU-retten.”

Domstolen fastslår altså, at når forholdet falder inden for Zambrano-doktrinen, så er det i overensstemmelse med EU-retten, at nægte opholdsret såfremt der foreligger en *reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel* mod den offentlige orden eller sikkerhed. Domstolen gør det således klart, at medlemsstaterne er underlagt strenge og ensartede standarder indenfor EU-retten, idet den anvender samme fortolkning af rækkevidden af begreberne som efter opholdsdirektivet. Dette er med til at sikre, at der ikke sker vilkårlige begrænsninger af TEUF artikel 20 af hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, men at enhver begrænsning er velbegrundet. På den anden side anvender Domstolen dog også en retspraksis, der er udviklet under opholdsdirektivet, som er tiltænkt anvendt i en anden situation end de ”*ganske særlige situationer*”¹⁸², som Zambrano-doktrinen er tiltænkt. Da fortolkningen heraf dog er streng, har det stadig undtagelsens karakter, når en afledt opholdsret kan begrænses af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Det giver samtidig unionsborgerbarnet og dennes TLF en vis retssikkerhed, idet de kan vurdere deres situation i overensstemmelse med den retspraksis, der er udviklet inden for opholdsdirektivet på dette område.¹⁸³

5.1.3. Særligt om indrejseforbud

Domstolen nåede således frem til det resultat i *Rendón Marín* og *CS*, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at en TLF udvises eller nægtes opholdstilladelse. I ”*ekstraordinære tilfælde*”¹⁸⁴ er det dog i overensstemmelse med EU-retten at pålægge en udvisningsafgørelse eller give afslag på opholdsret til en TLF, som falder inden for Zambrano-doktrinen, når dette er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, forudsat at der forinden er foretaget en konkret vurdering i overensstemmelse med den vurdering, som er fastlagt af Domstolen i sagerne.¹⁸⁵

Domstolen har sidenhen udvidet sin praksis til også at gælde i tilfælde, hvor en TLF er blevet pålagt et indrejseforbud begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed. Dette blev fastslået i *K.A. m.fl.* og senere bekræftet i *M.D.* Et af sagsforholdene i *K.A. m.fl.* omhandlede en TLF som varetog sit unionsborgerbarn, der aldrig havde udnyttet sin ret til fri bevægelighed. Det samme gjorde sig gældende i *M.D.* Begge TLF havde begået et strafbart forhold og blev derfor pålagt et indrejseforbud af til hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.¹⁸⁶

Domstolen fastslog i *K.A. m.fl.*, i overensstemmelse med sin tidligere praksis i *Rendón Marín*, at medlemsstaterne ikke kan nægte at behandle en ansøgning om afledt opholdsret alene med den begrundelse, at TLF tidligere er straffet og derfor er pålagt et indrejseforbud, selv hvis dette forbud er begrundet i hensynet til den offentlige orden. Domstolen pålagde derimod

¹⁸¹ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 82, C-304/14, *CS*, pr. 39.

¹⁸² C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 74 og C-304/14, *CS*, pr. 29.

¹⁸³ *Coutts*, 2021 s. 36-38.

¹⁸⁴ C-304/14, *CS*, pr. 50.

¹⁸⁵ C-165/14, *Rendón Marín*, pr. 84 og C-304/14, *CS*, pr. 40.

¹⁸⁶ C-528/21, *M.D.*, pr. 21-31 og C-82/16, *K.A. m.fl.* pr. 19-20.

medlemsstaten at behandle ansøgningen og vurdere, om TLF kan aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn i medfør af TEUF artikel 20.¹⁸⁷ Er dette tilfældet, skal medlemsstaten som udgangspunkt ophæve eller suspendere det pågældende indrejseforbud, da det ville være i strid med det ”[...] *formål, der forfølges med artikel 20 TEUF, at nødsage tredjelandsstatsborgeren til på ubestemt tid at forlade Unionens område*[...]”, indtil dette indrejseforbud ikke længere gør sig gældende.¹⁸⁸ I *M.D.* bekræftede Domstolen med henvisning til sine præmisser i *CS* analogt, at et indrejseforbud, som pålægges en TLF kan, ”[...] *ligesom det er tilfældet for et afslag på eller fortabelse af en ret til ophold på en medlemsstats område* [...]” medfør at unionsborgerbarnet som følge heraf kan blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed for at følge med forælderen.¹⁸⁹ Det kan derved udledes af sagerne, at de rettigheder som TEUF artikel 20 tildeler unionsborgerbarnet, er betydningsløs uden en TLF’s ret til indrejse på Unionens område. Udgangspunktet er derfor, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at der vedtages et indrejseforbud. Domstolen præciserede dog i *M.D.*, at dette kun gælder såfremt indrejseforbuddet har ”*europæisk virkning*”, idet en sådan afgørelse fratager TLF enhver ret til ophold i en medlemsstat og dermed tvinger unionsborgerbarnet til at forlade Unionens område som helhed for at følge med TLF.¹⁹⁰

Domstolen fastslog herefter i begge sager, at medlemsstaterne kan, såfremt der konstateres, at der består et faktisk afhængighedsforhold og forholdet dermed falder ind under Zambrano-doktrinen, begrænse denne, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.¹⁹¹ Domstolen tilføjede endvidere et ekstra moment, som ikke var nævnt i dens tidligere praksis, nemlig at der skal tages hensyn til ”[...] *domfældelsernes strengthed samt til det tidsrum, der er forløbet mellem deres afsigelse og den dato, hvor denne myndighed træffer afgørelse*.”¹⁹²

Det kan således opsummeres, at Domstolen har fastslået, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at der pålægges nationale foranstaltninger såsom afslag på opholdstilladelse, afgørelse om udvisning eller indrejseforbud, uden at der forinden er taget stilling til, om Zambrano-doktrinen finder anvendelse. Såfremt Zambrano-doktrinen finder anvendelse, kan medlemsstaten begrænse den afledte opholdsret af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, hvis TLF udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel. Der skal i så fald foretages en konkret vurdering af sagens omstændigheder i lyset af proportionalitetsprincippet og hensynet til bl.a. barnets tarv i medfør af Chartret. Ved denne vurdering skal der både tages hensyn til TLF’s forhold, herunder vedkommendes personlige adfærd, domfældelsens strengthed og grovheden af den begåede overtrædelse, samt til unionsborgerbarnets forhold og afhængighed af TLF, herunder bl.a. barnets alder og familiemæssige situation.

5.2. Hensynet til medlemsstatens offentlige finansier

Domstolen har fastslået, at hensynet til en medlemsstats offentlige finanser ikke udgør et legitimt hensyn til at begrænse Zambrano-doktrinen. Dette blev første gang fastslået i sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* og er siden blevet bekræftet i *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*.

¹⁸⁷ C-82/16, *K.A. m.fl.* pr. 56-57 og 93.

¹⁸⁸ Ibid., pr. 58.

¹⁸⁹ C-528/21, *M.D.*, pr. 60 og C-304/14, *CS*, pr. 32.

¹⁹⁰ C-528/21, *M.D.* pr. 62-64.

¹⁹¹ C-82/16, *K.A. m.fl.* Pr. 97 og C-528/21, *M.D.* pr. 67.

¹⁹² C-528/21, *M.D.*, pr. 68.

Det skal bemærkes, at forholdet i *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* omhandlede en TLS og en unionsborger, der begge er myndige. Domstolens konklusioner, antages dog at finde tilsvarende anvendelse i det tilfælde, hvor situationen omhandler en TLF og sit unionsborgerbarn, idet dette senere er blevet bekræftet i *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*.¹⁹³

Sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* omhandlede RH, en TLS, som var gift med en spansk statsborger, som dermed havde unionsborgerskab. Ægteparret var bosat i Spanien, og RH's ægtefælle havde aldrig udøvet sin ret til fri bevægelighed. RH's ansøgning om opholdstilladelse som familiemedlem til en unionsborger blev afslået med den begrundelse, at unionsborgeren (RH's ægtefælle) ikke rådede over tilstrækkelige økonomiske midler til at forsørge RH.¹⁹⁴ Sagen gav anledning til spørgsmålet, om TEUF artikel 20 er til hinder for, at en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om familiesammenføring alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin ægtefælle, uden at de nationale myndigheder har undersøgt, om TLS kunne aflede en opholdsret efter TEUF artikel 20.¹⁹⁵

De nationale myndigheder fandt, at retsgrundlaget for at stille krav om, at RH's ægtefælle skulle råde over tilstrækkelige midler, var opholdsdirektivets artikel 7. Bestemmelsen indebærer, at en unionsborger skal have tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, således opholdet ikke bliver en byrde for medlemsstatens sociale system.¹⁹⁶ Opholdsdirektivet finder normalt kun anvendelse, når unionsborgeren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, hvilket også blev påpeget af RH over for den nationale domstol. Senere blev opholdsdirektivets artikel 7 imidlertid inkorporeret i national ret, således den også fandt anvendelse på spanske statsborgere, der ikke har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, samt deres familiemedlemmer, der er TLS.¹⁹⁷

Domstolen fremhævede for det første, at EU-retten ikke er til hinder for, at national lovgivning kan betinge familiesammenføring af rådighed over tilstrækkelige midler. Der kan dog ikke gives systematisk afslag på en afledt opholdsret til en TLS alene med henvisning til en sådan national bestemmelse, uden at medlemsstaten forinden har vurderet, om Zambrano-doktrinen gør sig gældende.¹⁹⁸ Domstolen fulgte på dette punkt generaladvokat P. Pikamäes forslag til afgørelse. P. Pikamäe understregede, at det er den "[...] *uløselige forbindelse med unionsborgers ret til fri bevægelighed og ophold, der begrundet, at der ikke automatisk kan meddeles afslag på en ansøgning om opholdstilladelse* [...]". Han anførte videre, at "Et sådant afslag kan i givet fald kun følge af en konkret bedømmelse af samtlige aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag." ¹⁹⁹ Det ville altså fratage unionsborgeren muligheden for at nyde de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, herunder retten til fri bevægelighed. En sådan automatisk afvisning uden en konkret vurdering af, om Zambrano-doktrinen finder anvendelse kan, ligesom Domstolen konkluderede i *Rendón Marín* og *K.A. m.fl.*, ikke finde sted.

¹⁹³ C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, pr. 49

¹⁹⁴ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 11-13.

¹⁹⁵ Ibid., pr. 32.

¹⁹⁶ Se opholdsdirektivets artikel 7

¹⁹⁷ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 13 og 21.

¹⁹⁸ Ibid., pr. 33-34.

¹⁹⁹ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe, punkt 52.

P. Pikamäe afsluttede sin analyse med denne konklusion, men Domstolen bemærkede derudover med henvisning til *CS* og *Rendón Marín*, at TEUF artikel 20 ikke er absolut. Medlemsstaterne har mulighed for at begrænse den afledte opholdsret, såfremt det sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.²⁰⁰ Domstolen fastslog, at ved bedømmelsen af en begrænsning af den afledte opholdsret skal vurderingen ske under hensyntagen til bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv efter Charterets artikel 7 samt proportionalitetsprincippet.²⁰¹ Denne udtalelse giver anledning til den fortolkning, at Domstolen ikke udelukker, at andre begrænsninger af Zambrano-doktrinen kan forekomme, såfremt det er i overensstemmelse med denne vurdering, hvilket ligeledes blev bekræftet i den senere afgørelse *YC*²⁰², hvor Domstolen anlagde samme vurdering.²⁰³

På baggrund af den vurdering fastslog Domstolen, at en nægtelse af tildeling af opholdsret til en TLS af hensyn til medlemsstatens offentlige finanser ville udgøre et indgreb i unionsborgerskabets rettigheder som følger af unionsborgerskabet, "[...] som ikke står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med en sådan betingelse om midler, nemlig at værne om den pågældende medlemsstats offentlige finanser." Domstolen understregede desuden, at "Et sådant rent økonomisk formål adskiller sig grundlæggende fra et formål om at opretholde den offentlige orden og sikre den offentlige sikkerhed."²⁰⁴

Domstolen konklusion baseres altså på proportionalitetsprincippet og prøvede ikke yderligere Charterets artikel 7 eller uddybede, hvilken konkret rolle den har i vurderingen. Det må dog anses som unødvendigt, idet Domstolen må have vurderet, at en betingelse om tilstrækkelige midler under alle omstændigheder vil udgøre et uforholdsmæssigt indgreb i unionsborgerskabets ret til at nyde de rettigheder som er tildelt denne i medfør af unionsborgerskabet, hvilket en inddragelse af Charteret formentlig ikke ville ændre på.²⁰⁵ Det understreger derved, at et hensyn til medlemsstatens offentlige finanser på ingen måde er tungtvejende nok til at kunne retfærdiggøre en begrænsning af Zambrano-doktrinen.

5.2.1. Afvisning af analog anvendelse af opholdsdirektivet

Efter afsigelsen af *CS* og *Rendón Marín*, hvor Domstolen henviste til sin praksis vedrørende opholdsdirektivet i forbindelse med begrænsninger af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, kunne det give indtryk af, at artikel 7 i opholdsdirektivet og den tilhørende praksis ligeledes kunne finde anvendelse for Zambrano-doktrinen, men med denne afsigelse af *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, står det klart, at dette ikke er tilfældet.

Baggrunden for, at Domstolen ikke anvender opholdsdirektivet analogt, er for det første, at Domstolen fastslog, at den ikke finder hensynet for begrænsningen forholdsmæssig. Det bagvedliggende ræsonnement kan forklares med, at der for det statiske unionsborgerbarn er noget andet på spil end for det mobile unionsborgerbarn, som falder ind under opholdsdirektivet. Et krav om tilstrækkelige midler vil fratage det statiske unionsborgerbarn muligheden for at gøre brug af sine rettigheder, herunder retten til fri bevægelighed i fremtiden, idet unionsborgerbarnet i så fald ville blive tvunget til at forlade Unionens område for at følge med TLF. Først når unionsborgerbarnet rent faktisk har haft mulighed for at udøve sin ret til fri bevægelighed, kan vedkommende blive underlagt de betingelser, som opholdsdirektivet opstiller.²⁰⁶ Dette

²⁰⁰ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 44.

²⁰¹ Ibid., pr. 47.

²⁰² C-130/24, *YC*, afsagt d. 8/5-25. pr. 47.

²⁰³ C-130/24, *YC*, afsagt d. 8/5-25. pr. 47.

²⁰⁴ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 48. Mine understregninger.

²⁰⁵ Neier, 2021, s. 560.

²⁰⁶ Van Elsuwege, 2011, s. 270-271.

bekræftes ligeledes af, at Domstolen påpeger, at opholdsdirektivet ikke finder anvendelse, når unionsborgeren ikke har udnyttet sin ret til fri bevægelighed.²⁰⁷

Domstolens afgrænsning af medlemsstatens muligheder for at begrænse den afledte opholdsret af hensyn til medlemsstatens offentlige finanser rejser imidlertid nye spørgsmål. Medlemsstaten kan ikke betinge et unionsborgerbarn i at råde over tilstrækkelige midler, såfremt Zambrano-doktrinen finder anvendelse, men kan medlemsstaten i så fald modsat nægte en TLF adgang til sociale ydelser?²⁰⁸ Domstolen tager desværre ikke skridtet videre og afklarer dette spørgsmål, som fortsat står åben for fortolkning.

5.3. Hensynet til at TLF ikke har fået udstedt et visum

Den 8. maj 2025 afsagde Domstolen sin hidtil nyeste dom om Zambrano-doktrinen i sagen *YC*. Dommen fastslog, at en medlemsstat ikke kan nægte en TLF en afledt opholdsret alene med den begrundelse, at vedkommende ikke har fået udstedt et visum i et tredjeland.

Sagen omhandler *YC*, som opholdt sig i Tyskland, hvor hun fødte et barn, som fik tildelt tysk statsborgerskab og dermed unionsborgerskab. *YC* havde eneforældremyndighed over unionsborgerbarnet og bopæl sammen med denne. Unionsborgerbarnet havde ikke udnyttet sin ret til fri bevægelighed. De nationale myndigheder nægtede at udstede opholdstilladelse til *YC*, idet *YC* ikke ved sin indrejse i landet havde et gyldigt visum, som national lovgivning påkrævede. De nationale myndigheder henviste derfor til, at *YC* og barnet måtte rejse tilbage til det tredjeland, hvor hun var fra, og indlede en procedure for udstedelse af visum til indrejse i Tyskland.²⁰⁹

Den nationale lovgivning ansås ikke i strid med TEUF artikel 20, idet den nationale praksis fortolkede, at betingelserne for at udstede en afledt opholdsret i medfør af TEUF artikel 20 ikke er til stede, når der kan gennemføres en visumprocedure inden for en kort periode i det tredjeland, hvor TLF er fra. Denne praksis støttede ret på en modsætningsslutning af Domstolens udtalelse i *K.A. m.fl.*, som fastlagde, at det er i strid med det "[...] *formål, der forfølges med artikel 20 TEUF, at nødsage tredjelandstatsborgeren til på ubestemt tid at forlade Unionens område.*"²¹⁰ Sagsforholdet gav derfor anledning til spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 skal fortolkes således, at den er til hinder for national lovgivning, der opstiller en betingelse om, at denne TLF skal have udstedt et visum i sit tredjeland, før det kan anerkendes, at TLF kan aflede en opholdsret fra et unionsborgerbarn i medfør af TEUF artikel 20.²¹¹

Domstolen afviste den anlagte fortolkning af *K.A. m.fl.*²¹² med den virkning, at TEUF artikel 20 derfor er til hinder for, at national lovgivning pålægger, at en TLF må forlade Unionens område både på ubestemt tid, men også i en kortere periode, herunder under en måned, som var tilfældet i den foreliggende sag. Domstolen begrundede dette med, at "*En sådan betingelse kan nemlig direkte påvirke selve kernen i den afledte opholdsret [...]*" efter Zambrano-doktrinen.²¹³ Den nationale foranstaltning vil altså fratage unionsborgerbarnet muligheden for at nyde de rettigheder, som det er tildelt ved sin status som unionsborger, idet det vil nødsages til at forlade Unionens område for at følge med TLF. Domstolen henviste med god grund til

²⁰⁷ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 29.

²⁰⁸ *Neier*, 2021 s. 560.

²⁰⁹ C-130/24, *YC*, pr. 13-15.

²¹⁰ C-82/16, *K.A. m.fl.*, pr. 58.

²¹¹ *Ibid.*, pr. 19-20 og 40.

²¹² *Ibid.*, pr. 50.

²¹³ *Ibid.*, pr. 51.

M.D., hvor det blev fastslået, at også et indrejseforbud har den virkning.²¹⁴ Begge nationale foranstaltninger, både i *M.D.* og *YC*, gør nemlig unionsborgerens ret til at nyde rettighederne som følger af unionsborgerskabet, betydningsløs uden en ret til indrejse på Unionens område.

Domstolen fastslog, at den betingelse som national lovgivning opstiller, udgør en undtagelse til udstedelse af den afledte opholdsret.²¹⁵ På samme vis som i *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* påpegede Domstolen, at TEUF artikel 20 ikke er absolut, og at medlemsstaterne har mulighed for at begrænse den afledte opholdsret.²¹⁶

Domstolen fandt, at denne undtagelse kan resultere i, at unionsborgerbarnet tvinges til at forlade Unionens område, ” [...] om ikke andet så i en begrænset periode og under alle omstændigheder uden nogen garanti for tilbagevenden, ikke anses for at stå i rimeligt forhold til det formål, der forfølges med denne betingelse”.²¹⁷ Visumbetingelsen kan altså ikke begrunde en begrænsning af den afledte opholdsret, da det ikke er et forholdsmæssigt indgreb i unionsborgerbarnets ret nyde de rettigheder som følger unionsborgerskabet. Domstolen tager igen udgangspunkt i en proportionalitetsvurdering og kommer heller ikke denne gang nærmere ind på anvendelsen af Chartret i vurderingen, formentlig fordi det, som i *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, ikke giver Domstolen anledning til tvivl, at hensynet ikke er forholdsmæssigt.

YC-dommen bekræfter Domstolens afgørelse i *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, nemlig at der skal foreligge tungtvejende hensyn, før Domstolen kan acceptere, at en begrænsning af den afledte opholdsret er proportionel. Selv det forhold, at et unionsborgerbarn ville blive frataget muligheden for at nyde kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved dens unionsborgerskab blot i én måned er tilstrækkeligt til at udgøre et uproportionel indgreb. Med *YC*-dommen placerer Domstolen barrieren højt og bekræfter Generaladvokat M. Szpunars udtalelse i forslaget til afgørelse i *CS* og *Rendón Marín* om, at begrænsninger skal have karakter af undtagelser.²¹⁸ Domstolen styrker derved effektiviteten af unionsborgerskabet og sikrer, at unionsborgerbarnet forsat kan nyde sine rettigheder.

5.4. Delkonklusion

Den afledte opholdsret er ikke absolut, men Domstolen har forholdt sig restriktivt til dette. Medlemsstaterne skal foretage en konkret vurdering, hvor hensyn til retten til respekt for privat- og familieliv efter Charterets artikel 7, sammenholdt med barnets tarv efter Charterets artikel 24, stk. 2, samt proportionalitetsprincippet, inddrages. Domstolen har i *CS*, *Rendón Marín* og senere i *K.A. m.fl.* og *M.D.* fastslået, at TEUF artikel 20 er til hinder for, at en TLF nægtes ophold, udvises eller pålægges et indrejseforbud, uden at der forinden er taget stilling til, om der kan afledes en opholdsret. Opholdsretten kan dog begrænses af hensyn til den offentlige orden eller offentlige sikkerhed. Der anlægges dog en streng fortolkning af rækkevidden af disse begreber. Derimod kan medlemsstaterne hverken begrænse den afledte opholdsret af hensyn til medlemsstatens offentlige finanser eller den omstændighed, at en TLF ikke har fået udstedt et visum. Dette udgør ikke et proportionalt indgreb i unionsborgerbarnets rettigheder, som fastslået i *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH* og *YC*.

²¹⁴ C-528/21, *M.D.*, pr. 60

²¹⁵ C-130/24, *YC*, pr. 47-48.

²¹⁶ C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, pr. 47.

²¹⁷ C-130/24, *YC*, pr. 47.

²¹⁸ C-165/14, *Rendón Marín* og C-304/14, *CS*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar, punkt 140.

6. Konklusion

Specialet har undersøgt omfanget af en TLF's mulighed for at aflede en opholdsret fra sit unionsborgerbarn efter Zambrano-doktrinen med fokus på to områder, som har været genstand for fortolkning i Domstolens praksis. For det første er det blevet undersøgt, hvad der udgør et faktisk afhængighedsforhold mellem en TLF og unionsborgerbarnet. Det kan konkluderes, at et afhængighedsforhold er komplekst og kræver en konkret vurdering, hvor flere faktorer indgår. En biologisk forbindelse eller eneforældremyndighed er ikke i sig selv tilstrækkelig. Det afgørende er i stedet, at der består en faktisk afhængighed, som medfører, at unionsborgerbarnet er nødsaget til at forlade Unionens område for at følge med TLF. Der sættes derfor høje krav til den finansielle og følelsesmæssige afhængighed.

Domstolens praksis har bevæget sig mod en tilgang, som fokuserer på unionsborgerbarnet og har tillagt barnets tarv og dennes følelsesmæssige afhængighed af TLF uundgåelig betydning. Det har medført en praksisændring, hvor tilstedeværelsen af den anden forælder med opholdsret ikke længere er afgørende, men kun et relevant moment. Det centrale er, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, som vurderes på baggrund af en konkret og helhedsorienteret vurdering, som bl.a. inddrager unionsborgerbarnets følelsesmæssige tilknytning til sine forældre samt hensyn til retten til respekt for privat- og familieliv i Charterets artikel 7, sammenholdt med hensynet til barnets tarv efter Charterets artikel 24, stk. 2. Domstolens inddragelse af Charteret markerede desuden et skift i dens praksis, der inden da ikke havde inddraget Charteret ved vurderingen af afhængighedsforholdet. Denne udvikling følges endvidere op af Domstolens indførelse af formodningsreglen, der inddrager hensynet til unionsborgerbarnets kontakt med begge forældre, jf. Charterets artikel 24, stk. 3. I tilfælde af fælles bopæl med begge forældre antages det, at der består en formodning for, at der foreligger et afhængighedsforhold til TLF, hvilket afhjælper vurderingen af den ellers subjektive følelsesmæssige afhængighed, og styrker hensynet til barnets tarv som en væsentlig faktor i vurderingen af, om der består et faktisk afhængighedsforholdet.

Specialet har dernæst undersøgt, hvornår en medlemsstat kan begrænse en afledt opholdsret efter Zambrano-doktrinen. Det kan konkluderes, at retten ikke er absolut, men kun kan begrænses i særlige tilfælde. Begrænsninger skal være undtagelsen, for ikke at underminere effektiviteten af unionsborgerskabet. Der skal derfor foretages en konkret vurdering med inddragelse af proportionalitetsprincippet, som skal sikre, at begrænsningen står i rimeligt forhold til det formål der forfølges, samt skal der tages hensyn til bestemmelserne i Charteret, som ligeledes anvendes ved vurderingen af afhængighedsforholdet. Domstolens praksis har fastslået, at den afledte opholdsret kan begrænses af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, som skal fortolkes i overensstemmelse med Domstolens tidligere praksis om opholdsdirektivet og dennes tilsvarende begrænsningsadgang. Medlemsstaterne skal ved denne vurdering desuden tage hensyn til en række momenter, der inddrager både TLF's forhold og unionsborgerbarnets afhængighed af denne.

Derimod kan medlemsstaterne ikke begrænse den afledte opholdsret, begrundet i et hensyn til offentlige finanser. Det udgør ikke et proportionelt indgreb i unionsborgerbarnets effektive nydelse af kernindholdet i de rettigheder, som følger af unionsborgerskabet, hvilket skaber klarhed om, at opholdsdirektivets krav om tilstrækkelige midler ikke finder analog anvendelse ved Zambrano-doktrinen. Endelig kan det konkluderes, at et krav om, at en TLF skal have udstedt et visum, ligeledes udgør en begrænsning, som ikke er proportionel, uanset at dette indebærer en kortvarig fratagelse af unionsborgerbarnets rettigheder. Domstolen har anlagt en restriktiv tilgang til medlemsstaternes mulighed for at begrænse den afledte opholdsret, og der skal

foreligge tungtvejende hensyn, før medlemsstaterne i overensstemmelse med EU-retten kan begrænse den afledte opholdsret efter Zambrano-doktrinen.

7. Referenceliste

7.1. Lovgivning (alfabetisk rækkefølge)

7.1.1. EU-retsakter

Kortform:

Chartret	Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder. (EU-Tidende 2012 nr. C 326, s. 391 ff.)
Opholdsdirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familie-medlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF. (EU-Tidende 2004, nr. L 158, s. 77 ff.)
TEU	Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union. (EU-Tidende 2012, nr. C 326, s. 13 ff.)
TEUF	Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde. (EU-Tidende 2012, nr. C 326, s. 47 ff.)

7.1.2. Internationale konventioner

Kortform:

EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950. European Treaty Series – No. 5 (CETS 005)
------	--

7.2. Forslag til afgørelse fra generaladvokater (kronologisk rækkefølge)

C-34/09, *Zambrano*, forslag til afgørelse fra generaladvokat E. Sharpston.
ECLI:EU:C:2010:560

C-256/11, *Dereci m. fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Mengozzis.
ECLI:EU:C:2011:626

C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat Y. Bot. ECLI:EU:C:2012:595

C-133/15, *Chavez-Vilchez m.fl.*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar. ECLI:EU:C:2016:659

C-165/14, *Rendón Marín* og C-304/14, *CS*, forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Szpunar. ECLI:EU:C:2016:75

C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe. ECLI:EU:C:2019:1004

C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Pikamäe. ECLI:EU:C:2022:24

7.3. Domme fra Den Europæiske Unions Domstol (kronologisk rækkefølge)

C-283/81, *Cilfit*, afsagt d. 6/10-82. ECLI:EU:C:1982:335

C-465/93, *Atlanta*, afsagt d. 9/11-95. ECLI:EU:C:1995:369

C-184/99, *Grzelczyk*, afsagt d. 20/09-01. ECLI:EU:C:2001:458

C-413/99, *Baumbust*, afsagt d. 17/9-02. ECLI:EU:C:2002:493

C-200/02, *Zhu og Chen*, afsagt d. 19/10-04. ECLI:EU:C:2004:639

C-34/09, *Zambrano*, afsagt d. 8/3-11. ECLI:EU:C:2011:124

C-434/09, *McCarthy*, afsagt d. 5/5-11. ECLI:EU:C:2011:277

C-256/11, *Dereci m.fl.*, afsagt d. 15/11-11. ECLI:EU:C:2011:734

C-40/11, *Yoshikazu Iida*, afsagt d. 8/11-12. ECLI:EU:C:2012:691

C-356/11 og C-357/11, *O., S. og L.*, afsagt d. 6/12-12. ECLI:EU:C:2012:776

C-304/14, *CS*, afsagt d. 13/9-16. ECLI:EU:C:2016:674

C-165/14, *Rendón Marín*, afsagt d. 13/9-16. ECLI:EU:C:2016:675

C-133/15, *Chavez-Vilchez*, afsagt d. 10/5-17. ECLI:EU:C:2017:354

C-82/16, *K.A. m.fl.* afsagt d. 8/5-18. ECLI:EU:C:2018:308

C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, afsagt d. 27/2-20. ECLI:EU:C:2020:119

C-451/19 og C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP*, afsagt d. 5/5-22. ECLI:EU:C:2022:354

C-624/20, E.K, afsagt d. 7/10-22. ECLI:EU:C:2022:639

C-528/21, M.D, afsagt d. 27/4-23. ECLI:EU:C:2023:341

C-459/20, X, afsagt d. 22/6-23. ECLI:EU:C:2023:499

C-130/24, YC, afsagt d. 8/5-25. ECLI:EU:C:2025:340

7.4 juridisk litteratur (alfabetisk rækkefølge)

7.4.1. Børger

Kortform:

Engsig/Hartig, 2022.

Engsig Sørensen, Karsten & Hartig Danielsen, Jens: EU-Retten, 8. udgave, Djøf Forlag, København, 2022.

Evald, 2020.

Evald, Jens: Juridisk teori, metode og videnskab, 2. udgave, Djøf Forlag, København, 2020.

Halleskov/Terkelsen, 2019.

Halleskov, Louise & Terkelsen Ole: Folkeret og menneskerettigheder, 1. udg. Karnov Group, København, 2019.

Neergaard/Nielsen, 2021.

Neergaard Ulla & Nielsen, Ruth: EU-Ret Fri bevægelighed, 4 udgave, Karnov Group, København, 2021.

7.4.2. Ph.d-afhandling mm.

Kortform:

Friss, 2019.

Friss Madsen, Andreas: Traktatens regler om fri bevægelighed for personer. EU-lovgiver og de yderste grænser, 2018.

Khalaf, 2016.

Khalaf, Bassah: Sekundær EU-opholdsret. En retsdogmatisk analyse af familiemedlemmers afledte opholdsret i unionsborgerens hjemland, 1. udgave, Karnov Group, København, 2016.

7.4.3. Artikler

Kortform:

- Coutts, 2021, *Coutts, Stephen: Expulsion and Article 20 TFEU: Some Practical and Conceptual Issues. European Journal of Migration and Law*, vol. 23(1), 2021, s. 29-47.
- Neier, 2021. Neier, Christina: Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Reals*. *Common Market Law Review*, vol. 58(2), 2021, s. 549-570.
- Davies, 2017. *Davies, Gareth. The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights. Cambridge University Press*, 2020.
Tilgængelig via:
<https://www.cambridge.org/core/books/abs/eu-citizenship-and-federalism/right-to-stay-at-home-a-basis-for-expanding-european-family-rights/A42601F56EF833F0D7B132995E022E9E>
- Hailbronner/Thym, 2011. *Hailbronner, Kay & Thym, Daniel: Case C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, not yet reported. Common Market Law Review*, vol. 48(4), 2011, s. 1253-1270.
- Khalaf, 2014. *Khalaf, Bassah: Sag C-34/09, Zambrano og familiesammenføring. EU-ret & menneskeret*, årg. 21, nr. 1, 2014, s. 15-21.
- Næser, 2015. *Næser, Johan: Opholdsret efter Zambrano-principperne – alle veje føre til den fri bevægelighed. Juristen*, årg. 97, nr. 1, 2015, s. 28-35.
- Næser, 2017. *Næser, Johan: Opholdsret til forældre til Unionsborgere Chavez-Vilchez-sagen. EU-ret & menneskeret*, årg. 24, nr. 3, 2017, s. 7-8.
- Ristuccia, 2023. *Ristuccia, Fulvia: Ties that bind and ties that compel: Dependency and the Ruiz Zambrano Doctrine. Common Market Law Review*, vol. 60(5), 2023, s. 1227-1268.

Staiano, 2018.

Staiano, Fuliva: Derivative residence rights for parents of Union citizen children under Article 20 TFEU: Chavez-Vilchez. *Common Market Law Review*, 55(1), 2018, s. 225-242.

Van Elsuwege, 2011.

Van Elsuwege, Peter: Shifting the Boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law - Case No. C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 38(3), 2011, s. 263-276.

7.4.4. Hjemmesider

Den Europæiske
Unions officielle
Webseite

Primærretten. Besøgt d. 7/4-25.
Tilgængelig via:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=LEGISSUM:l14530>

8. Forkortelser

Kortform

bl.a.

blandt andet

Chartret

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder

d.

den

Domstolen

Den Europæiske Unions Domstol

EMRK

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950

f.eks.

For eksempel

Ibid.

Ibidem (sammesteds)

jf.

Jævnfør

m.fl.

Med flere

mm.

Med mere

Opholdsdirektivet

Direktiv 2004/38 EF af 29. april 2004, om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

pr.

præmis

s.	side
TEU	Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union.
TEUF	Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.
Unionen	Den Europæiske Union

9. Bilagsoversigt

Bilag 1	Dokumentation for antal anslag.
Bilag 2	Deklaration for anvendelse af GAI til specialeafhandling.