

# Omvendt diskrimination og ulighed for loven - en konsekvens af EU reglerne om opholdsret

af ULRICK JUNGE

*Specialet redegør for at EU-Domstolen, gennem sin retspraksis de seneste 25 år, har udvist betydelig vilje til at udvide anvendelsesområdet for opholdsret for tredjelandsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger. Det har efterladt mindre og mindre spillerum for medlemsstaternes selvstændige regulering på udlændingeområdet. I EU-Domstolens praksis er det dog blevet svært, entydigt at udlede, hvilken tilknytning unionsborgeren skal have til EU-retten, for at have mulighed for at anvende EU-rettens regler til familiesammenføring, hvorfor den EU-retlige regulering på området kan virke uklar, om ikke vilkårlig.*

*Da Danmark har en væsentligt mere restriktiv regulering for de borgere, der ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, medfører det en uheldig virkning af omvendt diskrimination af de af Danmarks egne statsborgere, der ikke kan etablere en forbindelse til EU-retten i forhold til de unionsborgere i Danmark, danske som udenlandske, der kan.*

*EU-Domstolen har helt konsekvent afvist at imødegå denne diskrimination, idet den mener, at det falder udenfor EU-Domstolens kompetenceområde, selvom problemet opstår i samspil med anvendelsen af EU-retten. Specialet dokumenterer at den omvendte diskrimination kvantitativt ikke er et stort problem i Danmark, men problemstillingen sætter alligevel et naturligt fokus på et grundlæggende princip i enhver retsstat – at alle er lige for loven. Princippet bør særligt gælde på et område som dette, hvor en myndigheds afgørelse om opholdsret kan have en radikal indgriben i borgerens mulighed for at udfolde sit familieliv her i landet. Sammenholdt med EU-Domstolens praksis, kan det konstateres, at helt vilkårlige forskelle i borgerens livssituation kan medføre en betydelig forskel i retstilstanden. Afslutningsvis konstateres det, at selvom retstilstanden ikke er tilfredsstillende, er der ikke umiddelbart nogen farbar demokratisk funderet løsning i sigte.*

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>INDLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1 PROBLEMFOMULERING .....	4
1.2 METODE OG AFGRÆNSNING .....	4
1.3 FORKORTELSER OG DEFINITIONER .....	5
<b>2 EU REGLER OG PRAKSIS</b> .....	<b>6</b>
2.1 INDLEDNING .....	6
2.2 RETSGRUNDLAG .....	7
2.3 GRUNDBEGREBER .....	8
2.3.1 Rækkevidden af EU-rettens anvendelsesområde .....	8
2.3.2 Beskyttelsen af den primære fri bevægelighed .....	8
2.3.3 Beskyttelsen af den sekundære fri bevægelighed .....	9
2.3.4 Arbejdstager – begrebet .....	9
2.4 DOMSPRAKSIS .....	10

2.4.1	<i>Singh</i> .....	11
2.4.2	<i>Carpenter</i> .....	12
2.4.3	<i>Baumbast og R</i> .....	15
2.4.4	<i>Akrich</i> .....	15
2.4.5	<i>Zhu og Chen</i> .....	17
2.4.6	<i>Eind</i> .....	18
2.4.7	<i>Metock m. fl.</i> .....	20
2.4.8	<i>Zambrano</i> .....	21
2.4.9	<i>McCarthy</i> .....	24
2.4.10	<i>Dereci m. fl.</i> .....	25
2.4.11	<i>Sagen O. og S. – og sagen L.</i> .....	28
2.4.12	<i>Sagen O. – og sagen S. og G.</i> .....	30
2.4.13	<i>Sagen Ogieriakhi</i> .....	32
2.5	DE DANSKE MYNDIGHEDERS PRAKSIS .....	34
2.5.1	<i>Reelt og faktisk ophold</i> .....	34
2.5.2	<i>Reelt ægteskab / fast samlivsforhold</i> .....	35
2.6	KONKLUSION PÅ EU-REGLER OG PRAKSIS .....	36
<b>3</b>	<b>OMVENDT DISKRIMINATION</b> .....	<b>40</b>
3.1	DEFINITION .....	40
3.2	DEN RENT DANSKE REGULERING JF. UDLÆNDINGELOVENS § 9.....	41
3.3	TAL OG STATISTIKKER .....	43
3.4	LIGHED FOR LOVEN.....	46
3.4.1	<i>En fiktiv hverdagsberetning</i> .....	47
3.4.2	<i>EU-rettens tilgængelighed i Danmark</i> .....	49
3.5	EU-RETEN OG OMVENDT DISKRIMINATION.....	52
3.5.1	<i>Domstolens problematiske tilgang</i> .....	52
3.5.2	<i>Særligt om Chartret</i> .....	52
3.6	KONKLUSION PÅ SPØRGSMÅL OM OMVENDT DISKRIMINATION .....	53
<b>4</b>	<b>KONKLUSION</b> .....	<b>54</b>
4.1	PERSPEKTIVERING .....	54
<b>5</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>55</b>
5.1	RETSAKTER.....	55
5.1.1	<i>Danmark</i> .....	55
5.1.2	<i>EU</i> .....	55
5.1.3	<i>Internationale konventioner</i> .....	56
5.2	DOMSREGISTER.....	56
5.2.1	<i>EU-Domstolen</i> .....	56
5.2.2	<i>Danske domme</i> .....	58

5.2.3	<i>EMD</i> .....	58
5.3	PRAKSISNOTATER OG HÅNDBØGER OG STATISTIK FRA MYNDIGHEDER .....	58
5.3.1	<i>EU Domstolens generaladvokaters forslag til afgørelser</i> .....	58
5.3.2	<i>EU kommissionen</i> .....	58
5.3.3	<i>Folketingets Ombudsmand</i> .....	58
5.3.4	<i>Udlændingestyrelsen / Justitsministeriet</i> .....	58
5.3.5	<i>Statistik</i> .....	59
5.4	BØGER OG ARTIKLER .....	59
5.4.1	<i>Bøger</i> .....	59
5.4.2	<i>Videnskabelige artikler</i> .....	59
5.4.3	<i>Videnskabelige rapporter</i> .....	61
5.4.4	<i>Avisartikler og blogs</i> .....	61
5.4.5	<i>Websites</i> .....	61

## INDLEDNING

---

EU-Domstolen udstikker med sin retspraksis i domme og udtalelser i enkeltspørgsmål, rammerne for fortolkning af opholdsret for TLS familiemedlemmer efter EU-retten. Traktaterne, den sekundære lovgivning og den EU-retlige fortolkning af disse ved EU-domstolen efterlader efterhånden mindre og mindre spillerum for medlemsstaternes selvstændige regulering på området. Det medfører samtidig en risiko – specielt i de medlemsstater, hvor der er politisk vilje til at regulere indvandringen restriktivt - for at reguleringen får en uheldig virkning af omvendt diskrimination af de af medlemsstatens egne statsborgere, som ikke er omfattet af EU-retten. Særligt har indførelsen af unionsborgerskabet i traktaten i 1992, foranlediget en række domme de seneste år, som yderligere har indskrænket det rent interne anliggende for medlemsstaterne.

Den omvendte diskrimination skal særligt ses i lyset af de mere eller mindre tilfældige livsomstændigheder, der afgør hvorvidt unionsborgeren kan anvende EU-retten eller alene er henvist til medlemsstatens egen regulering, som for Danmarks vedkommende er den noget mere restriktive udlændingelov. Derfor retter forholdet omkring omvendt diskrimination naturligt fokus på et grundlæggende princip i enhver retsstat – at alle er lige for loven. Da en afgørelse i en familiesammenføringssag kan være radikalt indgribende i muligheden for fortsat samliv med sin nærmeste familie i landet, er det så meget desto mere vigtigt med en ensartet, gennemsigtig og tilgængelig regulering på området, for at give borgeren størst mulig forudsigelighed og ligestilling i de livssituationer, hvor de er særligt udsatte.

## 1.1 Problemformulering

Med afsæt i en kæde af konkrete domme fra EU-domstolen vil jeg redegøre for og foretage en analyse af domspraksis ved Domstolen vedrørende opholdsret til familiemedlemmer af unionsborgere, den frie bevægelighed for personer og unionsborgerskabet. Jeg vil inddrage danske og internationale regelsæt med indvirkning på familiesammenføringenområdet, når det måtte være relevant, og give en vurdering af problemet med omvendt diskrimination i dansk kontekst. Sidst vil jeg vurdere hvorvidt den omvendte diskrimination er et reelt samfundsmæssigt problem og ikke blot en stort set akademisk diskussion.

Særligt vil det blive belyst hvorvidt grundlæggende retsprincipper - som lighedsprincippet - bliver overset i den danske regulering og forvaltning af familiesammenføringssager. Spørgsmålene der med denne fremstilling ønskes besvaret er herefter:

- *Hvordan har det EU-retlige område for opholdsret til tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til unionsborgere, udviklet sig over årene?*
- *Hvordan adresserer EU-Domstolen problemet med omvendt diskrimination i relation til opholdsret for tredjelandsfamiliemedlemmer?*
- *Har problemet med omvendt diskrimination i familiesammenføringssager i dansk kontekst nogen relevant betydning?*

**Kommentar [UJ1]:** Euretlig regulering?

## 1.2 Metode og afgrænsning

I første del anvendes en traditionel retsdogmatisk metode, hvor de juridiske analyser primært bygger på retspraksis ved Domstolen med tilhørende forslag fra generaladvokaterne, hvor også inddragelse af andre relevante retskilder både på EU-rettens område i form af traktater, sekundære retsakter, og vejledninger, og på dansk område, love, forarbejder og administrativ praksis, indgår. Der vil også blive inddraget artikler af primært juridiske forskere på området.

I anden del benyttes retssociologisk metode (både operationelt og genetisk) med inddragelse af statistisk materiale, der analyseres ind i normativ kontekst.

Fremstillingen vil så vidt muligt begrænse sig til emnet opholdsret for *ægtefæller* til *unionsborgere*, og vil kun inddrage forhold for andre medlemmer af kernefamilien, når der illustreres en konstituering af grundlæggende principper for fortolkningen på området. Der vil ligeledes og med samme begrundelse, i meget begrænset omfang, inddrages andre områder af EU-retten. Sidst vil fremstillingen være begrænset til forhold, der er relevante for retsanvendelsen i Danmark.

Omvendt diskrimination vil hovedsageligt blive belyst med baggrund i danske forhold, og kun hvor EU-retten på området for opholdsret for familiemedlemmer er medvirkende årsag til problemet.

## Forkortelser og definitioner

Chartret tigheder	Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende ret-
Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol i Luxembourg
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU-retten	De primære traktater, sekundære retsakter og domspraksis der udgår fra EU's institutioner.
GA	Generaladvokat ved EU-Domstolen
Omfattet af EU-retten	De forhold der er omfattet af EU-rettens anvendelsesom- råde
Medlemsstat	De 28 stater, der har tilsluttet sig Unionen – og med min- dre andet fremgår – ligeledes de 3 EFTA lande, der har indgået EØS-aftalen samt Schweiz
Nationalmedlemsstat	Den stat hvor unionsborgeren har sit statsborgerskab
TEU	Traktaten om den Europæiske Union
TEUF	Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde
TLS	Tredjelandstatsborger – en borger, der ikke har statsbor- gerskab i et EU/EØS land eller Schweiz

## 2 EU REGLER OG PRAKSIS

---

### 2.1 Indledning

Danmark har, gennem sin indtræden i fællesmarkedet i 1973 og siden med sin tiltræden af Amsterdamtraktaten og senest Lissabontraktaten, valgt at lade EU regulere det indre marked og de afledede områder deraf. Hvad måske ikke mange havde gjort sig klart ved folkeafstemningen i 1972 og de senere traktattilslutninger, var, at man samtidig overlod en væsentlig del af reguleringen af fremmede borgeres ophold og virke inden for Danmarks grænser til EU og dens organer. Et område, der traditionelt og historisk har været et kerneområde, ikke blot Danmark, men for alle suveræne nationalstater. For at fremme EU's formål har Domstolen ad flere omgange og med årene i højere og højere grad stueret at de frie bevægelser<sup>1</sup> ikke må indskrænkes af medlemsstaternes behov for at regulere – med mindre det tjener et helt særligt formål.<sup>2</sup>

Danmark, der står uden for dele af det retspolitiske samarbejde jf. Edinburgh-afgørelsen<sup>3</sup> i forlængelse af danskernes nej til Maastricht-traktaten i 1992, kan selvstændigt regulere TLS's retstilstand i DK, med respekt for den øvrige EU-ret og for indgåede bilaterale aftaler, hvorunder EMRK er blandt de væsentligste på området. Danmark har førhen frit kunnet regulere retstillingen for danske borgere, der f. eks. måtte ønske at blive gift med borgere fra tredjelande. Men Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at ikke alene er den primære bevægelighed beskyttet, men også den afledede eller sekundære bevægelighed, er omfattet af restriktionsforbuddet i TEUF, og nyder derfor beskyttelse mod hindrende foranstaltninger opsat af medlemsstaterne.<sup>4</sup> Senere års domme med udgangspunkt i unionsborgerskabet, giver unionsborgeren rettigheder, der ellers hidtil kun er givet borgere, der via deres grænseoverskridende økonomiske aktiviteter, er omfattet af EU-retten.<sup>5</sup>

Jeg vil i det følgende redegøre for regler og retspraksis i EU-retten for opholdsret for TLS familiemedlemmer til unionsborgere.

Efter en kort gennemgang af retsgrundlag og centrale EU-retlige begreber, foretages en gennemgang af relevante domme afsagt af Domstolen, særligt udvalgt med henblik på

---

<sup>1</sup> Se afsnit 2.2

<sup>2</sup> Se afsnit 2.3.1

<sup>3</sup> Maastricht-traktaten med Edinburgh-afgørelsens 4 danske forbehold blev vedtaget ved folkeafstemning d. 18/5-93. Ved vedtagelsen af Amsterdam-traktaten blev tilknyttet en protokol om Danmarks stilling i forhold til EU. Den seneste traktat, Lissabon-traktaten har primært relevans for det retlige forbehold, hvorefter Danmark i lighed med Storbritannien og Irland har mulighed for at tilslutte sig fra sag til sag – dog ikke uden folkeafstemning. ([www.eu-oplysningen.dk/emner/forbehold/side001/](http://www.eu-oplysningen.dk/emner/forbehold/side001/)), tilgået 1. december 2014

<sup>4</sup> Se f.eks. *Singh*, hvor Domstolen anvender afskrækkelsesprincippet, hvorefter EU-retten rettigheder udvides til at omfatte unionsborgere hjemvendt fra værtsmedlemsstat til egen nationalmedlemsstat.

<sup>5</sup> Se *ndf.* bl.a. *Zhu og Chen* og *Zambrano*

at belyse de principper, som Domstolen gennem dommene lægger for dagen, og som efterfølgende danner præcedens for retstilstanden.

## 2.2 Retsgrundlag

Reglerne om familiesammenføring af udenlandske statsborgere med herboende borgere findes i Udlændingeloven<sup>6</sup>. De særlige regler vedr. den frie bevægelighed jf. EU-retten, findes bl.a. nævnt i Udl. § 2 og § 6. I førstnævnte fremstår EU-rettens forrang for Udl. med særlig tydelighed, idet de begrænsninger på familiesammenføringsområdet, der følger af Udl. kun finder anvendelse, når dette er foreneligt med EU-retten.<sup>7</sup>

Et helt centrale regelsæt på området, er EU-direktiv 2004/38<sup>8</sup> i dansk ret implementeret med EU-opholdsbekendtgørelsen<sup>9</sup>. Direktivet erstatter tidligere direktiver på området – særligt 1612/68, som allerede i oktober 1968 gav vandrende arbejdstagere og deres familie opholdsret i værtslandet. I begyndelsen af 1990'erne vedtoges direktiver, der gav unionsborgere ret til ophold uden at være økonomisk aktive (pensionister, selvforsørgende og studerende), hvilket er videreført og samlet i det nugældende direktiv.

Et andet direktiv i EU-rettens regulering af familiesammenføring er Direktiv 2003/86<sup>10</sup> om retten til familiesammenføring for TLS. På grund af Danmarks forbehold for rets- og sikkerhedssamarbejdet, er Danmark ikke bundet af direktivet. Derfor vil jeg kun i begrænset omfang komme omkring dette direktiv hvor det kan have relevans for forståelsen af principperne i EU-retten.

Den primære lovgivning i EU, traktaterne<sup>11</sup>, som ikke direkte er implementeret i dansk lovgivning, finder ligeledes anvendelse i Danmark. Domstolen har ved flere lejligheder slået fast at TEUF's regler om forbud mod restriktioner og mod diskrimination i de frie bevægeligheder jf. art 45 (arbejdskraftens frie bevægelighed), art. 49 (etableringsretten) og art. 56 (tjenesteydelseernes frie bevægelighed) har direkte virkning for borgerne i medlemsstaterne og kan påberåbes ved de nationale myndigheder.<sup>12</sup> Samtidig har unionsborgerskabet, efter indføjelser i Maastricht-traktaten (nu TEUF art. 20 og art. 21), vist sig igennem nedenstående domspraksis i et vist omfang at have en selvstændig be-

<sup>6</sup> Lovbekendtgørelse 2014-09-19 nr. 1021 Udlændingelov, (2014), herefter Udl.

<sup>7</sup> P. Starup. Grundlæggende udlændingeret, 2012, p. 304 og Udl. § 2, stk. 3

<sup>8</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2004-04-29 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (2004/38), (2004). Der vil i fremstillingen refereres til 2004/38 – med mindre forholdet er et spørgsmål om dansk fortolkning af direktivet, hvorefter betegnelsen for den danske implementering, EU-opholdsbekendtgørelsen, anvendes.

<sup>9</sup> Bekendtgørelse 2011-05-12 nr. 474 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler, (2011).

<sup>10</sup> Rådets direktiv af 2003-09-22 om ret til familiesammenføring (2003/86), (2003)

<sup>11</sup> TEUF og TEU, Lissabontraktaten, med ikrafttræden 1. december 2009

<sup>12</sup> Bl.a. 13/76, *Dona*, C-281/98, *Angonese* og C-363/89, *Roux*, pr. 9

tydning, og unionsborgeren kan – alene i kraft af sit unionsborgerskab – påberåbe sig sin status ved Domstolen.<sup>13</sup>

## 2.3 Grundbegreber

Nedenfor behandles nogle centrale grundbegreber ganske kort. Da begreberne har fundet og til stadighed finder deres indhold igennem domspraksis, må det forventes, at begreberne endnu ikke er endeligt fastlagte. Jeg har valgt at behandle 4 centrale begreber umiddelbart nedenfor, fordi de er vigtige for forståelsen af dommene. Efter gennemgangen af domspraksis gennemgås i afsnit 2.5 yderligere 2 begreber, som i væsentligt omfang har fået deres indhold gennem den i fremstillingen behandlede praksis.

### 2.3.1 Rækkevidden af EU-rettens anvendelsesområde

Formålet med EU er at arbejde for fred, sine værdier og befolkningens velfærd. For at opnå det mål er indført de grundlæggende økonomisk bevægelsesfriheder for varer, arbejdskraften, tjenesteydelser og kapital. I henhold til TEU art. 4 stk. 3 har medlemslandene forpligtet sig til ”ikke at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare”.<sup>14</sup> Det kaldes også loyalitetsprincippet. Det suppleres af diskriminationsforbuddet jf. TEUF 18,<sup>15</sup> hvorefter der ikke må finde forskelsbehandling sted pga. nationalitet og restriktionsforbuddene under TEUFs artikler om de økonomiske frie bevægeligheder. Disse forbud er ikke absolutte<sup>16</sup>, men kan i et vist omfang retfærdiggøres af saglige/legitime hensyn, hvorunder hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed eller tvingende almene hensyn henhører, og medlemsstaterne skal ligeledes iagttage proportionalitetsprincippet<sup>17</sup> i vurderingen af om hindringen kan retfærdiggøres.

For at blive omfattet af EU-retten har der traditionelt skulle være 1) en berettiget, f. eks. en økonomisk aktiv arbejdstager, som i den egenskab har 2) en grænseoverskridende aktivitet.<sup>18</sup> Hvis ikke disse betingelser er opfyldt, er forholdet alene et anliggende for medlemsstaten – et ’rent internt anliggende’.

### 2.3.2 Beskyttelsen af den primære fri bevægelighed

Jf. TEUF art. 21 har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område under iagttagelse af de betingelser, der primært fremgår af 2004/38. Ingen medlemsstat må derfor lægge hindringer i vejen for unionsborgerens ret til at bevæge sig ind på en medlemsstats område med det formål at slå sig ned som arbejdsta-

<sup>13</sup> Bl.a. *Baumbast*, ndf. note 45 pr. 80-84.

<sup>14</sup> TEU art. 4 stk. 3

<sup>15</sup> Forbud mod diskrimination nævnes ligeledes eksplicit under hjemlen for hver af de frie bevægeligheder f.eks. TEUF art. 45 stk. 2

<sup>16</sup> Direkte diskriminerende foranstaltninger er altid forbudt, med mindre det er direkte hjemlet i traktaten.

<sup>17</sup> TEU art. 5, stk. 1 og 4

<sup>18</sup> C-180/83, *Moser*, pr. 18, hvorefter der ikke er forbindelse til EU-retten, hvis ikke arbejdstager reelt arbejdede i anden medlemsstat.



ger, selvstændig og tjenesteyder. Beskyttelsen dækker desuden pensionister i de nævnte grupper, og beskytter også studerendes og selvforsørgendes ret til ophold jf. 2004/38 art. 7 stk. 1. litra b og c.

### 2.3.3 Beskyttelsen af den sekundære fri bevægelighed

Beskyttelsen af den sekundære fri bevægelighed er en afledet beskyttelse af den primære bevægelighed. Det er fastslået af Domstolen ved adskillige lejligheder<sup>19</sup>, at beskyttelsen af den fri bevægelighed vil være illusorisk, hvis ikke man også beskytter de afledede konsekvenser af at benytte sig af de fri bevægeligheder. Hvis en dansk statsborger rejser til Tyskland og etablerer sig som arbejdstager, er han beskyttet mod national regulering, der stiller sig hindrende og diskriminerende op for ham jf. ovenstående om den primære bevægelighed. Når borgeren efter en periode vender hjem til Danmark, er Danmark ligeledes forpligtet til ikke at stille hindringer i vejen for hans reetablering i hjemlandet.

### 2.3.4 Arbejdstager – begrebet

Domstolen har fastslået at arbejdstagerbegrebet er et ”unionsbegreb”, der skal tolkes ens i samtlige medlemsstater på baggrund af objektive kriterier.<sup>20</sup> Afgørende er at arbejdstager er under instruktionsbeføjelse af en arbejdsgiver mod betaling. Domstolen har ligeledes i en række domme mere konkret fastlagt rækkevidden af begrebet i forhold til beskæftigelsens omfang, honorering m.m. I 53/81, *Levin*, blev det fastslået, at der stadig er tale om et arbejdstagerforhold trods det, at omfanget af ansættelsen ikke kan forventes at sikre et fornødent underhold. Samtidig fastslog domstolen at helt marginale beskæftigelser ikke falder ind under EU's arbejdstagerbegreb.

Grænsen for det marginale er blevet yderligere præciseret i C-14/09, *Genc*, hvor en rengøringskones arbejdsforhold med en månedlig aflønning på 175 EUR og ca. 5½ times ugentlig beskæftigelse ikke i sig selv kunne anses for værende af helt marginal karakter og derfor falde uden for arbejdstagerbegrebet. Den endelige nedre grænse lod Domstolen være op til de nationale myndigheder at fastsætte. De nationale myndigheder skal lægge afgørende vægt på om arbejdstager har faktisk og reel økonomisk aktivitet – yderligere parametre til vurderingen blev givet som arbejdsforholdets længde, kollektiv overenskomst, retten til ferie og løn under sygdom. Der er muligvis en kvalificeret nedre grænse for længden af ansættelsesforholdet, men den er i så fald ikke over et par måneder<sup>21</sup>. Tilbage står at så længe arbejdsforholdet er *faktisk og reelt og ikke helt marginalt*, er man omfattet af EU-rettens arbejdstagerbegreb.

---

<sup>19</sup> Se bl.a. *Singh ndf.*

<sup>20</sup> C-85/96, *Sala*

<sup>21</sup> C-22/08 og C-23/08, *Vatsouras og Koupatantze*, hvor arbejdsforhold på under 2 måneder faldt inden for begrebet. Afgørende var igen det faktiske og reelle arbejdsforhold.

I den danske praksis, jf. US-meddelelse 5/11 p. 13, kan der ikke sættes en nedre grænse for arbejdsforholdets længde og omfang. Udlændingestyrelsen tager udgangspunkt i C-139/85, *Kempf* og C-444/93, *Megner og Scheffel*, når praksis ved vurdering af timemæssige omfang fastlægges. Ligeledes pointeres at arbejdstagerbegrebet skal vurderes individuelt i forhold til de ovennævnte kriterier.

Det må derfor antages, at de danske myndigheder ikke alene skeler til en fast timemæssig udstrækning af arbejdsforholdet, men foretager en *helhedsvurdering* af arbejdsforholdet, så f. eks. en meget højt lønnet medarbejder kan arbejde væsentligt under de 10-12 timer ugentligt, som myndighederne nævner på hjemmeside og i US-meddelelse 5/11, og stadig være omfattet af arbejdstagerbegrebet. Vejledningen kan dog forekomme at være udtryk for en lidt for fastsat *regel* uden det skøn, som EU-retten fordrer at de nationale myndigheder foretager.

## 2.4 Domspraksis

Dommene i dette afsnit er udvalgt med henblik på at belyse udviklingen i domspraksis på området for opholdsret for TLS til unionsborgere indenfor:

- a) Afgrænsningen af EU-rettens anvendelsesområde
- b) Restriktionsforbuddet/diskriminationsforbuddet
- c) Unionsborgerskabet og de grundlæggende rettigheder

Domme er inddraget på tre forskellige niveauer:

- 1) Domme med særskilt afsnit bidrager afgørende til nytolkning og/eller kursskifte i EU-retten og har generelt stor præjudiciel værdi.
- 2) Domme, der er medtaget med kort gennemgang i petit eller noteform, er relevante for forståelsen af f. eks. grundlæggende EU-retlige principper primært på området for denne fremstilling og de finer aktiv anvendelse i de førstnævnte dommes præmisser.
- 3) Sidst nævnes et antal domme til reference, som bidrager ed grundlæggende EU-retlige principper uden i øvrigt nødvendigvis at have berøring med området for denne fremstilling.

Udvalget af domme er derfor på ingen måde udtømmende for hvad Domstolen har taget stilling til på området.

Fremstillingen er kronologisk ud fra den simple betragtning, at formålet bl.a. er at give en systematisk gennemgang af *udviklingen* af retspraksis.<sup>22</sup> Jeg har bevidst fravalgt en

---

<sup>22</sup> En kronologisk gennemgang stemmer godt overens med fænomenet stiafhængighed, hvorefter Domstolen gennem sine første domme har valgt en sti, som har indsnævret mulighederne for at foretage anderledes valg ved senere afgørelser så udviklingen kan ses som et langt kontinuum jf. A. Staver, "Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights", *Eur.J.Migr.Law*, nr. 1

tematisk opdeling f.eks. på baggrund af ovenstående 3 fokusområder, da jeg ikke mener at det vil bidrage nok til en klarere fremstilling, da tidligere domme qua deres præjudikatværdi ofte bruges i senere domme som argument og/eller løftestang til at knæsette nye fortolkninger. Sidst har jeg overvejet en fremstilling baseret på Domstolens overordnede tilgang til EU-retten ud fra de bagvedliggende formål, der ønskes fremmet med dommenes konklusioner.<sup>23</sup> Da formålet for fremstillingen bl.a. er at undersøge hvorvidt produktet af udviklingen i retspraksis har medført mindre klarhed og ikke at systematisere og forklare baggrunden for en evt. modsætningsfyldt eller uforudsigelig domspraksis, er denne ellers spændende tilgang ligeledes fravalgt.

Allerede fra vedtagelsen af forordning 1612/68 i oktober 1968 har vandrende arbejdstagere haft ret til familiesammenføring, hvorfor gennemgangen af domspraksis i princippet tager udgangspunkt i domme efter 1968, men første relevante dom er fra 1990.

#### 2.4.1 Singh<sup>24</sup>

Fru Singh var britisk statsborger, og havde giftet sig med sin indiske mand. Sammen rejste de til Tyskland, hvor de begge arbejdede i ca. 3 år. Efter fælles tilbagevenden til Storbritannien søgte hr. Singh om opholdstilladelse, som grundet parrets anmodning om skilsmisse, blev af begrænset varighed. Under den følgende anke af udsendelsesordre gjorde hr. Singh gældende at pga. forbuddet mod diskrimination, skal tilbagevendende arbejdstagere ligestilles med andre medlemsstaters statsborgere, som indrejser for at opholde og arbejde i værtslandet.

Domstolen fokuserer først på formålet med det indre marked og de frie bevægeligheder,<sup>25</sup> hvorefter afskrækkelsesprincippet med baggrund i restriktionsforbuddet introduceres i familiesammenføringsammenhæng, hvorefter restriktioner pålagt af medlemsstaterne, som kan *afskrække* borgere fra at benytte sig af de rettigheder, der følger af traktaten, ikke må finde anvendelse.<sup>26</sup> Singh har benyttet sig af de frie bevægelser to gange – dels ved udrejsen til Tyskland (primær fri bevægelighed) og dels ved tilbagereisen til Storbritannien. Afskrækkelsesargumentet giver mening hvis det skulle gå på den sekundære (tilbagereisen) bevægelse, men det strider blot imod argumentationen i dommen, som direkte omtaler *statsborgerens* situation og overvejelser i medlemsstaten – altså de subjektive overvejelser hos Singh før den primære (udrejsen) bevægelse.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Tryfonidou, "Family reunification rights of (migrant) Union citizens: towards a more liberal approach", *European Law Journal*, nr. 5, p. 3ff, hvor hun redegør for Domstolens udvikling fra en moderat (hvor fokus kun er på de oprindelige mål med EU – de frie bevægeligheder) til en mere liberal (grundret-tighedsorienteret) tilgang i sager om opholdsret.

<sup>24</sup> C-370/90, *Singh*, afsagt d. 7/7-92

<sup>25</sup> *Singh*, *ovf.* note 24, pr. 15-18

<sup>26</sup> *Ibid.*, pr. 19

<sup>27</sup> *Ibid.*, pr. 19 og 20

Afskrækkelseselementet klinger alt andet lige noget hult når (hvis) det skal møntes på den første fri bevægelse - udrejsen til Tyskland. Hvis man nu forestillede sig at Singh ikke havde benyttet sig af sin frie bevægelighed, så var hun og hendes mand kun omfattet af britisk lov som et rent internt anliggende for medlemsstaten uden forbindelse til EU-retten. Og hvis dommen var gået Singh imod var hun altså ikke dårligere stillet end hun ellers ville have været uden brug af EU-retten.

Et andet element er unionsborgerens status ved ankomsten til ens hjemstat. Domstolen kan have taget udgangspunkt i, at tavlen viskes ren,<sup>28</sup> så man ikke længere blot er at betragte som nationalborger, men først og fremmest som unionsborger. Dermed kan borgeren støtte ret på en analog tolkning af forordning 1612/68 (nu 2004/38), som ville gælde i tilfælde af primær bevægelighed.<sup>29</sup>

Domstolen afviser Storbritanniens indvendinger om risiko for misbrug af EU-retten for at omgå national lovgivning ved f. eks proforma ægteskaber.<sup>30</sup> Dommen indskrænker i øvrigt ikke medlemsstaternes mulighed for at forfølge *uretmæssig* unddragelse af national ret eller at de træffer fornødne foranstaltninger til at forhindre misbrug af reglerne.<sup>31</sup>

Domstolen bruger restriktionsforbuddet og ikke diskriminationsbetragtningerne, som anført af hr. Singh. Det ændrer ikke ved at der med dommen er givet godt med ammunition til potentiel omvendt diskrimination, da det nu er åbenbart, at nogle unionsborgere – borgere, der er omfattet af EU-retten - retligt set stilles anderledes end andre, nemlig dem, der ikke kan påvise en tilknytning til EU-retten.

*Singh*-doktrinen er med denne dom knæsat, hvorefter det, der umiddelbart lignede et rent internt anliggende for medlemsstaten, bliver omfattet af EU-retten, når man som borger, der har gjort brug af de frie bevægeligheder, vender tilbage til sin egen medlemsstat. Ellers ville det kunne påvirke borgeren til at opgive at benytte sig af de frie bevægelsesrettigheder givet i traktaten, hvis man var ringere stillet ved tilbagevenden, end da man opholdt sig i værtslandet.

#### 2.4.2 Carpenter<sup>32</sup>

Fru Mary Carpenter var TLS fra Phillippinerne, gift med den britiske statsborger hr. Peter Carpenter, og begge boede sammen i England med hans børn. Efter udløb af hendes opholdstilladelse, søgte hun forgæves om forlængelse og hun appellerede den følgende udvisningsordre, begrundet i at hun havde ret til ophold i England i kraft af EU-retten. Peter drev selvstændig virksomhed i England med salg af annoncer i videnskabe-

<sup>28</sup> H. Skovgaard-Petersen, "Gensyn med Singh og Carpenter: sag C-456/12, O og B, og C-457/12, S og G", *EU-ret & menneskeret*, p. 9 (pkt. 5.3.2)

<sup>29</sup> *Singh*, *ovf.* note 24, pr. 21

<sup>30</sup> *Ibid.*, pr. 24

<sup>31</sup> Betragtninger, der går igen i *Akrich*, se 2.4.4. Se mere om Domstolens misbrugsbetragtninger vedr. proforma i afsnit 2.5.2

<sup>32</sup> C-60/00, *Carpenter*, afsagt d. 11/7-02

lige tidsskrifter. Tidsskrifternes forlæggere havde ligeledes hjemsted i England, men målgruppen for annoncerne – og også annoncørerne, Peters kunder – var for en stor dels vedkommende fra andre medlemsstater. Arbejdet gav Peter en del rejseaktivitet til andre medlemsstater, hvor Mary passede familien derhjemme. Parret argumenterede derfor med at en udvisning af Mary ville være en begrænsning af Peters ret til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser jf. TEUF art. 56.

Domstolen slog fast, ved hvad man må sige er en temmelig gavmild fortolkning af det grænseoverskridende element, at Peter var omfattet af EU-retten idet han i stort omfang leverede tjenesteydelser til andre medlemsstater – og jf. tidligere afgørelse i *Alpine Investments*<sup>33</sup> - også selvom Peter ikke forlod den medlemsstat, hvori han var etableret. Domstolen har gennem adskillige domme<sup>34</sup> været gavmild i sin fortolkning af det grænseoverskridende element, og henholdt sig til afskrækkelsesprincippet, når det gjaldt varer. Her sidestilles Peters situation med samme praksis – et forhold som ellers er savnet i Domstolens sædvanlige tilgang til sager om arbejdskraftens fri bevægelighed.<sup>35</sup>

Det dagældende direktiv om ret til ophold<sup>36</sup>, fordrer at der er tale om en reel flytning til en værtsmedlemsstat. Derfor kan der ikke støttes ret til ophold til Mary på 2004/38, men Domstolen finder, ved fortolkning af traktaten, at den nationale lovgivning i England er en hindring af den frie udveksling af tjenesteydelser, og finder samtidig ikke, at der er almene hensyn, der aktuelt kan påberåbes, som kunne retfærdiggøre den nationale foranstaltning<sup>37</sup>. Domstolen giver parret ret i deres påstand om at en udvisning af Mary, vil være en hindring for Peters ret til at levere tjenesteydelser til fællesmarkedet, idet han ellers ville blive tvunget til følge med Mary tilbage til Phillippinerne for at fastholde familiens enhed. Domstolen synes derfor også at virke for at fremme en *grundrettigheds*-tilgang med udgangspunkt i EMRK art. 8, som jf. art. 6 i TEU er beskyttet af EU-retten. Den mere ”grundrettigheds”-orienterede linje tydeliggøres i pr. 42 og 43, hvorefter det slås fast at det ”ikke [er] udtryk for en rimelig ligevægt mellem de berørte hensyn, nemlig på den ene side Peter Carpenters ret til respekt for sit familieliv, og på den anden side hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed”.<sup>38</sup> Det antydes herved, at den grundlæggende ret til familieliv bliver en del af de almindelige EU-

<sup>33</sup> C-384/93, *Alpine Investments*, afsagt d. 10/5-95, pr. 30 og 31, hvor ”Cold calling”, telefonopkald til potentielle kunder fra en medlemsstat til en anden, er levering af tjenesteydelser i TEUF art. 49 forstand.

<sup>34</sup> C-163/90, pr. 16-17, C-486/93, C-293/02, pr. 79, C-72/03, pr. 22 – alle jf. *ndf.* note 35, p. 48

<sup>35</sup> D. Kochenov, ”Citizenship without Respect: The EU’s Troubled Equality Ideal”, *The Jean Monnet Program*, p. 48ff

<sup>36</sup> Direktiv 73/148 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser. Direktivet er siden afløst af 2004/38 – og i sidstnævntes art. 3 stk. 1 kræves det også nu at unionsborgeren er rejst til, eller tager ophold i en anden medlemsstat end sin egen, for at falde inden for EU-retten med direkte hjemmel i direktivet.

<sup>37</sup> *Carpenter*, *ovf.* note 32, pr. 40

<sup>38</sup> *Ibid.*, pr. 43

retlige principper, som skal veje tungt i proportionalitetsvurderingen.<sup>39</sup> Den mere vidtgående tolkning af rettigheder efter EMRK art. 8 som Domstolen lægger for dagen i dommen end set ved EMD, gennemgås i afsnit 2.4.7.

Domstolen tillægger det ingen betydning at Mary har opholdt sig ulovligt i Storbritannien efter udløb af hendes turistvisum.<sup>40</sup> En forhold, der i den 6 år senere *Metock* bliver bekræftet.

Domstolen er siden blevet kritiseret skarpt for med dommen at skabe en situation hvor grænsen for EU-rettens anvendelsesområde er ”ufattelig usikker”<sup>41</sup>, hvilket GA Sharpston ligeledes problematiserer.<sup>42</sup>

Da denne dom åbner helt nye muligheder for at blive omfattet af EU-retten, er den danske praksis efterfølgende blevet tilrettet, så den angiveligt burde være i overensstemmelse med dommens konklusion. For at blive omfattet af principperne i *Carpenter*, skal den danske statsborger opfylde visse betingelser jf. Udlændingestyrelsen.<sup>43</sup> Det er dog blevet problematiseret, at der forlanges, at man *skal* have rejseaktivitet og at omfanget at handlen med andre medlemsstater skal være *stor*.<sup>44</sup> I den i nærværende dom refererede *Alpine Investments*, var der ingen rejseaktivitet – kun telefonopkald på tværs af grænsen. Og fra EU-rettens sædvanlige arbejdstagerbegreb jf. afsnit 2.3.4, som må kunne anvendes analogt her, da situationen er meget lig et arbejdsforhold, skal der derfor fortolkes udvidende på tjenesteydelseernes omfang, så kun aktiviteter af rent marginal karakter bør falde udenfor. Det forhold at TLS’ens indrejse til Danmark skal være lovligt, synes ikke i overensstemmelse med hverken nærværende sag eller den senere *Metock* jf. nedenfor. Det virker derfor som om at den danske praksis er for restriktiv på dette område i forhold til EU-retten.

<sup>39</sup> GA Sharpstons forslag til afgørelse af *Zambrano*, fremsat d. 30/9-10

<sup>40</sup> *Carpenter*, ovf. note 32, pr. 43

<sup>41</sup> Tryfonidou, ovf. note 23, p. 5 note 25

<sup>42</sup> I *Forslag til Zambrano* ovf. note 39, pr. 86 og flg. problematiseres det tilfældige aspekt i at være eller ikke være omfattet af EU-reglerne. Kræver det 2 eller 3 besøg til Parc Astérix i Frankrig for belgiske børn at være omfattet under henvisning til modtagere af tjenesteydelser i andre medlemsstater? – spørger Sharpston lettere sarkastisk.

<sup>43</sup> Web: Ny i Danmark - Familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten, tilgået 12/11/2014 og US nr. 5/11 p. 24: (US egen fremhævnning – men er netop lig de problematiske betingelser)

- Den danske statsborgers ægtefælle og børn under 21 år (tredjelandstatsborgeren) skal være **indrejst lovligt** til Danmark.
- Den danske statsborger skal bo i Danmark og herfra levere en **grænseoverskridende tjenesteydelse** i forhold til et andet EU/EØS-land eller Schweiz.
- Den danske statsborger skal have forretningsrejser til de øvrige EU-lande, hvortil der leveres tjenesteydelser.
- Den danske statsborgers levering af tjenesteydelserne skal **udgøre en stor del af den pågældendes erhvervs mæssige aktiviteter**, dels i Danmark, dels i andre EU-lande.

<sup>44</sup> C. Jacqueson, "Danmark halter efter EU-regler om familiesammenføring", *Advokaten*, nr. 10, 2008, p. 37

### 2.4.3 Baumbast og R<sup>45</sup>

I denne sag giver Domstolen opholdsret til en TLS, afledt af børnenes ret til ophold afledt af unionsborgerens ret hjemlet i forordning 1612/68<sup>46</sup>.

Fru R, i den forenede sag *Baumbast og R*, er amerikansk statsborger, der gifter sig med en fransk statsborger med hvem hun får to børn. Hun flytter sammen med manden til Storbritannien, hvor manden benytter sig af de frie bevægeligheder i henhold til traktaten. Efter et par år bliver parret skilt, og R søger om tidsubegrænset ophold til sig selv og børnene. Børnene får ophold som medlemmer af en vandrende arbejdstagers familie, hvor imod R's ansøgning ikke kunne imødekommes, da børnene var så små, at de godt kunne tilpasse sig livet i USA, hvis R rejste tilbage dertil.

Gennem en fortolkning af EMRK art. 8,<sup>47</sup> jf. TEU art. 6, må det nødvendigvis indebære, at den afledte ret, børnene har fået til ophold via deres fars status som vandrende arbejdstager, mister sin virkning, hvis R fratages muligheden for at bo sammen med børnene under deres skoleforløb i Storbritannien. Dommen giver derfor R ret til ophold for ikke at fratage børnene deres ret til ophold dens effektive virkning.<sup>48</sup>

Som det sås i *Carpenter* og som følges i senere afgørelser fra Domstolen, udviser denne dom en væsentlig mere familievenlig tilgang end retspraksis ved EMD, som netop anføres af den britiske regering i deres indlæg for retten. (se afsnit 2.4.7)

Domstolen tager også stilling til om der kan støttes ret direkte på TEUF art. 20 og art. 21, og siger klart og tydeligt: ”Hvad særligt angår retten til at opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, må det konstateres, at denne direkte tildeles enhver unionsborger ved en klar og præcis bestemmelse i EF-traktaten. Alene i sin egenskab af statsborger i en medlemsstat, og dermed unionsborger, har hr. Baumbast derfor en ret til at påberåbe sig artikel 18, stk. 1, EF”.<sup>49</sup> Med argumentationen om rettigheder forbundet til unionsborgerskabet er der lagt brænde i den juridiske kakkeldov for så vidt angår rækkevidden af unionsborgerskabet, for denne sag bidrager desværre ikke yderligere til en forståelse eller en fortolkning af unionsborgerskabets indhold og udstrækning.

### 2.4.4 Akrich<sup>50</sup>

Med baggrund i *Singh*-doktrinen søgte marokkaneren Akrich om sammenføring med sin britiske ægtefælle – efter at de sammen havde boet og arbejdet ca. 6 mdr. i Irland. Før

<sup>45</sup> C-413/99, *Baumbast og R*, afsagt d. 17/9-02

<sup>46</sup> Forordning er erstattet af 2004/38, hvor art. 2 opsummerer den personkreds, der kan påberåbe sig direktivet – her i blandt direkte efterkommere – uanset nationalitet.

<sup>47</sup> *Baumbast*, ovf. note 45, pr. 72

<sup>48</sup> *Ibid.*, pr. 74 nævnes at forordningen ikke må fortolkes indskrænkende, og den må under alle omstændigheder ikke fratages sin effektive virkning.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pr. 84.

<sup>50</sup> C-109/01, *Akrich*, afsagt d. 23/9-03

parret rejste til Irland, opholdt Akrich sig ulovligt i Storbritannien, og det blev afgørende for rettens stillingtagen til sagen. Domstolen var givetvis temmelig optaget af risikoen for misbrug,<sup>51</sup> så det blev besluttet at man kun kunne omfattes af EU-retten ved forudgående lovligt ophold. Faktisk med baggrund i at ”de manglende rettigheder [til lovligt ophold] i henhold til nævnte artikel 10 [i forordning 1612/68] til at etablere sig sammen med unionsborgeren ikke [har] en afskrækkende virkning i denne forbindelse”.<sup>52</sup> Med andre ord, må Domstolen have ment, havde Akrich ikke nogen berettiget forventning om at blive omfattet af EU-retten ved udrejsen til Irland grundet sit ulovlige ophold i Storbritannien. Man kan indvende at Singh heller ikke kunne have en berettiget forventning om at blive stillet bedre end hun var før hendes udrejse til Tyskland. Domstolens holdning til lovligt forudgående ophold står i kontrast til *Carpenter* og står heller ikke uimodsagt i mange år før den ændres radikalt med *Eind* og *Metock m.fl.*

Samtidig slår Domstolen fast, parallelt med *Singh*, at de indvendinger den britiske regering kommer med vedr. risiko for misbrug af EU-retten ved at benytte sig af den fri bevægelighed uden reelt at have ønske om at etablere sig i Irland er uden betydning ”såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse”.<sup>53</sup> Altså er det subjektive formål med at udnytte bevægeligheden uden relevans, så længe der er indhold i de objektive omstændigheder.

Og, som set i *Carpenter*, benytter Domstolen lejligheden til at minde om, at retten til familieliv jf. EMRK art. 8 er en af de grundlæggende rettigheder, som er beskyttet af EU-retten. Rækkevidden af de rettigheder lader Domstolen være op til retspraksis ved EMD at fastlægge,<sup>54</sup> og giver dermed ikke her noget selvstændigt fortolkningsbidrag af grænserne for staternes legitime formål med statens indgriben i familielivet – i modsætning til *Carpenter* (Se mere om EMD i afsnit 2.4.7). Men det blotte faktum, at grundrettighederne sættes i spil, antyder – som i *Carpenter* – en mere grundrettighedsorienteret Domstol.

Pga. dommens uklarheder, både mht. rækkevidde og den uklare henvisning til EMRK og dens opgør med tidligere retspraksis uden uddybende forklaring, har den af nogen fået prædikatet ”den værste dom i Domstolens lange historie”.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Det fremgik af de faktiske omstændigheder, at parret, idet hr. Akrich ikke kunne få opholdstilladelse i Storbritannien, ville bosætte og arbejde midlertidigt ca. 6 mdr. i Irland for derefter at vende tilbage til Storbritannien for netop at blive omfattet af EU-retten jf. Singh-doktrinen. De var blevet rådgivet af advokater og lign. til denne adfærd jf. pr. 36

<sup>52</sup> *Akrich*, *ovf.* note 50, pr. 54 sidst

<sup>53</sup> *Ibid.*, pr. 55

<sup>54</sup> *Ibid.*, pr. 60

<sup>55</sup> S. Peers, "Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict", *European Constitutional Law Review*, nr. 02, p. 178



#### 2.4.5 Zhu og Chen<sup>56</sup>

I *Zhu og Chen* fik en TLS afledet opholdsret på baggrund af sin lille datters unionsborgerskab, som hun var primær forsøger for. Sagen bekræftede muligheden for at støtte ret på de grundlæggende rettigheder om unionsborgerskab, jf. TEUF art. 20, som man så i *Baumbast og R*.

Sagen omhandler en familie fra Kina, der gennem mandens forretninger opholder sig en del i Storbritannien. Da fru Zhu bliver gravid for anden gang – de har allerede en søn med kinesisk statsborgerskab - er familien bekymret for de problemer barn nr. 2 afstedkommer i Kina med den dagældende 1 barns politik. Efter rådførelse med advokater drager fru Zhu til Nordirland, hvor hun nedkommer med Catherine. På hele den irske ø gjaldt territorialprincippet *jus soli*, hvorefter Catherine fik irsk statsborgerskab. Efter fødslen flytter mor og datter til Wales, og ansøger om opholdsret til mor og barn med baggrund i EU-retten.

Under det præjudicielle søgsmål gør Storbritannien og Irland først gældende at der er tale om et rent internt anliggende, da Catherine ikke er/har rejst uden for Storbritannien, hvor hun jo blev født. Argumentet afvises af Domstolen med begrundelse i tidligere fastsatte principper i retspraksis om rækkevidden af hvad der kræves for at være omfattet af EU-retten.<sup>57</sup>

Irland og Storbritannien gjorde også gældende, at et lille barn ikke kan nyde de rettigheder, som er givet i kraft af unionsborgerskabet, fordi hun ikke selvstændigt er i stand til at tage ophold i andre lande. Dette afvises ligeledes, da den grundlæggende traktatfastlagte rettighed jf. TEUF art. 21, hverken kan eller må kunne betinges af et krav om mindstealder.<sup>58</sup> Samtidig blev det fastslået at Catherine alene i kraft af TEUF art. 21 har ret til at tage ophold i hvilket som helst medlemsland, med de betingelser og begrænsninger der følger jf. sekundær lovgivning. Det dagældende direktiv 90/364<sup>59</sup> gav medlemsstaterne mulighed for at kræve at unionsborgeren råder over egne midler og er omfattet af en sygeforsikring. Domstolen afviser, at der i ordet ”råder” skulle kunne ligge en anerkendelsesværdig fortolkning om, at det skal være unionsborgeren selv, der tilvejebringer de nødvendige midler. Så længe midlerne er til rådighed, må det være værtslandet uvedkommende hvorfra midlerne kommer. Catherine får derfor opholdsret, og tilbage står spørgsmålet om fru Zhus opholdsret.

<sup>56</sup> C-200/02, *Zhu og Chen*, afsagt d. 19/10-04

<sup>57</sup> Jf. C-148/02, *Garcia Avello*, afsagt d. 2/10-03, pr. 27ff har borgere med dobbelt statsborgerskab – selv om de aldrig har haft grænseoverskridende aktivitet - alligevel en beskyttelsesværdig berøring med EU-retten. Domstolen vurderede at en national restriktion (blot) vedr. navneændring var en diskriminerende hindring. Domstolen refererede ligeledes i *Zhu og Chen* til *Baumbast og R* vedr. rettigheder efter TEUF art. 20/21

<sup>58</sup> *Zhu og Chen*, *ovf.* note 56, pr. 20 og GA Tizzanos *Forlag til Zhu og Chen*, fremsat den 18/5-04, pr. 47-52

<sup>59</sup> Et af de tidligere direktiver, der afløstes af 2004/38, og konkret, en pendant til art. 7 stk. 1. b

Det ligger klart, at fru Zhu ikke kan få ret til ophold med hjemmel i direktiv 90/364, idet det kun kan gives til familiemedlemmer til unionsborgere, der er afhængige (afhængighed forstås som både økonomisk og følelsesmæssigt) af unionsborgeren.<sup>60</sup> Den 8 mdr. gamle Catherine var omvendt helt og holdent afhængig af sin mor – naturligvis både økonomisk og følelsesmæssigt. Domstolen finder dog, at et afslag på opholdsret til fru Zhu, fratager barnets ret til ophold jf. ovenstående enhver effektiv virkning. Det må ligge implicit i opholdsretten efter TEUF art. 21 ”at barnet har ret til at blive ledsaget af den person, der faktisk tager sig af barnet og følgelig, at den person kan bo sammen med barnet i værtsmedlemsstaten under opholder”.<sup>61</sup> Dermed introducerer Domstolen en ret til ophold, ikke blot efter reglerne om fri bevægelighed, som set ovenfor, men efter reglerne om unionsborgerskab (TEUF art. 21). Denne sag har en del fællestræk med *Zambrano*, som gennemgås i afsnit 2.4.8 – specielt om det forhold effektivt at kunne nyde de rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet jf. TEUF art. 20 og art. 21.

#### 2.4.6 Eind<sup>62</sup>

I *Eind* var den hollandske statsboger hr. Eind, flyttet til Storbritannien hvorfra han arbejdede og hvorfra han blev familiesammenført med sin datter Rachel fra Surinam jf. den dagældende forordning 1612/68. Hr. Eind og hans datter rejste siden til Holland, hvor han fra hjemkosten modtog socialhjælp, da han var syg og ude af stand til at arbejde. Rachel søgte og fik afslag på ophold, da de hollandske myndigheder ikke anså hr. Eind for værende omfattet af EU-retten, da han ikke længere var økonomisk aktiv og derfor faldt uden for traktatens beskyttelsessfære. Forholdet var derfor at betragte som et rent internt anliggende.<sup>63</sup> Samtidig argumenteres der med, i henhold til *Akrich*, at familiesammenføring må forudsætte forudgående lovligt ophold for Rachel i nationalmedlemsstaten.

Domstolen fastlægger, at et krav om lønnet arbejde for hr. Eind ved tilbagevenden til Holland ”hverken [følger] udtrykkeligt eller forudsætningsvis af nogen fællesskabsretlig bestemmelse vedrørende opholdsret i Fællesskabet for tredjelandsborgere, der er familiemedlem til en fællesskabsarbejdstager”.<sup>64</sup> Der refereres ligeledes til bl.a. *Baumbast og R*, pr. 74 jf. *supra* note 48. Afslutningsvis afviser Domstolen at det har nogen relevans om Rachel har haft forudgående lovligt ophold i nationalmedlemsstaten, da det ingen betydning kan have for hr. Einds ret til ophold i sin nationalmedlemsstat – ud fra betragtningen at opholdsretten gives til unionsborgeren, og familiemedlemmet får deres

---

<sup>60</sup> *Zhu og Chen*, ovf. note 56, pr. 42-43

<sup>61</sup> *Ibid.*, pr. 45

<sup>62</sup> C-291/05, *Eind*, afsagt d. 11/12-07

<sup>63</sup> *Ibid.*, pr. 13

<sup>64</sup> *Ibid.*, pr. 43

ret til ophold afledt af unionsborgerens ret.<sup>65</sup> Rachel har derfor ret til ophold i Holland jf. analogi til forordning 1612/68.<sup>66</sup>

I sagen spiller afskrækkelsesprincippet en vis betydning. Altså det forhold at hr. Eind kunne blive afskrækket af at benytte sig af bevægelsesfrihederne, hvis der blev opstillet restriktioner for ham, når han vendte tilbage. Flere regeringer, bl.a. Danmark, anførte at princippet ikke kan have demotiveret hr. Eind til ikke at benytte sig af sin frihed i henhold til EU-retten, da Rachel før hendes fars udrejse, ikke havde opholdsret i Holland. Ergo kan Eind jo ikke være afskrækket af at blive mødt med samme retstilstand (uden ret til ophold for Rachel), som da han udrejste. Argumentet giver god mening – hr. Eind får jo netop først mulighed for sammenføring med sin datter på baggrund af sin rolle som vandrende arbejdstager. Selvom det utvivlsomt kan virke afskrækkende på lysten til at rejse ud, hvis man ikke betingelsesløst kan vende tilbage til sin nationalstat,<sup>67</sup> så kligner den såkaldt demotiverende virkning<sup>68</sup> af manglende ret til familiesammenføring lidt hult – men dog med samme klang som i *Singh*.

Overordnet set må både denne doms argumentationer, sammenholdt med flere af de andre sager, ses som Domstolens bevægelse hen i mod en grundrettighedsorienteret retsnorm.<sup>69</sup> Og det virker som om at Domstolen har besluttet at beskytte enhver borger, der har bidraget til fællesskabets økonomiske mål, fordi Domstolen ikke *alene* statuerer rettigheder for at sikre de økonomiske friheder.<sup>70</sup> Alene det, at man tidligere har udøvet økonomiske friheder, er nok til at falde inden for EU-retten.<sup>71</sup> Det er dog stærkt tvivlsomt om det forhold giver særskilte rettigheder i familiesammenføringsmæssig sammenhæng. I nedenstående *Metock* fordres det, at familiesammenføringen sker i tilknytning til opholdet i værtslandet, hvilket de danske myndigheder lægger til grund for deres insisteren på tidsmæssig tilknytning – ud fra analogien til 2004/38.<sup>72</sup> Tanken om

---

<sup>65</sup> I GA Mengozzis forslag til afgørelse af *Eind*, fremsat d. 5/7-07, pr. 46 præciseres, at afgørelsen i *Akrich* var meget konkret begrundet i nogle særlige forhold – som ovf. beskrevet – og den er derfor enestående i forhold til både tidligere og senere domme. Det eneste afgørende krav man kan sætte til TLS er, at der er det reelle familiemæssige bånd jf. 1612/68 og senere jf. 2004/38.

<sup>66</sup> *Eind*, ovf. 62, pr. 39

<sup>67</sup> *Eind*, ovf. note 62, pr. 35

<sup>68</sup> *Ibid.*, pr. 36

<sup>69</sup> I *Forslag til Eind*, ovf. note 65, pr. 119, afvises, at TEUF art. 20 skulle have nogen selvstændig betydning – med et udsagn fra retslæren om at ”*det med hensyn til unionsborgerskabet og den frie bevægelighed for personer er et paradoks, at der loves en masse, men kun tillades det, der allerede findes*”. I de følgende præmisser argumenter GA Mengozzi for ikke (alene) at lade art. 20 få den konsekvens at Eind har ret til ophold i Holland – i modsætning til *Baumbast og R*, pr. 84.

<sup>70</sup> Tryfonidou. "Reverse discrimination in EC law", 2009 p. 644-646

<sup>71</sup> Kochenov. ovf. note 35, p. 42, hvorefter det er et spørgsmål om hvor længe man er omfattet af EU-retten efter at man har benyttet sig af de frie bevægeligheder. I note 192 refereres til *Collins* pr. 28, hvor 17 års fravær af fri bevægelighed, var for lang tid til stadig at være omfattet.

<sup>72</sup> Udlændingestyrelsen, Notat om tidsmæssig sammenhæng mellem en dansk statsborgers tilbagevenden til Danmark og ansøgning om ophold som familiemedlem til den danske statsborger efter EU-retten, (2010)

tabula rata,<sup>73</sup> hvorefter borgeren i en sekundær fri bevægeligheds-situation er at betragte som *unionsborger*, der påbegynder en ”ny” primær bevægelighed, hvorefter opholdet i nationalmedlemsstaten helt og holdent kan sidestilles med ophold i værtslandet synes ikke at være Domstolens hensigt.<sup>74</sup>

#### 2.4.7 Metock m. fl.<sup>75</sup>

Sagen omhandler 4 TLS, der efter indrejse til Irland, indgår ægteskab med unionsborgere, der har benyttet den frie bevægelighed til at tage ophold og arbejde i Irland. De fire ønsker derefter opholdsret med hjemmel i 2004/38. I Irland var det nye direktiv blevet implementeret i irsk lov med en betingelse om forudgående *lovligt* ophold i Irland<sup>76</sup>. Alle fire TLS opholdt sig ulovligt i Irland efter deres ansøgninger om asyl var blevet endeligt afslået af de irske myndigheder. Domstolen finder gennem fortolkning af flere af artiklerne i 2004/38 at det ”*giver ret til indrejse og ophold i [værtsmedlemsstaten] uden at sondre mellem, om den nævnte tredjelandstatsborger allerede har opholdt sig lovligt eller ikke i en anden medlemsstat*”.<sup>77</sup>

Særligt interessant er den familievenlige indstilling Domstolen lægger for dagen med afsæt i bl.a. *Carpenter* og *Eind*, hvorefter EMRK art. 8<sup>78</sup> får afgørende betydning. Indholdet i *Akrich*, hvorefter der måtte kunne kræves et forudgående lovligt ophold ændres helt radikalt: ”*Hvis unionsborgerne i forbindelse hermed, som det er blevet understreget i denne doms præmis 56, ikke havde ret til at leve et normalt familieliv i værtsmedlemsstaten, ville udøvelsen af de friheder, som de er sikret i henhold til traktaten, være alvorligt hindret*”<sup>79</sup>.

Domstolens tolkning af retten til et familieliv er væsensforskellig fra den gængse tolkning ved EMD af retten til familieliv jf. EMRK art 8. Ved EMD tages udgangspunkt i det folkeretlige princip om at enhver stat har ret til at regulere fremmedes adgang til landet. Familien har derfor ikke ret til familieliv i hvilken som helst stat, de måtte finde opportunt, men staten har pligt til at foretage en afvejning af respekten for familielivet i forhold til om et afslag på tilladelse dels forfølger et legitimt mål, og hvorvidt det er nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD tillader en ”margin of appreciation”, hvorefter staterne har en vid margin for hvilke reguleringer, der er nødvendige i et samfund.

<sup>73</sup> Se *ovf.* note 28

<sup>74</sup> Se f. eks. *Singh*, pr. 22

<sup>75</sup> C-127/08, *Metock*, afsagt d. 25/7-08

<sup>76</sup> Direktivet var i Danmark implementeret som bekendtgørelse nr. 300 af 29. april 2006. Den danske bekendtgørelse indeholdt ligeledes krav om forudgående lovligt ophold for TLS i et andet EU/EØS land. Dommen afstedkom flere ændringer i EU-Opholdsbekendtgørelsen, samt en tilpasning af praksis. (US-Meddelelse af 2/10-08)

<sup>77</sup> *Metock*, *ovf.* note 75, pr. 54

<sup>78</sup> *Ibid.*, pr. 56 henvises til *Carpenter*, pr. 38. I *Carpenter*, pr. 41ff uddybes respekten for familielivet jf. EMRK art. 8, som en grundrettighed, der er beskyttet af EU-retten.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pr. 64

Det nok afgørende element i vægtskålen til fordel for statens regulering er, hvis familielivet lige så vel kan videreføres i et andet land.<sup>80</sup>

Domstolen finder at en tvungen flytning af hensyn til familiens enhed vil være en hindring for det indre markeds mål om økonomisk frihed, ligesom det ville være en hindring for unionsborgerens ret til at bevæge og opholde sig frit inden for unionen. Dermed videreudvikles Domstolens ”EMRK-praksis” fra en afvejning af legitime hensyn jf. *Carpenter* pr. 43 til en mere generel grundrettighed, som unionsborgeren opnår, når han omfattes af EU-retten. Altså ligestiller Domstolen de frie bevægelsesrettigheder med rettighederne efter EMRK art. 8, så familiens enhed skal sikres i medlemsstaterne, hvis alternativet ellers var, at man ikke kunne nyde sine rettigheder efter traktaten. (Hvilket unionsborgeren selv sagt ikke kan, hvis han måtte rejse til et tredjeland for at sikre familiens enhed). Rettighederne efter EMRK er her konkret knyttet til TEUF’s frie økonomiske bevægeligheder – og ikke TEUF art. 20 og 21.

Samtidig understreges formålet med 2004/38 at ”styrke *unionsborgerens ret til fri bevægelighed og ophold*”<sup>81</sup>. Dermed lægger Domstolen vægt på unionsborgerens ret til fri bevægelighed – uden at sondre mellem de økonomiske og de ikke-økonomiske friheder.

Den irske og de øvrige regeringer, der har afgivet indlæg i sagen gør gældende, at et medhold til *Metock* m. fl. vil resultere i en uberettiget omvendt diskrimination.<sup>82</sup> Desværre benytter Domstolen ikke muligheden for at adressere dette problem, men konkluderer, som det er sket i tidligere sager, at traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og de sekundære retsakter, der er udstedt til gennemførelsen deraf, ikke finder anvendelse på aktiviteter, der ikke har tilknytning til EU-retten. Det er derfor helt op til medlemsstaten at iværksætte tiltag til imødegåelse af evt. omvendt diskrimination, hvis staten vil sikre sine egne ikke-EU-retsomfattede borgere en lige så god retsstilling, som borgere, der er omfattet af EU-retten.

#### 2.4.8 Zambrano<sup>83</sup>

At dømme efter omfanget af en del retsteoretikers<sup>84</sup> skriftlige aktiviteter under *Zambranos* verseren ved Domstolen, var afgørelsen på *Zambrano* ventet med spænding. Dels fordi man håbede at kunne få afgjort indhold og rækkevidde af TEUF art. 20 og art. 21 vedr. unionsborgerskab, og dels fordi dommen også kunne imødegå kritikken af problemet med den stigende omvendte diskrimination, hvis Domstolen fandt anledning

<sup>80</sup> EMD, *Boutif vs. Schweiz*, 2.8.2001, pr. 39, 41, 46 og 52

<sup>81</sup> *Metock*, *ovf.* note 75, pr. 59 – min fremhævning

<sup>82</sup> *Ibid.*, pr. 76ff

<sup>83</sup> C-34/09, *Zambrano*, afsagt d. 8/3-11

<sup>84</sup> Se f. eks. A. Hinarejos, "Extending Citizenship and the Scope of EU law", *The Cambridge Law Journal*, nr. 2, og A. Tryfonidou, "Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizens' Europe", *Legal Issues of Economic Integration*,

til at sikre visse grundlæggende rettigheders ensartethed uanset nationalt statsborgerskab – og alene i kraft af unionsborgerskabet.

Zambrano og hustru var colombianske statsborgere, bosat i Belgien. Her forøgedes familien yderligere med 2 børn. Disse børn blev pga. særlig belgisk lovgivning – og familiens manglende vilje til at lade børnene registrere ved de diplomatiske colombianske myndigheder i Belgien, som foreskrevet i Colombiansk lovgivning, så de kunne opnå colombiansk statsborgerskab, tildelt belgisk statsborgerskab.<sup>85</sup>

Da de belgiske myndigheder forlangte udsendelse af Zambrano, forsøgte han i en ankesag at støtte ret på forbuddet mod diskrimination, fordi den belgiske lovgivning, gennem et princip om lighed for loven, skulle beskytte mod omvendt diskrimination.<sup>86</sup> Samtidig påberåbte han sig TEUF art. 20 om unionsborgerskab og mente at hans ret til ophold er afledet af sine (unionsborger-) børns ret til ophold i Belgien ud fra principperne i *Zhu og Chen*.

Den eneste reelle forskel mellem de to sager, er at Zhu, som barn med irsk statsborgerskab til en TLS, havde rejst fra Nordirland til Wales (begge områder er som bekendt en del af Storbritannien), og de to Zambrano-børn Diego og Jessica er født som belgiere i Belgien, og har ikke på noget tidspunkt rejst uden for nationalstatens grænser.<sup>87</sup>

Ikke overraskende mener både den belgiske stat og alle indlægsgivende stater, at alene fordi der ikke er et grænseoverskridende element, falder sagen helt uden for Domstolens kompetence. Et nøglespørgsmål er derfor hvorvidt børnenes unionsborgerskab i sig selv er nok til at bringe sagen inden for EU-retten.<sup>88</sup>

GA Sharpston bibringer i sit forslag til afgørelse nogle spændende og kontroversielle betragtninger på området. Først skal spørgsmålet om det rent interne anliggende adresseres. I pr. 93-97 bringer hun Domstolens tidligere praksis i spil med sagerne *Zhu og Chen* og *Rotmann*<sup>89</sup>. I sidstnævnte mener hun ikke, at der er tale om et grænseoverskridende element efter Rottmanns naturalisation, men alene et rent tysk anliggende. Alligevel finder Domstolen, med udgangspunkt i unionsborgerens grundlæggende rettigheder jf. TEUF art 18 og 20, at sagen falder inden for Domstolens kompetence, fordi

<sup>85</sup> *Zambrano*, ovf. note 83, pr. 19 og pr. 23.

<sup>86</sup> *Ibid.*, pr. 13 og pr. 35

<sup>87</sup> *Forslag til Zambrano*, ovf. note 39, pr. 95-97, 103-104 m. fl

<sup>88</sup> *Ibid.*, pr. 91

<sup>89</sup> C-135/08, *Rottmann*, afsagt d. 2/3-10, hvor en østrigsk statsborger har begået bedrageri, og under efterforskningen og før endelig strafforfølgelse, flytter han til Tyskland, hvor han søger og opnår tysk statsborgerskab. Naturalisationen medfører tab af hans østrigske statsborgerskab. Under naturalisationssagen oplyser han svingagtigt ikke om den pågående efterforskning af det strafbare forhold i Østrig, og Tyskland ønsker derefter at tilbagekalde statsborgerskabet, da de senere bliver opmærksomme på forholdet. Domstolen finder i pr. 44 trods staternes og kommissionens argumentation, at sagen er inden for fællesskabsretten med baggrund i tidligere sager – bl.a. *Baumbast og R* og *Zhu Chen*, idet enhver borger kan påberåbe sig retten jf. TEUF art. 18. Samtidig pointeres at "[unionsborgerskabet] tilsigter at udgøre den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere"

”domstolen vælger at se bort fra Rottmanns tidligere udøvelse af sin ret til fri bevægelighed og rettede blikket mod fremtiden i stedet for fortiden”.<sup>90</sup> Derfor drager GA Sharpston parallel til Zambrano-børnene, som hun mener, står i samme risiko for ”fortabelse af den status der tildeles ved deres unionsborgerskab [...] Heraf følger [...] at børnenes situation efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten”<sup>91</sup>. Domstolen følger GA Sharpstons forslag på dette felt til punkt og prikke jf. dommens pr. 41, og slår hurtigt en krølle på hele sagen ved i dommens pr. 42 at konstatere at ”på den baggrund er artikel 20 TEUF til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere”. Dette er efterfølgende blevet betegnet som Zambrano-doktrinen. Herefter er der blot at konstatere, at hvis ikke hr. Zambrano får opholdsret – som i *Zhu og Chen* – fratages børnene reelt muligheden for at nyde deres rettigheder i henhold til EU-retten.

GA Sharpston forsøger uden held at få Domstolen til samtidig at acceptere at TEUF artikel 21 indeholder en særskilt EU-retlig ret til ophold i medlemsstaterne (inkl. borge-rens nationalmedlemsstat), og ikke ”blot” en ret til først at færdes for derefter at opholde sig i medlemsstaterne.

Sagen indeholdt også et spørgsmål, om hvorvidt TEUF art. 18 kan påberåbes i tilfælde af omvendt diskrimination som følge af samspillet med EU-retten – konkret om samspillet ml. unionsborgerskabet jf. TEUF art. 20 og forbuddet mod diskrimination jf. TEUF 18. Domstolen forholder sig ikke til spørgsmålet, da den allerede ved første spørgsmål jf. ovenstående, når sin konklusion.

*Zambrano* bryder afgørende med nødvendigheden af at et grænseoverskridende element skal være til stede, idet der alene støttes ret på TEUF art. 20. Selvom dommen er banebrydende, ligger der implicit en begrænsning i rækkevidden af de præjudicielle anvendelsesmuligheder. Først og fremmest kan princippet i dommen nok kun anvendes hvor TLS forsørger mindreårige unionsborgere (fordi, de nok er de eneste, der kan stå i sådan et afhængighedsforhold til deres familiemedlem, at de nødvendigvis må følge deres familie ud af EU). Sandsynligheden for at 2 TLS kan få tildelt deres nyfødte barn statsborgerskab i et medlemsland må også siges efterhånden at være udsøgt efter både *Zhu og Chen* og *Zambrano*, hvor medlemsstaterne har ”lukket hullerne” i deres lovgivning.<sup>92</sup> Der er dog uklare og interessante spørgsmål vedr. rækkevidden af dommen. Bl.a. i familiesammenføringsager med børn, vil man kunne forestille sig situationer

---

<sup>90</sup> Forslag til *Zambrano*, ovf. note 39, pr. 94

<sup>91</sup> *Ibid.*, pr. 95

<sup>92</sup> I forlængelse af sagen *Zhu og Chen*, ændredes irsk lovgivning, så det ikke længere er muligt at få statsborgerskab ved blot fødsel på irsk jord. Ligeledes i forlængelse af *Zambrano* er belgisk lovgivning ændret, så statsborgerskab heller ikke her kan tildeles, med mindre man har gjort alt hvad der stod i ens magt (i modsætning til *Zambrano*) og udtømt alle andre muligheder for at få statsborgerskab i andet land.

med en dansk statsborger, der her i landet får barn med en TLS, og barnet opnår dansk statsborgerskab. Hvis den danske statsborger dør, eller bliver ude af stand til at forsørge barnet, eller måske "blot" ikke ønsker forældremyndighed over barnet, eller ikke ønsker at have noget med barnet at gøre, vil barnet og den anden forælder stå i en *Zambrano*-lignende situation.

Mange frygtede at afgørelsen ville være endnu et skridt væk fra nationalstaternes mulighed for at regulere immigrationsområdet, samtidig med at den var alt for uklar.<sup>93</sup> Domstolen skulle ikke bruge lang tid på at komme med en afgørelse, der klarere definerer grænserne for anvendelsesmuligheden jf. *Zambrano*-doktrinen.

#### 2.4.9 McCarthy<sup>94</sup>

I en næsten sideløbende sag til *Zambrano* skulle Domstolen tage stilling til hvorvidt den britiske statsborger Shirley McCarthy alene i kraft af sit dobbelte statsborgerskab – hendes mor var irsk, og derfor var hun også i besiddelse af irsk statsborgerskab – kunne blive omfattet af EU-retten, selvom hun aldrig havde opholdt sig udenfor Storbritannien. Hun havde giftet sig med en jamaicansk statsborger, og påtænkte, via 2004/38, at sikre sin mand opholdsret i henhold til direktivet, da det er et væsentligt mere gunstigt regelsæt, end det regelsæt, der i øvrigt gælder for britiske statsborgere.<sup>95</sup> Hvis hun ikke kunne få medhold jf. 2004/38, argumenterede hun for ret på baggrund af TEUF art. 21.

Sagen berører flere af de samme punkter som *Zambrano*, og konklusionen – om end med stik modsat resultat af *Zambrano* – bruger samme vending blot med negation: at TEUF art. 21 *ikke* finder anvendelse på en unionsborger, så længe det *ikke* medfører "*at borgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved statussen som unionsborger*"<sup>96</sup>. Før denne konklusion konstaterer Domstolen at 2004/38 "*ikke finder anvendelse for en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed*"<sup>97</sup>, og forholdet at hun har statsborgerskab i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten, betyder ikke i sig selv, at hun har benyttet sig af sin ret til fri bevægelighed. Da hun heller ikke er hverken arbejdstager eller selvforsørgende i direktivets forstand ville hun alene af de grunde falde udenfor direktivets anvendelsesområde. Da retten til sammenføring efter 2004/38, er en ret for unionsborgeren, har hendes mand naturligvis ingen ret afledt af hendes ret, når hun ingen ret har.

<sup>93</sup> Hinarejos, *ovf.* note 84, p. 312

<sup>94</sup> C-434/09, *McCarthy*, afsagt d. 5/5-11

<sup>95</sup> *Ibid.*, pr. 23

<sup>96</sup> *Ibid.*, pr. 57

<sup>97</sup> *Ibid.*, pr. 43



GA Kokott<sup>98</sup> mener ikke at TEUF art. 21 indeholder en selvstændig ret til ophold i nationalmedlemsstaten. Hun er derfor i bevidst modsætning til sin kollega GA Sharpston på dette punkt,<sup>99</sup> og nok også i modsætning til *Baumbast og R* jf. *ovf.* note 49.

Domstolen glider af på den problemstilling ved i pr. 29 at henvise til medlemsstaternes forpligtelse til at beskytte egne statsborgeres ret til indrejse og ophold på sit område. Domstolen forholder sig alligevel til de grundrettigheder, som tilkommer unionsborgere – også selvom de ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed jf. pr. 48, men som nævnt ovenfor kan EU-retten kun komme i spil, hvis unionsborgeren reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i rettighederne jf. *Zambrano*-doktrinen.

Domstolen finder i denne sag ikke anledning til bringe retten til familieliv på banen, herunder særligt EMRK art. 8 og Chartrets artikel 7 og artikel 33.<sup>100</sup> Man kan derfor nok med dommen se en bevidst begrænsning i rækkevidden for Chartret, så det kun finder anvendelse, når unionsborgeren på anden vis er omfattet af EU-retten, i modsætning til den mere progressive GA Sharpstons betragtninger om en mere grundlæggende beskyttelse af rettigheder udsprunget af unionsborgerskabet.<sup>101</sup>

#### 2.4.10 Dereci m. fl.<sup>102</sup>

I kølvandet på og med tydelig inspiration i mulighederne for familiesammenføring efter *Zambrano*, blev der rejst en del sager i Østrig med næsten samme omstændigheder, hvorefter TLS, der tidligere er rejst til og opholder sig i Østrig - nogle lovligt og andre ulovligt - og på baggrund af ægteskab og/eller anden slægtskab med østrigske statsborgere, der alle *ikke* har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, søgte om opholdsret efter EU-retten. De søgte både med baggrund i Direktiv 2003/86, 2004/38 og – naturligvis – i traktatens bestemmelser om unionsborgerskab.

Da Direktiv 2003/86 ikke finder anvendelse for unionsborgeres familiesammenføring jf. art. 3., stk. 1, finder direktivet ikke anvendelse – heller ikke selvom direktivet i forarbejderne var planlagt til også at gælde for ikke-vandrende unionsborgere, for at i det mindste stille ikke-vandrende nationalstatsborgere lige med TLS.<sup>103</sup>

<sup>98</sup> GA Kokotts forslag til afgørelse af *McCarthy*, fremsat 25/11-10, pr. 31

<sup>99</sup> *Ibid.*, pr. 31 med fodnote 26. GA Sharpstons forslag offentliggjordes 30/9-10, og Kokotts fremsattes den 25/11-10 – altså et par måneder senere end Sharpstons.

<sup>100</sup> *Forslag til McCarthy*, *ovf.* note 98, pr. 59-60 gør GA Kokott dog opmærksom på at *McCarthy*'s ret til familieliv kan være beskyttet af EMRK art. 8, men at dette alene var en vurdering påhvillende Storbritannien som kontraherende part til EMRK.

<sup>101</sup> *Forslag til Zambrano*, *ovf.* note 39, pr. 151-170

<sup>102</sup> C-256/11, *Dereci*, afsagt d. 15/11-11

<sup>103</sup> C. Berneri, "Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-country Nationals: Some Suggestions...", *Eur.J.Migr.Law*, nr. 2, p. 269

Denne indbefatning blev udeladt i den endelige lovprocedure, i øvrigt bl.a. med Danmarks mellemkomst, på trods af at Danmark pga. rets- og sikkerhedsforbeholdet er undtaget fra at implementere direktivet.<sup>104</sup>

2004/38 kunne heller ikke anvendes, fordi ”i henhold til en ordlyds, formåls- og systematisk fortolkning af denne bestemmelse er en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ikke omfattet af begrebet ’berettiget person’ som omhandlet i artikel 3, stk. 1”<sup>105</sup>, hvilket er helt i tråd med argumenterne i *McCarthy*, pr. 31 og 39. Og TLS kan naturligvis heller ikke her opnå ret, afladet af en ikke-etableret ret.

Tilbage står muligheden for at opnå ret til ophold på baggrund af traktatens regler om unionsborgerskab. Domstolen benytter sig af muligheden for at præcisere *Zambrano* særlige omstændigheder, hvor en evt. afvisning af opholdsret til *Zambrano*, de facto ville fratage *Zambrano*-børnene deres rettigheder i henhold til EU-retten, da familien givetvis var henvist til at rejse uden for Unionen for at være i stand til tage vare på børnene. I *Dereci* pr. 68 fastslås det, at trods det ønskværdige i af økonomiske eller familiemæssige årsager at bevare familiens enhed, ”ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at anse det for nødvendigt at unionsborgeren nødsages til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke meddeles”.

Domstolen er her mere på linje med praksis ved EMD, hvorefter retten til familieliv, ikke er en ret, der nødvendigvis skal udfoldes i et bestemt land. Det må dog alt andet lige betyde, at de nationale myndigheder skal foretage en prøvelse af hvorvidt unionsborgeren ”bliver nødsaget” til at forlade unionen, før man accepterer restriktionen, hvilket bliver tydeliggjort i nedenstående *O. og S.*, pr. 49.

Med nærværende doms reference til *Zambrano*, skulle man mene at en sådan prøvelse fandt sted der – men det virker blot som om, at det bliver *antaget*,<sup>106</sup> at *Zambrano*-familien, uden den tildelte opholdsret, måtte se sig nødsaget til at forlade Unionen. Samtidig klinger det lidt skingert, at det ikke umiddelbart tillægges betydning at *Dereci* har 2 mindreårige børn med unionsborgerskab. Specielt taget bestemmelsen i Chartrets art. 24 stk. 3 i betragtning, hvorefter ”ethvert barn har ret til regelmæssig at have personlig forbindelse og direkte kontakt med **begge** sine forældre, med mindre det er i modstrid med dets interesser” (Min fremhævning), men det er i fin tråd med *Zambrano* og *McCarthy*,<sup>107</sup> så længe man antager at kerneværdien af rettighederne i henhold til unionsborgerskabet *alene* er retten til at færdes og opholde sig på unionens område og ikke er kædet sammen med rettigheder jf. Chartret eller EMRK.

<sup>104</sup> H. Wray, "A Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe", *ibid.*, p. 220

<sup>105</sup> *Dereci*, *ovf.* note 102, pr. 54

<sup>106</sup> *Forslag til Zambrano*, *ovf.* note 39, pr. 87

<sup>107</sup> *GA Mengozzis forslag til afgørelse af Dereci*, fremsat d. 29/9-11, pr. 37

Chartret<sup>108</sup>, jf. art. 51 stk. 1., er kun rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, og jf. TEUF art. 2 udvider Chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer.<sup>109</sup> GA Mengozzi problematiserer dog den herved fastlagte retsorden, idet det giver et åbenlyst paradoks, at fru Dereci, som unionsborger med sine børn, ”er tvunget til” f. eks. at levere tjenesteydelser til Tyskland eller at bosætte sig der en kort periode (uden krav om økonomisk aktivitet), for efterfølgende at vende tilbage til Østrig, for at være omfattet af EU-retten, og derefter - eller under ophold i Tyskland - med al sandsynlighed kan opnå opholdsret til sin mand.<sup>110</sup> Zambrano, som TLS, har retten uden at skulle foretage nogen grænseoverskridende aktivitet. Man kunne i *Zambrano* have insisteret på at familien skulle have taget ophold i en anden medlemsstat, for så ville der ikke være tvivl om familiens opholdsret jf. f. eks. *Zhu og Chen*. Det kan tolkes som en indstilling til at vægte grundrettighederne højere, end krav om mere eller mindre vilkårlig og formalistisk perifer grænseoverskridende aktivitet.

De nationale myndigheder må være forpligtet til at foretage en vurdering, om hvorvidt, som i tilfældet fru Dereci, den tilbageblivende unionsborger, både på kort og på lang sigt, er i stand til som enlig at forsøge sine børn uden TLS-ægtefællen. For hvis den enlige forsørger ikke kan eller vil forsørge sine børn, må situationen være lig *Zambrano*.<sup>111</sup>

Tryfonidou mener at Domstolen i *Dereci* tolker væsentligt mere indskrænkende, om hvad der er indholdet i den effektive nydelse af *kerneindholdet* i de rettigheder, der følger unionsborgerskabet, end hvad der rettelig kan udledes af *Zambrano*.<sup>112</sup> Der må alt andet lige ligge en ret til andet og mere end blot at opholde sig i unionen ”*but also, all the further 'ingredients' which are necessary for allowing the genuine enjoyment of this right, such as the ability to live and reside in a State with close members of your family*”.<sup>113</sup> Hun følger op med et ræsonnement, hvorefter hun antager, at hvis McCarthy og de voksne i *Dereci* ikke opnår opholdsret, vil de rejse ud af landet, og sandsynligvis ud af unionen, og dermed er unionsborgerne de facto frataget deres rettigheder jf. princippet i *Zambrano*.

---

<sup>108</sup> Se mere i afsnit 3.5.2

<sup>109</sup> *Dereci*, ovf. note 102, pr. 71

<sup>110</sup> *Forslag til Dereci*, ovf. note 107, pr. 43-45

<sup>111</sup> Interessant er det også, at GA Mengozzi i sit forslags pr. 47, meget direkte vurderer, at det er usandsynligt, at fru Dereci – uden arbejde eller anden indkomst (som det altså ikke var tilfældet konkret med fru Dereci, som var selvforsørgende) – dels kan tage vare på sine børn – men samtidig heller ikke – på grund af hendes familiemæssige og økonomiske situation - er i stand til at tage varigt ophold i en anden medlemsstat. Det må her underforstås, at det ville være det, enhver anden unionsborger i en tilsvarende situation ville gøre for at bringe sig inden for EU-regimet. Hvilket naturligvis må vække bekymring, at ikke blot er der tale om omvendt diskrimination, der er også alvorlig risiko for social/økonomisk diskrimination! GA Mengozzi erkender i pr. 49, at retstilstanden ikke er tilfredsstillende.

<sup>112</sup> A. Tryfonidou, "Redefining the outer boundaries of EU law: the Zambrano, McCarthy and Dereci trilogy", *European Public Law*, nr. 3, p. 515

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 515

En logisk og sympatisk indvending, men en indvending, som Domstolen netop har forholdt sig til, idet der bl.a. i *Dereci m. fl.* som nævnt ovenfor jo henvises til chartrets art. 51 og TEUF art. 2<sup>114</sup>, hvorefter videre hensyn, så som de grundlæggende rettigheder jf. chartret og EMRK, ikke finder anvendelse i EU-retten, så længe forholdet ikke er reguleret af EU-retten – og den vurdering af hvorvidt der er risiko for at unionsborgeren mister sine rettigheder efter TEUF art. 20 og art. 21, er en vurdering, der skal foretages af de lokale myndigheder – og noget cirkulært – med en inddragelse af de faktiske omstændigheder holdt op imod grundrettighederne i Chartret og EMRK.

I *Zambrano* anså Domstolen det for *nødvendigt* af hensyn til børnenes grundlæggende rettigheder, at forældrene fik opholdsret. Denne *nødvendighed* bunder i forældrenes forsørgelse af deres børn<sup>115</sup>. Altså uden forældre – ingen forsørgelse. Man kan teoretisk, om end hjertekoldt, godt forestille sig den situation, at forældrene rejser ud af landet og efterlader unionsbørnene tilbage i Belgien uden forsørgelse. I det tilfælde ville enhver medlemsstat iværksætte tiltag til forsørgelse af børnene. Derfor virker argumentet om *nødvendighed* kun, hvis man samtidig fortolker yderligere værdier eller rettigheder for unionsborgerne ind – altså rettigheder lig EMRK art 8 og Chartrets art. 24. Som nævnt i *Zhu og Chen* krævedes jf. sekundære retsakter afhængighed af unionsborgeren. Denne afhængighed var både følelsesmæssig og økonomisk – altså med samme rationale.

Derfor virker hverken *Dereci* eller *McCarthy* stringente med *Zambrano*, da de alle i sidste instans bygger på de grundlæggende rettigheder efter EMRK i forhold til at være omfattet af EU-retten. Men som nævnt er det efter *Dereci* i praksis tilsyneladende blot et spørgsmål om hvor fortolkningen af nødvendigheden skal foregå – den skal ske med baggrund i EU-retten.

#### 2.4.11 Sagen O. og S. – og sagen L.<sup>116</sup>

I de to sammenlagte sager med ægteparrene O. og S. og L. og M er problemstillingen fra *Dereci* og *Zambrano* yderligere accentueret. I begge sager, var der tale om en TLS, der pga. tidligere ægteskab og barn med finsk statsborger, havde opnået tidsubegrænset opholdsret i Finland. De fælles børn havde finsk statsborgerskab, og i begge sager havde moderen – en TLS – fået tildelt fuld forældremyndighed over barnet. Under efterfølgende ægteskab med en TLS, forøges begge familier med fælles barn med tredjelandsstatsborgerskab. Begge nytilkomne TLS anmodede om opholdsret efter EU-retten.

Som i *Dereci* afvises det, at 2004/38 kan finde anvendelse, da unionsborgerne (børnene til TLS) ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> *Dereci*, ovf. note 102, pr. 71

<sup>115</sup> *Zambrano*, ovf. note 83 pr. 44

<sup>116</sup> Forenede sager C-356/11 og C-357/11, *O. og S. og L.*, afsagt d. 6/12-12

<sup>117</sup> *Ibid.*, pr. 41, alene med begrundelse i den manglende bevægelighed for unionsborgeren, og ikke i det manglende biologiske slægtsskab ml. stedfaren og unionsborger-barnet, som flere af de indlægsgivende

Om en ret kan udledes af TEUF art. 20, gentager Domstolen, at sagen ikke kan afvises som værende et rent internt anliggende, blot fordi, der ikke er et grænseoverskridende element, men at de nationale myndigheder skal sikre, at unionsborgeren ikke reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet jf. *Zambrano*.<sup>118</sup> I modsætning til *Zambrano*, har unionsborgerens mødre tidsubegrænset opholdsret, hvis status ikke ændres ved afslag på opholdsret for stedfædre. Stedfædre har heller ikke (endnu) bidraget til familiernes underhold. Og ligesom i *Dereci* fastslås det, at selvom det måtte være ønskværdigt af familiemæssige og økonomiske årsager, at begge ægtefæller forblev sammen i medlemsstaten, kan det forhold ikke alene gøre, at unionsborgeren fratages sine rettigheder efter TEUF art. 20.<sup>119</sup>

Domstolen pålægger de nationale myndigheder en pligt til prøvelse, som kun de har mulighed for, med inddragelse af alle tilgængelige faktuelle oplysninger i sagen, for at sikre, at unionsborgeren reelt ikke fratages sine rettigheder, fordi han ”bliver tvunget” til at forlade Unionens område.<sup>120</sup>

Særligt præciseres, at det primært er unionsborgerens *følelsesmæssige og økonomiske afhængighed* af den TLS, hvis opholdsret påtænkes nægtet, der skal vurderes.<sup>121</sup> Domstolen giver som hjælp til fortolkning, GA Bots *forslag til O. og S.* pr. 44 hvorefter unionsborgeren pga. fuldstændig afhængighed af TLS til sikring af sit underhold, er tvunget til at følge den berørte person helt ud af Unionen. Selvom det virker som en stadfæstelse af en snæver forståelse af kerneindholdet i grundrettighederne, lægger Domstolen fast at hvis blot rettighederne bliver *bragt i fare*, er det et forhold for EU-retten.<sup>122</sup>

Med dommen synes retspraksis vedr. TEUF art. 20 i kølvandet på *Zambrano* og de følgende sager at være, at det påhviler medlemsstaterne at efterprøve hvorvidt en restriktion har den virkning, at den reelt fratager unionsborgeren muligheden for at udøve sine rettigheder efter TEUF, ved at tvinge, enten direkte, som i *Rottmann*, eller indirekte, ved et fuldstændigt afhængighedsforhold til en forsørger, der nægtes ophold, unionsborgeren ud af Unionens område. Men Domstolen er mere end uklar på indholdet af prøvelsen af hvad det vil sige at være i fuldstændig afhængighed.

I dommens spørgsmål om afledet ret til ophold jf. direktiv 2003/86, præciserer Domstolen - trods ordlyden i direktivets art. 7, hvorefter opholdsret kan nægtes, hvis referencepersonen ikke råder over tilstrækkelige midler til forsørgelse af sig selv og den sammenførte - at ”artikel 7 ikke kan fortolkes eller anvendes således, at denne anvendelse til-

---

stater ellers anførte skulle være i modstrid med begrebet kernefamilie – hvilket i pr. 55 konstateres ”ikke [er] i modstrid med Domstolens praksis”.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pr. 43

<sup>119</sup> *Ibid.*, pr. 52

<sup>120</sup> *Ibid.*, pr. 49ff

<sup>121</sup> *Ibid.*, pr. 56

<sup>122</sup> *Ibid.*, pr. 53, sidst

sidesætter grundlæggende rettigheder, som er fastslået i de nævnte bestemmelser i chartret”.<sup>123</sup> Det er en naturlig følge af at den sekundære lovgivning er underlagt og skal fortolkes i overensstemmelse med den primære lovgivning. Derfor skal familie-sammenføring med baggrund i 2003/86 naturligt ses i lyset af de relevante bestemmelser i Chartret, bl.a. art. 7 og art. 24, og Domstolen afslutter med ”at [de kompetente nationale myndigheder skal] foretage en afbalanceret og rimelig bedømmelse af alle de involverede interesser og herved navnlig at tillægge de berørte børns interesser vægt”.<sup>124</sup>

Selvom 2003/86 ikke er gældende i Danmark, må dette forhold om fortolkning i lyset af Chartret så meget desto mere gælde for unionsborgere og deres familiemedlemmer jf. 2004/38 ud fra den betragtning at unionsborgere minimum bør have samme ret, som TLS – ellers gør EU i sig selv skyldig i omvendt diskrimination.

#### 2.4.12 Sagen O.<sup>125</sup> – og sagen S. og G.<sup>126</sup>

I en lille buket af sager rejst i Holland, bliver rækkevidden af 2004/38 og TEUF art. 21 endnu engang prøvet – og der kommer en ny fortolkning af unionsborgernes rettigheder efter TEUF art. 45 om arbejdskraftens frie bevægelighed.

I første sag har den hollandske statsborger fru O. indgået ægteskab med sin TLS-ægtefælle hr. O. Hr. O. opholder sig derefter i Spanien, og i den periode opholdt fru O. sig sammenlagt 2 måneder i Spanien sammen med sin mand. Efter 3 år slutter hr. O. sig til sin kone i Holland. Parret ønskede med udgangspunkt i EU-retten opholdsret til hr. O.

I forhold til 2004/38 konkluderes det, at de berettigede personer i henhold til direktivet er unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en *anden* medlemsstat end deres nationalmedlemsstat.<sup>127</sup> Det fastlægges, at det tilsigtede mål med 2004/38 udelukkende er at regulere betingelserne for en unionsborgers indrejse og ophold i andre medlemsstater end deres egen. Derfor kan der ikke afledes nogen ret til hr. O. i Holland jf. 2004/38.<sup>128</sup>

Domstolen foretager en prøvelse af om der er ret til ophold efter TEUF art. 21. Med afsæt i *Singh* og *Eind*, er der statueret en ret for vandrende arbejdstagere, der har boet og arbejdet i henholdsvis 2 år og 6 måneder i et værtsland, til at opnå ret i nationalmedlemsstaten til ophold for TLS familiemedlemmer. Denne ret har sit udspring i afskrækkelsesprincippet, hvorefter unionsborgeren kunne tænkes ikke at ”turde” ville udfolde

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, pr. 77

<sup>124</sup> *Ibid.*, pr. 81

<sup>125</sup> C-456/12, *O.*, afsagt d. 12/03-14 – samtidig med C-457/12 og med samme dommersammensætning.

<sup>126</sup> C-457/12, *S. og G.*, afsagt d. 12/3-14

<sup>127</sup> *O.*, *ovf.* note 125, pr. 37flg

<sup>128</sup> *Ibid.*, pr. 42

sine rettigheder i henhold til traktaten, hvis ikke han var stillet mindst lige så gunstigt ved sin tilbagevenden til hjemlandet.

Domstolen fastslår at retten jf. TEUF art. 45, også er gældende for den grundlæggende ret til at færdes og opholde sig i medlemsstaterne jf. TEUF art. 21.<sup>129</sup> Betingelserne for at unionsborgeren kan gøre retten efter TEUF art. 21 gældende, "[bør principielt] ikke være strengere end dem, som er fastsat i direktiv 2004/38 for at indrømme en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat, end den, hvor den pågældende er statsborger, en sådan opholdsret".<sup>130</sup> Derfor, finder Domstolen, skal 2004/38 finde analog anvendelse i denne type sager. Princippet skal dog kun finde anvendelse i de situationer, hvor der er en potentiel risiko for afskrækkelse af unionsborgeren fra at udnytte sine rettigheder efter EU-retten. Det situation opstår, hvis man, analogt med direktivets art. 7. stk. 1, har taget, eller har til hensigt at tage, reelt ophold i en anden medlemsstat i over 3 måneder, så man reelt har kunnet sætte sig i stand til at indstifte eller konsolidere et familieliv i den medlemsstat.

I forlængelse deraf gives udtryk for at ophold under 3 mdr. jf. direktivets art. 6 stk. 1., ikke er gunstigt for at opbygge eller konsolidere familielivet, og det har derfor ingen afskrækkende virkning, hvis opholdsret til familiemedlemmet ved tilbagevenden til nationalmedlemsstaten nægtes.<sup>131</sup>

Da 2004/38 bruges analogt på tilbagevendende unionsborgere, er det ikke uinteressant at vide, om det er unionsborgerens status i værtsmedlemsstaten eller den status som han har ved tilbagevenden til nationalmedlemsstaten. Meget taler for at det må være den status, der gælder ved tilbagekomsten – af flere forskellige årsager. Dels har Domstolen ved flere tidligere lejligheder "fastslået, at tredje betragtning til Opholdsdirektivet, hvorefter dette instrument sigter til at »forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold« indebærer, at Opholdsdirektivet ikke skal medføre færre rettigheder end iht. de tidligere bestående instrumenter"<sup>132</sup>, og dels giver GA Sharpston jf. Singh og Metock udtryk for at "det har ingen betydning, hvilken ret en unionsborger rent faktisk nød. Efter den første flytning er rettighederne ifølge EU-retten nemlig fulgt med unionsborgeren og gælder stadig for den pågældende, efter at han er vendt tilbage til hjemlandet"<sup>133</sup>. Bestemt et udtryk for at når man er omfattet af EU-retten, har man nogle grundlæggende og ensartede rettigheder som unionsborger. I den parallelle sag S. og G. var S. en ukrainsk statsborger, som mente sig i ret til at have ophold hos sin hollandske svigersøn, hvor hun passede sit barnebarn. S's svigersøn, unionsborgeren, er

<sup>129</sup> *Ibid.*, pr. 49-50

<sup>130</sup> *Ibid.*, pr. 50

<sup>131</sup> *Ibid.*, pr. 52

<sup>132</sup> Skovgaard-Petersen, *ovf.* note 28, p. 13

<sup>133</sup> GA Sharpstons forslag til afgørelse i O., fremsat d. 12/12-13, pr. 95

lønmotager hos en hollandsk arbejdsgiver, men bruger ca. 30% af sin arbejdstid på at forberede og gennemføre forretningsrejser til Belgien. I den sammenlagte sag G. er G. peruviansk statsborger, gift med en hollandsk mand, og har et fælles barn og et barn fra tidligere, som er tilsluttet familien. G's mand er lønmotager for et belgisk firma, og i den forbindelse rejser han frem og tilbage over grænsen mellem Holland og Belgien hver dag.

Domstolen fastslår, at fortolkningen af TEUF 56 jf. *Carpenter* vedr. tjenesteydelser skal overføres på TEUF art. 45. ”Den effektive virkning af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere kan nemlig kræve, at en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en arbejdstager, som er unionsborger, indrømmes en afledet opholdsret i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger”.<sup>134</sup> Afgørende for om en sådan ret er til stede er, om den er *nødvendig* for at sikre at unionsborgeren kan udøve grundlæggende frihed som er sikret ved TEUF art. 45. Hertil skal der – som i *Carpenter* – vurderes om unionsborgeren vil blive afskrækket af at udøve sine EU-retlige rettigheder, hvis ikke hans TLS-familiemedlem opnår opholdsret. I den konkrete sag er det relevant og ønskværdigt, at fru S. passer sit barnebarn, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå at der foreligger en sådan afskrækkende virkning.

Opsummeret fastslår Domstolen hermed to udvidende områder for EU-retten:

- En unionsborger kan opnå familiesammenføring efter EU-retten i hvilken som helst stat – inkl. nationalmedlemsstaten efter returnering, efter 3 måneders reelt ophold med sit familiemedlem i en værtsstat, under iagttagelse af betingelser jf. 2004/38.
- En unionsborger, der regelmæssigt arbejder i en anden medlemsstat er omfattet af EU-retten og afleder sin ret til en TLS, der i familie med unionsborgeren, hvis det ellers ville afskrække unionsborgeren fra at udøve sin ret til fri bevægelighed efter TEUF art. 45.

#### 2.4.13 Sagen Ogieriakhi<sup>135</sup>

Hr. Ogieriakhi, en nigeriansk statsborger, blev i 1999 gift i Irland med en fransk statsborger, Laetisia. De første par år boede parret sammen på forskellige adresser i Irland, hvorefter Laetisia i 2001 flytter fra sin mand for at flytte sammen med en anden mand. Ogieriakhi flytter ligeledes fra ægteparrets fælles bolig, og sammen med en irsk statsborger, med hvem han får et barn. Først i 2009 bliver parret skilt, og det er ubestridt at Laetisia ikke siden 2002 har haft noget at gøre med at tilvejebringe midler, eller stille bolig til rådighed for Ogieriakhi. I 2004 rejser Laetisia tilbage til Frankrig, og bl.a. af den grund får Ogieriakhi afslag på opholdsret idet han ikke kunne dokumentere at La-

<sup>134</sup> S. og G., *ovf.* note 126 pr. 40

<sup>135</sup> C-244/13, *Ogieriakhi*, afsagt d. 10/7-14



etisia stadig udøvede sine rettigheder i henhold til traktaten. I 2007 bliver Ogieriakhi opsagt fra sin stilling pga. sin manglende opholdsret. Ved et efterfølgende erstatnings-søgsmål mener Ogieriakhi sig omvendt berettiget til tidsubegrænset ophold allerede fra 2004 jf. artikel 16 stk. 2 i 2004/38.

Domstolen lægger fast at dels skal Laetisia have opholdt sig i Irland i mindst 5 år jf. art. 16 stk. 1., og dels skal Ogieriakhi have boet hos hende i den periode jf. art. 16 stk. 2, for at kunne opnå ret efter 2004/38. Ud fra en fortolkning af tidligere retspraksis (C-267/83, *Diatta* og C-40/11, *Iida*) konstateres det, at ægteskabet ikke (formelt) er ophævet, og det faktum, at parterne er flyttet fra hinanden og har dannet nye familier ikke er relevant for vurderingen iht. 2004/38.<sup>136</sup> Ogieriakhi kan derfor ”ikke anses for at have mistet sin status som en unionsborgers ægtefælle, der ledsager eller slutter sig til denne i værtsmedlemsstaten, og som således opfylder betingelserne i nævnte direktivs artikel 7, stk. 2”.<sup>137</sup>

En ordlydsfortolkning af art. 16 stk. 2 kan ikke efterlade tvivl om at parterne i ægteskabet skal bo *sammen*, men Domstolen, vurderer at denne fortolkning er i strid med det overordnede formål med direktivet jf. dets 16. betragtning, som er at sikre TLS retsbeskyttelse under visse omstændigheder på et personligt grundlag mod f. eks. unionsborgers ensidige beslutninger. Domstolen finder desuden heller ikke at ordlydsfortolkningen er i overensstemmelse med de rettigheder, der tildeles TLS efter direktivets art. 13 og 18 i tilfælde af død og skilsmisse fordi TLS i så fald ville kunne få en bedre retsstilling ved skilsmisse og ægtefællens død end blot ved separation.<sup>138</sup>

Dommen bør kunne tages til indtægt for at Domstolen ikke mener at skulle definere hvordan ægtefolk praktiserer deres samliv i respekt for retten til privatliv og familieliv, og ikke mindst, at hovedformålet med 2004/38 ikke blot er at fremme social samhørighed og integration for *unionsborgeren*, men også for *familiemedlemmet* fra tredjeland.<sup>139</sup>

Dommen får nok ikke den store betydning i forhold til retten til permanent ophold efter 5 års ophold, idet TLS i forvejen delvist er sikret ved skilsmisse og evt. ægtefælles død jf. art. 13 og 18, og den danske praksis<sup>140</sup>. Men man kan forvente, at Domstolen i fremtiden vil tolke direktivets bestemmelser med blik på selvstændige rettigheder for TLS – og ikke blot, som i mange af de foregående domme, som en strengt afledet ret til ophold

<sup>136</sup> GA Bots forslag til afgørelse af *Ogieriakhi*, fremsat d. 14/5-14, pr. 46 jf. pr. 42, hvorefter det at kræve, at de to bor sammen, er et indgreb i retten til familieliv jf. art. 7 i Chartret, og så meget desto mere betænkeligt når tilsvarende krav ikke sættes til egne statsborgere.

<sup>137</sup> *Ogieriakhi*, *ovf.* note 135, pr. 39

<sup>138</sup> *Ibid.*, pr. 40-41

<sup>139</sup> Web: EU Law Analysis: Family Reunion for EU Citizens: a separated third country national family member of an EU citizen can acquire permanent residence status, tilgået 12/5/2014

<sup>140</sup> Udlændingestyrelsens notat om tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivet af 18. maj. 2009, som ved opslag på hjemmesiden NyIDanmark.dk, d. 8. december 2014 noteres under revision.

efter unionsborgerens rettigheder. Samtidig må det ligeledes stå klart at medlemsstaterne får om end endnu sværere ved at vurdere om der er tale om et proforma ægteskab, når de nationale myndigheder blot kan stille krav om at TLS ledsager eller slutter sig til unionsborgeren, fordi parret umiddelbart derefter kan arrangere sig som de vil – så længe de er gift.<sup>141</sup>

Så meget desto mere vil denne dom bidrage til risikoen for omvendt diskrimination da dette er i skærende kontrast til de regler for samliv på fælles adresse, der gælder efter Udl. § 9, stk. 1 nr. 1 og Udl. § 9 stk. 27, 2. pkt., jf. stk. 6 og stk. 15, 2. pkt.

## 2.5 De danske myndigheders praksis

Nedenfor fremhæves de i denne fremstilling relevante betingelser som danske myndigheder sætter for at kunne tildele opholdsret til TLS, når den danske referenceperson er omfattet af EU-retten.

### 2.5.1 Reelt og faktisk ophold

For at kunne benytte sig af familiesammenføringsreglerne efter 2004/38, kræves det at unionsborgeren reelt har haft ophold i værtsmedlemsstaten. Praksis i Danmark har hidtil i overensstemmelse med *Metock* været at der skal ske en egentlig bosættelse i værtsmedlemslandet i ikke nærmere defineret tidsmæssig udstrækning. Boligen skal være egnet til opholdet i forhold til familien, og må ikke have karakter af at være midlertidig, som f. eks. et hotelværelse.

I U.2012.2187V, fastslås flere af Udlændingestyrelsens principper som værende i overensstemmelse med EU-retten. Retten lægger vægt på at bevisbyrden for at være omfattet af EU-reglerne, påhviler borgeren. Retten giver Udlændingestyrelsen medhold i, at en opstilling af et krav om faktisk og reelt ophold, som begrundet i et ønske om at undgå misbrug af regelsættet, er i klar overensstemmelse med EU-retten jf. udtalelse fra Kommissionen.

Udlændingestyrelsen har ikke fundet anledning til ændring af praksis med Domstolens senere domme,<sup>142</sup> selvom dommene giver udtryk for at 2004/38 grundlæggende skal fortolkes ud fra formålet i direktivets indledende betragtninger, hvor det bl.a. står ”*at der ikke bør stilles andre betingelser eller kræves andre formaliteter end besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas*”<sup>143</sup>.

Med udgangspunkt i Domstolens afgørelser jf. *O.* og *Ogieriakhi*, burde praksis nok lempes. Jf. *O.* kan der nok stilles krav om bolig af en stand, der kan konstituere familieliv (om end der på ingen måde opsættes minimumskrav til boligens stand – det skal ale-

<sup>141</sup> Forslag til *Ogieriakhi*, ovf. note 136, pr. 46

<sup>142</sup> JM, Juridisk fortolkningsnotat om sagerne C-456/12, O. m.fl., og sag C- 457/12, S. m.fl., (2014)

<sup>143</sup> 2004/38, betragtning 9 (vedr. ophold under 3 mdr.) – men understøttes videre i betragtning 11 og 12 (modsatningsvis) og 20.

ne forstås så det skal kunne lade sig gøre at opretholde familielivet i boligen – hvilket f.eks. et kosteskab nok ikke ville kunne) – men sammenholdt med *Ogieriakhi*, ikke i øvrigt at kunne stille krav om indholdet af dette familieliv. Så meget desto mindre må man formode at EU-retten vil acceptere restriktioner, der forhindrer, at man praktiserer sit ægteskab med base i et hotelværelse, fremlejet lokale eller campingvogn.

### 2.5.2 Reelt ægteskab / fast samlivsforhold

Ægteskabet må ikke være indgået proforma. Dette krav er ved flere lejligheder understøttet af retspraksis<sup>144</sup>, og Udlændingestyrelsen uddyber, at det er tilfældet hvis ”*der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med et ægteskabs indgåelse eller etablering af fast samlivsforhold er at opnå registreringsbevis eller opholdskort efter EU-retten*”.<sup>145</sup> Dette bakkes op af den erklæring, som begge parter skal underskrive om ”*at ægteskabets [...] etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for ansøgeren*”.<sup>146</sup> Førstnævnte citat svarer til det krav, der sættes efter Udl. § 9 stk. 9 – men kun sidstnævnte, hvorefter formålet **ikke alene** må have opholdsret for øje, må siges helt sikkert at være i overensstemmelse med EU-retten.<sup>147</sup> Misbrug af de EU-retlige regler ved f.eks. proforma ægteskab kræver ”*dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål som EU-lovgivningen forfølger, ikke er opnået, selvom betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i en hensigt til at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel*”.<sup>148</sup> De objektive forhold som kan indgå i vurderingen<sup>149</sup> kan hverken sammen eller hver for sig, statuere proforma uden at der samtidig fremlægges bevis for *begge parter*<sup>150</sup> subjektive hensigt f. eks. i form af underhåndsaftale ml. parterne.<sup>151</sup> Muligheden for at konstatere relevante objektive forhold må også siges at være indskrænket betydeligt med *Ogieriakhi*, hvor det eneste tilbageværende element i ægteskabet efter etableringsfasen, er den ydre formelle skal. Og på et område hvor Domstolen tolkede mod ordlyden af 2004/38 så meget desto mindre må man forvente at myndighederne kan opstille ikke-nævnte betingelser, så som

<sup>144</sup> Se f. eks. *Singh* pr. 24 og både *Eind*, *Metock* m. fl.

<sup>145</sup> US nr. 5/2011 – pkt. 5.1 – min fremhævning

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *O.* ovf. note 125, pr. 58

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> US medd. 5/2011 *op.cit.*, hvor bl.a fælles sprog, aldersforskel, kendskab forud for ægteskab ect. nævnes som objektive vurderingselementer (fra lovforarbejderne til L 59, 16/4-98, p. 21), hvilket må være i overensstemmelse med EU-kommissionens ”Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens...” 26. september 2014 og art. 35 i 2004/38.

<sup>150</sup> I modsætning til Udl. § 9 stk. 9, og uddybende på [www.NyiDanmark.dk](http://www.NyiDanmark.dk), hvorefter blot ansøgerens afgørende motiv er nok til at statuere proforma.

<sup>151</sup> Juridisk fortolkningsnotat, *ovf.* note 142, p. 13 jf. C-110/99, *Emsland-Stärke*, pr. 53, hvorefter bevis for det subjektive element kan løftes ved afsløring af hemmelig aftale mellem en eksportør og importør af varer.

fælles sprog mv.<sup>152</sup> Derfor virker det som om at det eneste, der reelt kan fastslå proforma, er parternes subjektive hensigt. Bevisbyrden for ægteskabets lovlighed er parrets (som typisk løftes med vielsesattest fra kompetent myndighed), hvorimod bevisbyrden for proforma ud fra en uskyldsformodning er myndighedernes alene.<sup>153</sup>

Der er noget der kunne tyde på at problemstillingen mht. proforma ægteskab i fremtiden vil være et stærkt fokusområde, for de medlemsstater, hvor der er stor forskel på at være omfattet af den nationale regulering i forhold til EU-retten.<sup>154</sup> Det er så at sige medlemsstaternes sidste værn for egen immigrationsregulering, hvis unionsborgeren er omfattet af EU-retten.

## 2.6 Konklusion på EU-regler og praksis

Før *Singh* var man i familiesammenføringsøjemed omfattet af EU-retten ved at bosætte sig i et andet EU-land, samtidig med at man udviste en vis økonomisk aktivitet.

Som fremstillingen har vist, er der igennem de seneste 25 år sket en kraftig udvidelse af området for EU-retten og en tilsvarende begrænsning i medlemsstaternes eget område – det rent interne anliggende. Domstolen har brugt to instrumenter – dels har den fortolket området for hvad der kan omfattes af EU-retten og dels har Domstolen fortolket rækkevidden af de lovlige hensyn, som er acceptable restriktioner.

Den første knap, der blev drejet på, var, hvad der er omfattet af EU-retten. *Singh* tog et kvantespring i den retning med at indføre afskrækkelsesprincippet, så nationalstatens egne statsborgere, der tidligere har gjort brug af de frie bevægelser nu er omfattet i *egen* medlemsstat. Efterfølgende har *Carpenter* fastlagt, at der ikke nødvendigvis skal en fysisk bevægelse og ophold i anden medlemsstat for borgeren til at blive omfattet af EU-retten. Fra *Baumbast og R* er der yderligere gjort op med krav om bevægelse over medlemsstaternes grænser, hvor indholdet i unionsborgerskabet får særskilt betydning, og der fastlægges med *Zambrano* grundlæggende umistelige rettigheder – som unionsborgeren får i fødselsgave.

Den anden ”knap” Domstolen har kunnet skrue på for at fremme EU's overordnede mål, men dermed også at indsnævre området for medlemsstaternes egen regulering, er forholdet til de lovlige hensyn, der accepteres for at tillade en restriktion eller hindring for de rettigheder borgeren har jf. traktaten.

Allerede i *Akrich* blev der taget et første opgør med medlemsstaternes indvendinger og frygt for at deres borgere proforma skaber omstændigheder, der sikrer de er omfattet af

---

<sup>152</sup> Hvilket de danske myndigheder heller ikke gør – de opstillede forhold er ’blot’ indikatorer for proforma.

<sup>153</sup> Handbook on addressing..., *ovf.* note 149, p. 27

<sup>154</sup> European Migration Network. Marriages of convenience and false declarations of parenthood, 2012, hvorefter stort set alle lande i EU (ikke Danmark) har indikeret, at proforma ægteskaber er et problem.

EU-retten. I *Eind* og siden i *Metock* blev selv det forhold, at de faktiske omstændigheder, der skulle vurderes, var ulovlige, ikke et lovligt hensyn, som tillader medlemsstaterne at opstille en restriktion. Kun helt reelle misbrugsbetragtninger uden reference til EU-retten - eneste konkrete eksempel er proforma ægteskaber og svig – er hindringer, som står tilbage som lovlige hensyn der kan berettige en hindrende foranstaltning.

Samtidig blev det fastslået i *O. og S.* at det kræver et sammenfald af objektive omstændigheder og dels et subjektivt element, der består i en hensigt til at drage fordel af EU-retten ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå den fordel, for at kunne konstatere misbrug af EU-retten.<sup>155</sup>

I kølvandet på *Zambrano* præciserede Domstolen i *McCarthy, Dereci* og *O. og S.* rækkevidden af rettighederne i unionsborgerskabet, og nationalstaterne er nu forpligtede til at foretage en vurdering af, hvorvidt unionsborgeren risikerer at miste disse rettigheder, dog at være klar i en beskrivelse af omfanget af rettighederne.

I *O. og S. og G.* blev mulighederne for at få opholdsret til TLS igen udvidet markant – dels med hjemmel i TEUF art. 21 og dels i de grundlæggende frie bevægelseres rettigheder. I *Ogieriakhi* skal 2004/38 fortolkes mod sin ordlyd og i henhold til det overordnede integrations- og socialt samhørighedsfremmende formål, for både unionsborgeren – men særligt vigtigt og nyskabende, også for den familiesammenførte TLS, som således får nogle selvstændige rettigheder, uafhængigt af unionsborgeren.

Med de præciseringer i fortolkningerne af EU-retten som ovenstående gennemgang er udtryk for, vil der være en del flere unionsborgere, der kan benytte sig af EU-retten til familiesammenføring. Unionsborgerens grundrettigheder – retten til familie- og privatliv – er derfor uanset medlemsstaternes selvstændige regulering blevet styrket. Omvendt er medlemsstaternes muligheder for at regulere området blevet tilsvarende reduceret. Man kan derfor konkludere, at individets rettigheder til familieliv er styrket på bekostning af fællesskabets.

Udviklingen har dog ikke kun været positiv for individet. For retstilstanden kan ikke siges at være blevet mere forenklet, gennemsigtig og forudsigelig – desværre snarere tvært imod. Domstolen har på afgørende punkter valgt netop ikke at fastsætte mere nægelfaste principper, end at de langt hen ad vejen kan bøjes og tilpasses en konkret rets-anvendelse. EU har derfor en dynamisk Domstol, der kan tilpasse sig tidens forhold, men det bliver på bekostning af forudsigeligheden og dermed retssikkerheden for unionsborgeren.

Fra grundlæggende at have to typer borgere i EU – de vandrende arbejdstagere omfattet af EU-retten, og alle andre, må man konkludere, at vi i dag har 4 kategorier

---

<sup>155</sup> *O. og S.* supra note 116, pr. 58

- Den økonomisk aktive, grænseoverskridende borger
- Den økonomisk aktive, ikke-grænseoverskridende borger
- Den ikke-økonomisk aktive, grænseoverskridende borger
- Den ikke-økonomisk aktive, ikke-grænseoverskridende borger

Retsstillingen for første kategori ligger fast – de er omfattet af EU-retten. De tre andre kan blive omfattet under de forudsætninger og betingelser, der er redegjort for.

Retspraksis har vist, at der er flere områder, hvor EU-retten mangler en nærmere afklaring:

- Den endelige udstrækning af unionsborgerskabet, særligt, med hvilken målestok og værdier de nationale myndigheder skal fortolke indholdet af den test, de er pålagt, med henblik på at sikre, at ingen unionsborger risikerer at miste kerneværdien af indholdet i grundrettighederne givet efter traktaten.
- Tidsaspektet i den grænseoverskridende aktivitet må siges at være uklart. Flere af generaladvokaterne har i deres forslag til afgørelser plæderet for princippet om at hvis man én gang er 'fanget' af EU-retten, er det den fremtidige status for unionsborgeren. Det vil i givet fald udvide EU-rettens anvendelsesområde ganske betragteligt, hvis unionsborgeren 5, 10 eller 20 år efter tilbagevenden til nationalmedlemsstaten stadig kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af den sekundære frie bevægelighed. Afskrækkelsesdoktrinen synes ikke at give mere mening ved brug umiddelbart efter hjemkomst, som efter adskillige års ophold i hjemlandet.
- Grænsen for misbrug i forbindelse med proforma ægteskaber synes ikke skarpe. EU-retten har ikke helt fundet fodfæstet i forhold til hvad der statuerer et familieliv i form af ægteskab. I *Ogieriakhi* er ægteskabet er en tilsyneladende indholdsløs konstruktion, som kun formelt skal være indgået før eller i forbindelse med etablering i værtsmedlemsstaten. Det står i kontrast til hvad EU-kommissionen og en de fleste medlemsstater lægger i ægteskabet, som det fremgår af EU-kommissionens dugfriske Håndbog om "Marriages of Convenience", og som også afspejles af de betingelser de danske myndigheder lægger for dagen. Tidligere praksis ved Domstolen konstituerer behovet - godt nok i begrænset omfang - for en mere traditionel opfattelse af ægteskabeligt samvær.
- Domstolen har helt konsekvent afvist, trods gentagne opfordringer fra skiftende generaladvokater, at forholde sig anderledes til problemet med den omvendte diskrimination, end Domstolen altid har gjort – det er helt igennem et rent internt anliggende for medlemsstaterne, hvordan de regulerer retsstillingen for borgere, der ikke er omfattet af EU-retten. Og – indtil videre – anses TEUF art. 18 med dets klare diskriminationsforbud kun mulig at påberåbe sig, når man på

andet grundlag er omfattet af EU-retten. Retspraksis på dette område ligger derfor helt klar allerede fra C-175/78, *Saunders* i 1979, hvor Domstolen første gang afslog at omvendt diskrimination af borgere var et EU-retligt anliggende, frem til i dag, men med Domstolens mere grundrettighedsorienterede linje, sammenholdt med generaladvokaternes opfordringer til en adressering af problemet, kunne det være et område, hvor det sidste punktum ikke er sat.

Borgere, der ønsker at benytte sig af EU-retten, skal ikke blot kende traktater og sekundære retsakter, de skal også kende en lang og ikke altid særlig klar og forståelig domspraksis ved Domstolen for at kende deres retsstilling.

På et for den enkelte borger meget indgribende livsområde som dette, hvor afgørelser om hvorvidt man er omfattet af EU-retten og på hvilken måde, kan betyde splittelse af familier, eller ufrivillig emigration til tredjelande, er det ikke tilfredsstillende at retsstillingen ikke er klarere. Det bidrager ikke yderligere til retssikkerheden, at den danske forvaltning af EU-retten på visse begrænsede områder, nok ikke helt lever op til den fastsatte praksis ved Domstolen.

### 3 OMVENDT DISKRIMINATION

---

#### 3.1 Definition

Diskrimination opstår, når forskellige situationer behandles ens, eller sammenlignelige situationer behandles forskelligt, og når denne forskel i behandling kan begrundes i race, nationalitet, køn, religion mv. Samtidig skal der ikke være almene ”legale” hensyn, der kan begrunde diskriminationen.

Positiv særbehandling kan i den konkrete situation opfattes diskriminerende, men bliver typisk retfærdiggjort ved at den adresserer en i forvejen ulige situation ved (midlertidigt) at tilgodese den, der ellers ville blive behandlet ulige. Dermed er målet at alle i sidste ende behandles uden diskrimination. Når ligheden er nået, skal den positive særbehandling naturligvis fjernes, for ellers har man en situation hvor nogen vil blive behandlet mere favorabelt, end dem der ikke har mulighed for særbehandling. Et oplagt eksempel på positiv særbehandling er kvinders mulighed for at gå på barsel uden at risikere afskedigelse af den grund. Hvis kvinder resten af livet var beskyttet mod afskedigelse, ville den positive særbehandling være en omvendt diskrimination af mænd og ikke-barslende kvinder, der før den positive særbehandling, stod mere fordelagtigt, fordi det nu ville være en ikke ubetydelig fordel at have været barslende kvinde på arbejdsmarkedet.

Det normale udgangspunkt for en stat er at behandle egne borgere mindst lige så godt, om ikke mere fordelagtigt, end fremmede borgere. Når EU-retten definerer hvad medlemsstaterne kan opsætte af (ellers interne) reguleringer, når borgeren kan påvise en forbindelse til EU-retten, opstår muligheden for at medlemsstatens egne borgere, der ikke kan påvise en forbindelse til EU-retten, bliver diskrimineret af deres egen medlemsstat.<sup>156</sup> Omvendt diskrimination er derfor den usædvanlige situation, at særlige fordele tildeles fremmede borgere i staten.<sup>157</sup>

Det er dog vigtigt at understrege, at ikke alle situationer, hvor borgeren, der kan påvise en forbindelse til EU-retten, opnår fordele, der ikke bliver nationalstatsborgeren til del, kan betegnes som omvendt diskrimination. Som nævnt indledningsvis er der kun tale om diskrimination hvis grundlæggende lige situationer bliver behandlet forskelligt. Den positive særbehandling kan netop være den ”kompensation”, som en borger får, for at blive stillet lige med andre borgere, i forhold til de ulemper, den grænseoverskridende adfærd måtte føre med sig.

---

<sup>156</sup> A. Tryfonidou. Purely internal situations and reverse discrimination in a citizens Europe: Time to "reverse" reverse discrimination? 2009, p. 14

<sup>157</sup> *ibid.*, p. 15 note 20



Historisk kan der argumenteres med at så længe borgeren forfølger de oprindelige økonomiske mål med EU, og ”blot” er en produktionsfaktor i de frie bevægeligheder, kan der ikke tales om reel omvendt diskrimination, fordi den økonomisk aktive, grænseoverskridende borger, står i en ulige situation i forhold til den stationære statsborger.<sup>158</sup> Problemet bliver først reelt med indførelsen af unionsborgerskabet, hvor der tildeles unionsborgeren nogle grundlæggende rettigheder,<sup>159</sup> samtidig med at Domstolen i forhold til rettigheder efter de frie bevægeligheder får en mere grundrettsorienteret tilgang. EU-retten går fra at værdisætte borgeren som produktionsfaktor til at værdisætte borgeren som unionsborger. Diskriminationen opstår herefter med baggrund i at nogle borgere kan etablere en (vilkårlig)<sup>160</sup> forbindelse til EU-retten og andre borgere ikke kan, men at begge grupper står i samme lige situation – de er alle omfattet af unionsborgerskabet.

Under alle omstændigheder kan der først konstateres omvendt diskrimination, hvis forholdene for de borgere, der ikke kan påvise en forbindelse til EU-retten, er ringere, end dem, der bliver de EU-retligt omfattede borgere til del. Derfor vil jeg i næste afsnit fokusere på den rent danske regulering på området og sammenligne med EU-retten.

### 3.2 Den rent danske regulering jf. Udlændingelovens § 9

Når man som dansk statsborger eller TLS med ophold i Danmark ønsker familiesammenføring med en eller flere TLS, og de faktiske omstændigheder gør, at forholdet ikke er omfattet af EU-retten, finder Udl. § 9 anvendelse.

Udl. står ikke alene, men skal tolkes og ses i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, særligt EMRK, men f. eks. også FNs konventioner om borgerlige og politiske rettigheder, art. 17, og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, art. 10. Desuden er det – set i lyset af Danmarks internationale forpligtelser - mulighed for at opnå ophold til sin familie efter § 9 c, stk. 1. 1. pkt. hvor navnlig EMRK art. 8 om familiens enhed kan udgøre de ”ganske særlige grunde”, der kan give opholdstilladelse.

Udl. er ikke den mest tilgængelige lov<sup>161</sup>, og § 9 er unægtelig ikke den mest overskuelige bestemmelse i Udl.<sup>162</sup>

Hele bestemmelsen er fakultativ, hvorefter ingen har retskrav på familiesammenføring.<sup>163</sup> Udgangspunktet for ægteskabssammenføring findes i § 9 stk. 1 nr. 1, hvorefter

---

<sup>158</sup> *ibid.*, p. 19ff

<sup>159</sup> *ibid.*, p. 20.

<sup>160</sup> Berneri. p. 261, og *Forslag til Zambrano*, ovf. note 39, pr. 88, sammenligner GA Sharpston retstilstanden med et lotteri.

<sup>161</sup> Web: Tillykke til udlændingeloven med de 100 ændringer - Politiken.dk, tilgået 12/4/2014

<sup>162</sup> Karnov Online, Udl. § 9, note 58, tilgået 27/12-14

<sup>163</sup> Bestemmelsen blev gjort fakultativ i 2002 (L 2002-365) med en omfattende ændring af reglerne om familiesammenføring. Der gælder dog de alm. forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed, ligheds-

danske (litra a) og nordiske statsborgere (litra b) og flygtninge (litra c) og TLS som i min. 3 år har haft en tidsubegrænset opholdstilladelse (litra d) kan ansøge.

Nedenfor er en oversigt over betingelser for ægtefællesammenføring efter hhv. Udl. og de evt. tilsvarende betingelser jf. EU-retten.

Betingelser	Danske jf. Udl. § 9	EU-retten
<b>Alder</b>	Min. 24 år for både referenceperson og ansøger ( § 9 stk. 1 nr. 1)	Ingen krav – skal dog være 18 år for indgåelse af ægteskab
<b>Samliv på bopæl</b>	Krav så længe tilladelsen gælder – kun påtvungen adskillelse pga. erhverv el. lign. acceptabelt. ( § 9 stk. 1 nr. 1) Erklæring om fortsat samliv ved forlængelse af tilladelse. Evt. myndighedskontrol	Måske krav i hvert fald i en vis udstrækning de første 3 måneder – opholdsretten er betinget af at parret reelt opbygger og konsoliderer familielivet, <sup>164</sup> men som set i <i>Ogie-riakhi</i> , blot at parterne oprettholder ægteskabet.
<b>Ej proforma ægteskab</b>	Krav (§ 9 stk. 9) Udvidende ift. alm. proforma-betragtninger – den ene parts afgørende motiv er tilstrækkeligt	Krav jf. domspraksis Må antages at det eneafgørende formål med ægteskab skal være proforma fra begge parters side jf. domspraksis <sup>165</sup>
<b>Frivilligt ægteskab</b>	Krav (§ 9. stk. 8) Ikke bet. for afslag at der er bevis for udøvet tvang.	Intet krav, men kan falde ind under proforma, hvis unionsborgeren er <i>forledt</i> til at tro, at der er tale om reelt ægteskab. <sup>166</sup>
<b>Integrationserklæring</b>	Krav (§ 9. stk. 2)	Intet krav
<b>Sprogkrav</b>	Krav Danskprøve (§ 9. stk. 30)	Intet krav (Tvært om ulovligt jf. TEUF art. 18)
<b>Sikkerhedsstillelse</b>	Krav jf. § 9, stk. 4	Ikke krav – men afh. af opholdsgrundlaget jf. EU-opholdsbek. § 6. stk. 2, muligt krav om sundhedsforsikring
<b>Forsørgelsespligt</b>	Krav (§ 9, stk. 3)	Måske krav, afhængigt af opholdsgrundlaget jf. EU-opholdsbek. § 8

grundsætning og magtfordrejningslæren for myndighederne, hvorefter opholdstilladelse skal gives, hvis de nærmere fastsatte betingelser – under forvaltningens skøn- er opfyldt.

<sup>164</sup> *O.*, *ovf.* note 125, pr. 52.

<sup>165</sup> *Jf. ovf.* note 147

<sup>166</sup> *Handbook ovf.* note 149, p. 12

<b>Krav om selvforsørgelse før sammenføring</b>	Krav (§ 9, stk. 5) Ingen off. forsørgelsesydelse i 3 år før ansøgning	Ikke krav – så længe den sammenførte kan forsørges fremadrettet
<b>Boligstandard</b>	Krav (§ 9 stk. 6)	Intet krav – dog skal bolig være egnet til familie, men jf. <i>Ogie-riakhi</i> kun i etableringsfasen
<b>Tilknytningskrav</b>	Krav (§ 9, stk. 7)	Intet krav (Ulovligt efter TEUF 18.)
<b>Forsat ophold efter skilsmisse</b>	Fakultativ bestemmelse – med mulighed for opholdsret	Ret jf. EU-opholdsbek. § 15, dog under visse betingelser
<b>Forsat ophold efter referencepersonens død</b>	Fakultativ bestemmelse – med mulighed for opholdsret	Ret jf. EU-opholdsbek. § 14, dog under visse betingelser
<b>Udvisning (kriminalitet)</b>	Udl. § 22-24 under fortolkn. af EMRK art. 8	Udl. § 22-24 under fortolkn. af EMRK + særlig EU-retlig fortolkning jf. EU-opholdsbek. § 39 <sup>167</sup>
<b>Tidsbegrænset ophold</b>	Efter 5 års ophold jf. Udl. § 11, og efter opfyldelse af visse betingelser – b.la. danskprøve og beskæftigelses/udd. i 3 af 5 år.	Efter 5 års ophold jf. EU-opholdsbek. § 19 stk. 4 <sup>168</sup>

### 3.3 Tal og Statistikker

Det seneste år er der udstedt 72.228 opholdstilladelser, hvilket i øvrigt er det højeste tal siden opgørelsens start i 1984. Over perioden fra 1984 til 2014 har gennemsnittet ligget på ca. 60.000 tilladelser. Fordelingen af tilladelserne er relativt konstant med ca. 40% givet til arbejdsophold, 24 % til uddannelse, 8 % til asyl og 8 % til familiesammenføring.<sup>169</sup> I 2013 var det samlede antal opholdstilladelser med baggrund i familiesammenføring 5.112 og i 2014 indtil 31/10 4.930.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> Starup. p. 465ff, selvom EU-opholdsbekendtg. § 39 svarer til udl. § 26, stk. 1, må der ligge et særligt udvisningsværn efter EU-retten og EMRK art. 8. I *Moustaquim mod Belgien* (1991) EMD, er det ikke i strid med EMRK art. 14 at unionsborgere får bedre retsstilling end andre udlændinge.

<sup>168</sup> *ibid.* p. 332, hvorefter det end ikke kan betinges at parterne bor sammen jf. C-267/83, *Diatta*

<sup>169</sup> NYT fra Danmarks Statistik nr. 604, seneste år er perioden 1/10-13 – 30/9-14

<sup>170</sup> Tal og Fakta, Udlændingestyrelsen, 2013

Område	2012		2013		2014 pr. 31/10	
	Tilladelser	Afslag	Tilladelser	Afslag	Tilladelser	Afslag
<b>EU-retten</b> , dansk referenceperson <sup>171</sup>	232 (257)	268 (286)	315 (346)	162 (183)	(199)	(44)
Procentuel andel af ansøgninger.	46,4%	53,6%	66,0%	34,0%	81,8%	18,2%
<b>Udl. § 9</b>						
Total	2.158	816	3.415 (4.766)	1.117 (1.410)	2.943 (4.930)	912 (1.132)
Heraf m. dansk/nordisk referenceperson	1.734	475	2.621	497	1.946	393
Procentuel andel af ansøgninger	78,5%	21,5%	84,1%	15,9%	83,2%	16,8%

Tabel 2. Ovenstående er tilladelser/afslag på familiesammenføring/opholdsret for ægtefælle eller fast samlever. Tal i parentes er det samlede antal tilladelser til familiesammenføring (inkl. børn og andre familiemedlemmer). De er medtaget til sammenligning for tal fra 2014, da disse endnu ikke er offentliggjort med baggrund i opdeling i familiemæssig status. Tal hentet jf. note 169 og 170

Med andre ord er ca. hver 10. familiesammenføring sket på baggrund af EU-retten, og ca. 3 ud af 4 af de øvrige tilladelser er givet til personer, hvor referencepersonen er dansk. Kun ca. 3-4 promille af det samlede antal udstedte opholdstilladelser er givet til TLS med dansk referenceperson efter EU-retten.

Først fra 2008 er man særskilt begyndt at opgøre opholdsret efter EU-retten, hvor unionsborgeren er dansk. Antallet af ansøgninger har været jævnt faldende, efter det toppede i 2009 med 818 ansøgninger. I årene 2009 – 2012 har afvisningsprocenten ligget ml. 40 – 60%. I tabel 2 fremgår det, at afvisningsprocenten på EU-rettens område derefter er faldet markant og ligner nu mere den afvisningsprocent, der kan konstateres efter § 9. Faldet i afvisningsprocenten kunne måske forklares med Udlændingestyrelsens ændring i praksis i 2008 vedr. forudgående lovligt ophold og fortsat økonomisk aktivitet jf. først *Eind* i april 2008 og siden i august *Metock*, med praksisændring for genoptagelse af afslag i 2011,<sup>172</sup> om end der først i 2013 og særligt i 2014 er tale om et markant fald i afslag. Det er ligeledes nærliggende at forestille sig, at en del ansøger med baggrund i EU-retten fordi, der er så stor forskel i de stillede betingelser, uden at de gør sig klart, hvilke grundlæggende betingelser, der skal til for at blive omfattet.

Der er ikke nogen statistisk opgørelse over årsager til at ansøgninger om opholdsret bliver afslået, men iflg. en rapport fra UDI, det norske udlændingedirektorat, udgør det

<sup>171</sup> Når referenceperson er dansk, er der enten tale om sekundær bevægelighed jf. de frie bevægeligheder (jf. *Singh, Carpenter, O.*, eller iht. TEUF art. 20 og art. 21 om unionsborgerskab jf. *Zambrano* m. fl.

<sup>172</sup> Udlændingestyrelsen, Praksisændring – genoptagelse af afgjorte sager efter afgørelser fra EU-Domstolen i *Metock*-sagen og *Eind*-sagen, (2011)

samlede antal afvisninger pga. proforma ægteskaber i Danmark (uden skelen til om ansøgning er efter EU-retten eller Udl. § 9.) i 2008, 2009 og 8 mdr. af 2010 hhv. 5, 28 og 35.<sup>173</sup> Selvom der kan konstateres en svag stigning må disse tal være udtryk for et perifert problem i forhold til det samlede antal ansøgninger.

På trods af, at antallet af tilladelser til opholdsret umiddelbart ser ud til at have et relativt marginalt omfang, er der forskere, der antyder, tallene kunne indikere at danske statsborgere benytter EU-retten med henblik på at undgå de danske regler i Udl. § 9.<sup>174</sup>

Jeg kan have svært ved at finde denne sammenhæng ud fra tallene alene. Udviklingen i tildelte tilladelser efter opgøret med den stærke modstand mod *Singh*-doktrinen virkninger hos myndighederne (restriktiv misbrugsbetragtning, der ikke var i overensstemmelse med EU-retten)<sup>175</sup> har ikke har givet anledning til nogen signifikant stigning i tilladelser efter de praksisændringer, der skete i 2008 og 2010, snarere tvært imod.

Udviklingen i antallet af danske indvandrere i Sverige synes heller ikke at kunne understøtte en (stigende) tendens til at man som dansk statsborger med afsæt i et ophold i Sverige, ønsker at omfattes af EU-reglerne fremfor Udl. § 9 med henblik på opholdsret for sin TLS-ægtefælle i Danmark. Muligheden for at konstituere et grænseoverskridende element kan naturligvis ske i hvilket som helst EU/EØS land – men hvis formålet først og fremmest er at undgå de danske regler, må det formodes at geografisk nærhed til Danmark vil spille en ikke ubetydelig rolle i valget at værtsland. Tyskland, Holland, Belgien og de nordiske lande, i særdeleshed Sverige, må derfor anses for værende de mest interessante at benytte sig af.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indvandring	5097	4129	3761	3437	3196	2633	2495
Udvandring	2510	2883	3056	3159	3081	2835	3035

Tabel 3. Danske statsborgeres ind- og udvandring af Sverige. (Registrering ved Folkbokföring, svarende til Folkeregistret i DK)<sup>176</sup>

Det må konkluderes at det samlede antal tilladelser til opholdsret efter EU-retten, hvor referencen er dansk, udgør et i store træk yderst beskedent omfang af den samlede immigration. Der er hverken kvalitativt eller kvantitativt belæg for at konstatere, at EU-retten bliver brugt som løftestang for uønsket immigration eller ”omgåelse” af de danske regler.

<sup>173</sup> Econ Pöyry. *Marriages of Convenience: A comparative study*, 2010, p. 87.

<sup>174</sup> Starup. p. 339

<sup>175</sup> Starup, p. 344ff hvorefter myndighederne i deres forhold til *Singh* har skiftet kurs efter Metock og senere kritik fra FOB (2008.238), primært med baggrund i fejlagtig/mangelfuld vejledning. Sidst er der tilrettet jf. *O. og S. og G.*

<sup>176</sup> Web: Statistikdatabasen, tilgået 12/14/2014

### 3.4 Lighed for loven

Lighed for loven er et gammelt juridisk princip, hvorefter grundlæggende lige forhold skal behandles ens, og grundlæggende forskellige forhold ligeledes skal behandles forskelligt. Allerede i Jyske Lov bliver det udtrykt ”*loven skal ikke gøres eller skrives til nogen mands særlige fordel, men efter alle deres tarv, som bor i landet*”.<sup>177</sup> Lighed for loven giver fundamentet for at individet har nogen status i et samfund,<sup>178</sup> men kan jf. Kelsen ikke have noget selvstændigt indhold, ud over hvad magthaverne til enhver tid måtte lægge deri.<sup>179</sup>

Princippet om lighed for loven er en del af alle Menneskeretskonventioner – f.eks. i EMRK art. 14, hvor den er konkret specificeret til at sikre rettigheder efter EMRK uden skelen til køn, race, farve, sprog mv.

I Grundlovens § 70 fremgår det, at der ikke må forskelsbehandles med baggrund i religion eller afstamning. Der kan dog ikke ud fra Grundlovens ånd og principper i øvrigt udledes et alment abstrakt diskriminationsforbud, men der gælder en stærk lighedsgrundsætning i forvaltningsretten.<sup>180</sup> En del landes forfatninger indeholder mere abstrakte lighedsgrundsætninger. Problemet med disse mere abstrakt formulerede grund-sætninger er, at de reelt kan blive uden indhold, idet det åbenlyst ikke er hensigten at alle borgere i alle (også i ulige) forhold skal behandles lige. Flere EU-lande har dog i lighedsgrundsætningens ånd, specifikke forbud mod omvendt diskrimination,<sup>181</sup> og i Storbritannien har Supreme Court underkendt retsnormer, der har diskrimineret pga. alder.<sup>182</sup>

I takt med at rækkevidden af EU-retten på familiesammenføringsområdet er blevet udvidet og blevet mindre gennemslagskraftigt, er spørgsmålet om hvorvidt borgere, der er omfattet af EU-retten, og borgere, der ikke er omfattet, reelt står i samme *lige* situation, blevet mere relevant.

For at illustrere det problematiske i at mere eller mindre tilfældige faktiske livsomstændigheder, kan få afgørende indflydelse på borgerens grundlæggende retsstilling, gennemgås i næste afsnit et fiktivt scenarie, hvor de implicerede personers valg, får markant indvirkning på den retlige følge.

---

<sup>177</sup> Jyske Lovs fortale, 1241

<sup>178</sup> Kochenov, *ovf.* note 35, p. 6

<sup>179</sup> Miguel, A. R., ”Equality before the Law and The Precedent”, *Ratio Juris*, vol. 10, no. 4, p. 373

<sup>180</sup> Jens Garde, et al. Forvaltningsret, almindelige emner, 2009, p. 251ff.

<sup>181</sup> Bl.a. Belgien jf. *Forslag til Zambrano*, *ovf.* note 39, pr. 39ff

<sup>182</sup> UK Supreme Court, *Quila vs. Secretary of State*, 12/10-11. Regel 277 foreskrev, at ansøger og ægtefælle skal være fyldt 21 år, for at opnå ægtefællesammenføring. Domstolen vurderede med afsæt i EMRK art. 8, at betingelsen, hvis formål var at imødegå tvangsægteskaber, ikke var et proportionelt indgreb til at nå formålet.

### 3.4.1 En fiktiv hverdagsberetning

Bent og Paul boede i Aabenraa, var naboer og barndomsvenner og havde fulgtes ad i både skole og gymnasium. Paul er tysk statsborger, selvom han har boet hele sit liv i Danmark. Hans forældre var i deres unge år så glade for naturen omkring Aabenraa, at de besluttede sig for at bosætte sig der. Efter studentereksamen og deres 20 års fødselsdag besluttede de unge mænd sammen at rejse ud i den store verden. Efter nogle måneders rejsen rundt i Sydamerika, finder de arbejde i et kooperativ lige uden Bogota i Bolivia. Både Bent og Paul falder rigtigt godt i spænd med to jævnaldrende lokale piger, søstre Maria og Vera. Begge forhold udvikler sig meget romantisk og lidenskabeligt. Parrene beslutter sig for - noget hovedkulds - at lade sig gifte på rådhuset i Bogota. Egentlig ikke så meget drengenes behov, om end de var meget forelskede, men Vera og Maria er meget insisterende pga. deres og familiens stærke tilknytning til den katolske kirke og i høj grad fordi søstre ser en mulighed for at komme væk fra deres fattige baggrund med relativt begrænsede udfoldelsesmuligheder og skabe sig en ny tilværelse med større perspektiver i Europa igennem ægteskabet med den forventede medfølgende opholdstilladelse.

Parrene deles om en lejlighed i Bogota, hvor de bor sammen i 4 måneder, hvorefter begge par beslutter sig for at drage mod Europa. En bekendt, har foreslået Bent, at han arbejder hos ham i sit firma i Flensborg indtil han skal starte på studier på SDU. Selvom den bekendte er lidt mere gavmild med lønposen, er Bent ikke sikker på at takke ja, da både Bent og Paul er lovet arbejde på Danfoss, hvor også flere af deres gamle kammerater arbejder. Parrene er også usikre på om de skal finde en lejlighed i Odense, hvor de kan bo sammen med det samme og så lade Bent og Paul pendle til Aabenraa eller Flensborg for at arbejde, eller om de alle skal flytte til Flensborg.

Nedenfor opstilles flere scenarier mht. opholdsret/opholdstilladelser til pigerne – afhængigt af de implicerede personers beslutninger om rejse- og etableringsplaner:

#### **Hvis parrene flytter til Odense kun for at studere:**

Maria, der er gift med Bent, har ikke mulighed for at få opholdstilladelse efter Udl. § 9, da hverken hun eller Bent er fyldt 24 år. Hvis alderen ikke var et problem, ville parret ligeledes skulle opfylde en del andre betingelser, hvorunder tilknytningskravet, forbudet mod proforma<sup>183</sup>, krav om sikkerhedsstillelse, krav om danskprøve og krav om selvforsørgelse i 3 år forinden og under opholdet sammen eller hver især, kan give parret uoverstigelige problemer og reelt gøre det umuligt eller meget svært at opnå ophold. Der er ingen tilknytning til EU-retten for Bent i denne situation, hvorfor alene Udl. § 9 kan finde anvendelse.

---

<sup>183</sup> Web: Ny i Danmark - Pro forma-ægteskaber, tilgået 12/10/2014. Den danske praksis, hvorefter ”der kan gives afslag alene på ansøgerens forhold, hvis der er bestemte grunde til at antage at ansøgeren har indgået ægteskabet med det afgørende formål at opnå opholdstilladelse”.

Paul (og Vera) er omfattet af EU-opholdsbekendtgørelsens regler, da han er omfattet af § 5. De danske myndigheder vil derfor kunne stille krav om at Paul har tilstrækkelige midler til at forsørge Vera jf. § 10, stk. 2. Evt. proforma indsigelser mod ægteskabet vil givetvis være frugtesløse, da der skal være både objektive omstændigheder og et subjektivt element.<sup>184</sup> Alene det faktum at Paul ikke har noget proforma motiv er derfor alene nok til at ægteskabet ikke i EU-retlig sammenhæng er proforma (Så længe Vera ikke handler svigagtigt). Bent må derfor sammen med sine gode venner og svoger/svigerinde Paul og Vera tage til lufthavnen for at vinke farvel til Maria på hendes tur tilbage til Bolivia.

### **Hvis Bent tager til Flensborg og arbejder før han påbegynder studiet**

Bent er omfattet af direktivets art. 7 litra a), og Maria får derfor opholdsret jf. art. 7, stk. 2. De tyske myndigheder vil kunne stille krav om at parret bor sammen i etableringsfasen jf. *O.* og *Ogieriakhi*. De tyske myndigheder skal anlægge samme betragtning til proforma, som de danske jf. ovenfor. Ligesom i Danmark, gælder der dog en regel om gensidig forsørgelsespligt for ægtefæller.<sup>185</sup> Når Bent skal i gang med studierne, og parret flytter til Odense, vil Maria jf. *Singh* og EU-opholdsbekendtgørelsens § 13, få opholdsret. Det er uvist<sup>186</sup> om opholdsretten er jf. § 8 stk. 1 (status i værtslandet) – uden krav om forsørgelse, eller om det er jf. § 8 stk. 2 (den nye status i DK som studerende) – med krav om forsørgelse.

Paul og Veras forhold er som ovenfor beskrevet

### **Hvis alle bosætter sig i Odense, men Bent pendler til Flensborg for at arbejde**

Bent kan med baggrund i *S.* og *G.* støtte ret på TEUF 45 som grænsekrydsende arbejdstager, hvorefter Maria vil have en afledet opholdsret, hvis det anses for nødvendigt for ikke at afskrække Bent fra at udnytte sine rettigheder efter traktaten. Denne ”nødvendigheds-” vurdering bliver overladt til de danske myndigheder, men under respekt af chartrets art. 7 og EMRK art. 8, hvorefter familiens enhed – mand og hustru – vil veje tungt i vægtskålen. Der er dog ikke – som i *Carpenter* – et fælles barn, som Maria passer mens Bent er væk. Indtil videre må det nok antages at ægteskabet ikke i sig selv udgør tilpas nødvendighed for at sikre, at Bent kan udfolde sin grundlæggende frihed under TEUF art 45, selvom konsekvensen, hvis Bent insisterer på at opretholde familielivet, bliver at Bent må flytte ud af EU og tilbage til Bolivia for at være sammen med sin ægtefælle jf. ovenstående om *Dereci*. – Men det havde givetvis set helt anderledes ud hvis Maria var gravid...

### **Hvis alle bosætter sig i Flensborg og Paul pendler til Danmark**

---

<sup>184</sup> Se *O.* og *S.* og sagen *L.*

<sup>185</sup> § 13161, BGB og tilsv. i DK, RVL § 2 – og overfor det offentlige i § 2 i lov om aktiv socialpolitik.

<sup>186</sup> Se afsnit 2.4.12 om vurdering af den analoge brug af 2004/38.



Bent bliver omfattet af 2004/38 og afhængigt af om han arbejder eller studerer, vil Maria få afledet ophold jf. art. 7 litra a eller c.

Og så skulle man umiddelbart mene at forholdet med Paul (og Vera) ville være det samme som ovenstående situation, hvor de alle bosatte sig i Danmark og Bent pendlede – at Paul kan støtte ret på TEUF art. 45, hvis det anses for nødvendigt for ikke at afskrække Paul fra at udnytte sine grundlæggende rettigheder. Men da Paul er i sin nationalmedlemsstat efter at have udnyttet sine rettigheder (som studerende i Danmark før rejsen), er han omfattet af *Singh* med deraf afledet opholdsret til Vera ved analog anvendelse af 2004/38.

Hvis de scenarier der udmunder i opholdsret, udspiller sig ud over etableringsfasen<sup>187</sup> eller over min. 3 måneder<sup>188</sup> må det antages at retten til ophold forbliver uændret uanset parrenes efterfølgende flytninger over landegrænserne – og usikkerheden kan alene gå på de afledede forpligtelser iht. direktivets art. 7 litra c. Parrene behøver end ikke at bo sammen – når blot de fortsat opretholder deres (formelle) ægteskab.

Som det ses af ovenstående lille opdagede historie, der nok ikke ligger langt fra hvad man kan støde på i den virkelige verden, kan ganske små og i situationen forholdsvis ubetydelige valg og omstændigheder få afgørende indflydelse på borgerens retsstilling. Og vel at mærke en retsstilling, der på radikal vis dikterer borgerens fremtidige livssituation. Bent må oven i købet i flere af scenarierne acceptere at Paul, der ellers i udgangspunktet stod i en identisk situation som ham selv, grundlæggende står i en anden og mere gunstig situation i kraft af sit tyske statsborgerskab i Danmark end ham, som er landets egen statsborger. Netop på grund af hovedformålet med Unionen med integration og de frie bevægeligheder, må det forventes, at situationer som ovenstående med andre unionsborgere i Danmark end danske statsborgere, vil være oftere og oftere forekommende, hvorved problemet med omvendt diskrimination vil blive et stadig hyppigere fænomen.<sup>189</sup>

### 3.4.2 EU-rettens tilgængelighed i Danmark

Som nævnt flere gange tidligere, er anvendelsesområdet for EU-retten vedr. familiesammenføring blevet udvidet betragteligt de senere år. Nogle vil endda hævde, at det er

---

<sup>187</sup> *Ogiariakhi*, *ovf.* note 135

<sup>188</sup> *O. og S. og G.*, *ovf.* note 125

<sup>189</sup> Iflg. Danmarks Statistik er befolkningstallet for borgere oprindeligt fra EU-28 lande i DK steget stødt i perioden 1. kv. 2008 (120.485) over 1. kv. 2011 (150.508) til seneste 4. kv. 2014 (193.394). Svarende til en stigning på 60% over 6-7 år. Den næststørste fremgang er sket med borgere fra Asien med en stigning i samme periode på ca. 28 %. Med udgangspunkt i de tal, må man sige at Den Europæiske Union for alvor ser ud til at lykkes med et af de overordnede mål med unionen, at fremme integrationen. Med til billedet hører at tal for danske statsborgeres udvandring til EU og indvandring tilbage til DK fra EU ligger relativt stabilt på ca. 8-9.000 personer siden 2007 – uden at der kan spores en hverken stigende eller faldende tendens gennem årene.

blevet ret let at skabe en situation, der er omfattet af EU-retten.<sup>190</sup> Man kunne derfor forestille sig, at borgere, der måtte have et behov for at få opholdstilladelse til deres ægtefælle, og i øvrigt ville have svært ved at opfylde betingelserne i Udl. ville stræbe efter at skabe den nødvendige forbindelse til EU-retten. Som nævnt i afsnit 3.3, har antallet af ansøgninger ikke noget stort omfang. Det kan naturligvis skyldes mange forskellige omstændigheder. Da reguleringen af familiesammenføring juridisk set er svært tilgængeligt, må der så meget desto mindre være nævneværdigt mange borgere, der tilrettelægger deres livssituation for at opnå mulighed for at anvende de mest fordelagtige regler – idet det er overordentligt vanskeligt at planlægge de helt rigtige omstændigheder, som man egentlig ikke kender, når det samtidig må antages, at man først og fremmest står i en presset følelsesmæssig situation, hvor man enten ikke kan være sammen med sin partner, eller kun er sammen på lånt tid indtil en evt. ansøgning om ophold bliver imødekommet.

Der er – udover Udlændingestyrelsen og professionelle advokater - flere danske ”operatører” på markedet, der tilbyder deres ekspertise og hjælp til målgruppen. Én<sup>191</sup> vejleder ud fra en politisk dreven motivation for at lette ”kærlighedens frie veje”, mens en anden vejleder som forretningsgrundlag.<sup>192</sup> Begge nævnte bruger den såkaldte svenske løsning, hvor borgere bliver vejledt til et ophold i Sverige, for der at opnå opholdsret for deres TLS-ægtefælle, for derefter at vende tilbage til Danmark, og med baggrund i EU-retten få opholdsret i Danmark. Ingen af dem virker sønderligt systematiske eller åbne om deres forslag til hjælp. DRC<sup>193</sup> har i 2009 udgivet ”Europaløsningen”<sup>194</sup>, en detaljeret ”opskriftsbog” på at benytte EU-retten til at opnå opholdsret i Danmark for TLS-ægtefællen. Forord er skrevet af nuværende undervisnings- og forskningsminister Sofie Carsten Nielsen. Udgivelsen gav i 2010 anledning til et § 20 spørgsmål til ministeren, som udtalte kritik af faktuelle fejl i materialet, og henviste borgerne til Udlændingestyrelsens hjemmeside for korrekt information.

Ovenstående er nævnt for at understrege, at det er et meget kompleks lovområde, hvor nogle ser reglernes kompleksitet som levevej. Samtidig er området særdeles politisk følsomt, hvor den politiske holdning ind i mellem er i risiko for at stå foran det juridiske indhold. Man kan ikke være uenig i ministerens holdning til at saglig og korrekt information og vejledning først og fremmest skal findes hos myndighederne. Så meget desto vigtigere er det, at den information man får der, er præcis og fyldestgørende. Efter Ombudsmandens kritik af den manglende og fejlagtige vejledning og praksis i sager om

---

<sup>190</sup> Tryfonidou. *ovf.* note 23, p. 16

<sup>191</sup> Web: Hvem er vi - Dansk Nordisk Modstandsbevægelse, tilgået 12/5/2014

<sup>192</sup> Web: Velkommen: Den Svenske Model - Sverigesløsningen, tilgået 12/27/2014

<sup>193</sup> Web: Om DRC, tilgået 12/27/2014, Dokumentations- & Rådgivningscenteret for Racediskrimination med flere folketingsmedlemmer, øvrige politikere og advokater i deres bestyrelse.

<sup>194</sup> Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination. Europa-løsningen : en vejledning i retten til familiesammenføring efter EU-reglerne, 2009

opholdsret efter EU-retten,<sup>195</sup> rettede styrelsen ind, og der har ikke siden verseret sager ved institutionen med relevans for denne fremstilling. Kritik af myndighedernes nuværende praksis er nævnt under afsnit 2.3.4 og afsnit 2.5.

Hjemmesiden NyIDanmark.dk emmer ikke af overskuelighed og tilgængelighed, og den er grundlæggende bygget op med udgangspunkt i begrænsninger i mulighederne for ophold i form af juridiske restriktioner og forhindringer, fremfor f. eks. en intuitiv og tilgængelig vejledning i hvordan man lettest muligt ville kunne opnå ophold efter EU-retten.<sup>196</sup> Det er naturligvis i vid udstrækning politisk styret, hvorvidt man anser EU-rettens regler om opholdsret for danske statsborgeres ægtefæller fra tredjelande for positive rettigheder, eller man anser området for et nødvendigt onde ved EU-samarbejdet, som man måske ikke nødvendigvis bør begrænse mest muligt, men dog i hvert fald heller ikke ønsker fremmet mere end højst nødvendigt. Sidstnævnte stemmer overens med det bevidste valg politikerne har foretaget ved at acceptere en Udl. der adskiller sig væsentligt fra EU-retten på området.

At korrekt og let forståelig og tilgængelig vejledning er svær at finde, vil alt andet lige medføre, at muligheden for at benytte EU-retten i disse sager, risikerer at få en social slagside, så kun de mere ressourcestærke borgere kan opnå den hjælp og vejledning, der er nødvendig. Flere af sagerne ved Domstolen havde nok ikke set dagens lys, hvis ikke det var fordi at de involverede personer havde forudsætninger for at alliere sig med den bedste sagkundskab på området.<sup>197</sup>

Det kan også tænkes at de besværligheder, der nødvendigvis afledes af initiativer til at blive omfattet af EU-retten – det være sig at flytte bopæl til et andet EU-land, eller påtage sig grænseoverskridende arbejde eller studier mv. - er en så relativ stor forhindring for en del borgere, at de opgiver deres forehavende. Igen må det formodes at ressourcestærke personer har lettere ved at etablere en kortvarig forbindelse til et andet EU-land end ressourcetsvage personer uden stærkt netværk eller økonomi.

Det er åbenlyst, at det er lettere at etablere en forbindelse på tværs af landegrænserne ved en tættere geografisk placering til nabolandet. Borgere i hovedstadsområdet og i det grænsenære område til Tyskland vil have en ikke ubetydelig praktisk fordel, i forhold til borgere i f. eks. Vestjylland.

---

<sup>195</sup> Folketingets Ombudsmand. Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. 2008

<sup>196</sup>Eks. på en overskuelig og behovsorienteret offentlig hjemmeside: Web: Uddannelses- og Forskningsministeriet, tilgået 12/27/2014, nævnt af Politiken, 16/8-2013 som værende blandt de 4 bedste offentlige sites.

<sup>197</sup> Se bl.a. GA Tizzanos *forslag til afgørelse af Zhu og Chen*, fremsat d. 18/5-04, pr. 13 og *Forslag til Ogieriakhi*, *ovf.* note 136, pr. 47

### 3.5 EU-Retten og omvendt diskrimination

Domstolen holder en snorlige kurs, så snart spørgsmålet om omvendt diskrimination er på dagsordenen. Som det fremgik af kapitel 2, falder rent interne anliggender for medlemsstaterne udenfor rækkevidden af EU-retten. Det betyder at evt. diskrimination af medlemsstatens egne borgere i rent interne anliggender ikke har nogen EU-retlig betydning, og derfor alene er et forhold for de nationale myndigheder med respekt for øvrige internationale aftaler,<sup>198</sup> som medlemsstaten måtte have tilsluttet sig.

#### 3.5.1 Domstolens problematiske tilgang

Hvis Domstolen har været drevet af at tildele alle unionsborgere, der er omfattet af EU-retten, nogle grundlæggende menneskerettigheder, ligger der selvsagt et problem i, at menneskerettigheder vel i sagens natur bør være universelle og ikke alene blive en eksklusiv gruppe til del.

Samtidig er det ikke urimeligt at antage, at omvendt diskrimination netop sker ved den aktive applikation af EU-retten i medlemsstaterne, og at den diskrimination selvsagt er i modstrid med de grundrettigheder EU-retten skulle sikre. Særligt ikke når det medtages, at grænsen for EU-retten jf. afsnit 2.4 i bedste fald er vag. Domstolens forhold til unionsborgerskabet har ved flere lejligheder helt ophævet ethvert forhold til både det grænseoverskridende element og til økonomisk aktivitet – og de facto dermed stillet alle unionsborgere lige.<sup>199</sup>

Sidst kan anføres, at Domstolen i sine seneste sager har været åbenlyst drevet af de overordnede mål med EU – at fremme fred og integration mv. Og derfor er det nærliggende at undre sig over, hvad den lille Catherine i *Zhu og Chen*, eller Diego og Jessica i *Zambrano* bidrager mere med til EU's formål end andre babyer født i Storbritannien, Belgien eller hvilken som helst anden medlemsstat.

#### 3.5.2 Særligt om Chartret

Chartrets bestemmelser jf. art. 51. har kun virkning når medlemsstaterne implementerer og anvender EU-retten. Det kunne derfor hævdes at Chartret kun skal iagttages, når sekundære retsakter, der skal implementeres i national lov, som f. eks. 2004/38, anvendes, men ikke når der støttes ret direkte på TEUF som f. eks. *Carpenter*.<sup>200</sup> Ironisk nok ville det føre til omvendt diskrimination fra EU selv, idet f.eks. 2003/86 finder anvendelse på familiemedlemmer, der ønsker sammenføring i den stat, hvor de har lovligt ophold. Derfor vil de være omfattet af Chartret – og unionsborgerne i nationalmedlemsstaten vil ikke. Domstolen må dog formodes at have gjort op med den lettere bizarre konsekvens idet ”når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende ret-

<sup>198</sup> Særligt EMRK, art. 14

<sup>199</sup> Tryfonidou, *ovf.* note 156, p. 24

<sup>200</sup> Tryfonidou, *ovf.* note 23, p. 19

*tigheder finder anvendelse*".<sup>201</sup> Dermed skal Chartret iagttages af medlemsstaterne, så snart et forhold er omfattet af EU-retten, uanset om det er primær eller sekundær ret.

### **3.6 Konklusion på spørgsmål om omvendt diskrimination**

Risikoen for at borgere uden tilknytning til EU-retten, bliver behandlet mindre gunstigt end borgere, der kan påvise forbindelse til EU-retten, er matematisk set blevet mindre i takt med at retspraksis har udvidet EU-rettens anvendelsesområde,<sup>202</sup> men i takt med de nationale reglers stramninger, er forskellen til EU-retten blevet meget større.

Unionsborgere i Danmark, der omfattes af EU-retten, har mulighed for at vælge et regelsæt for familiesammenføring, som på mange områder er væsentlig mere gunstigt i etableringen af familielivet og væsentlig mere beskyttende for familiemedlemmet ved efterfølgende opståede nye situationer som adskillelse, skilsmisse, død mv. end danske statsborgere, der ikke er omfattet af EU-retten. Derfor er omvendt diskrimination i familiesammenføringssager et uafviseligt faktum.

Omfanget af danske statsborgere, der benytter de EU-retlige regler i forhold til danske statsborgere, der benytter Udl. er ikke talmæssigt voldsomt, og indikerer ikke i sig selv noget nævneværdigt større samfundsmæssigt problem. Omvendt kan det konstateres, at flere og flere unionsborgere tager ophold i Danmark, og disse kan problemfrit benytte EU-retten til familiesammenføring.

De danske myndigheder har en helt legitim ret til at regulere forholdene for danske borgere og TLS i landet, men når reglerne åbenlyst forfordeler statens egne borgere i forhold til unionsborgere, og de danske borgere der kan anvende EU-retten, må det samtidig vurderes, om denne diskrimination ikke blot kvantitativt men også kvalitativt udgør et problem.

Ud fra princippet om lighed for loven, som værende en grundpille i ethvert retssamfund, hvor grundlæggende lige situationer bør behandles lige, og at alle bør have samme lige muligheder, er der grund til bekymring. Fremstillingen har vist, at selv ganske små og i situationen ubetydelige og tilfældige valg kan have afgørende indflydelse på borgerens fremtidige livsudfoldelse, så lige situationer bliver behandlet væsentlig anderledes. Samtidig er der – om end svage – indikationer på at de immanente problemer på retsområdet, forårsager en social- og økonomisk slagside, så diskriminationen ikke blot er et spørgsmål om tilknytning til EU-retten eller ej, men også er et spørgsmål om borgerens økonomiske og sociale muligheder for at opnå indsigt i og efterfølgende at kunne gennemføre tiltag, der sikrer mulighed for en omfattelse af EU-retten.

---

<sup>201</sup> C-617/10, *Åkerberg Fransson*, afsagt d. 26/2-13

<sup>202</sup> *Tryfonidou. ovf. note 23, p.16*

Selvom der ikke er noget specifikt forbud i Grundloven mod diskrimination med baggrund i borgerens forhold til EU-retten, må det fordres, af helt almene hensyn til borgernes retssikkerhed, at et område, der er meget indgribende for borgernes liv og muligheder, bliver reguleret og forvaltet af Staten på en så ensartet, gennemskuelig og tydelig måde, at borgeren forholdsvis umiddelbart kan forholde sig til og agere derefter.

## 4 KONKLUSION

---

- Retspraksis gennem de seneste 25 år har vist at Domstolen har vist betydelig vilje til at udvide anvendelsesområdet for opholdsret til tredjelandsfamilie-medlemmer til unionsborgere. Der er nu et indsnævret eller intet krav om økonomisk aktivitet for unionsborgeren, ligesom det grænseoverskridende element, der ellers før hen fordredes, for at blive omfattet af EU-retten, til tider er ganske vagt eller helt fraværende.

De senere års retspraksis udviser en tendens til en mere grundrettighedsorienteret tilgang med udgangspunkt i unionsborgerskabet, men Domstolen har endnu til gode at udfolde disse rettigheders nærmere indhold på en præcis og entydig måde.

- Domstolen har været konsekvent i problemet med omvendt diskrimination. Når Domstolen har forholdt sig til spørgsmålet, er det fastslået at problemet er medlemsstaternes eget ansvar.
- Fremstillingen har vist at omvendt diskrimination i Danmark er et uafviseligt faktum. Problemet kan kvantitativt endnu ikke siges at være den store samfundsmæssige udfordring. Men udkommet af en familiesammenføringssag er meget indgribende i borgerens livsforhold, hvorfor almene retssikkerhedsprincipper, bl.a. princippet om lighed for loven, hvorefter grundlæggende lige forhold skal behandles ens, bør sikres så meget desto mere. Det er ikke tilfældet i Danmark. Helt vilkårlige forskelle i borgernes livssituationer kan medføre betydelig forskel i retstilstanden, hvilket ikke kan være tilfredsstillende for en retsstat.

### 4.1 Perspektivering

Som mange eksperter samstemmende mener, er situationen med den uklare retstilstand ved Domstolen, hvor det virker uklart og uforudsigeligt, hvorvidt unionsborgeren er omfattet af EU-retten eller ej, ikke holdbar på den lange bane. Den lette løsning ville være, at Domstolen en gang for alle fastslog at grundrettighederne i unionsborgerskabet indbefattede Chartret og den individ-venlige tolkning af EMRK. Dermed ville problemet med omvendt diskrimination også være forbi, og der kunne anlægges en væsentlig klarere linje for opholdsret til unionsborgeres familiemedlemmer, uden den komplicere-

de vurdering af hvorvidt medlemsstaternes reguleringer er hindringer, da hele området i så fald faldt ind under EU-retten. Dog måtte det medføre et betydeligt fokus på misbrugsbetragtninger, som er medlemsstaternes store bekymring.

Et sådant skridt ville være en så væsentlig udvidelse af EU-rettens kompetenceområde, grænsende til en føderal struktur, at det måtte kræve en væsentlig bredere og demokratisk fundering, end en eller flere domme ved Domstolen.

En demokratisk funderet beslutning blandt medlemslandene er nok ikke nært forestående. Ud over at flere medlemslande lejlighedsvis stiller spørgsmål til medlemskab af EU med baggrund i bekymring for en mere føderale struktur, må det forventes at mange medlemsstater – Danmark iberegnet – vil have overordentligt svært ved at acceptere et mere immigrationsvenligt EU end det nuværende, idet de i deres nationale lovgivning netop har valgt væsentlig strammere betingelser for familiesammenføring end EU-retten. Det er samtidig et område, som, uanset dets reelle økonomiske betydning, har enorm folkelig og politisk bevågenhed.

Et anden og måske mere overskueligt projekt, hvis de danske lovgivere ville gøre op med problemet med den vilkårlige og uklare retstilstand på området, kunne være at indføre et forbud mod omvendt diskrimination som set i flere andre medlemsstater. Det vil have samme effekt, være nationalt funderet og ville muligvis lettere kunne samle folkelig opbakning på grund af de indlysende urimeligheder i den nuværende tilstand. Det vil dog efterlade TLS i Danmark, der ønsker familiesammenføring med andre TLS isolerede i samme situation, som i dag.

Sidst ville en afvikling af dansk medlemskab af EU overlade hele området til dansk regulering. Selv om en lille del af lovgiverne har dette som mål, må det ligeledes anses for et usandsynligt scenarie.

## 5 LITTERATURLISTE

---

### 5.1 Retsakter

#### 5.1.1 Danmark

##### Primær lov

Lovbekendtgørelse 2014-09-19 nr. 1021 Udlændingelov, (2014).

##### Sekundære retsakter

Bekendtgørelse 2011-05-12 nr. 474 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler, (2011).

#### 5.1.2 EU

##### Primær lov

Traktaten om den Europæiske Union, TEU, 1. december 2009

Traktaten om den Europæiske Funktionsmåde, TEUF, 1. december 2009

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder

#### **Sekundære retsakter**

Rådets direktiv af 2003-09-22 om ret til familiesammenføring (2003/86), (2003).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2004-04-29 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (2004/38), (2004).

### 5.1.3 Internationale konventioner

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), 4. nov. 1950

## 5.2 Domsregister

### 5.2.1 EU-Domstolen

#### **1976**

Sag C-13/76 *Dona*. Gaetano Donà mod Mario Mantero, (1976). ECR I-1991 I-02967

#### **1979**

Sag C-175/78 *Saunders*. The Queen mod Vera Ann Saunders, (1979). ECR I-01129

#### **1984**

Sag C-180/83 *Moser*. Hans Moser mod Land Baden-Württemberg, (1984). ECR I-02539

#### **1985**

Sag C-267/83 *Diatta*. Aissatou Diatta mod Land Berlin, (1985). ECR I-00567

#### **1986**

Sag C-139/85 *Kempff*. R. H. Kempf mod Staatssecretaris van Justitie, (1986). ECR I-01741

#### **1991**

Sag C-363/89 *Roux*. Danielle Roux mod den belgiske stat, (1991). ECR I-00273

#### **1992**

Sag C-370/90 *Singh*. The Queen mod Immigration Appeal Tribunal og Surinder Singh, ex parte: Secretary of State for Home Department, (1992). ECR I-296

Sag C-163/90 *Legros*. Administration des douanes et droits indirects mod Léopold Legros m.fl. (1992). ECR I-04625

#### **1995**

Sag C-384/93 *Alpine Investments*. Alpine Investments BV mod Minister van Financiën, (1995). ECR I-126

Sag C-485/93 *Simitzi*. Maria Simitzi mod Dimos Kos, (1995). ECR I-02655

Sag C-444/93 *Menger og Scheffel*. Ursula Megner og Hildegard Scheffel mod Innungskrankenkasse Vorderpfalz, nu Innungskrankenkasse Rheinhessen-Pfalz, (1995). ECR I-04741

#### **1998**

Sag C-85/96 *Sala*. María Martínez Sala mod Freistaat Bayern, (1998). ECR I-2691

#### **2000**

Sag C-281/98 *Angonese*. Roman Angonese mod Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, (2000). ECR I-4139



Sag **C-110/99** *Emsland-Stärke*. Emsland-Stärke GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, (2000). ECR I-11569

## 2002

Sag **C-413/99** *Baumbast og R*. Baumbast og R mod Secretary of State for the Home Department, (2002). ECR I-493

Sag **C-60/00** *Carpenter*. Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department, (2002). ECR I-434

Sag **C-459/99** *MRAX*. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge, (2002). ECR I-461

## 2003

Sag **C-109/01** *Akrich*. Secretary of State for the Home Department mod Hacene Akrich, (2003). ECR I-491

Sag **C-148/02** *Garcia Avello*. Carlos Garcia Avello mod den belgiske stat, (2003). ECR I-539

## 2004

Sag **C-200/02** *Zhu og Chen*. Kunqian Catherine Zhu og Man Lavette Chen mod Secretary of State for the Home Department, (2004). ECR I-639

Sag **C-72/03** *Carbonati Apuani*. Carbonati Apuani Srl mod Comune di Carrara, (2004). ECR I-08027

## 2007

Sag **C-1/05** *Jia*. Yunying Jia mod Migrationsverket, (2007). ECR I-1

Sag **C-291/05** *Eind*. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mod R. N. G. Eind, (2007). ECR I-771

## 2008

Sag **C-127/08** *Metock*. Blaise Baheten Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, (2008). ECR I-449

## 2009

Sag **C-23/08** *Vatsouras og Koupatantze*. Athanasios Vatsouras (sag C-22/08), Josif Koupatantze (sag C-23/08) mod Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, (2009). ECR I-201

## 2010

Sag **C-135/08** *Rottmann*. Janko Rottman mod Freistaat Bayern, (2010). ECR I-104

Sag **C-14/09** *Genc*. Hava Genc mod Land Berlin, (2010). ECR I-00931

## 2011

Sag **C-34/09** *Zambrano*. Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm), (2011). ECR I-1232

Sag **C-434/09** *McCarthy*. Shirley McCarthy mod Secretary of State for the Home Department, (2011). ECR I-277

Sag **C-256/11** *Dereci*. Murat Dereci m.fl. mod Bundesministerium für Inneres. (2011). ECR I-734

## 2012

Sag **C-40/11** *Iida*. Yoshikazu Iida mod Stadt Ulm, (2012). ECR I-691

Forenede sager **C-356/11** og **C-357/11** *O. og S. og L. O. og S.* mod Maahanmuuttovirasto (C-357/11) og Maahanmuuttovirasto mod L. (C-357/11). (2012). ECR I-776

## 2013

Sag C-617/10 *Åkerberg Fransson*. Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson, (2013). ECR I-105

## 2014

Forenede sager **C-456/12** *O. O. v. Minister voor Immigratie, Integratie e Aseil og Minister voor Immigratie, Integratie e Aseil v. B.* (2014). og **C-457/12** *S. og G. S. mod Minister for Immigratie en Asiel og Minister for Immigratie en Asiel mod G.* (2014). ECR I-136

Sag **C-138/13** *Dogan*. Naime Dogan mod Bundesrepublik Deutschland, (2014). ECR I-2066

Sag **C-244/13** *Ogieriakhi*. Ewaen Fred Ogieriakhi mod Minister for Justice and Equality m.fl.(2014) ECR I-2068

### 5.2.2 Danske domme

## 2012

U.2012.2187V

### 5.2.3 EMD

## 1991

Sag **12313/86**, *Moustaquim mod Belgien*, afsagt 18.2.1991

## 2001

Sag **54273/00**, *Boultif vs. Schweiz*, afsagt 2.8.2001

## 5.3 Praksisnotater og håndbøger og statistik fra myndigheder

### 5.3.1 EU Domstolens generaladvokaters forslag til afgørelser

C-109/01, GA Geelhoeds forslag til afgørelse af *Akrich*, fremsat den 27/2-03

C-200/02, GA Tizzanos, Forslag til afgørelse af *Zhu og Chen*, fremsat den 18/5-04

C-291/05, GA Mengozzis forslag til afgørelse af *Eind*, fremsat den 5/7-07

C-34/09, GA Sharpstons forslag til afgørelse af *Zambrano*, fremsat den 30/9-10.

C-434/09, GA J. Kokotts forslag til afgørelse af C-434/09, *McCarthy*, fremsat den 25/11-10

C-256/11, GA Mengozzis forslag til afgørelse af Murat *Dereci*, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduiké, Dragica Stevic., fremsat den 29/9-11;

C-356/11 og C-357/11, GA Y. Bots forslag til afgørelse af *O. og S og L.*, fremsat den 27/9-2012

C-456/12 og C-457/12, GA Sharpstons forslag til afgørelse af *O. og S.*, fremsat den 12/12-13

C-244/13, GA Y. Bots forslag til afgørelse af Ewan Fred *Ogieriakhi* mod Minister for Justice and Equality. Irland, fremsat den 14/5-14

### 5.3.2 EU kommissionen

Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens, Håndbog, (2014).

### 5.3.3 Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand. (2008). *Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.* (No. 2008-9-4).

### 5.3.4 Udlændingestyrelsen / Justitsministeriet

Juridisk fortolkningsnotat om sagerne C-456/12, O. m.fl., og sag C- 457/12, S. m.fl., Fortolkningsnotat (2014). 26/5-2014

Notat om tidsmæssig sammenhæng mellem en dansk statsborgers tilbagevenden til Danmark og ansøgning om ophold som familiemedlem til den danske statsborger efter EU-retten, Praksisnotat. (2010).

Meddelelse om Udlændingesservices sagsbehandling af ansøgninger om familiesammenføring efter EU-reglerne, hvor referencen er dansk statsborger, Praksisnotat (2011).

Notat om tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivet af 18. maj 2009, Praksisnotat. (2009).

Juridisk fortolkningsnotat om Clauder-dommen (E-4/11), 14/8-2012

Juridisk fortolkningsnotat om Zambrano-dommen, 11/5-2011, 22/6-12 og 15/7-13

Praksisændring – genoptagelse af afgjorte sager efter afgørelser fra EU-Domstolen i Metock-sagen og Eind-sagen, Praksisændring. (2011).

Vejledning til statsforvaltningerne om ophold efter EU-opholdsbekendtgørelsen, Praksisnotat. (2009).

### 5.3.5 Statistik

Danmarks Statistik, <http://www.danmarksstatistik.dk/da/Statistik/emner/flytninger/flytninger-til-og-fra-udlandet.aspx>, (VAN1KVT) og VAN2KVT), tilgået 27/12-2014

Danmarks Statistik, Statistikbanken, <http://www.statistikbanken.dk/FOLK1>, tilgået 10/12-2014

Danmarks Statistik, Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 604, 28/11-2014

Eurostat, Den Europæiske Kommission, [http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGT\\_RESFAS](http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGT_RESFAS) og MIGR\_RESFAM, tilgået 5/12-2014

Statistiska centralbyrån, Statistikdatabasen Web. Tilgået 14/12-2014  
<[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101J/ImmiEmiMedb/table/ableViewLayout1/?rid=0db125cf-e150-4756-81d2-9ff8b364dbf9#>](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101J/ImmiEmiMedb/table/ableViewLayout1/?rid=0db125cf-e150-4756-81d2-9ff8b364dbf9#>).

Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, 2013, Wiesbaden 2014

Tal på udlændingeområdet, pr. 31/10-2014, Udlændingestyrelsen

Tal og fakta på udlændingeområdet, 2013, forår 2014, ISSN: 1902-0945, Udlændingestyrelsen

## 5.4 Bøger og artikler

### 5.4.1 Bøger

Christensen, Hallberg, Homann, Kjær, Koch, Lassen, Mikkelsen, Thomassen, Vedsted-Hansen. (2006). *Udlændingeret*. 3. udg. Kbh., Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dalberg-Larsen, J. (2005), *Lovene og Livet, en retssociologisk grundbog*, 5. udg. Kbh, Jurist- og Økonomforbundet

Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination. (2009). *Europa-løsningen: en vejledning i retten til familiesammenføring efter EU-reglerne* (1. udgave ed.). Kbh.: Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination.

Evald, J., Schaumburg-Müller, S. (2004). *Retsfilosofi Retsvidenskab og Retskildelære*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde, J., Jensen, J. A., Jensen, O. F., Madsen, H. B., & Revsbech, K. (2009). *Forvaltningsret, almindelige emner* (5. udgave ed.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Starup, P. (2012). *Grundlæggende udlændingeret 1*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Tryfonidou, A. (2009). Purely internal situations and reverse discrimination in a citizens Europe: Time to "reverse" reverse discrimination? In P. G. Xuereb (Ed.), *Social Policy: A New Agenda. Jean Monnet Seminar* (pp. 11-29). Valetta: Progress Press.

Tryfonidou, A. (2009). *Reverse discrimination in EC law* Kluwer Law International Kluwer.

### 5.4.2 Videnskabelige artikler

Berneri, C. (2014). Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-country Nationals: Some Suggestions to Tackle Reverse Discrimination. *European Journal of Migration and Law*, 16(2), 249. doi:10.1163/15718166-12342055

Cygan, A. (2013). Citizenship of the European Union. *International and Comparative Law Quarterly*, 62(2), 492. doi:10.1017/S0020589313000031

Elsuwege, P. V., & Kochenov, D. (2011). On The Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*, 13(4), 443. doi:10.1163/157181611X605891

- Hinarejos, A. (2011). Extending Citizenship and the Scope of EU law. *The Cambridge Law Journal*, 70(2), 309. doi:10.1017/S000819731100047X
- Jacqueson, C. (2008). Danmark halter efter EU-regler om familiesammenføring. *Advokaten*, Årg. 87, nr. 10 (2008), 36-38.
- Jakobsen, L. N. (2010). *Familiesammenføring med tredjelandsfamiliemedlemmer på grundlag af EU-retten*. Århus: Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Kochenov, D. (2010). Citizenship without Respect: The EU's Troubled Equality Ideal. *The Jean Monnet Program*, 08/10
- LB and JHR (2008). The Relative Autonomy of the EU Human Rights Standard. *European Constitutional Law Review (EuConst)*, 4(2), 199. doi:10.1017/S1574019608001995
- Lee, M. (2003). Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department: the beginning of a new era in the European Union? *King's College Law Journal*, 14(1), 81.
- Lenaerts, K. (2013 %TS Journal of the Academy of European Law). The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice. *ERA Forum*, 13(4), 569. doi:10.1007/s12027-013-0279-y
- L. M. & M. M. B. (2013). Love Will Keep Us Together: Kærlighed og hvid transracialitet i protester mod danske familie- sammenføringsregler. *Tidsskrift for Kønnsforskning*, 36(3-04), 188.
- Mazilu-Babel, M. (2012). The Right to Family Reunification in Relation to Third Country Nationals within the European Union. *EIRP Proceedings*, 7, 166.
- Miguel, A. R. (1997). Equality before the Law and Precedent. *Ratio Juris*. Vol. 10, no. 4, p. 372 - 391
- Morano-Foadi, S., & Andreadakis, S. (2011). Reflections on the Architecture of the EU after the Treaty of Lisbon: The European Judicial Approach to Fundamental Rights. *European Law Journal*, 17(5), 595. doi:10.1111/j.1468-0386.2011.00568.x
- Muir, E. (2014). The fundamental rights implications of EU legislation: Some constitutional challenges. *Common Market Law Review*, 51(1), 219.
- Muir, E. (2014). Fundamental Rights: An Unsettling EU Competence. *Human Rights Review*, 15(1), 25. doi:10.1007/s12142-013-0295-x
- O'Brien, C. *Reverse Discrimination in EC Law by Alina Tryfonidou (Kluwer Law International, 2009), 292 pages, Hardcover, ISBN 978-90-411-2751-8 Oxford University Press.* doi: <http://dx.doi.org/10.1093/vel/29.1.536>
- Peers, S. (2009). Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict. *European Constitutional Law Review*, (02), 173-196. doi:10.1017/S1574019609001734
- Skovgaard-Petersen, H. (2014). Gensyn med Singh og Carpenter: sag C-456/12, O og B, og C-457/12, S og G. *EU-Ret & Menneskeret*, Årg. 21, nr. 3 (2014), 128-144.
- Solanke, I. (2012). Using the Citizen to Bring the Refugee In: "Gerardo Ruiz Zambrano" v "Office national de l'emploi (ONEM)". *The Modern Law Review*, 75(1), 101. doi:10.1111/j.1468-2230.2012.00891.x
- Staver, A. (2013). Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights *European Journal of Migration and Law*, 15(1), 69 <last\_page> 89. doi: 10.1163/15718166-12342024
- Storgaard, L. H. (2006). Artikel 8 i Den Europæiske menneskerettighedskonvention og familiesammenføring med børn. *EU-Ret & Menneskeret*, Årg. 13, nr. 5 (2006), 264-278.
- Tryfonidou, A. *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge \* by Sonia Morano-Foadi and Micaela Malena (eds) Oxford University Press.* doi: <http://dx.doi.org/10.1093/vel/vel008>
- Tryfonidou, A. (2005). C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the 'Great Wall' of the European Union? *European Public Law*, 11(4), 527.
- Tryfonidou, A. (2008). Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizens' Europe. *Legal Issues of Economic Integration*, , 43.
- Tryfonidou, A. (2009). Family reunification rights of (migrant) Union citizens: towards a more liberal approach. *European Law Journal*, 15(5), 634. doi:10.1111/j.1468-0386.2009.00482.x
- Tryfonidou, A. (2011). Resolving the Reverse Discrimination Paradox in the Area of Customs Duties: The Lancry Saga. *European Business Law Review*, , 311.
- Tryfonidou, A. (2012). Redefining the outer boundaries of EU law: the Zambrano, McCarthy and Dereci trilogy. *European Public Law*, 18(3), 493.
- U. S. (2013). Case - Case-Law - Law: Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments. *European Constitutional Law Review*, 9(2), 205. doi:10.1017/S1574019612001125
- Vedsted-Hansen, J. (2004). Asyl og indvandring i EU - harmonisering med forbehold. *Lov & Ret*, Årg. 14, nr. 8 (2004), 17-22.
- Verschuere, H. (2014). Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey. *European Journal of Migration and Law*, 16(2), 147. doi:10.1163/15718166-12342052

Wray, H. (2014). A Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe. *European Journal of Migration and Law*, 16(2), 209.

Wray, H. (2013). Regulating Spousal Migration in Denmark. *Tottel's journal of immigration asylum and nationality law*, 27(2), 139-161

### 5.4.3 Videnskabelige rapporter

Econ Pöyry. (2010). *Marriages of Convenience: A comparative study*. (No. R-2010-053). Oslo, Norway: Commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI).

European Migration Network. (2012). *Marriages of convenience and false declarations of parenthood*. (). Luxembourg: EU. doi:10.283.7/80172

### 5.4.4 Avisartikler og blogs

BBC News – (2011, 10. februar 2011) Do Denmark's immigration laws breach human rights? Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12366676>

Berneri, C. (2014, Juli). EU Law Analysis: Family Reunion for EU Citizens: a separated third country national family member of an EU citizen can acquire permanent residence status Retrieved from <http://eulawanalysis.blogspot.dk/2014/07/family-reunion-for-eu-citizens.html>

Dansk Nordisk Modstandsbevægelse > Blog - Massiv omtale i pressen Retrieved from <http://www.borgerret.org/Blog/tabid/55/EntryId/166/Massiv-omtale-i-pressen.aspx>

Henrik Dannemand. (2008, 20. juli 2008). »Grotesk at jage os ud af Danmark« - Nationalt | [www.b.dk](http://www.b.dk) *Berlingske*

Prisen på familiesammenføring stiger voldsomt | Information Retrieved from <http://www.information.dk/267060#kommentarer>

Tillykke til udlændingeloven med de 100 ændringer - Politiken.dk Retrieved from <http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE2303554/tillykke-til-udlaendingeloven-med-de-100-aendringer/>

Vedsted-Hansen, J. (2008, 2. august 2008). EF-Domstolen har kompetencen: EU-regler - demokratisk problem eller politisk manipulation? *Dagbladet Information*

### 5.4.5 Websites

ANALYSE: Asylpolitik er symbolpolitik | Politik | DR "Web. 12/17/2014 <[http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/Politiske\\_analyser/Uffe\\_Tang/2014/12/17/092402.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/Politiske_analyser/Uffe_Tang/2014/12/17/092402.htm)>.

Home Office refuses Surinder Singh case because applicant knows law | Free Movement "Web. 12/11/2014 <<https://www.freemovement.org.uk/home-office-refuses-surinder-singh-case-because-applicant-knows-law/>>.

Hvem er vi - Dansk Nordisk Modstandsbevægelse. 12/5/2014 <<http://www.dansknordiskmodstand.dk/hvem-er-vi.aspx>>.

Karnov Online, web: 30/12-2014, <https://jura.karnovgroup.dk>

Ny i Danmark - Familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten Web. 12/11/2014 <[http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/familiesammenfoering\\_efter\\_eu-retten/familiesammenfoering\\_til\\_danske\\_statsborgere\\_efter\\_eu-retten.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/familiesammenfoering_efter_eu-retten/familiesammenfoering_til_danske_statsborgere_efter_eu-retten.htm)>.

Ny i Danmark - Pro forma-ægteskaber Web. 12/10/2014 <[http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/pro\\_forma\\_aegteskaber.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/pro_forma_aegteskaber.htm)>.

Om DRC Web. 12/27/2014 <<http://www.drcenter.dk/om-drc/>>.

The question of third country nationals, stationary Union citizens and residency rights | eutopialaw. Web. 12/15/2014 <<http://eutopialaw.com/2012/02/13/the-question-of-third-country-nationals-stationary-union-citizens-and-residency-rights/>>.

Uddannelses- og Forskningsministeriet. Web. 12/27/2014 <<http://ufm.dk/>>.

Velkommen: Den Svenske Model – Sverigesløsningen. Web. 12/27/2014 <<http://www.den-svenske-model.dk/>>.