

## Kapitel 4

# Forbeholdet vedrørende unionsborgerskab

“Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.”

*Konsoliderede traktater om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 20*

## 4.1 Indledning

Dette kapitel om unionsborgerskabsforbeholdet adskiller sig i nogen grad fra kapitlerne om de andre tre forbehold, hvilket skyldes, at forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet har en anden karakter end de andre tre forbehold. Forbeholdet blev indført for at undgå, at unionsborgerskabet skulle få en betydning på linje med eller træde i stedet for det nationale statsborgerskab. Med Amsterdam-traktatens ændring af unionsborgerskabsbestemmelsen blev det dog klart, at alle andre medlemslande havde den samme forståelse af unionsborgerskabet som Danmark, nemlig at unionsborgerskabet er et *supplement* til, ikke en *erstatning* for, det nationale statsborgerskab. Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet er derfor et forbehold uden genstand og dermed uden praktisk betydning. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke har været en udvikling i de rettigheder, der knytter sig til unionsborgerskabet siden årtusindskiftet – en udvikling, som Danmark på lige fod med de øvrige medlemslande har deltaget i.

Kapitlet består af tre dele. I første del redegøres der for unionsborgerskabsforbeholdet. Forløbet omkring Maastricht-traktatens indførelse af unionsborgerskabet skitseres, indholdet af forbeholdet diskuteres, og Amsterdam-traktatens betydning for området vurderes. Anden del af kapitlet opidser i korte træk udviklingen i unionsborgerskabsrettighederne siden årtusindskiftet. Endelig giver kapitlets tredje del et indblik i, hvorledes Danmarks forbehold vedrørende unionsborgerskabet er blevet opfattet i praksis, før der opsummeres og konkluderes.

### 4.1.1 Unionsborgerskab og unionsborgerskabsforbehold

Som nævnt adskiller unionsborgerskabsforbeholdet sig fra de tre andre danske forbehold. De andre forbehold har bevirket, at Danmark ikke har kunnet deltage (fuldt ud) i samarbejdet på de områder, der er omfattet af forbeholdene: det fælles valutasamarbejde, forsvarssamarbejdet og samarbejdet om de retlige og indre anliggender. Forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet har derimod ikke afholdt Danmark fra at samarbejde fuldt ud på unionsborgerskabsområdet. Danske statsborgere har siden unionsborgerskabets indførelse haft status som unionsborgere og de har dermed unionsborgerrettigheder både i forhold til institutionerne og under ophold i andre medlemslande, ligesom andre medlemslandes statsborgere har fulde unionsborgerrettigheder i Danmark.

Alligevel – eller måske netop derfor – er det uklart for mange, hvad der ligger i unionsborgerskabsforbeholdet. Det kan bl.a. ses af analyseinstitutternes undersøgelser af danskernes syn på forbeholdet.

Når f.eks. Greens Analyse Institut regelmæssigt undersøger danskerne syn på forbeholdene, spørges de interviewede om, hvad de ville stemme ved en eventuel ny folkeafstemning om “deltagelse” i henholdsvis unionsborgerskabet, den fælles valuta, det fælles forsvarssamarbejde og den fælles rets- og udlændingepolitik. Mens spørgsmålet om deltagelse giver god mening i de tre sidstnævnte tilfælde – hvor Danmark ikke kan deltage (helt eller delvis) i det europæiske samarbejde på grund af forbeholdene – er det tvivlsomt, om spørgsmålet om deltagelse giver mening, når det drejer sig om unionsborgerskabsforbeholdet. Spørgsmålet er formuleret således, at de adspurgte kan forledes til at tro, at Danmark p.t. ikke “deltager i unionsborgerskabet”, hvilket vi gør på lige fod med alle andre medlemslande. Det skal også bemærkes, at der i maj 2008 var hele 31 procent, der svarede “ved ikke/vil ikke svare” til spørgsmålet (38 procent var for deltagelse og 31 procent imod).

For at skabe klarhed over, hvad det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet betyder, bliver der i dette kapitels indledende del set nærmere på, hvordan unionsborgerskabet blev forstået, da det blev indført, og hvad der var baggrunden for forbeholdet.

### 4.1.2 Baggrunden for unionsborgerskabet og Maastricht-traktatens bestemmelser herom

Inden for EF-samarbejdet har der til stadighed været et ønske om at knytte medlemslandenes statsborgere nærmere til fællesskabet, og det

har været naturligt at overveje indførelse af et europæisk borgerskab. Spørgsmålet herom var bl.a. fremme, da Danmark i 1972 stod foran medlemskab af EF. I en tale til Europa-Parlamentet gav Kommissionens formand, Sicco Mansholt, udtryk for, at de europæiske borgere skulle føle sig som borgere i fællesskabet og nyde borgerrettigheder som f.eks. valgrettigheder ved kommunalvalg. Der var også medlemslande, der argumenterede for indførelse af et europæisk borgerskab som et supplement til det nationale statsborgerskab.

I midten af 1970'erne begyndte man at tale om "Borgernes Europa"<sup>1</sup>, og i midten af 1980'erne var det blevet en mere almindelig opfattelse, at alle borgere i Fællesskabet skulle være ligestillet med hensyn til valgrettigheder ved kommunalvalg og Europa-Parlamentsvalg, ret til at rette henvendelse til Europa-Parlamentet og en europæisk ombudsmand.<sup>2</sup> Det var dog først i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten, at forslagene om indførelse af et unionsborgerskab fik et mere konkret indhold.

Spanien havde i september 1990 udarbejdet et memorandum, som i den danske oversættelse hed "Mod et EF-statsborgerskab". Det har været naturligt som sædvanligt at oversætte "citizenship" til "statsborgerskab" i Danmark, mens andre landes terminologi ikke på samme måde understreger tilknytningen til en stat. I Nederlandene og Tyskland anvendes begrebet borgerskab, mens man i Finland og Sverige taler om medborgerskab. Lande som Frankrig, Italien, Portugal og Spanien anvender udtrykkene *citoyenneté*, *ciudadania*, *ciudadania* og *ciudadinanza*. I den udenlandske litteratur har der været gættet på, at det danske ordvalg har haft betydning for den danske holdning til unionsborgerskabet.<sup>3</sup>

På regeringskonferencen i Rom i december 1990 bad Rådets formandskab konferencen om nærmere at overveje, hvilke rettigheder der skulle give unionsborgerskabet indhold i den nye traktat. En tekst fra den spanske delegation dannede grundlag for det videre arbejde. Ønsket om at gøre det europæiske samarbejde mere vedkommende for almindelige borgerne var en vigtig bevæggrund hos de oprindelige forslagsstillere. Det blev besluttet, at den nye traktat under hensyn til konklusionerne fra Rom-mødet skulle indeholde et afsnit om et "[Unions-] [EF]statsborgerskab". Medlemslandenes statsborgere skulle være borgere i Unionen og have de rettigheder og pligter, der fastsattes i traktaten, og som føjede sig til de rettigheder og pligter, der fulgte af statsborgerskab i et medlemsland.

I Maastricht-traktatens fællesbestemmelser anførtes det, at et af Union-

ens formål var at beskytte medlemslandenes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelse af et unionsborgerskab. Bestemmelserne om “unionsborgerskab” blev med Maastricht-traktaten indsat i EF-traktatens anden del, der bestod af artiklerne 8 og 8 A-E. Reglen om unionsborgerskabets indførelse, artikel 8, stk. 1, fik følgende indhold:

“Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat.”

TEF’s artikel 8, stk. 1, bestemte således, hvem der havde – og hvem der kunne erhverve – unionsborgerskab: Unionsborgerskabet fulgte med statsborgerskab i et medlemsland, og ifølge artikel 8, stk. 2, fulgte der med unionsborgerskabet de rettigheder og pligter, der var indeholdt i traktaten.

Traktaten indeholdt dog ingen pligter, men i artiklerne 8 A-D opremsedes en række rettigheder, som unionsborgere kunne nyde både under ophold i andre medlemslande og i forhold til EU’s institutioner. Det drejede sig i korte træk om følgende rettigheder:

- retten til at færdes og opholde sig frit på medlemslandenes område.
- valgret og valgbarhed ved kommunale valg under ophold i et værtsmedlemsland
- valgret og valgbarhed ved Europa-Parlamentsvalg under ophold i et værtsmedlemsland
- diplomatisk beskyttelse fra andre medlemslandes repræsentationer under ophold i tredjelande, hvor egen stat ikke er repræsenteret.
- ret til at rette henvendelse til Europa-Parlamentet
- ret til at rette henvendelse til en europæisk ombudsmand.

Den sidste bestemmelse i TEF’s anden del var artikel 8 E. Efter denne bestemmelses stk. 1 skulle Kommissionen hvert tredje år udarbejde en rapport om gennemførelsen af unionsborgerskabet og om Unionens udvikling. Efter stk. 2 kunne Rådet med enstemmighed vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller udbygge unionsborgerrettighederne og henstille til medlemslandene at vedtage dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Da medlemslandene ønskede at gøre det klart, at de bevarede deres suveræne ret til at afgøre, hvem der skulle være deres (nationale) statsborgere, vedtog de en erklæring om statsborgerskab i en medlemsstat (erklæring nr. 2), som blev medtaget som bilag til Slutakten til TEU. Heri anførtes følgende:

“Konferencen erklærer, at når der i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i Medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende Medlemsstats egen lovgivning. Medlemsstaterne kan til orientering afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere ved at indgive en erklæring til formandskabet, og de kan om fornødent ændre denne erklæring.”

### 4.1.3 Forløbet omkring den danske ratifikation af Maastricht-traktaten

Det knebne danske nej ved folkeafstemningen i 1992 og det knebne ja ved en efterfølgende fransk folkeafstemning førte til afholdelse af et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd i Birmingham den 16. oktober 1992. I den såkaldte Birmingham-erklæring tilkendegav stats- og regeringscheferne, at de var fast besluttet på at tage hensyn til de betænkeligheder, der var kommet til udtryk i den offentlige debat, og at de derfor bl.a. ville “gøre det klart, at unionsborgerskabet giver vore borgere yderligere rettigheder og beskyttelse, uden at dette på nogen måde går ud over deres nationale statsborgerskaber”.

På topmødet i Edinburgh i december 1992 enedes alle 12 medlemslande som bekendt om en løsning på Danmarks forhold til Maastricht-traktaten. I Edinburgh-afgørelsens afsnit A anførtes følgende om unionsborgerskabet:

“Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderlige beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.”

I afgørelsen anførte stats- og regeringscheferne desuden, at de havde taget de ensidige danske erklæringer (knyttet til den danske ratifikationsakt) til efterretning, bl.a. en erklæring om unionsborgerskabet, hvoraf følgende fremgik:

“1. Unionsborgerskab er et politisk og juridisk begreb, som er helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, dette er anvendt i Kongeriget Danmarks grundlov og i det danske retssystem. Intet i traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab på linje med statsborgerskab i en nationalstat. Spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling opstår derfor ikke.

2. Unionsborgerskabet giver ikke på nogen måde i sig selv en statsborger fra en anden medlemsstat ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogen af de rettigheder, pligter, privilegier eller fordele, som følger af dansk statsborgerskab i medfør af Danmarks forfatningsmæssige, juridiske og administrative regler. Danmark vil fuldt ud respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkeligt følger af Traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemsstaterne.”

I afsnit 3 blev der redegjort for valgrettighederne til kommunalvalg og Europa-Parlamentsvalg, som ville blive gennemført i Danmark, og i afsnit 4 blev der redegjort for Rådets hjemmel til med enstemmighed at vedtage bestemmelser til udbygning af unionsborgerrettighederne.

På den baggrund fremsatte regeringen i foråret 1993 sit lovforslag om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten (L 177). I bemærkningerne hertil<sup>4</sup> anførtes følgende om forståelsen af unionsborgerskabet ifølge Edinburgh-aftalen:

“For det første præciseres det, at unionsborgerskab giver statsborgere i medlemsstaterne yderligere rettigheder og yderligere beskyttelse. Der er derimod ikke tale om, at unionsborgerskab træder i stedet for nationalt statsborgerskab. De to ting har intet med hinanden at gøre. Danmark er ikke forpligtet af Maastricht-traktatens bestemmelser til at indrømme andre landes statsborgere rettigheder, som falder under begrebet nationalt statsborgerskab.”

#### 4.1.4 Sammenfattende om forståelsen af det danske unionsborgerskabsforbehold

Det danske forbehold over for unionsborgerskabet udsprang af frygt for, at udviklingen af unionsborgerskabet skulle ske på bekostning af det nationale statsborgerskab. Forbeholdet bestod derfor i en præcisering af, at Danmark selv bestemte, hvem der havde dansk statsborger-

skab, og at unionsborgerrettighederne ikke kunne være de samme rettigheder, som fulgte med dansk statsborgerskab.

Andre medlemslandes borgere havde imidlertid allerede, da Danmark blev medlem af EF i 1972, fået rettigheder, som i dansk lovgivning traditionelt har været forbeholdt danske statsborgere. Dette var en nødvendighed som følge af Fællesskabets regler om fri bevægelighed, herunder etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.<sup>5</sup> De rettigheder, som man i 1992 ønskede forbeholdt danske statsborgere, måtte således være rettigheder, som EU-borgerne ikke allerede havde fået tillagt (først og fremmest den ubetingede ret til at opholde sig her i landet, valgrettigheder ved folketingsvalg og ret til ansættelse i den offentlige administration i stillinger, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed).<sup>6</sup>

Edinburgh-afgørelsen siger ikke meget mere end de fælles udtalelser og beslutninger vedrørende unionsborgerskabet, som alle medlemslande tidligere var blevet enige om. Det fulgte af selve traktatens artikel 8, at unionsborgerskabet tilkom enhver, der havde (erhvervet) statsborgerskab i et medlemsland, og det fremgik af erklæring nr. 2 om statsborgerskab i et medlemsland, at spørgsmål om, hvem der havde statsborgerskab i et medlemsland, udelukkende skulle afgøres efter det pågældende medlemslands lovgivning. Endelig var alle 12 medlemslande i oktober 1992 med Birmingham-erklæringen enedes om at præcisere, at unionsborgerskabet gav staternes borgere yderligere rettigheder og beskyttelse, uden at det på nogen måde gik ud over deres nationale statsborgerskab.

Heller ikke den ensidige danske erklæring om unionsborgerskabet indeholder mere end en tydeliggørelse af, hvad der fulgte af Maastricht-traktaten.<sup>7</sup> Den fastslår, at der ikke er noget i traktaten, der medfører en forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab på linje med statsborgerskab i et medlemsland, og at unionsborgerskabet ikke i sig selv giver statsborgere fra andre medlemslande ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogle af de rettigheder, der i dansk lovgivning er knyttet til dansk statsborgerskab. Udtalelserne om, at unionsborgerskab hverken giver ret til at erhverve dansk indfødsret eller at erhverve danske statsborgerrettigheder tydeliggør, hvad der følger af Maastricht-traktaten med tilknyttede erklæringer mv. Dertil kommer, at den ensidige erklæring udtrykkelig fastslår, at Danmark fuldt ud vil respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkeligt følger af traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemslandene.

#### 4.1.5 Amsterdam-traktatens betydning for unionsborgerskabsforbeholdet

Forslag om at styrke unionsborgerskabet fremkom under forberedelsen af den efterfølgende regeringskonference om nye traktatændringer. I oktober 1996 foreslog Østrig og Italien, at unionsborgere under ophold i andre medlemslande end deres eget skulle kunne stemme ved lokale folkeafstemninger, og at de gennem et borgerinitiativ skulle kunne fremsætte forslag om ny EU-lovgivning. Dertil kom en række forslag om unionsborgernes ret til at melde sig ind i europæiske partier og foreninger, at modtage undervisning om den fælles europæiske civilisation, at modtage skoleundervisning i andre EU-sprog og at få aktindsigt i institutionernes sager.

Forslagene skulle styrke EU's legitimitet og borgerinddragelse, men de kunne ikke samle flertal. Bl.a. under hensyn til de vanskeligheder, unionsborgerskabet havde skabt ved den danske folkeafstemning i 1992, var de fleste forhandlere i det hele taget tilbageholdende med at introducere nye unionsborgerrettigheder i udkastet til en ny traktat. Det fandtes heller ikke tvingende nødvendigt, da en udbygning af unionsborgerrettighederne ville kunne ske efter den almindelige lovgivningsprocedure med hjemmel i traktatens artikel 8 E.<sup>8</sup>

På regeringskonferencen, hvor Amsterdam-traktaten blev behandlet, meddelte Danmark, at den danske særstilling ikke var til debat. Forbeholdene eksisterede fortsat. Amsterdam-traktaten blev tilknyttet en protokol, nr. 5, om Danmarks stilling, der skulle sikre de danske forbehold. Da traktaten ikke indeholdt ændringer vedrørende unionsborgerskabet, der gjorde det nødvendigt at præcisere forbeholdet i protokollen, og da ordlyden af forbeholdet oven i købet med Amsterdam-traktaten blev indskrevet i EF-traktatens artikel 8, nøjedes medlemslandene med at notere sig Danmarks holdning med hensyn til unionsborgerskabet.

Ved Amsterdam-traktaten fik bestemmelsen om unionsborgerskabet følgende ordlyd i EF-traktatens artikel 17, stk. 1:

“Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.”

Med Amsterdam-traktatens vedtagelse blev det den almindelige opfattelse, at det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet ikke

længere havde nogen praktisk betydning. Synspunktet var, at når forbeholdsteksten blev indføjet i selve EF-traktaten, var retstilstanden den samme for alle medlemslande. Man kunne sige, at det danske forbehold var uden genstand eller, at det danske forbehold var blevet "alle andre medlemslandes forbehold".

## 4.2 Udviklingen i unionsborgerrettighederne fra 1999 til medio 2008

Selvom der ikke er sket ændringer af betydning for det danske forbehold siden Amsterdam-traktaten, betyder det ikke, at der ikke er sket en udvikling på unionsborgerskabsområdet i al almindelighed. Unionsborgerskabet er med årene blevet tillagt større betydning bl.a. gennem EF-Domstolens praksis, og denne udvikling ser ud til at fortsætte.

Dette har undertiden givet anledning til usikkerhed i den danske debat om betydningen af forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet. Det afgørende er dog, at Danmark (og danske borgere) er omfattet af reglerne om unionsborgerskabet, herunder retten til fri bevægelighed mv., og det indre marked. EF-Domstolen har anvendt unionsborgerskabet både som en uafhængig retskilde og til støtte for en bred fortolkning af EF-traktatens ikke-diskriminationsprincip, som indebærer, at et medlemsland ikke kan forskelsbehandle unionsborgere, med mindre der er en saglig grund dertil. Det har betydning for både ikke-erhvervsaktive borgere og på det indre markeds område.

I denne del gives der en meget kortfattet beskrivelse af udviklingen på unionsborgerskabsområdet siden Amsterdam-traktaten og de ændringer, der følger hvis Lissabon-traktaten ratificeres. For den, der vil vide mere om udviklingen i de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet som sådant, kan der henvises til den righoldige litteratur, der findes herom.<sup>9</sup>

### 4.2.1 Generelt om udviklingen i unionsborgerskabet siden Amsterdam-traktaten

Nice-traktaten og EU's charter om grundlæggende rettigheder havde begge en vis betydning for unionsborgerskabet. Nice-traktaten udvidede ikke rettighedskataloget, men ændrede artikel 18, stk. 2 således, at der ikke længere kræves enstemmighed for, at Rådet kan vedtage bestemmelser til lettelse af retten til bevægelsesfrihed mv. Til gengæld

skal handling fra Fællesskabets side være påkrævet for at nå det fastsatte mål.<sup>10</sup> Samtidig med Nice-traktaten blev Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vedtaget. Charteret blev ikke gjort retligt bindende, men det skulle ligesom unionsborgerskabet styrke borgernes retsstilling i Unionen. Det bekræfter de rettigheder, der bl.a. følger af medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, EU- og EF-traktaten, den europæiske menneskerettighedskonvention, de socialpagter, som Fællesskabet og Europa-rådet har vedtaget, samt EF-Domstolens og Menneskeretsdomstolens retspraksis. I charterets præambel anføres det, at EU sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Charteret indeholder både de almindelige grundlæggende rettigheder, som gælder for alle og enhver, og de særlige unionsborgerrettigheder, som er samlet i kapitel V om "Borgerne i Unionens medlemslande".

I det, som nogen har kaldt "the citizenship package",<sup>11</sup> indgår der også rettigheder, som ikke er medtaget i TEF's anden del. Mest betydningsfuld er den ret, som medlemslandenes statsborgere har haft siden påbegyndelsen af det europæiske samarbejde til ikke at blive udsat for diskrimination på grundlag af nationalitet, se nu TEF's artikel 12; forbuddet mod nationalitetsdiskrimination gælder kun inden for traktatens anvendelsesområde. EF-Domstolen har som nævnt i en række domme anvendt unionsborgerskabet både til at udvide anvendelsesområdet for ikkediskriminationsprincippet og som en uafhængig retskilde.<sup>12</sup> *Rudy Grzelczyk*-sagen fremhæves ofte som et af de første eksempler på, at unionsborgerskabet har ført til en udvidelse af anvendelsesområdet for ikkediskriminationsprincippet. I dommen tilkendegav Domstolen, at unionsborgerskabets formål er "at skabe den grundlæggende status for medlemslandenes statsborgere, idet den gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende". Belgien kunne derfor ikke kræve af en fransk studerende, Grzelczyk, at han skulle være omfattet af forordning nr. 1612/68 om *arbejdskraftens* frie bevægelighed, når denne betingelse ikke gjaldt for landets egne statsborgere.<sup>13</sup> Som et eksempel på, at EF-Domstolen har anvendt unionsborgerskabet som en uafhængig retskilde, kan nævnes *Chen*-sagen. Heri fandt Domstolen, at et kinesisk barn, som automatisk havde erhvervet irsk statsborgerskab ved fødsel på irsk territorium, alene i sin egenskab af statsborger i et medlemsland og dermed unionsborger kunne påberåbe sig EF-traktatens artikel 18.<sup>14</sup>

EF-Domstolens praksis og EU's tidligere komplicerede lovgivning vedrørende forskellige gruppers ret til fri bevægelighed mv. er blevet sammenskrevet i et enkelt direktiv om unionsborgeres og deres familiedlemmers ret til at færdes og opholde sig på medlemslandenes område.<sup>15</sup> Grundprincippet er, at unionsborgere og deres (ledsagende) familiemedlemmer skal kunne rejse frit mellem medlemslandene. Som noget nyt bestemmes det i direktivet, at unionsborgere og deres familiedlemmer efter fem års ophold i et værtsmedlemsland opnår ret til tidsubegrænset ophold i den pågældende stat. Retten kan dog mistes ved fravær fra værtsmedlemslandet i to på hinanden følgende år, og når alvorlige hensyn til den offentlige orden og sikkerhed tilsiger det.

#### 4.2.2 Unionsborgerskabets status i Lissabon-traktaten

Såfremt Lissabon-traktaten træder i kraft, vil den føre til visse ændringer på unionsborgerskabsområdet, men stadigvæk ikke ændringer af betydning for forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet. Det skal herved bemærkes, at efter traktatens ikrafttræden vil det ikke blot ét, men to steder i traktatgrundlaget fremgå, at unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

I den konsoliderede EU-traktat indeholder afsnit II, artiklerne 9-12, bestemmelser om "demokratiske principper". I artikel 9 fastslås det, at Unionen i alle sine aktiviteter respekterer princippet om lighed mellem dens borgere. Herefter tilføjes følgende:

"Enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette."

I artikel 11, stk. 4, er indføjet, hvad man kunne kalde en ny unionsborgerrettighed, idet et antal unionsborgere på mindst 1 million, der kommer fra et betydeligt antal medlemslande, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne. Borgerinitiativet skal gøre EU mere demokratisk.

EF-traktaten, der hvis Lissabon-traktaten vedtages kommer til at hedde traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er underkastet en mere gennemgribende omskrivning. For det første omhandler

anden del, artiklerne 18-25, nu både “ikkeforskelsbehandling og unionsborgerskab”. Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet flyttes til artikel 18 og knyttes dermed tættere til unionsborgerskabet. Bestemmelsen om unionsborgerskabets indførelse og karakter af supplement til det nationale statsborgerskab findes i artikel 20, stk. 1., artikel 20, stk. 2, der indeholder bestemmelsen om, at unionsborgerne har de rettigheder og pligter, som fremgår af traktaterne.

I artiklerne 21-24 beskrives de enkelte unionsborgerrettigheder nærmere. Reglen om unionsbørgerens ret til fri bevægelighed og opholdsret ændres,<sup>16</sup> og der indføres en ny bestemmelse om mulighed for at vedtage foranstaltninger med henblik på at lette unionsbørgerens diplomatiske beskyttelse under ophold i tredjelande.<sup>17</sup>

Sidst, men ikke mindst, bliver charteret om de grundlæggende rettigheder gjort juridisk bindende på traktatniveau, hvis Lissabon-traktatens træder i kraft.<sup>18</sup>

### 4.2.3 Kritik af unionsborgerskabet

For god ordens skyld skal det afslutningsvis i denne del bemærkes, at der har været en del debat om og kritik af unionsborgerskabet. Kritikken, der har været fremsat af ngo'er, forskere og andre, har angået både unionsborgerskabets indhold og reglerne for at erhverve det. Nogle har ment, at tredjelandsstatsborgere burde kunne opnå unionsborgerskab direkte – i stedet for indirekte gennem erhvervelse af statsborgerskab i et medlemsland.<sup>19</sup> En redefinering af unionsborgerskabet har været efterlyst, således at det kunne frigøres fra det nationale statsborgerskab og blive mere inklusivt.<sup>20</sup> Andre har ment, at medlemslandene i stedet burde samarbejde via den åbne koordinationsmetode med henblik på at gøre medlemslandenes kriterier for erhvervelse af statsborgerskab – og dermed unionsborgerskab – mere ens.<sup>21</sup> Atter andre har kritiseret, at unionsborgerskabet giver unionsborgerne for få og for ubetydelige rettigheder.<sup>22</sup>

Der har imidlertid ikke fra medlemslandenes side været ønske om at ændre unionsborgerskabets status. Ganske vist har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg over for Konventet, som udarbejdede forfatningstraktaten, foreslået en bredere definition af unionsborgerskabet, således at det også kunne omfatte tredjelandsstatsborgere,<sup>23</sup> men Konventet fulgte ikke opfordringen. Endvidere har forslag om, at unionsborgere skulle have ret til at stemme og stille op som kandidater i nationale eller regionale valg i et værtsmedlemsland, været omtalt af

Kommissionen, bl.a. i dennes fjerde rapport om unionsborgerskab (2004),<sup>24</sup> der imidlertid ikke kunne godkendes af Europa-Parlamentet.<sup>25</sup>

Selvom unionsborgerskabet som beskrevet ovenfor har udviklet sig og fået større betydning især når det gælder unionsborgernes ret til fri bevægelighed, er der således ikke noget, der tyder på, at det vil ændre sin nuværende status som supplement til det nationale statsborgerskab.

## 4.3 Konklusion

Som grundlag for en samlet konklusion om unionsborgerskabsforbeholdet er synet på forbeholdet i dansk praksis og i det europæiske samarbejde undersøgt. Omend forbeholdet ikke har nogen praktisk juridisk betydning, kan det overvejes, om forbeholdet har en bredere betydning i dansk praksis og/eller i det europæiske samarbejde. Omend undersøgelserne ikke er udtømmende, tyder de på, at der fortsat rejses spørgsmål om forbeholdets betydning i den danske debat i lyset af den generelle udvikling på unionsborgerskabsområdet, mens forbeholdet ikke har haft betydning i det europæiske samarbejde.

I Danmark har forbeholdet kun været påberåbt i få tilfælde – og i det væsentlige i form af spørgsmål fra folketingsmedlemmer til ministre. Når der bortses fra spørgsmål om mulighederne for at bevare bl.a. unionsborgerskabsforbeholdet i forbindelse med vedtagelse af nye traktattekster, har der i høj grad været tale om spørgsmål om betydningen af, at EF-Domstolen og fællesskabsretten i stigende grad henviser til unionsborgerskabet. Et par eksempler kan illustrere problemstillingen.

I 2000 blev der stillet spørgsmål til udenrigsministeren om, hvorvidt det var i overensstemmelse med de danske EU-forbehold at godkende charteret om de grundlæggende rettigheder, når det af præamblen fremgik, at Unionen “sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet”. Spørgeren var af den opfattelse, at regeringen ikke både kunne respektere unionsborgerskabsforbeholdet og tilslutte sig charteret, når dette havde unionsborgerskabsbegrebet som “et gennemgående tema”. Ministeren henviste til, at charterets rettigheder var baseret på traktaterne og skulle udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der var fastsat i traktaterne. Charteret kunne således hverken udvide eller begrænse den traktatfastsatte beskyttelse eller de traktatfæstede rettigheder, og det anfægtede derfor ikke unionsborgerskabsforbeholdet.<sup>26</sup>

I 2006 blev der i Folketinget stillet spørgsmål til justitsministeren

om, hvorvidt EF-Domstolen havde tilsidesat det danske forbehold ved i gentagne domme, "som også er bindende for Danmark", at have henvist til unionsborgerskabet som præmis for en udvidet integration mellem EU's medlemslande. Ministeren henviste til forløbet frem til Amsterdam-traktaten og til Domstolens principielle udtalelse om ligebehandling i Grelczyk-sagen. Ministeren tilføjede, at Domstolens praksis ikke indebærer, "at unionsborgerskabet er trådt i stedet for det nationale statsborgerskab", og derfor var ministeren ikke enig i, at Domstolen havde tilsidesat det danske unionsborgerskabsforbehold.<sup>27</sup>

I EU-samarbejdet har ingen af de adspurgte aktører kunnet erindre, at forbeholdet skulle have spillet en rolle siden Amsterdam-traktaten. Den danske beskrivelse af unionsborgerskabet er blevet "almindeligt EU-sprog". En ophævelse af forbeholdet kan muligvis skabe større retlig klarhed, men i øvrigt er det uden betydning, siges det.

Sammenfattende må det således konkluderes, at Danmark i 1992 tog forbehold over for en udvikling, hvor det nationale statsborgerskab kunne blive erstattet af unionsborgerskabet. Udviklingen er ikke gået i den retning, og det er heller ikke blevet anset for ønskeligt af andre medlemslande, hvilket blev bekræftet med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten (og de senere traktater), som udtrykkeligt fastslår, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Det danske "forbehold" er så at sige blevet almindelig fællesskabsret. Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet har for så vidt tjent sit oprindelige formål, og der er almindelig enighed om, at det i dag er uden praktisk betydning.<sup>28</sup>

Udviklingen er som nævnt heller ikke gået i den retning, at det nationale statsborgerskab har mistet betydning. For 15-20 år siden var der mange, der forudså, at dette ville ske med den tiltagende anerkendelse af menneskerettighederne, som er rettigheder, der gælder for alle og enhver. At disse forventninger ikke er blevet indfriet, skyldes i høj grad de rettigheder, som unionsborgerskabet har føjet til det nationale statsborgerskab i EU's medlemslande.

Ud over gennemgangen af det danske forbehold skitserer dette kapitel udviklingen på unionsborgerskabsområdet siden unionsborgerskabets indførelse, og det opridser nutidige opfattelser af såvel det danske forbehold som unionsborgerskabet. På den baggrund fastslås det, at udviklingen af unionsborgerskabet og de rettigheder, der er knyttet hertil, har givet det nationale statsborgerskab større – ikke mindre – betydning.

Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet har derimod mistet sin praktiske betydning.

## Noter

1. Borgernes Europa E 1 (DA-4-1992).
2. *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, Supplement 7/85.
3. Se Groot, Gerard-René de (2003): *Towards a European Nationality Law – Vers un droit européen de nationalité*, tiltrædelsesforelæsning, Maastricht: Universiteit Maastricht, 13. nov. 2003, s. 9.
4. Folketinget 1992-93 tillæg A sp. 6711.
5. Tiltrædelsesloven indeholdt en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter lovgivningens krav om indfødsret kunne fraviges, i det omfang det var en nødvendig følge af EF-medlemsskabet.
6. Se vedrørende spørgsmålet om “under what circumstances rights and duties attached to Union citizenship may result in replacing rather than complementing national citizenship” i Hailbronner, Kay (2005): “Nationality in public international law and European law”, i Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (red.): *Acquisition and Loss of nationality, vol. 1: Comparative analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 87.
7. Se også Philip, Allan (1996): “Danskerne er unionsborgere – forbeholdet er indholdsløst”, Lov & Ret 4, s.15.
8. Koslowski, Rey (1999): “EU Citizenship: Implications for Identity and Legitimacy”, i Thomas Banchoff & Mitchell P. Smith (red.): *Legitimacy and the European Union*, London: Routledge, s. 170. Det skal bemærkes, at artikel 22 indtil nu ikke har været bragt i anvendelse.
9. Se bl.a. Shaw, Jo (2007): *The Transformation of Citizens in the European Union, Electoral Rights and the restructuring of Political Space*, Cambridge: Cambridge University Press; Maas, Willem (2007): *Creating European Citizens*, Lanham: Rowan & Littlefield; Vink, Maarten (2005): *Limits of European Citizenship*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Bruter, Michael (2005): *Citizens of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Eder, Klaus & Bernhard Giesen (2001): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press; Wind, Marlene (udkommer 2009): “Post-national Citizenship in Europe, The EU as a Welfare Rights Generator?”, *Columbia Journal of European Law*, 2:15. Se også Shaw, Jo (1998): “The interpretation of European Union Citizenship”, i *The Modern Law Review*, 61:3, maj, s. 293-317.

10. Desuden fremgår det nu eksplicit, at artikel 18, stk. 2, ikke kan anvendes på de områder, der er opregnet i artikel 18, stk. 3.
11. O'Leary, Síoфра (1998): "The Option for the reform of EU Citizenship", i Tiilikainen, Síoфра & Teija Tiilikainen (red.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Institute for Public Policy Research, Sweet & Maxwell, s. 82.
12. O'Leary, Síoфра (1998): "The Option for the reform of EU Citizenship", i Tiilikainen, Síoфра & Teija Tiilikainen (red.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Institute for Public Policy Research, Sweet & Maxwell, s. 82.
13. Sag C-184/99 af 20. sep. 2001. Domstolen har i to sager taget stilling til navnespørgsmål i relation til fællesskabsretten, herunder i García Avello-dommen (C-148/02) af 2. okt. 2003, hvori Domstolen fastslog, at artikel 12 og artikel 17 er til hinder for, at en medlemsstat afviser en ansøgning om navneændring for mindreårige børn med dobbelt statsborgerskab – henholdsvis i den pågældende stat og en anden medlemsstat – til det navn, som de ville have i henhold til den anden medlemsstats lovgivning og traditioner. For tiden verserer der for Domstolen en anden navnesag om et tysk barns ret til at blive registreret i Tyskland med det efternavn, han efter fødslen havde fået ved navnebevis i Danmark, hvor han dengang boede. Problemet er opstået, fordi dansk international privatret lader spørgsmål om efternavn afhænge af bopælsstatens lovgivning, mens navnefastsættelse i Tyskland afhænger af lovgivningen i staten, hvor vedkommende er statsborger. Generaladvokaten har foreslået Domstolen at lægge vægt på unionsborgernes ret til bevægelsesfrihed og fremhævet, at denne ret ikke respekteres, hvis en unionsborger er blevet registreret under ét navn i medlemsstaten, hvor han er født, og det så efterfølgende bliver nødvendigt at registrere ham under et andet navn i en anden medlemsstat, se forslaget til afgørelse af 24. april 2008 i Grunkin-Paul-sagen (C-353/06).
14. Sag C-200/02, af 19. okt. 2004. I dommen i sagen Baumbast og R (C-413/99) afsagt 17. sep. 2002 fastslog Domstolen for første gang udtrykkeligt, at artikel 18 har direkte virkning, dog således at retten er undergivet de begrænsninger, som har grundlag i fællesskabsretten. Dommen "fuldbyrdede en udvikling i Domstolens praksis, hvor unionsborgerskabet er blevet tillagt stadig større betydning. Grzelczyk-dommen udgjorde et væsentligt skridt i den henseende". Se generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i Akrich-sagen (C-109/01) af 27. feb. 2003.

15. Direktiv 2004/38/EF, 29. april 2004.
16. Artikel 21, stk. 3 har følgende indhold: “Med samme formål for øje som i stk. 1 kan Rådet, hvis traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte foranstaltninger vedrørende social sikring eller social beskyttelse. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet”. Bestemmelsen om pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter i det gældende stk. 3, erstattes i TEUF af en anden ny bestemmelse, artikel 77, stk. 3, som indeholdes i traktatens Tredje Del afsnit V om “et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Herefter kan Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte bestemmelser om pas mv., hvis det viser sig påkrævet for at lette udøvelsen af retten til bevægelsesfrihed mv., og traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil. Det ensartede pas i EU’s medlemsstater er indført ved resolutioner på mellemfolkeligt grundlag, og en forordning om forskellige sikkerhedsstandarder i pas og rejsedokumenter er en udbygning af Schengen-reglerne, som Danmark har kunnet gennemføre som en mellemfolkelig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Bestemmelser, vedtaget i medfør af bestemmelser i TEUF’s Tredje Del, afsnit V, vil ikke være bindende for Danmark, men kunne gennemføres som en folkeretlig forpligtelse. Der er allerede i dag hjemmel (i TEF’s artikel 42 og artikel 308) til at vedtage bestemmelser om social sikring og beskyttelse.
17. Artikel 23, stk. 2. Rådet kan her efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage direktiver om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette unionsborgernes diplomatiske og konsulære beskyttelse hos andre landes myndigheder i tredjelande, hvor de pågældendes egen stat ikke er repræsenteret.
18. Traktaten indeholder en bestemmelse, der henviser til en tilpasset udgave af chartret, som blev genproklameret af EU-institutionerne i december 2007 og offentliggjort i *EU-Tidende* i december 2007.
19. Rubio-Marín, Ruth (2000): *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press
20. Se Dell’Olio, Fiorella (2005): *The Europeanization of citizenship, Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*, Aldershot: Ashgate, s. 146.
21. Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (2005): *Acquisition and Loss of nationality Volume 1: Comparative*

- analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
22. Kostakopoulou, Dora (2007): "European Union Citizenship: Writing the Future", i *European Law Journal*, 13:5, sep., s. 623-646.
  23. Udtalelse af 14. maj 2003 om "Adgang til unionsborgerskab i EU", 2003/C 208/19, se EUT C 208/76.
  24. Europa-Kommissionen (2004): *Beretning fra Kommissionen*, Bruxelles, 26. okt. 2004; KOM(2004)695 endelig; fjerde rapport om unionsborgerskab (1. maj 2001-30. april 2004). Se også Regionskomiteens udtalelse (2005): *Bulletin of the EU 7/8-2005 Human Rights (1/7)*.
  25. Se også Shaw, Jo (2007): "E.U. Citizenship and political rights in an evolving European Union", *Fordham Law Review*, 75:5, april, s. 2559-2561.
  26. Folketinget 2000-01 Spm. nr. S 189.
  27. S 2516; EU-kontoret, 2006-790-0196.
  28. Se bl.a. *Karnov 2007*; Udenrigsministeriets hjemmeside; Søvnald, Villy, SF (2008): interview i Information 26. jan. 2008; Nørby, Ellen Trane, Venstre. (<http://www.ellenifolketinget.dk>).