



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 6. november 2013¹

Sag C-423/12

**Flora May Reyes
mod
Migrationsverket**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kammarrätten i Stockholm –
Migrationsöverdomstolen (Sverige))

»Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område — direktiv 2004/38/EF — artikel 2, nr. 2), litra c) — ret til ophold for familiemedlemmer til en unionsborger — begrebet »familiemedlem, som forsørges af en unionsborger« — forpligtelse for en unionsborgers direkte efterkommer, der er fyldt 21 år, til at godtgøre, at vedkommende forgæves har forsøgt at finde arbejde, ansøgt oprindelsesmedlemsstatens myndigheder om social bistand eller forsøgt at dække sine fornødenheder på anden vis — betydningen af erklæringer om at ville arbejde i værtsmedlemsstaten fra et familiemedlem, der har ansøgt om opholdstilladelse som »familiemedlem, der forsørges««

1. Kan en unionsborgers direkte efterkommer, der er fyldt 21 år, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF² med henblik på at opnå opholdsret på Den Europæiske Unions område nøjes med at godtgøre, at vedkommende modtager materiel støtte fra denne borger, eller kan myndighederne også kræve bevis for, at ansøgeren har behov for støtte?

2. For at dette spørgsmål kan besvares, er Domstolen bl.a. blevet anmodet om at præcisere og i givet fald opdatere sin praksis vedrørende familiemedlemmer til unionsborgeren, som »forsørges«, og som indirekte nyder godt af de rettigheder, der er fastsat i direktiv 2004/38.

I – Retsforskrifter

A – Direktiv 2004/38

3. Det fremgår af femte betragtning til direktiv 2004/38, at »[f]or at unionsborgerne kan udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed, bør denne ret også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet«.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT 2004 L 229, s. 35.

4. Sjette betragtning til direktiv 2004/38 præciserer, at »[f]or at opretholde familien som en enhed i bredere betydning og uden at dette anfægter forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet bør situationen for de personer, der ikke er omfattet af dette direktivs definition af familiemedlemmer, og som derfor ikke automatisk har ret til indrejse og ophold i værtslandet, behandles af værtsmedlemsstaten på grundlag af deres nationale lovgivning med henblik på at afgøre, om de kan få tilladelse til indrejse og ophold under hensyntagen til deres tilknytning til unionsborgeren eller andre omstændigheder som f.eks. det, at de er økonomisk eller fysisk afhængige af unionsborgeren.«

5. Det bestemmes i 28. betragtning til direktiv 2004/38, at »medlemsstaterne [bør] have mulighed for at vedtage de nødvendige foranstaltninger [for at forhindre misbrug og svig]«.

6. Det understreges i 31. betragtning til direktiv 2004/38, at dette direktiv »respekterer de grundlæggende rettigheder og friheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«.

7. Artikel 2 i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »famiemedlem«:

[...]

c) direkte efterkommere [...] som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren

3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

8. Artikel 3 i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.

2. Uden at det berører de pågældendes personlige ret til fri bevægelighed og ophold og i overensstemmelse med den nationale lovgivning skal værtsmedlemsstaten lette indrejse og ophold for følgende personer:

a) alle andre familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke er omfattet af bestemmelserne i artikel 2, nr. 2), hvis disse i det land, de ankommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold, eller hvor alvorlige helbredsmæssige grunde gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet

[...]

Værtsmedlemsstaten foretager en grundig undersøgelse af de personlige omstændigheder og begrundes afslag på ansøgning om indrejse eller ophold over for de pågældende.«

9. I henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 omfatter »[r]etten til ophold, jf. stk. 1, [...] også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c)«.

10. Artikel 10, stk. 2, litra d), i direktiv 2004/38 bestemmer, at medlemsstaterne med henblik på udstedelse af opholdskort »i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c) og d), [kræver] dokumentation for, at de dér omhandlede betingelser er opfyldt«.

11. Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38 præciserer, at »[u]nionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser«.

B – Svensk ret

12. Direktiv 2004/38 er gennemført i svensk ret ved ændringer i utlänningslagen (2005:716) (udlændingeloven, herefter »UtlL«) og utlänningsförordningen (2006:97) (udlændingebekendtgørelsen).

13. I UtlL's kapitel 3a, § 2, er et familiemedlem til en statsborger fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) defineret som en udlænding, der ledsager eller i Sverige slutter sig til en EØS-statsborger, og som bl.a. er direkte efterkommer af EØS-statsborgeren eller dennes ægtefælle eller samlever, såfremt efterkommeren forsørges af en af disse eller ikke er fyldt 21 år.

14. UtlL's kapitel 3a, § 5, bestemmer, at retten til ophold for familiemedlemmer til EØS-statsborgeren består, så længe betingelserne er opfyldt.

15. I henhold til kapitel 3a, § 9, i utlänningsförordningen (2006:97) kan de svenske myndigheder i forbindelse med udstedelse af opholdskort stille krav om, at ansøgeren fremviser et gyldigt pas, dokumenter, der beviser den familiemæssige tilknytning til EØS-statsborgeren, registreringsbevis eller andre dokumenter, der bekræfter, at den EØS-statsborger, fra hvilken retten til ophold afledes, har opholdsret i Sverige, og, i det omfang det er en forudsætning for ansøgerens ret til ophold, dokumenter, der beviser, at den pågældende forsørges af EØS-statsborgeren eller dennes ægtefælle eller samlever.

II – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Sagsøgeren i hovedsagen, Flora May Reyes, er født i 1987 og er filippinsk statsborger. Hun har altid boet i Filippinerne. Da hun var 3 år gammel, forlod hendes mor, Flora Rellon Hansen, Filippinerne for at arbejde i Tyskland, hvor hun opnåede statsborgerskab. Flora Rellon Hansen havde forinden overladt sin datter til dennes mormor. Da Flora May Reyes var 14 år, flyttede hun sammen med sin nu afdøde søster til Manila (Filippinerne). Flora May Reyes gik i gymnasiet og tog derefter en fire-årig videregående uddannelse for at blive sundhedsassistent. Det lykkedes dog ikke for hende at finde den praktikplads (som der skal betales for), der er nødvendig for at færdiggøre uddannelsen. Hun har aldrig haft et arbejde og modtager ikke social bistand i Filippinerne.

17. Flora Rellon Hansen giftede sig i 2011 med en norsk statsborger. Parret har boet i Sverige siden 2009, og Flora Rellon Hansen er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt af de svenske myndigheder. Hun har haft tæt kontakt med sin familie i hjemlandet, lige siden hun forlod Filippinerne for at bosætte sig i Europa. Hun har regelmæssigt sendt penge til sin familie og har også besøgt familien med jævne mellemrum. Flora Rellon Hansen arbejder ikke, men hendes mand får en god pension, som han bl.a. anvender til at støtte sin hustrus familie økonomisk.

18. I begyndelsen af 2011 ansøgte Flora May Reyes om visum ved den schweiziske ambassade i Manila for at kunne besøge sin mor og stedfar i Sverige. Flora May Reyes fik dette visum og rejste ind i Schengenområdet den 13. marts 2011. Den 29. marts samme år indgav hun ansøgning til de svenske myndigheder om udstedelse af opholdstilladelse i sin egenskab af »f familiemedlem, som forsørges af en unionsborger«.

19. Da Flora May Reyes er direkte efterkommer af den unionsborger, som hun ønsker at slutte sig til, og er fyldt 21 år, kan hun få udstedt en opholdstilladelse i Sverige, hvis hun opfylder betingelserne i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, dvs. hvis hun forsørges af denne unionsborger.

20. Den 11. maj 2011 afslog Migrationsverket (den svenske udlændingemyndighed) hendes ansøgning om opholdstilladelse, idet hun ikke fandtes at have godtgjort, at de overførte penge var blevet anvendt til dækning af hendes grundlæggende fornødenheder, dvs. hendes kost og logi og hendes adgang til sundhedsydelse. Hun havde heller ikke gjort rede for, hvad det sociale sikringsystem i Filippinerne kunne tilbyde personer i hendes situation. Det var til gengæld klart, at Flora May Reyes havde taget en uddannelse i sit hjemland, og at hun havde været i praktik dér. Da Migrationsverket fandt, at Flora May Reyes reelt blev forsørgt af sin mormor, fastslog det med henvisning til bl.a. Jia-dommen³, at hun ikke kunne betragtes som et familiemedlem, der »forsørges« af en unionsborger, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38.

21. Flora May Reyes indbragte denne afgørelse for Förvaltningsrätten i Göteborg (Sverige), der er første instans i sager om statsborgerskab og udlændingeret (som migrationsdomstol). Förvaltningsrätten i Göteborg stadfæstede de svenske myndigheders afgørelse. Retten erkendte, at Flora May Reyes havde fået sine grundlæggende fornødenheder dækket af sin mor og sin stedfar, men anså ikke hendes sociale forhold for at være således, at hun ikke selv kunne dække sine fornødenheder i Filippinerne uden deres hjælp. Retten baserede denne vurdering på hendes alder og uddannelsesniveau og den omstændighed, at hun var tæt på sin familie. Förvaltningsrätten i Göteborg konkluderede, at regelmæssige pengeoverførsler ikke var tilstrækkelige til at godtgøre, at betingelsen om, at der skulle være tale om et familiemedlem, der »forsørges«, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, var opfyldt.

22. Flora May Reyes har appelleret dommen til Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Sverige), der er sidste instans i hovedsagen.

23. De svenske myndigheder har ved denne ret fremført en række argumenter til støtte for de afgørelser, der er truffet af Migrationsverket og Förvaltningsrätten i Göteborg. De har med henvisning til Jia-dommen gjort gældende, at pengeoverførsler ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at en person forsørges af et familiemedlem, der er unionsborger. Medlemsstaterne må kunne forlange, at ansøgerne reelt forsørges, dvs. at de ikke har andre valgmuligheder eller alternativer end at være fuldstændig afhængige af det familiemedlem, som de ønsker at slutte sig til, med henblik på at få dækket deres grundlæggende fornødenheder. En person, der bevidst vælger ikke at søge arbejde eller at lade sig forsørge i hjemlandet, kan således ikke anses for at være en person, der »forsørges«, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38.

24. Flora May Reyes har argumenteret for det stik modsatte. Hun har indledningsvis fremlagt dokumenter for Migrationsöverdomstolen, hvoraf det fremgår, at ægteparret Hansen regelmæssigt har overført penge til hende, at økonomiske bidrag fra filippinske statsborgere, der arbejder i udlandet, tegner sig for 11% af det filippinske bruttonationalprodukt, at vilkårene på det filippinske arbejdsmarked er vanskelige, og at den filippinske stat ikke yder social bistand til personer som hende, der aldrig har haft arbejde. Hun har dernæst gjort rede for sine kvalifikationer, som ikke på nuværende tidspunkt giver hende adgang til at arbejde som sundhedsassistent i Filippinerne, fordi hun ikke har

3 — Dom af 9.1.2007, sag C-1/05, Sml. I, s. 1.

færdiggjort sin uddannelse, og der er meget høj arbejdsløshed inden for dette fag. Hun har dog meddelt den forelæggende ret, at hun har til hensigt at studere og arbejde i Sverige. Flora May Reyes har endelig under påberåbelse af Lebon-dommen⁴ og Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38⁵ (herefter »retningslinjerne«) gjort gældende, at der ikke er nogen grund til at undersøge, om familiemedlemmer teoretisk set ville kunne forsørge sig selv, eksempelvis gennem lønnet beskæftigelse. De nationale myndigheder skal vurdere fra sag til sag, om ansøgeren i betragtning af sine økonomiske og sociale forhold har behov for materiel støtte. Dette behov kan dokumenteres ved ethvert egnet middel, uden at der stilles krav om afhængighedsforholdets tidsmæssige varighed eller støttebeløbet, forudsat at dette forhold er af reel og strukturel art.

25. På denne baggrund har Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen besluttet at udsætte sagen og ved forelæggelsesafgørelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. september 2012 forelagt Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:

- »1) Kan artikel 2, nr. 2), litra c), i [direktiv 2004/38] fortolkes således, at en medlemsstat under visse omstændigheder kan stille krav om, at en [direkte] efterkommer, der er fyldt 21 år, for at anses for at være forsørget af en unionsborger, og dermed være omfattet af definitionen af familiemedlem i henhold til nævnte bestemmelse, skal have forsøgt at finde arbejde, få hjælp til sin forsørgelse af oprindelseslandets myndigheder og/eller på anden vis klare sin forsørgelse, og dette ikke har været muligt?
- 2) Hvilken betydning har det ved fortolkningen af den i artikel 2, nr. 2), litra c), i [direktiv 2004/38] fastsatte betingelse »som forsørges af unionsborgeren«, at en slægtning på grund af personlige forhold såsom alder, uddannelse og helbred vurderes at have gode forudsætninger for at finde arbejde, og vedkommende desuden har til hensigt at arbejde i medlemsstaten, hvilket vil indebære, at betingelserne for at anses for en sådan pårørende, som forsørges af unionsborgeren, efter bestemmelsen ikke længere er opfyldt?«

III – Retsforhandlingerne for Domstolen

26. Sagsøgeren i hovedsagen, den svenske, tjekkiske og nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

27. Under retsmødet, der blev afholdt den 5. september 2013, afgav sagsøgeren i hovedsagen, den svenske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen mundtlige indlæg.

IV – Retlig vurdering

A – Det første præjudicielle spørgsmål

28. Dette spørgsmål vedrører fortolkningen af begrebet familiemedlem, der forsørges af en unionsborger, som omhandlet i artikel 2, nr. 2, litra c), i direktiv 2004/38. Dette direktiv førte som bekendt bl.a. til ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet⁶ og ophævelse af Rådets direktiv 73/148/EØF

4 — Dom af 18.6.1987, sag 316/85, Sml. s. 2811.

5 — KOM(2009) 313 endelig.

6 — EFT 1968 II, s. 467.

af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser⁷. Direktiv 2004/38 samlede bestemmelserne om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på EU's område i en enkelt retsakt.

29. De to tidligere retsakter indeholdt også – hvilket jeg vender tilbage til senere – en henvisning til begrebet familiemedlem, der »forsørges«, men uden at afgrænse det nærmere. Det samme gælder for de øvrige nugældende afledte retsakter⁸. Da det ikke præciseres i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, hvordan udtrykket »forsørges« skal forstås, og der heller ikke henvises til national ret, er der tale om et selvstændigt begreb i EU-retten, der skal fortolkes ensartet på samtlige medlemsstaters område. Betydningen og rækkevidden af udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, skal imidlertid fastlægges under hensyn til den generelle sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af⁹.

30. Til dette formål vil jeg først vurdere artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 i den generelle sammenhæng, som dette direktiv indgår i, og dernæst se på betydningen af Lebon- og Jia-dommen. Jeg vil herefter drage de konklusioner heraf, der er nødvendige for at kunne besvare det forelagte spørgsmål. Jeg vil endelig fremsætte en række afsluttende bemærkninger om behandlingen af den konkrete sag, der er tale om her.

1. Sproglig, teleologisk og systematisk vurdering af artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38

31. Det fremgår meget klart af ordlyden af direktiv 2004/38, at fokus ligger på en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for EU. Det er unionsborgeren, der er den primære og umiddelbare berettigede person i dette direktiv¹⁰. For at undgå, at adskillelsen fra familien hindrer udøvelsen af retten til fri bevægelighed, tildeles familiemedlemmer til den unionsborger, der har udøvet denne ret, indirekte visse rettigheder, som ikke er selvstændige rettigheder, men afledte rettigheder, som de erhverver i deres egenskab af familiemedlemmer til den berettigede person¹¹.

32. Den omstændighed, at familiemedlemmernes rettigheder kun er afledte rettigheder, afspejler det grundlæggende formål med direktiv 2004/38, som ikke er at give unionsborgerne ret til familiesammenføring eller værne om deres privatliv og familieliv, men at give dem »en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«¹². Det er udelukkende af hensyn til dette grundlæggende formål, at retten til bevægelighed og ophold »også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet«¹³. EU-lovgiver var opmærksom på behovet for at bevare familien som en enhed, men det var ikke lovgivers vigtigste mål¹⁴.

7 — EFT L 172, s. 14.

8 — Jf. bl.a. artikel 1, litra i), nr. 2), og artikel 68a i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1) og artikel 4, stk. 2, litra a), i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12).

9 — Dom af 21.12.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, Sml. I, s. 14035, præmis 32 ff. og den deri nævnte retspraksis.

10 — Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

11 — Dom af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 42, af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 55, af 8.11.2012, sag C-40/11, Iida, EU:C:2012:691, af 8.5.2013, sag C-87/12, Ymeraga og Ymeraga-Tafarshiku, EU:C:2013:291, præmis 31, og af 10.10.2013, sag C-86/12, Alokpa og Moudoulou, EU:C:2013:645, præmis 22 og 32.

12 — Første betragtning til direktiv 2004/38.

13 — Femte betragtning til direktiv 2004/38. Det synes dog ikke længere at være nødvendigt, at der foreligger eller kan foreligge en hindring for den pågældende borgers frie bevægelighed, for at kunne påberåbe sig de bestemmelser i EU-retten, der har til formål at sikre unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit, eftersom Domstolen har udtalt, at de rettigheder, der følger af disse bestemmelser, tilkommer borgere, der har boet i værtsmedlemsstaten i længere tid og ikke har til hensigt at flytte derfra, og hvis familiemedlem, der har ansøgt om opholdsret, ikke er statsborger i en EU-medlemsstat. Det var f.eks. tilfældet i Jia-dommen, og det er også tilfældet i den foreliggende sag.

14 — Jf. herved punkt 36 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 5.9.2012, sag C-83/11, Rahman m.fl., EU:C:2012:519.

33. Familiemedlemmerne til en unionsborger, der har til hensigt at udøve eller allerede har udøvet sin frie bevægelighed, udgør desuden ikke nogen ensartet kategori som omhandlet i direktiv 2004/38, således at det kunne være nærliggende at sondre mellem på den ene side de medlemmer af kernefamilien, der er nævnt i dette direktivs artikel 2, nr. 2), litra c), og på den anden side de andre familiemedlemmer, der er nævnt i dette direktivs artikel 3, stk. 2.

34. Medlemmerne af kernefamilien er således unionsborgerens ægtefælle eller partner, deres direkte efterkommere, som ikke er fyldt 21 år, eller som er fyldt 21 år og forsørges, samt slægtninge i opstigende linje, som forsørges. Direktiv 2004/38, der også finder anvendelse på disse personer¹⁵, giver dem automatisk ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten¹⁶.

35. Hvad angår direkte efterkommere – som er den mest relevante kategori her – skal det påpeges, at Kommissionen oprindeligt havde foreslået, at alle slægtninge i opstigende linje til og direkte efterkommere af en borger, der havde ret til fri bevægelighed og ophold, eller dennes ægtefælle, uden yderligere betingelser skulle omfattes af kernefamilien¹⁷. Rådet for Den Europæiske Union besluttede enstemmigt at indføre betingelsen om, at de pågældende familiemedlemmer skal »forsørges«, i artikel 2 i direktiv 2004/38, både for slægtninge i opstigende linje og for direkte efterkommere, der er fyldt 21 år, for at følge den daværende fællesskabsret¹⁸.

36. Andre familiemedlemmer befinder sig i en helt anderledes situation, eftersom medlemsstaterne kun har pligt til at »lette indrejse og ophold« for dem i overensstemmelse med deres nationale lovgivning¹⁹. Medlemsstaterne kan i denne forbindelse foretage »en grundig undersøgelse af [ansøgerens] personlige omstændigheder«²⁰. Disse andre familiemedlemmer defineres snævert, idet de skal forsørges i hjemlandet af den pågældende unionsborger eller høre til dennes husstand, og det af alvorlige helbredsmæssige grunde skal være absolut nødvendigt, at de plejes personligt af denne borger, eller der skal være tale om unionsborgerens ikke-registrerede partner, med hvem denne har en behørigt dokumenteret, varig tilknytning.

37. Det fremgår ganske vist af direktiv 2004/38, at værtsmedlemsstatens myndigheder foretager en grundig undersøgelse af disse andre familiemedlemmers omstændigheder på det tidspunkt, hvor de anmoder om tilladelse til at slutte sig til unionsborgeren, men præciseres ikke, hvilken kontrol og hvilke krav medlemmer af kernefamilien kan underkastes. Det følger imidlertid af ånden i direktiv 2004/38, at EU-lovgiver i praksis sigtede mod at lette de sidstnævnte familiemedlemmers situation. Domstolen har således fastslået, at det »følger [...] såvel af ordlyden af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 som af denne bestemmelses generelle opbygning, at unionslovgiver har foretaget en sondring mellem familiemedlemmer til en unionsborger, som er defineret i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38, der under de i dette direktiv fastsatte betingelser råder over en ret til indrejse og ophold i nævnte unionsborgers værtsmedlemsstat, og andre familiemedlemmer som omhandlet i samme direktivs artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra a), hvis indrejse og ophold alene skal lettes af dennes medlemsstat«²¹. Domstolen har herved fastslået, at på grund af såvel den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke indeholder mere præcise regler, som henvisningen til den nationale lovgivning i dette direktivs artikel 3, stk. 2, har »hver medlemsstat [...] et vidt skøn med hensyn til valget af de faktorer, som der skal tages hensyn til«, og præciseret, at »[v]ærtsmedlemsstaten skal [...] sørge for, at dens

15 — Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

16 — Sjette betragtning til og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

17 — Jf. s. 9 i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2001) 257 endelig) og især det heri anførte citat fra Simone Veil samt forslaget artikel 2, nr. 2).

18 — Jf. udkastet til Rådets begrundelse (dok. 13263/03 ADD 1 af 28.10.2003, s. 12) og Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet i henhold til [...] artikel 251, stk. 2, andet afsnit, [EF] vedrørende Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (SEK(2003) 1293 endelig, punkt 3.3.2).

19 — Artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/38.

20 — Artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38.

21 — Dommen i sagen Rahman m.fl., præmis 19.

lovgivning indeholder kriterier, som er i overensstemmelse med den almindelige betydning af udtrykket »skal lette« og med de udtryk vedrørende afhængighedsforholdet, der er anvendt i nævnte artikel 3, stk. 2, og som ikke fratager denne bestemmelse dens effektive virkning«²². Nogle af de faktorer, som Domstolen har nævnt, er »den økonomiske eller fysiske afhængighed eller slægtskabet mellem familiemedlemmet og den unionsborger, som familiemedlemmet ønsker at ledsage eller slutte sig til«²³.

38. Begrebet familiemedlem, der forsørges, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 er aldrig blevet belyst²⁴. Ifølge retningslinjerne²⁵ »følger status som »forsørgelsesberettiget familiemedlem« af en faktisk situation, der er karakteriseret ved, at EU-borgeren eller dennes ægtefælle/partner yder materiel støtte til dette familiemedlem. [...] Der er ingen grund til at undersøge, om de pågældende familiemedlemmer teoretisk set ville kunne forsørge sig selv, for eksempel gennem lønnet beskæftigelse. For at afgøre, om familiemedlemmer er forsørgelsesberettigede, skal det vurderes fra sag til sag, om de i betragtning af deres økonomiske og sociale forhold har behov for materiel støtte til at dække deres grundlæggende fornødenheder i deres oprindelsesland«²⁶.

39. Kommissionen baserede i den forbindelse sin fortolkning af begrebet familiemedlem, der forsørges, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 på Domstolens daværende praksis, dvs. den praksis, der fandtes, før direktivet trådte i kraft, og som de berørte parter, der er interveneret i den foreliggende sag, har draget vidt forskellige konklusioner af.

40. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at gennemgå de to principielle domme, samtidig med at der tages hensyn til de ovenfor nævnte omstændigheder, der kendetegner direktiv 2004/38.

2. Tilbageblik på Lebon- og Jia-dommen

41. I Lebon-dommen, der blev afsagt i 1987, skulle Domstolen for første gang fortolke begrebet familiemedlem, som forsørges af en unionsborger, der på daværende tidspunkt var indeholdt i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1612/68²⁷. Hovedsagen vedrørte en fransk statsborger, som havde bopæl i Belgien og oppebar alderspension dér, og dennes datter, som også var fransk statsborger og boede hos sin far, og som havde ansøgt de belgiske myndigheder om udbetaling af en social ydelse. Domstolen fastslog i denne sag, at »status som familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren, følger af faktiske forhold. Der er tale om et familiemedlem, som forsørges af arbejdstageren, uden at det er nødvendigt at fastslå, hvad der er grunden til denne forsørgelse, og at rejse spørgsmålet, om den pågældende er i stand til at sørge for sine fornødenheder gennem lønnet beskæftigelse. Denne fortolkning er påkrævet på grund af princippet om, at der skal anlægges en udvidende fortolkning af bestemmelserne til gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper«²⁸. Denne definition, som Domstolen fastholdt efterfølgende²⁹, stod således i skarp kontrast til generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen³⁰.

22 — Ibidem, præmis 24.

23 — Ibidem, præmis 23.

24 — Jeg vil dog for fuldstændighedens skyld henvise til præmis 25 i Alokpa og Moudoulou-dommen, hvori Domstolen ved en omskrivning af Lebon-dommen i korte træk beskrev, hvad skal forstås ved status som familiemedlem, som forsørges af en unionsborger, der er indehaver af opholdsret. Formålet var dog kun at påpege, at en slægtning, der er tredjelandstatsborger og forsørger en unionsborger, ikke kan anses for en slægtning, der forsørges, som omhandlet i direktiv 2004/38.

25 — Punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

26 — Punkt 2.1.4 i retningslinjerne.

27 — Punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

28 — Lebon-dommen, præmis 22 og 23.

29 — Jf. dom af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 43.

30 — Jf. bl.a. forslaget til afgørelse i Lebon-sagen, punkt 43.

42. I Jia-dommen skulle Domstolen fortolke begrebet »slægtning i opstigende linje, der forsørges« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra d), i direktiv 73/148³¹. I denne sag havde forældrene til en kinesisk statsborger, der boede sammen med sin tyske hustru i Sverige, ansøgt om opholdstilladelse hos de svenske myndigheder, idet de påberåbte sig, at de var beslægtet med en unionsborger. I dommens præmis 35 og 36 henviste Domstolen til sine betragtninger i Lebon-dommen. Domstolen mindede først om, at status som familiemedlem, der forsørges, følger af en faktisk situation, der er karakteriseret ved, at familiemedlemmets materielle behov dækkes af den unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, uden at det er nødvendigt at fastslå, hvad der er grunden til denne forsørgelse, og at rejse spørgsmålet, om den pågældende er i stand til at sørge for sine fornødenheder gennem lønnet beskæftigelse. Den bemærkede videre, at »[f]or at afgøre, om slægtninge i opstigende linje til en fællesskabsborgers ægtefælle forsørges af denne, skal værtsmedlemsstaten vurdere, om disse slægtninge, henset til deres økonomiske og sociale forhold, ikke er i stand til at sørge for deres grundlæggende fornødenheder. Det materielle behov skal foreligge i disse slægtnings hjemland«³². Tanken om, at den materielle støtte skal være *nødvendig* for at opfylde *grundlæggende fornødenheder* i ansøgerens hjemland – hvilket var nyt i forhold til Lebon-dommen – kommer også til udtryk i konklusionen i Jia-dommen.

43. Der blev imidlertid rejst to principielle spørgsmål i denne sag. Det første spørgsmål vedrørte kravet om, at en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger – men ikke nødvendigvis forsørges af denne – på forhånd skal have opholdt sig lovligt i den medlemsstat, hvorigennem den pågældende er rejst ind i EU³³. Det andet spørgsmål var, om de rettigheder, som dette familiemedlem havde i henhold til den afledte EU-ret, var betingede eller ej, når den unionsborger, som familiemedlemmet ønskede at slutte sig til, havde udøvet sin ret til fri bevægelighed for længe siden og ikke var blevet forhindret i det³⁴. Det andet spørgsmål, der blev forelagt for Domstolen, skulle i øvrigt ikke klarlægge, hvad der mentes med begrebet »familiemedlem, som forsørges«, men hvorvidt det pågældende familiemedlem skulle være økonomisk afhængigt af unionsborgeren for at kunne opnå en acceptabel minimumslevestandard i sit hjemland eller i det land, hvor vedkommende normalt opholder sig, og hvilke former for bevis de nationale myndigheder kunne kræve³⁵.

44. Det er dog ikke muligt at se bort fra konklusionen i Jia-dommen og henvisningen heri til behovet for støtte.

3. Stillingtagen

45. Retsforhandlingerne for Domstolen har især fokuseret på at sammenligne Lebon-dommen med Jia-dommen.

46. Det er for det første blevet anført, at Jia-dommen som følge af de konkrete omstændigheder og de særlige kendetegn ved sagen ikke kunne anses for at ændre den praksis, der blev fastlagt i Lebon-dommen. Det må i så fald være tilstrækkeligt bevis for, at et familiemedlem forsørges, at denne modtager økonomisk støtte fra unionsborgeren.

47. For det andet har de regeringer, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, i det væsentlige argumenteret for, at Jia-dommen har præciseret – om ikke ændret – Lebon-dommen og gjort det muligt for de nationale myndigheder at kontrollere nærmere, om en person er et familiemedlem, der »forsørges«, for at undgå enhver risiko for misbrug. Det er ikke nok at bevise, at der ydes økonomisk støtte. Det skal også godtgøres, at der er behov for støtte, og at det pågældende familiemedlem ikke

31 — Punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

32 — Jia-dommen, præmis 37.

33 — Jf. herved navnlig punkt 26 ff. i generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i Jia-sagen.

34 — Jf. punkt 68 ff. i generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i Jia-sagen.

35 — De præjudicielle spørgsmåls nøjagtige ordlyd kan ses i Jia-dommens præmis 24.

har andre valgmuligheder. Det Forenede Kongeriges regering har endda argumenteret for, at det kun er personer, som på grund af deres helbred, handicap eller alder har behov for reel støtte fra den pågældende unionsborger, der kan anses for forsørgelsesberettigede. Den svenske regering har foreslået, at Domstolen besvarer spørgsmålet med, at en medlemsstat i hvert fald i visse tilfælde kan stille krav om, at en person, der hævder at være et familiemedlem, der forsørges, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, skal godtgøre, at vedkommende forgæves har forsøgt at finde arbejde, få hjælp til sin forsørgelse af oprindelseslandets myndigheder og/eller klare sin forsørgelse på anden vis.

48. Efter min opfattelse bør diskussionen udvides ud over ordlyden af Lebon- og Jia-dommene, og Domstolen skal både tage hensyn til de særlige kendetegn ved direktiv 2004/38 og den tidsperiode, der er omhandlet i hovedsagen, ved besvarelsen af det forelagte spørgsmål.

49. Det er således nødvendigt at imødekomme de betænkeligheder, som regeringerne har givet udtryk for, og Domstolen skal bestrebe sig på at finde en pragmatisk løsning for at undgå enhver tilskyndelse til passivitet og enhver fingering af afhængighedsforholdet. Jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at et bevis for, at unionsborgeren yder økonomisk støtte, ikke er tilstrækkeligt i sig selv til at afgøre, om en person er et familiemedlem, der forsørges. Det skal herved påpeges, at Flora May Reyes ikke har nøjedes med at bevise over for de svenske myndigheder, at hun modtager bankoverførsler regelmæssigt fra EU.

50. Sondringen mellem medlemmer af kernefamilien og andre familiemedlemmer har imidlertid nogle meget konkrete retsvirkninger. Ordlyden af artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 indeholder intet, der understøtter, hvad Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende³⁶. Jeg kan ikke tilslutte mig en så indskrænkende fortolkning.

51. Det kan i øvrigt ikke undgås, at den løsning, som den svenske regering har foreslået, i praksis vil resultere i manglende retssikkerhed – eller ligefrem forskelsbehandling – for ansøgeren. Under hvilke særlige omstændigheder vil det skulle godtgøres, at der søges arbejde i hjemlandet? Skal ansøgeren blot have søgt arbejde inden for sit fagområde, eller skal vedkommende have søgt efter andre former for arbejde uanset vilkårene? Kriteriet om, at ansøgeren skal have forsøgt at klare sin forsørgelse »på anden vis«, indledes med konjunktionerne »og/eller«. Er det et supplerende kriterium eller et alternativt kriterium? Hvis det er et supplerende kriterium, gør det forslaget endnu mere krævende, og hvis det er et alternativt kriterium, kan ansøgeren ikke forudse, hvornår han eller hun vil blive bedt om at fremlægge beviser herfor – som det i øvrigt kan være meget vanskeligt at skaffe³⁷. En sådan kontrol svarer efter min opfattelse mere til en »grundig undersøgelse af [ansøgerens] personlige omstændigheder«, der imidlertid er forbeholdt andre familiemedlemmer, jf. direktiv 2004/38.

52. En person, der forsørges, er en person, der står i et afhængighedsforhold til den pågældende unionsborger. Afhængigheden skal være af en sådan art, at det er nødvendigt for denne person at modtage støtte fra unionsborgeren for at dække sine væsentlige materielle fornødenheder, dvs. sine grundlæggende fornødenheder.

53. Det er disse faktiske omstændigheder – at unionsborgeren yder materiel støtte, som er nødvendig for at dække familiemedlemmets grundlæggende fornødenheder – sagsøgerne skal godtgøre. Det må dog ikke være umuligt at bevise, at støtten er nødvendig.

54. Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er derfor meget relevant, eftersom definitionen af et familiemedlem, der forsørges, er mindre afgørende i hovedsagen end de beviskrav, som de nationale myndigheder kan stille til ansøgerne.

36 – I modsætning til f.eks. artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2003/86.

37 – Jeg mener faktisk ikke, at det er muligt at bevise, at alle muligheder er udtømt.

55. Begrebet familiemedlem, der forsørges af en unionsborger, er ganske vist som sådan et selvstændigt begreb i EU-retten, som derfor skal fortolkes ensartet, men EU-lovgivers sondring mellem medlemmer af kernefamilien, der forsørges, og andre familiemedlemmer, der forsørges, har især betydning for, hvilke beviser der kan kræves af ansøgerne.

56. Direktiv 2004/38 indebærer ikke bare, at medlemmer af kernefamilien, der forsørges, nærmest automatisk har ret til indrejse og ophold³⁸. Domstolen har ligeledes fastslået, at »der kan fremlægges ethvert egnet bevis for, at der foreligger et behov for materiel støtte«³⁹, hvilket bekræftes af artikel 10, stk. 2, litra d), i direktiv 2004/38.

57. Den svenske regerings forslag er derfor heller ikke acceptabelt i forhold til bevisreglerne, eftersom det strider mod princippet om fri bevægelighed. Det er vigtigt, at dette princip overholdes, for ikke at gøre det alt for vanskeligt for medlemmer af unionsborgerens kernefamilie at tage ophold på værtsmedlemsstatens område.

58. Der skal således forelægges tilstrækkelig dokumentation for behovet for materiel støtte, og denne dokumentation kan ud over beviser for den støtte, der ydes af unionsborgeren, vedrøre subjektive omstændigheder i relation til ansøgerens egne økonomiske og sociale forhold og enhver anden objektiv omstændighed, som viser, at der foreligger et reelt afhængighedsforhold. Det kan dreje sig om alle relevante omstændigheder, som kan belyse de strukturelle forhold i hjemlandet, bl.a. hvad angår den økonomiske, sociale, sundhedsmæssige eller humanitære situation i dette land.

4. Afsluttende bemærkninger

59. Det er naturligvis den forelæggende ret, der skal træffe endelig afgørelse om Flora May Reyes' ansøgning, men jeg vil alligevel bemærke, at der ikke hersker tvivl om hendes slægtskab med en unionsborger. Det er heller ikke blevet antydnet under retsforhandlingerne, at hendes ansøgning rent faktisk var udtryk for misbrug. Det ligger fast, at Flora Rellon Hansen og hendes ægtemand har ydet materiel støtte. Flora May Reyes har desuden gjort gældende, at hun ikke har krav på nogen form for støtte fra Filippinernes sociale system, og fremlagt tal – som indtil videre ikke er blevet anfægtet – om den generelle situation på det filippinske arbejdsmarked og den vedvarende ledighed i den branche, hvor hun er uddannet.

60. Jeg er derfor fuldstændig enig med Flora May Reyes' advokat, som under retsmødet for Domstolen stillede spørgsmål ved, hvilke yderligere beviser sagsøgeren i hovedsagen kunne have fremlagt for at få godkendt sin ansøgning. Som det også fremgår af direktiv 2004/38⁴⁰, skal de nationale myndigheder sørge for, at unionsborgernes familiemedlemmers grundlæggende rettigheder respekteres, og at der tages hensyn til deres værdighed, når de behandler deres ansøgninger om opholdstilladelse.

61. Det fremgår således af det ovenstående, at ethvert familimedlem, der uanset grund viser sig ikke at kunne sørge for sine grundlæggende fornødenheder i hjemlandet og derfor befinder sig i et sådant afhængighedsforhold, at vedkommende ikke kan klare sin forsørgelse uden materiel støtte fra unionsborgeren, er et familiemedlem, der forsørges, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38. Der skal foreligge et reelt afhængighedsforhold, som kan dokumenteres ved ethvert egnet middel. Ansøgeren kan således fremlægge både subjektive omstændigheder i relation til sine egne økonomiske og sociale forhold for værtsmedlemsstatens myndigheder og enhver anden relevant omstændighed, der gør det klart for disse myndigheder, hvilken objektiv sammenhæng ansøgningen

38 — Jf. sjette betragtning til direktiv 2004/38 og dommen i sagen Rahman m.fl., præmis 19 og 20.

39 — Jf. konklusionen i Jia-dommen.

40 — Jf. 31. betragtning til direktiv 2004/38.

indgår i. Værtsmedlemsstatens myndigheder har under alle omstændigheder pligt til at sikre den effektive virkning af de rettigheder, som medlemmer af kernefamilien tildeles indirekte ved direktiv 2004/38, og må ikke gøre det alt for vanskeligt at få adgang til EU's område ved bl.a. at pålægge ansøgerne en for tung bevisbyrde.

B – *Det andet præjudicielle spørgsmål*

62. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de nationale myndigheder ved vurderingen af, om en person er et familiemedlem, der »forsørges« af en unionsborger, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, skal lægge vægt på, at familiemedlemmet på grund af sin alder, uddannelse eller helbred har gode forudsætninger for at finde et arbejde i værtsmedlemsstaten og har udtrykt vilje til at arbejde dér. Når det er tilfældet, vil den person, der ansøger om opholdstilladelse, og som forventes at kunne få fodfæste på arbejdsmarkedet efter ankomsten til værtsmedlemsstaten, ikke længere skulle forsørges af den unionsborger, som ansøgeren har sluttet sig til, hvis vedkommende får lønnet beskæftigelse dér. Familiemedlemmet vil derfor ikke længere opfylde de betingelser, der gælder på tidspunktet for opholdstilladelsens udstedelse, og vil ikke længere kunne påberåbe sig de rettigheder, som familiemedlemmerne i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 tildeles indirekte ved dette direktiv.

63. Vigtige beslutninger om bl.a. retten til indrejse og ophold for familiemedlemmer til unionsborgere må – i hvert fald hvad angår kernefamilien – ikke træffes på grundlag af gisninger, og det fremgår også af Domstolens faste praksis, at det skal vurderes, om der er tale om forsørgelse, på det tidspunkt, hvor familiemedlemmet til en unionsborger anmoder om tilladelse til at slutte sig til denne⁴¹.

64. I modsætning til, hvad den forelæggende ret synes at mene, er det ikke udtryk for en systemfejl, hvis et familiemedlem til en unionsborger gives opholdsret, fordi vedkommende forsørges som omhandlet i direktiv 2004/38, selv om de nationale myndigheder har en formodning om – eller som her udleder af ansøgerens udtalelser – at ansøgeren vil være i stand til at få fodfæste på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten. Som Kommissionen med rette har anført, har »[u]nionsborgeres familiemedlemmer, som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold«, visse tilknyttede rettigheder i henhold til direktiv 2004/38, heriblandt »ret til [...] at tage arbejde eller nedsætte sig som selvstændige erhvervsdrivende« i værtsmedlemsstaten⁴².

65. Den forelæggende rets betænkeligheder i forhold til artikel 14 i direktiv 2004/38 er således ikke berettigede. Det bestemmes i direktivets artikel 14, stk. 2, første afsnit, at »[u]nionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser«. For det første er artikel 12 og 13, der vedrører bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold i tilfælde af unionsborgerens død eller udrejse eller i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller det registrerede partnerskabs ophør, ikke relevante for Flora May Reyes' situation. For det andet har familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ledsager eller slutter sig til en unionsborger, kun ret til ophold i mere end tre måneder, hvis unionsborgeren opfylder eller fortsat opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller c), i direktiv 2004/38⁴³. Det fremgår således af artikel 7, hvad der sker med opholdsretten for unionsborgerens familiemedlemmer, når denne borger ikke længere opfylder de nødvendige

41 – Jf. Lebon-dommen, præmis 20, og Jia-dommen, præmis 43. Domstolen har anvendt samme tilgang i forbindelse med vurderingen af det afhængighedsforhold, som familiemedlemmer, der »forsørges« af en unionsborger i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38, befinder sig i (jf. dommen i sagen Rahman m.fl., præmis 33-35).

42 – Artikel 23 i direktiv 2004/38.

43 – Jf. artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38. Jf. også direktivets artikel 7, stk. 4, som indeholder særlige bestemmelser for de unionsborgere, der er nævnt i artikel 7, stk. 1, litra c).

betingelser for at have ret til ophold i mere end tre måneder, men den omhandler ikke den situation, hvor det allerede er fastslået, at en unionsborgers direkte efterkommer, der er fyldt 21 år, forsørges af denne borger, og hvor efterskommeren derfor har fået opholdstilladelse, men hvor forsørgelsen ophører, fordi den pågældende nu har lønnet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten.

66. Den forelæggende ret har endelig udtrykt bekymring for, at det, når der gives opholdstilladelse til et familiemedlem, som »forsørges« af en unionsborger, men som er i stand til at arbejde i værtsmedlemsstaten, kan udgøre en slags strategi til at omgå de nationale lovgivninger om tredjelandssstatsborgeres adgang til beskæftigelse, navnlig når der er tale om deres første indrejse i EU's område⁴⁴.

67. Det er rigtigt, at opholdsretten for de familiemedlemmer, der er nævnt i artikel 2, nr. 2, litra c), i direktiv 2004/38, medfører, at de får adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, hvilket EU-lovgiver udtrykkeligt har bestemt. Gruppen af personer, der indirekte tildeles rettigheder ved direktiv 2004/38, er dog defineret ret snævert, og hvad nærmere angår artikel 2, nr. 2), litra c), skal værtsmedlemsstatens myndigheder under alle omstændigheder kontrollere, at direkte efterkommere, der er fyldt 21 år, forsørges af unionsborgeren. EU-lovgiver har således på Rådets initiativ⁴⁵ indført en beskyttelsesmekanisme, men samtidig bevaret selve kernen i familiesammenføringen for de pågældende unionsborgere. Det skal understreges, at vurderingen af, om et familiemedlem forsørges af en unionsborger, hvis den sker på den måde, jeg har foreslået i punkt 61 i dette forslag til afgørelse, bør gøre det muligt at identificere opdigtede situationer og beskytte medlemsstaterne mod de risici, som de mener, at deres arbejdsmarked vil blive udsat for, navnlig fordi det som tidligere nævnt kun er medlemmer af kernefamilien, der har ret til at få adgang til dette marked.

68. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål, der er forelagt, med, at der, for at en person kan anses for et familiemedlem, der »forsørges« af en unionsborger, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, skal bestå et afhængighedsforhold i ansøgerens hjemland, hvilket værtsmedlemsstatens myndigheder skal vurdere på det tidspunkt, hvor ansøgeren anmoder om tilladelse til at slutte sig til den unionsborger, som ansøgeren angiveligt forsørges af. Jeg vil også opfordre Domstolen til at præcisere, at den omstændighed, at ansøgeren har udtrykt vilje til at arbejde i værtsmedlemsstaten, eller at myndighederne i denne medlemsstat på ansøgningstidspunktet vurderer, at ansøgeren har gode forudsætninger for at finde arbejde, ikke er til hinder for, at ansøgeren anses for et familiemedlem, der »forsørges«, som omhandlet i ovennævnte bestemmelse, hvis det i øvrigt konstateres ved ansøgningens behandling, at ansøgeren i sit hjemland befinder sig i et reelt afhængighedsforhold til den unionsborger, som denne har til hensigt at slutte sig til.

V – Forslag til afgørelse

69. Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen, således:

- »1) Artikel 2, nr. 2), litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at et familiemedlem, der uanset grund viser sig ikke at kunne sørge for sine grundlæggende fornødenheder i hjemlandet og derfor befinder sig i et sådant afhængighedsforhold, at vedkommende ikke kan klare sin forsørgelse uden material støtte fra unionsborgeren, er et familiemedlem, der forsørges. Der skal foreligge et reelt afhængighedsforhold, som kan dokumenteres ved ethvert egnet middel, for at

44 — Den forelæggende rets betænkeligheder svarer til dem, generaladvokat Geelhoed angav i punkt 67 i sit forslag til afgørelse i Jia-sagen.

45 — Jf. punkt 35 i dette forslag til afgørelse.

medlemmer af kernefamilien kan anses for at være forsørget. Ansøgeren kan således fremlægge både subjektive omstændigheder i relation til sine egne økonomiske og sociale forhold for værtsmedlemsstatens myndigheder og enhver anden relevant omstændighed, der gør det klart for disse myndigheder, hvilken objektiv sammenhæng ansøgningen indgår i. Værtsmedlemsstatens myndigheder har under alle omstændigheder pligt til at sikre den effektive virkning af de rettigheder, som medlemmer af kernefamilien tildeles indirekte ved direktiv 2004/38, og må ikke gøre det alt for vanskeligt at få adgang til Den Europæiske Unions område ved bl.a. at pålægge ansøgerne en for tung bevisbyrde.

- 2) For at en person kan anses for et familiemedlem, der »forsørges« af en unionsborger, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, skal der bestå et afhængighedsforhold i ansøgerens hjemland, hvilket værtsmedlemsstatens myndigheder skal vurdere på det tidspunkt, hvor ansøgeren anmoder om tilladelse til at slutte sig til den unionsborger, som ansøgeren angiveligt forsørges af. Den omstændighed, at ansøgeren har udtrykt vilje til at arbejde i værtsmedlemsstaten, eller at myndighederne i denne medlemsstat på ansøgningstidspunktet vurderer, at ansøgeren har gode forudsætninger for at finde arbejde, er ikke til hinder for, at ansøgeren anses for et familiemedlem, der »forsørges«, som omhandlet i ovennævnte bestemmelse, hvis det i øvrigt konstateres ved ansøgningens behandling, at ansøgeren i sit hjemland befinder sig i et reelt afhængighedsforhold til den unionsborger, som denne har til hensigt at slutte sig til.«