



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. januar 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2004/38/EF — unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område — ret til ophold i en medlemsstat for en tredjelandstatsborger, der er direkte efterkommer af en person, som har ret til ophold i denne medlemsstat — begrebet person, »som forsørges af unionsborgeren««

I sag C-423/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Sverige) ved afgørelse af 12. september 2012, indgået til Domstolen den 17. september 2012, i sagen:

Flora May Reyes

mod

Migrationsverket,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, vicepræsidenten, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne M. Safjan, J. Malenovský og A. Prechal (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. september 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Flora May Reyes ved advokat S. Hansson og T. Fraenkel
- den svenske regering ved A. Falk og H. Karlsson, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede

* Processprog: svensk.

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. Beeko, som befuldmægtiget, bistået af barrister G. Facenna
— Europa-Kommissionen ved C. Tufvesson og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. november 2013,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT L 229, s. 35).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Flora May Reyes, der er filippinsk statsborger, og Migrationsverket (udlændingestyrelsen) vedrørende afslaget på hendes ansøgning om opholdstilladelse i Sverige.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Femte betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:
»For 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. [...]«
- 4 28. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:
»For at hindre misbrug og svig [...] bør medlemsstaterne have mulighed for at vedtage de nødvendige foranstaltninger.«
- 5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:
»I dette direktiv forstås ved:
1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat
2) »familiemedlem«:
[...]
c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren [...], som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren
[...].«

- 6 Direktivets artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer:
- »1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:
- [...]
- b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten [...]
- [...]
2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter 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 [b)].
- [...]«
- 7 Artikel 23 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Tilknyttede rettigheder«, har følgende ordlyd:
- »Unionsbørgeres familiemedlemmer, som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold i en medlemsstat, har uanset nationalitet ret til dér at tage arbejde eller nedsætte sig som selvstændige erhvervsdrivende.«

Svensk ret

- 8 De ændringer til utlänningslagen (2005:716) (lov (2005:716) om udlændinge) og utlänningsförordningen (2006:97) (bekendtgørelse (2006:97) om udlændinge), der trådte i kraft den 30. april 2006, havde til formål at gennemføre direktiv 2004/38 i svensk ret. De således vedtagne bestemmelser svarer i det væsentlige til direktivets bestemmelser.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 9 Flora May Reyes, der er født i 1987 og filippinsk statsborger, blev i en alder af tre år sammen med sine to søstre overladt til sin mormoder, idet hendes moder var flyttet til Tyskland for at arbejde dér for at kunne forsørge sin familie i Filippinerne. Flora May Reyes' moder har opnået tysk statsborgerskab.
- 10 Flora May Reyes' mormoder har taget hånd om hende under hele hendes opvækst. Inden Flora May Reyes tog til Sverige, boede hun i fire år i Manila (Filippinerne) med sin storesøster, som nu er afgang ved døden. Da hun var mellem 17 og 23 år gammel, studerede hun på high school i to år og på college i fire år. Efter at have fulgt en uddannelse, der indeholdt praktikophold, erhvervede hun kvalifikation som sundhedsassistent. Efter færdiguddannelse har hun hjulpet sin søster med at passe hendes børn. Flora May Reyes' moder er ikke ophørt med at have tæt kontakt med sine familiemedlemmer i Filippinerne, idet hun månedligt har sendt dem penge til deres forsørgelse og studier og besøgt dem hvert år. Flora May Reyes har aldrig haft et arbejde og har heller aldrig ansøgt om socialydelse fra de filippinske myndigheder.

- 11 I december 2009 flyttede Flora May Reyes' moder til Sverige for dér at bo sammen med en norsk statsborger, der havde bopæl i denne medlemsstat. Hun giftede sig med denne norske statsborger i sommeren 2011. Siden 2009 har sidstnævnte, som har en indkomst i form af pension, regelmæssigt sendt penge til Flora May Reyes og sin ægtefælles øvrige familiemedlemmer i Filippinerne. Flora May Reyes' moder har, siden hun kom til Sverige, ikke haft noget arbejde og lever af ægtefællens pension.
- 12 Den 13. marts 2011 rejste Flora May Reyes ind i Schengenområdet. Den 29. marts 2011 ansøgte hun om opholdskort i Sverige som familiemedlem til moderen og dennes norske samlevende, som hun angav at være forsørget af.
- 13 Den 11. maj 2011 afslog Migrationsverket Flora May Reyes' ansøgning om opholdskort, idet hun ikke fandtes at have godtgjort, at de penge, som hendes moder og dennes samlever ubestridt overførte til hende, dækkede hendes grundlæggende fornødenheder i form af kost og logi samt adgang til lægebehandling i Filippinerne. Hun fandtes heller ikke at have redegjort for, hvad hendes hjemlands socialforsikrings- og sikkerhedssystem kunne tilbyde en person i hendes situation. Hun fandtes derimod at have godtgjort, at hun har en uddannelse fra oprindelseslandet, og at hun har haft praktikophold dér. Under sin opvækst blev sagsøgeren i hovedsagen desuden forsørget af sin mormoder. Følgelig fandt Migrationsverket, at Flora May Reyes ikke havde bevist, at hun blev forsørget af sine familiemedlemmer i Sverige.
- 14 Flora May Reyes påklagede Migrationsverkets afgørelse om afslag til förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstolen (forvaltningsdomstol i Göteborg, der træffer afgørelse i første instans på indvandringsområdet), som afviste klagen. Migrationsdomstolen bestred ikke, at sagsøgeren i hovedsagen havde fået sine grundlæggende fornødenheder dækket af sin moder og stedfader. Flora May Reyes' sociale forhold ansås dog ikke for at være således, at hun ikke kunne dække sine grundlæggende fornødenheder i oprindelseslandet uden materiel støtte fra sin moder og stedfader. Migrationsdomstolen bemærkede under bedømmelsen, at Flora May Reyes var ung, havde studeret og boet i Manila, havde en videregående uddannelse og stadig havde familiemedlemmer i Filippinerne. Den omstændighed alene, at Flora May Reyes' moder og stedfader har påtaget sig at dække hendes behov, var ifølge Migrationsdomstolen ikke et bevis for, at der forelå et afhængighedsforhold, som kunne føre til, at den berørte blev indrømmet ret til ophold i Sverige.
- 15 Flora May Reyes har appelleret dommen fra förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstolen til Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (forvaltningsappeldomstol i Stockholm med kompetence i indvandringssager). Hun har gjort gældende, at selv om hun har taget en uddannelse, har hun ikke fundet arbejde i Filippinerne, hvor arbejdsløsheden er høj. Ifølge Flora May Reyes ville hendes moder og stedfader ikke sende så store beløb med så jævne mellemrum, hvis ikke disse beløb havde været nødvendige for familien i oprindelseslandets overlevelse.
- 16 Den forelæggende ret har konstateret, at parterne i hovedsagen har forskellige opfattelser om fortolkningen af betingelsen »som forsørges af unionsborgeren« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38. I denne henseende er den forelæggende ret, idet den har henvist til dom af 18. juni 1987, Lebon (sag 316/85, Sml. s. 2811), og af 9. januar 2007, Jia (sag C-1/05, Sml. I, s. 1), i tvivl om, hvorvidt det i forbindelse med vurderingen af, om en person er i stand til at sørge for sine grundlæggende fornødenheder, er tilladt at tage hensyn til, at sidstnævnte har mulighed for at dække disse behov gennem lønnet beskæftigelse.
- 17 Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvilken betydning Flora May Reyes' hensigt om at arbejde i værtsmedlemsstaten kan have for vurderingen af begrebet »familiemedlem, der forsørges« som omhandlet i direktivet. Ifølge den forelæggende ret indebærer lønnet beskæftigelse nemlig, at der ikke længere foreligger en ret til ophold på det anførte grundlag, idet afhængighedsforholdet vil ophøre i og med, at der oppebæres en arbejdsindkomst.

- 18 Under disse omstændigheder har Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »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 et familiemedlem 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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 19 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede tillader en medlemsstat at 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 godtgøre, at den pågældende forgæves har forsøgt at finde arbejde, få hjælp til forsørgelse af myndighederne i sit oprindelsesland og/eller på anden vis klare sin forsørgelse.
- 20 I denne henseende bemærkes, at for at en person, der er direkte efterkommer af en unionsborger, og som er fyldt 21 år, kan anses for at »forsørges« af denne som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, skal det bevises, at der foreligger et reelt afhængighedsforhold (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 42).
- 21 Denne afhængighed følger af en faktisk situation, der er karakteriseret ved, at den materielle bistand til familiemedlemmet sikres af den unionsborger, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, eller af dennes ægtefælle (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 35).
- 22 For at afgøre, om der foreligger en sådan afhængighed, skal værtsmedlemsstaten vurdere, om en person, der er direkte efterkommer af en unionsborger, og som er fyldt 21 år, henset til sine økonomiske og sociale forhold ikke kan sørge for sine grundlæggende fornødenheder. Behovet for den materielle bistand skal foreligge i en sådan efterkommers oprindelsesland eller i det land, hvorfra denne kom, på det tidspunkt, hvor den pågældende ansøger om at slutte sig til nævnte borger (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 37).
- 23 Det er derimod ikke nødvendigt at fastlægge grundene til nævnte afhængighed, og dermed grundene til ydelsen af denne bistand. Denne fortolkning er navnlig påkrævet på grund af princippet om, at der skal anlægges en udvidende fortolkning af de bestemmelser, der i lighed med direktiv 2004/38 fastsætter unionsborgeres frie bevægelighed, som er et af Unionens grundlæggende principper (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 24 Det forhold, at en unionsborger under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede i en anseelig periode regelmæssigt udbetaler en sum penge til denne efterkommer – hvilken sum er nødvendig for sidstnævnte til at sørge for sine grundlæggende fornødenheder i oprindelseslandet – kan godtgøre, at der foreligger et reelt afhængighedsforhold mellem denne efterkommer og nævnte borger.
- 25 På denne baggrund kan det ikke kræves af efterkommeren, at denne også godtgør, at han forgæves har forsøgt at finde arbejde, få hjælp til forsørgelse af myndighederne i sit oprindelsesland og/eller på anden vis klare sin forsørgelse.
- 26 Kravet om en sådan yderligere godtgørelse – der, således som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, ikke er let at gennemføre i praksis – kan nemlig gøre muligheden for, at efterkommeren indrømmes ret til ophold i værtsmedlemsstaten, uforholdsmæssigt vanskelig, selv om de i denne doms præmis 24 anførte omstændigheder allerede kan godtgøre, at der foreligger et reelt afhængighedsforhold. Dette krav risikerer dermed at fratage artikel 2, nr. 2), litra c), og artikel 7 i direktiv 2004/38 deres effektive virkning.
- 27 Desuden kan det ikke udelukkes, at nævnte krav tvinger den pågældende efterkommer til at tage skridt – såsom at forsøge at opnå forskellige attester, som bekræfter, at der ikke er fundet noget arbejde eller modtaget nogen socialydelse – som er vanskeligere end det skridt, der består i at opnå et dokument fra den kompetente myndighed i oprindelseslandet eller i det land, som vedkommende kommer fra, hvoraf fremgår, at der foreligger et afhængighedsforhold. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at et sådant dokument ikke kan udgøre en betingelse for udstedelse af opholdstilladelse (jf. Jia-dommen, præmis 42).
- 28 Det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke tillader en medlemsstat at 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 godtgøre, at den pågældende forgæves har forsøgt at finde arbejde, få hjælp til forsørgelse af myndighederne i sit oprindelsesland og/eller på anden vis klare sin forsørgelse.

Det andet spørgsmål

- 29 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det ved fortolkningen af den i bestemmelsen fastsatte betingelse »som forsørges af unionsborgeren« har betydning, at et familiemedlem 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 værtsmedlemsstaten.
- 30 I denne henseende bemærkes, at afhængighedsforholdet skal foreligge i det land, hvorfra det pågældende familiemedlem kommer, på det tidspunkt, hvor familiemedlemmet ansøger om at slutte sig til den unionsborger, som vedkommende forsørges af (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 37, og dom af 5.9.2012, sag C-83/11, Rahman m.fl., EU:C:2012:519, præmis 33).
- 31 Det følger heraf, således som samtlige procesdeltagere, der har indgivet indlæg til Domstolen, i det væsentlige har gjort gældende, at eventuelle udsigter til at finde arbejde i værtsmedlemsstaten, som i givet fald gør det muligt for en person, der er direkte efterkommer af en unionsborger, og som er fyldt 21 år, ikke længere at være forsørget af sidstnævnte, når efterkommeren har ret til ophold, ikke kan have nogen betydning ved fortolkningen af betingelsen om at »forsørges af unionsborgeren« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38.

- 32 I øvrigt ville den modsatte løsning, således som Europa-Kommissionen med rette har gjort gældende, i praksis forhindre nævnte efterkommer i at søge arbejde i værtsmedlemsstaten og som følge heraf udgøre en tilsidesættelse af direktivets artikel 23, der udtrykkeligt tillader en sådan efterkommer at tage arbejde eller nedsætte sig som selvstændig erhvervsdrivende, såfremt den pågældende har ret til ophold (jf. analogt Lebon-dommen, præmis 20).
- 33 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det ved fortolkningen af den i bestemmelsen fastsatte betingelse »som forsørges af unionsborgeren« ikke har nogen betydning, at et familiemedlem 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 værtsmedlemsstaten.

Sagens omkostninger

- 34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 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 den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke tillader en medlemsstat at stille krav om, at en direkte efterkommer, der er fyldt 21 år, for at anses for at være forsørgt af en unionsborger, og dermed være omfattet af definitionen af familiemedlem i henhold til nævnte bestemmelse, skal godtgøre, at den pågældende forgæves har forsøgt at finde arbejde, få hjælp til forsørgelse af myndighederne i sit oprindelsesland og/eller på anden vis klare sin forsørgelse.**
- 2) **Artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det ved fortolkningen af den i bestemmelsen fastsatte betingelse »som forsørges af unionsborgeren« ikke har nogen betydning, at et familiemedlem 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 værtsmedlemsstaten.**

Underskrifter