



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 13. januar 2022¹

Forenede sager C-451/19 og C-532/19

**Subdelegación del Gobierno en Toledo
mod**

XU (C-451/19)

og

**Subdelegación del Gobierno en Toledo
mod**

QP (C-532/19)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 20 TEUF – unionsborgerskab – unionsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed – ansøgning om opholdskort, der indgives af en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren – afslag – unionsborgerens forpligtelse til at råde over tilstrækkelige midler – ægtefællernes forpligtelse til at bo sammen – mindreårigt barn, der er unionsborger – national lovgivning og praksis – effektiv nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt unionsborgere – fratagelse«

I. Indledning

1. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse, som Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien) har indgivet i de foreliggende forenede sager, vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF for så vidt angår anerkendelsen af tredjelandstatsborgeres opholdsret, når disse er familiemedlemmer (henholdsvis ægtefællens søn og ægtefællen) til en spansk statsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og den eventuelle forpligtelse til at foretage en konkret og individuel vurdering af, om der består et afhængighedsforhold mellem medlemmerne af kernefamilien.

2. Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem Subdelegación del Gobierno en Toledo (regeringens repræsentant i Toledo, Spanien) (herefter »repræsentanten«) og tredjelandstatsborgere vedrørende det afslag, som repræsentanten har givet på deres ansøgning om opholdskort som familiemedlem til en unionsborger. Disse ansøgere har til støtte for deres krav påberåbt sig en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF og Domstolens

¹ – Originalsprog: fransk.

praksis vedrørende status som unionsborger. De foreliggende sager giver Domstolen lejlighed til at præcisere sin praksis vedrørende afledt opholdsret, som under visse usædvanlige omstændigheder skal anerkendes for en tredjelandstatsborger i henhold til denne bestemmelse.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. *Direktiv 2004/38/EF*

3. Artikel 1 i direktiv 2004/38/EF² bestemmer:

»I dette direktiv fastlægges:

- a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer
- b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

[...]«

4. Dette direktivs artikel 3, der har overskriften »Berettigede personer«, bestemmer i stk. 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.«

5. Det nævnte direktivs artikel 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»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, eller

[...]

- d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) 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 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).

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 a), b) eller c).«

2. *Direktiv 2003/86/EF*

6. Artikel 2 i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring³ bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

c) »referenceperson«: en tredjelandstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende

[...]«

7. Dette direktivs artikel 3 fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse, hvis referencepersonen er i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, der er udstedt af en medlemsstat, og som har velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse, hvis den pågældendes familiemedlemmer er tredjelandstatsborgere, uanset deres retsstilling.

[...]

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere.«

8. Det nævnte direktivs artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:

[...]

c) mindreårige børn, herunder adoptivbørn, af referencepersonen, hvis referencepersonen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene. Medlemsstaterne kan tillade familiesammenføring af børn, for hvilke der er fælles forældremyndighed, hvis den anden forældremyndighedsindehaver har givet sit samtykke

[...]

6. Medlemsstaterne kan som en undtagelse kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15, hvis deres lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver dette. Såfremt ansøgningen indgives efter det fyldte

³ – EUT 2003, L 251, s. 12.

15. år, tillader medlemsstaterne indrejse og ophold for sådanne børn af andre grunde end familiesammenføring.«

9. Det bestemmes i artikel 5, stk. 3, i direktiv 2003/86:

»Ansøgningen indgives og behandles, mens familiemedlemmerne opholder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold.

Som en undtagelse kan en medlemsstat dog på visse betingelser acceptere, at en ansøgning indgives, når familiemedlemmerne allerede befinder sig på dens område.«

B. Spansk ret

10. Den spanske forfatnings artikel 32 fastsætter:

»1. En mand og en kvinde har ret til at indgå ægteskab med lige rettigheder.

2. Loven fastsætter ægteskabsformer, fra hvilken alder ægteskab kan indgås, retsevne med henblik på ægteskab, ægtefællernes rettigheder og forpligtelser, separations- og opløsningsårsager samt disses virkninger.«

11. Artikel 68 i Código Civil (civillovbogen) har følgende ordlyd:

»Ægtefæller skal have fælles bopæl og skal udvise troskab og gensidigt bistå hinanden. De skal endvidere i fællesskab løse de huslige pligter og opfylde behovene hos deres slægtninge i op- og nedstigende linje og andre personer, over for hvilke de har forsørgerpligt.«

12. Denne lovbogs artikel 70 bestemmer:

»Ægtefællerne træffer i enighed aftale om stedet for det fælles hjem, idet domstolene i tilfælde af uenighed afgør spørgsmålet under hensyntagen til familiens interesser.«

13. Den nævnte lovbogs artikel 110 har følgende ordlyd:

»Faren og moren har pligt til, selv om de ikke udøver forældremyndigheden, at tage sig af deres mindreårige børn og forsørge dem.«

14. Civillovbogens artikel 154 bestemmer:

»Mindreårige, der ikke er myndige, er undergivet forældrenes forældremyndighed.

[...]«

15. Artikel 1 i Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kongeligt dekret nr. 240/2007 om indrejse, fri bevægelighed og ophold i Spanien for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og i andre stater,

der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde)⁴ af 16. februar 2007 bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, følgende:

»1. Dette kongelige dekret regulerer betingelserne for ind- og udrejse, fri bevægelighed, ophold, tidsubegrænset ophold og beskæftigelse i Spanien for statsborgere fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union og fra andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og begrænsningerne for udøvelse af disse rettigheder af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

2. Dette kongelige dekrets indhold berører ikke bestemmelser i særlovgivningen og i internationale traktater, som Spanien er part i.«

16. Dette kongelige dekrets artikel 2 bestemmer:

»Dette kongelige dekret finder på de heri fastsatte betingelser også anvendelse på de familiemedlemmer til en statsborger fra en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der uanset nationalitet ledsager eller slutter sig til denne statsborger, og som er nævnt i det følgende:

a) ægtefællen, for så vidt der ikke er indgået en aftale om eller foreligger en erklæring om ægteskabets ugyldighed, skilsmisse eller separation

[...]

c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller den registrerede partner, som ikke er fyldt 21 år, eller som er fyldt 21 år, men forsørges af unionsborgeren eller er umyndiggjort, for så vidt der ikke er indgået en aftale om eller foreligger en erklæring om ægteskabets ugyldighed, skilsmisse eller separation eller det registrerede partnerskabs ophør

[...]«

17. Det nævnte kongelige dekrets artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Enhver unionsborger eller statsborger i en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, har ret til at opholde sig på den spanske stats 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 det sociale system i Spanien, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i Spanien, eller

[...]

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger eller en statsborger fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

⁴ – BOE nr. 51 af 28.2.2007, s. 8558 (herefter »kongeligt dekret nr. 240/2007«).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse i Spanien ledsager eller slutter sig til unionsborgeren eller en statsborger fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, for så vidt som unionsborgeren eller denne statsborger opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).

[...]

7. Tilstrækkelige underholdsmidler skal ikke anses for at udgøre et bestemt beløb, idet der skal tages hensyn til den personlige situation, som statsborgeren fra en medlemsstat i Den Europæiske Union eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, befinder sig i. Dette beløb kan under ingen omstændigheder være højere end det niveau for økonomiske midler, der giver spanske statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller den laveste sociale pension.«

18. Det samme kongelige dekrets artikel 8, stk. 1, fastsætter:

»Familiemedlemmer til en statsborger i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, jf. artikel 2 i dette kongelige dekret, som ikke har statsborgerskab i en af disse stater, kan, når de ledsager eller slutter sig til den pågældende statsborger, opholde sig i Spanien i mere end tre måneder og har pligt til at ansøge om og opnå et »opholdskort for et familiemedlem til en unionsborger«.

III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-451/19

19. XU, der er venezuelansk statsborger, blev født den 19. september 2001 i Venezuela. XU's mor, der også er venezuelansk statsborger, har et Tarjeta de Residencia Comunitaria (EF-opholdskort) og har siden 2004 boet sammen med sit barn i Spanien. XU havde fået opholdstilladelse i denne medlemsstat.

20. Ved dom af 20. januar 2011 tildelte en familiedomstol i Venezuela XU's mor forældremyndigheden over barnet og tillod hende at opholde sig i Spanien med barnet uden nogen begrænsninger.

21. XU's mor og stedfar, der er spansk statsborger og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen, indgik ægteskab i El Viso de San Juan (Spanien) den 6. september 2014. Gyldigheden af dette ægteskab er ikke blevet bestridt.

22. Ægtefællerne har boet sammen i El Viso de San Juan (Spanien) siden den 12. december 2008. Den 24. juli 2009 fik de sammen et barn, der har spansk statsborgerskab.

23. Den 28. september 2015 indgav XU's stedfar en ansøgning om tildeling af midlertidigt opholdskort til XU som familiemedlem til en unionsborger i henhold til artikel 2, litra c), i kongeligt dekret nr. 240/2007.

24. Der blev givet afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at XU's stedfar ikke havde godtgjort, at han, jf. artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007, rådede over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer.

25. Den 28. januar 2016 bekræftede repræsentanten afslaget på den ansøgning, som XU's stedfar havde indgivet. Stedfaren anlagde en forvaltningsretlig sag til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Toledo (forvaltningsdomstol nr. 1 i Toledo, Spanien).

26. Denne domstol gav ham medhold, idet den fastslog, at artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet XU's stedfar aldrig havde udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen.

27. Administración del Estado (statsforvaltningen, Spanien) har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien), som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Henset til, at den spanske civillovsbogs artikel 68 bestemmer, at ægtefæller har pligt til at bo sammen, kan kravet om, at en spansk statsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, skal opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 240/2007 som en nødvendig betingelse for at få anerkendt opholdsretten for [sin ægtefælles barn, idet både ægtefællen og barnet er tredjelandstatsborgere,] i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i nævnte kongelige dekret – såfremt disse betingelser ikke er opfyldt – da udgøre en tilsidesættelse af artikel 20 [TEUF], hvis den spanske statsborger som følge af nægtelsen af denne ret er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed?
- 2) Under alle omstændigheder, uanset det foregående og besvarelsen af det første spørgsmål og henset til Den Europæiske Unions Domstols praksis, bl.a. dom af 8. maj 2018, [K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308], er [artikel 20 TEUF] til hinder for den spanske stats praksis, hvorefter bestemmelsen i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 automatisk anvendes, og en tredjelandstatsborger, som er et mindreårigt barn af [en] unionsborgers ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, hvor unionsborgeren aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed (disse ægtefæller har [for deres del] en spansk mindreårig søn, der heller ikke har udøvet retten til fri bevægelighed), nægtes opholdstilladelse ene og alene af den grund, at unionsborgeren ikke opfylder betingelserne i denne bestemmelse, uden at der foretages en konkret og individuel vurdering af, om der mellem unionsborgeren og tredjelandstatsborgeren er et sådant afhængighedsforhold, at det af en [hvilken som helst] grund og under hensyn til omstændighederne ville betyde, at såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes ret til ophold, vil være umuligt for unionsborgeren at [være] adskilt fra det[te] familiemedlem, som er afhængig af [denne unionsborger], og [unionsborgeren] vil være nødt til at forlade Unionens område, [...] så meget desto mere [...] i en sag, hvor den spanske statsborger og hans ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, er forældre til et mindreårigt spansk barn, som ligeledes kan blive tvunget til at forlade spansk territorium sammen med sine forældre?«

B. Sag C-532/19

28. Den 25. september 2015 giftede QP, der er peruansk statsborger, sig med en spansk statsborger, som aldrig havde udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen. Lovligheden af dette ægteskab er aldrig blevet bestridt. QP og hans ægtefælle blev den 11. august 2012 forældre til en datter, der har spansk statsborgerskab.

29. Den 2. oktober 2015 indgav QP en ansøgning om tildeling af et opholdskort som familiemedlem til en unionsborger ledsaget af bl.a. sin ægtefælles tidsubegrænsede ansættelseskontrakt og diverse lønsedler.

30. Under sagens behandling oplyste repræsentanten QP om, at der forelå tre straffedomme imod ham af henholdsvis 7. september 2010, 25. oktober 2010 og 16. november 2016, heraf den første og den tredje for kørsel uden førerret og den anden for kørsel i spirituspåvirket tilstand, således at han kunne fremsætte sine bemærkninger, hvilket han gjorde.

31. Den 14. december 2015 gav repræsentanten afslag på QP's ansøgning med den begrundelse, at betingelserne i kongeligt dekret nr. 240/2007 ikke var opfyldt, idet QP ikke havde en ren straffeattest i Spanien og ikke rådede over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer.

32. Den 1. februar 2016 opretholdt repræsentanten afslaget på den ansøgning, som QP havde indgivet. QP anlagde en forvaltningsretlig sag til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Toledo (forvaltningsdomstol nr. 2 i Toledo, Spanien), som gav ham medhold.

33. Administración del Estado (statsforvaltningen, Spanien) har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien), som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Henset til, at den spanske civillovbogs artikel 68 bestemmer, at ægtefæller har pligt til at bo sammen, kan kravet om, at en spansk statsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, skal opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 240/2007 som en nødvendig betingelse for at få anerkendt opholdsretten for vedkommendes ægtefælle, som ikke er unionsborger, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i nævnte kongelige dekret – såfremt disse betingelser ikke er opfyldt – da udgøre en tilsidesættelse af artikel 20 [TEUF], hvis den spanske statsborger som følge af nægtelsen af denne ret er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed?
- 2) Under alle omstændigheder, uanset det foregående og besvarelsen af det første spørgsmål og henset til Den Europæiske Unions Domstols praksis, bl.a. dom af 8. maj 2018, [K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308], er den spanske stats praksis – hvorefter bestemmelsen i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 automatisk anvendes, og der nægtes opholdsret til et familiemedlem til en unionsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene af den grund, at unionsborgeren ikke opfylder betingelserne i denne bestemmelse, uden at det i den konkrete sag er blevet undersøgt, om der mellem den pågældende unionsborger og tredjelandsstatsborgeren består et afhængighedsforhold af en sådan art, at dette, uanset grunden hertil og i betragtning af de foreliggende

omstændigheder, medfører, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, ikke kan blive adskilt fra det familiemedlem, som unionsborgeren er afhængig af, og må forlade Unionens område – da i strid med artikel 20 TEUF?»

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

34. Forelæggelsesafgørelsen i sag C-451/19, som er dateret den 29. april 2019, indgik til Domstolens Justitskontor den 12. juni 2019.

35. Forelæggelsesafgørelsen i sag C-532/19, som er dateret den 17. juni 2019, indgik til Domstolens Justitskontor den 11. juli 2019.

36. Ved Domstolens afgørelse af 16. april 2020 blev de foreliggende sager forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

37. Den spanske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

38. Domstolen har i medfør af procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet ikke at afholde et retsmøde.

V. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

39. Som det er anført i indledningen, vedrører de foreliggende sager nærmere bestemt fortolkningen af artikel 20 TEUF for så vidt angår anerkendelsen af tredjelandstatsborgeres opholdsret, når disse er familiemedlemmer (henholdsvis ægtefællens søn og ægtefællen) til en unionsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og de kompetente myndigheders eventuelle forpligtelse til at foretage en konkret og individuel vurdering af, om der består et afhængighedsforhold mellem medlemmerne af kernefamilien.

40. Af klarheds- og rationaliseringshensyn vil jeg undersøge disse *to temaer* svarende til det første og det andet præjudicielle spørgsmål i begge sager i denne rækkefølge. Følgelig vil jeg først fastslå, om der under omstændigheder som de i de foreliggende sager omhandlede foreligger en afledt ret for en tredjelandstatsborger på grundlag af artikel 20 TEUF⁵. Dernæst vil jeg undersøge, hvilke krav der ifølge Domstolens praksis stilles til undersøgelsen af et afhængighedsforhold⁶. I forbindelse med min bedømmelse vil jeg tage stilling til flere af de retlige spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse. De konklusioner, der kan drages af denne bedømmelse, og som jeg vil sammenfatte for hver af de to temaer⁷, vil sluttelig munde ud i besvarelsen af de forelagte spørgsmål.

⁵ – Jf. punkt 41 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁶ – Jf. punkt 125 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁷ – Jf. punkt 124 og 130 i dette forslag til afgørelse.

B. Det første tema: undersøgelse af, om der foreligger en afledt ret for tredjelandstatsborgere under omstændighederne i de foreliggende sager

1. Aspekter, der skal tages i betragtning i forbindelse med bedømmelsen

41. En tilbundsgående analyse af det første tema om, hvorvidt der foreligger en opholdsret under omstændighederne i de foreliggende sager, er nødvendig, fordi det ikke kan udelukkes, at artikel 20 TEUF er til hinder for de spanske myndigheders praksis, som består i at afslå opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, som er en unionsborgers familiemedlem, alene med den begrundelse, at denne unionsborger ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og denne tredjelandstatsborger (og heller ikke er omfattet af en sygeforsikring).

42. Det skal nemlig i denne forbindelse påpeges, at det netop var den konklusion, som Domstolen nåede frem til i dom af 27. februar 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger) (C-836/18, herefter »dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real«, EU:C:2020:119). Nærmere bestemt foreholdt Domstolen i denne dom de spanske myndigheder, at de havde givet afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der var indgivet af en tredjelandstatsborger, der var ægtefælle til en unionsborger, alene med den begrundelse, at denne unionsborger ikke rådede over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle til, at opholdet ikke blev en byrde for det nationale sociale system, uden at have undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og dennes ægtefælle bestod et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle blev nægtet en afledt opholdsret, ville være nødsaget til at forlade Unionens område for at kunne forblive sammen med sin ægtefælle og dermed sikre den effektive forsørgelse af den person, som var afhængig af vedkommende. Domstolen fastslog efterfølgende, at artikel 20 TEUF var til hinder for de spanske myndigheders administrative praksis, der blot tjente til at gennemføre gældende national lovgivning⁸.

43. Omstændighederne i hovedsagerne har flere ligheder med omstændighederne i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, for det første for så vidt som de omhandlede unionsborgere ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed, og for det andet fordi det drejer sig om nøjagtig den samme nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 7 i direktiv 2004/38, der tillige foreskriver en analog anvendelse af denne bestemmelse på denne specifikke situation⁹, hvilket således rækker ud over, hvad EU-retten kræver. Det er imidlertid vigtigt at anføre, at der også er bemærkelsesværdige forskelle på de faktiske omstændigheder, der fortjener en særlig gennemgang i lyset af de principper, der er blevet udviklet i retspraksis vedrørende unionsborgerskab. Mens det i den førnævnte sag drejede sig om at undersøge det eventuelle afhængighedsforhold mellem ægtefæller uden forsørgede børn, er hovedsagerne nemlig kendetegnet ved, at der i kernefamilien findes forsørgede børn, som er unionsborgere. I denne forbindelse må jeg fremhæve, at de mindreårige på grund af deres sårbarhed fordrer øget beskyttelse fra de nationale myndigheders side, hvilket efter min opfattelse bør udmøntes i anvendelsen af artikel 20 TEUF på de foreliggende sager. På denne baggrund og i betragtning af de nævnte forskelle er det klart, at Domstolen må give nogle vigtige præciseringer med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelses anvendelsesområde.

44. Før jeg undersøger, hvorvidt tredjelandstatsborgere under omstændigheder som de i de foreliggende sager omhandlede effektivt kan påberåbe sig en afledt ret på grundlag af artikel 20 TEUF som familiemedlemmer til en unionsborger, finder jeg det imidlertid nødvendigt kort at

⁸ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 48 og 49.

⁹ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 30.

minde om de principper, der finder anvendelse på unionsborgerskabet, således som de er blevet udviklet i Domstolens praksis¹⁰. Først efter denne redegørelse for den aktuelle status for retspraksis på dette EU-retlige område vil det være muligt at efterprøve, om de nævnte principper kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde¹¹.

2. Redegørelse for den aktuelle status for retspraksis vedrørende unionsborgerskab

a) Retsspraksis vedrørende tredjelandstatsborgeres afledte opholdsret i kraft af deres status som en unionsborgers familiemedlem

45. Ifølge fast retspraksis, der blev gentaget i dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, indebærer artikel 20 TEUF, at enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab, hvis formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere. Unionsborgerskabet giver enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil¹².

46. Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afgørelser om nægtelse af ret til ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status. Traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles sådanne tredjelandstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at en nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed¹³.

47. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den afledte ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved denne status¹⁴.

48. Nægtelsen af at tildele en tredjelandstatsborger opholdsret bringer imidlertid kun den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed. Det følger heraf, at en tredjelandstatsborger kun har ret til at få tildelt en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, hvis såvel tredjelandstatsborgeren som unionsborgeren, der er

¹⁰ – Jf. punkt 45 ff. i dette forslag til afgørelse.

¹¹ – Jf. punkt 57 ff. i dette forslag til afgørelse.

¹² – Dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 69 og 70), og dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 35 og 36.

¹³ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 37 og 38.

¹⁴ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 39.

tredjelandstatsborgerens familiemedlem, ser sig nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt en sådan opholdsret ikke tildeles. Tildelingen af en sådan afledt opholdsret kan derfor kun komme i betragtning, såfremt den tredjelandstatsborger, der er en unionsborgers familiemedlem, ikke opfylder de betingelser, der er fastsat for på grundlag af andre bestemmelser og navnlig i medfør af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på familiesammenføring, at opnå en opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger er statsborger¹⁵.

49. Når det er konstateret, at en tredjelandstatsborger, der er en unionsborgers familiemedlem, ikke kan indrømmes nogen opholdsret i medfør af national ret eller den afledte EU-ret, kan den omstændighed, at der mellem denne tredjelandstatsborger og denne unionsborger består et afhængighedsforhold, som vil resultere i, at den nævnte unionsborger er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, såfremt den tredjelandstatsborger, der er unionsborgerens familiemedlem, udsendes af dette område, imidlertid medføre, at artikel 20 TEUF principielt pålægger den pågældende medlemsstat at tildele tredjelandstatsborgeren en afledt opholdsret¹⁶.

50. På dette trin af analysen skal det nævnes, at anvendelsen af artikel 20 TEUF kræver, at der mellem tredjelandstatsborgeren og unionsborgeren består et lige så stærkt afhængighedsforhold som det, der er beskrevet i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse. Når dette er sagt, må det påpeges, at Domstolen sædvanligvis sonderer klart mellem to slags forhold inden for en familie, nemlig forholdene mellem voksne ægtefæller på den ene side og forholdene mellem forældre og mindreårige børn på den anden side.

51. Domstolen præciserede i dom af 8. maj 2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, herefter »dommen i sagen K.A. m.fl.«, EU:C:2018:308), at en voksen person i princippet er i stand til at føre en tilværelse uafhængigt af sine familiemedlemmer. Ifølge Domstolen følger heraf, at anerkendelsen af, at der mellem to voksne, som er medlemmer af samme familie, består et afhængighedsforhold, der kan skabe en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, alene er mulig i særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af¹⁷.

b) Retspraksis vedrørende afhængighedsforholdet mellem tredjelandstatsborgeren og unionsborgeren, når en af disse er mindreårig

52. Det forholder sig anderledes for mindreårige børn, især hvis der er tale om småbørn¹⁸, idet disse *i vidt omfang er afhængige af forældrenes beskyttelse og forsørgelse*. Domstolen synes at være fuldt ud bevidst om den specifikke beskyttelse, som mindreårige især har brug for i den følsomme situation, hvor de nationale immigrationsmyndigheder træffer en administrativ afgørelse, som kan medføre opsplitning af familieenheden¹⁹. Det bør nemlig anføres, at nægtelsen af at tildele en

¹⁵ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 40 og 41.

¹⁶ – Dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 42.

¹⁷ – Dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 65.

¹⁸ – Dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 65.

¹⁹ – J. Peyrl, »Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können«, *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, s. 236, har anført, at der ifølge retspraksis stilles mindre strenge dokumentationskrav til graden af afhængighed for mindreårige børn end for voksne personer på grund af førstnævntes sårbarhed.

opholdsret til en tredjelandstatsborger, som er forælder til en unionsborger, ifølge Domstolen principielt kan medføre, at unionsborgeren nødsages til at forlade Unionens område for at følge med den forælder, som den pågældende er afhængig af²⁰.

53. Det skal imidlertid præciseres, at Domstolen ikke tillægger de to forældres betydning samme vægt, når den tager stilling til den afgørende grad af afhængighed for børnenes vedkommende. Det er nødvendigt at vurdere familiesituationen fra sag til sag, navnlig i henseende til det ansvar, som hver af forældrene har for familiens underhold. Domstolen har i sin praksis fundet, at spørgsmålet om *forældremyndighed* og spørgsmålet om, hvorvidt barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, er relevante forhold med henblik på at afgøre, om et afslag på at tildede afledt opholdsret til en forælder, der er tredjelandstatsborger, til et barn, der er unionsborger, fører til, at barnet fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som barnet er tildelt ved sin status, idet barnet reelt vil være nødsaget til at følge med sin forælder og dermed til at forlade Unionens område som helhed²¹.

54. Med henblik på nærmere bestemt at bedømme risikoen for, at det omhandlede barn, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes afledt ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, tilkommer det de nationale myndigheder at afgøre, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandstatsborger. Domstolen har fastslået, at inden for rammerne af denne bedømmelse skal de kompetente myndigheder tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2²².

55. Den omstændighed, at den anden forælder, når denne er unionsborger, reelt er i stand til – og ønsker – at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, er ifølge Domstolen et relevant forhold, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. En sådan konstatering skal nemlig baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt²³.

56. Ifølge Domstolen er endvidere den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, bor sammen med det mindreårige barn, der er unionsborger, et af de relevante forhold, som skal tages i betragtning med henblik på at bedømme, om der består et afhængighedsforhold mellem dem, uden at det imidlertid udgør en nødvendig betingelse herfor. Den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at

²⁰ – Dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, herefter »dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl.«, EU:C:2017:354, præmis 65), og af 11.3.2021, État belge (Tilbagesendelse af en forælder til en mindreårig) (C-112/20, EU:C:2021:197, præmis 26).

²¹ – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 68, og dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 70.

²² – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 70, og dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 71.

²³ – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 71, og dommen i sagen K.A. m.fl. præmis 72, samt dom af 11.3.2021, État belge (Tilbagesendelse af en forælder til en mindreårig) (C-112/20, EU:C:2021:197), præmis 27.

medlemmer af den pågældendes familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med den pågældende på Unionens område, er derimod ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren vil være nødsaget til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke tildeles. Den omstændighed, at der består et familiemæssigt bånd, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, mellem den mindreårige unionsborger og dennes forælder, som er tredjelandstatsborger, er således ikke tilstrækkelig til, at der i medfør af artikel 20 TEUF tildeles denne forælder en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor det mindreårige barn er statsborger²⁴.

3. Anvendelse på de foreliggende sager af de principper, der er blevet udviklet i Domstolens praksis

a) Elementer, der er fælles for alle de sager, der indgår i retspraksis

57. Efter denne korte redegørelse for Domstolens praksis vedrørende tredjelandstatsborgers afledte opholdsret i kraft af deres status som en unionsborgers familiemedlem og af det specifikke afhængighedsforhold mellem en tredjelandstatsborger og en unionsborger, når en af disse er mindreårig, skal det afgøres, om de af denne retspraksis udledte principper, jf. de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, kan finde anvendelse på de foreliggende forenede sager. Som jeg forklarer nærmere i det følgende, er der flere grunde til, at jeg vil besvare dette spørgsmål bekræftende.

58. For det første kan der drages paralleller til dommen i sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, som jeg allerede har henvist til i dette forslag til afgørelse²⁵. Som i førnævnte sag er Domstolen nemlig endnu en gang blevet anmodet om at tage stilling, også indirekte, til foreneligheden med EU-retten af den gældende spanske lovgivning, hvorefter en tredjelandstatsborgers tilladelse til familiesammenføring med et familiemedlem, der er statsborger i en medlemsstat og aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed, er underlagt den betingelse, at sidstnævnte råder over tilstrækkelige midler til ikke at blive en byrde for det nationale sociale system.

59. I denne henseende fastslog Domstolen, at EU-retten principielt ikke finder anvendelse på en ansøgning om familiesammenføring, der indgives under disse omstændigheder, og at den dermed principielt ikke er til hinder for en national lovgivning som den i det foregående punkt beskrevne²⁶. Domstolen præciserede imidlertid, at den systematiske pålæggelse, uden undtagelse, af en sådan betingelse kan være i strid med den afledte opholdsret, som i medfør af artikel 20 TEUF i ganske særlige situationer skal tildeles en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger²⁷. Denne præcisering fra Domstolens side finder jeg særlig vigtig, da den tjener til at afgrænse denne bestemmelses anvendelsesområde og dermed også medlemsstaternes kompetence med hensyn til immigration.

60. Domstolen har forklaret, hvilke nationale foranstaltninger der anses for uforenelige med den status som unionsborger, der er indført ved artikel 20 TEUF, nemlig dem, der har den virkning, at *unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved denne status*. Som anført i min redegørelse for den relevante retspraksis er dette navnlig

²⁴ – Dom af 8.5.2013, *Ymeraga m.fl.* (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 38), og dommen i sagen *K.A. m.fl.*, præmis 73-75.

²⁵ – Jf. punkt 43 i dette forslag til afgørelse.

²⁶ – Dommen i sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, præmis 33.

²⁷ – Dommen i sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, præmis 34.

tilfældet i en situation, hvori unionsborgeren vil være nødsaget til at forlade Unionens område, fordi et familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, nægtes anerkendelse af en opholdsret. En sådan situation, hvor der udvises særlig strenghed, kan kun opstå, hvis der mellem tredjelandstatsborgeren, der er familiemedlem til en unionsborger, og denne unionsborger består et forhold, der er kendetegnet ved en *høj grad af afhængighed*. For at afgøre, om de berørte personer i de foreliggende sager kan påberåbe sig artikel 20 TEUF med henblik på at opnå opholdsret, må jeg følgelig undersøge *begges familiesituation*.

61. Det bør således lægges til grund, at uanset forskellene på de faktiske omstændigheder i henholdsvis sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real og hovedsagerne er et af bedømmelsens centrale aspekter at fastslå, om der i det foreliggende tilfælde består et forhold, der er kendetegnet ved *en afhængighed, der er tilstrækkeligt tydelig* til, at den kan opfylde kravene i retspraksis med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse. Det forhold, at de omhandlede familieforhold omfatter mindreårige børn, kræver særlig opmærksomhed ved bedømmelsen. Dette er årsagen til, at de principper, der blev fastlagt ved retspraksis fra dommen i sagen K.A. m.fl., og som er nævnt i dette forslag til afgørelse²⁸, kan vise sig at være relevante og anvendelige. For at tage metodisk og behørigt hensyn til de specifikke omstændigheder i hver af sagerne foreslår jeg at undersøge dem enkeltvis i lyset af de aspekter, som retspraksis leverer.

62. Det er nødvendigt i denne forbindelse at minde om, at det hverken påhviler Domstolen selv at vurdere den i hovedsagen omhandlede familiesituation eller af egen drift beslutte, om det er hensigtsmæssigt at tildele de berørte personer opholdsret. Dette gælder i endnu højere grad for vurderingen af deres økonomiske situation trods den indflydelse, som fortolkningen af artikel 20 TEUF kan få for anvendelsen af den nationale bestemmelse til gennemførelse af artikel 7 i direktiv 2004/38, der omfatter situationen for de spanske statsborgere, som ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed. De nævnte opgaver falder ind under *de nationale myndigheders enekompetence*²⁹. Domstolen har derimod kompetence til at forsyne den forelæggende ret med alle de fortolkningselementer fra EU-retten, der kan sætte denne ret i stand til selv at foretage en tilbundsgående undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

b) Identificering af et afhængighedsforhold i kernefamilien som hovedelement i bedømmelsen

1) Undersøgelse af sag C-532/19

i) De omstændigheder, der begrunder, at der består en ret til ophold

63. I denne sag ønsker QP, der er tredjelandstatsborger og gift med en spansk statsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen, at opnå opholdstilladelse i Spanien. De har sammen fået en datter med spansk statsborgerskab. Denne datter er på nuværende tidspunkt stadig mindreårig og har heller ikke udøvet sin ret til fri bevægelighed.

64. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, at den forelæggende ret har anført, at da QP blev nægtet opholdstilladelse i Spanien, var det angiveligt umuligt for ham og hans ægtefælle at opfylde den i spansk ret fastsatte forpligtelse til at bo sammen. Den forelæggende ret har

²⁸ – Jf. punkt 52-56 i dette forslag til afgørelse.

²⁹ – Jf. i denne retning C. Neier, »Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real«, *Common Market Law Review*, bind 58, 2021, nr. 2, s. 566.

imidlertid ikke anført nogen omstændighed, der kan godtgøre forekomsten af et afhængighedsforhold mellem disse to myndige personer, ud over at det er lovpligtigt at have fælles bopæl.

65. Det følger dog klart af Domstolens praksis, jf. dette forslag til afgørelse, at anerkendelsen af, at der mellem to voksne, som er medlemmer af samme familie, består et afhængighedsforhold, der kan skabe en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, alene er mulig i *særlige* tilfælde³⁰. I dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real fastslog Domstolen, at der ikke består et sådant afhængighedsforhold, blot fordi statsborgeren i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandstatsborger, har pligt til at bo sammen i medfør af forpligtelser, der er knyttet til ægteskabet ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger. Følgelig synes svaret på det første præjudicielle spørgsmål principielt at følge af denne dom.

66. Når dette er sagt, er jeg ikke desto mindre af den opfattelse, at for at den forelæggende ret kan få et *brugbart svar*, bør Domstolen ligeledes undersøge, hvilken indflydelse i henseende til artikel 20 TEUF det kan have, at QP er far til et mindreårigt barn, der er unionsborger, og som han har fælles forældremyndighed over sammen med sin ægtefælle, som er spansk statsborger og mor til dette barn. Mere konkret skal det afgøres, om den forpligtelse, som QP pålægges til at forlade Unionens område, også de facto pålægger hans datter at følge med ham, selv om både dette barn og hendes mor lovligt kan forblive i Spanien.

67. Som det fremgår af min redegørelse for den relevante retspraksis³¹, er spørgsmålet om forældremyndighed og spørgsmålet om, hvorvidt den *retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse* af dette barn påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, relevante forhold med henblik på at afgøre, om der består et afhængighedsforhold mellem denne forælder og vedkommendes mindreårige barn, der er unionsborger. Konstateringen af, at der består et afhængighedsforhold, som omhandlet i artikel 20 TEUF, således at det mindreårige barn vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt forælderen nægtes ret til ophold, skal af hensyn til det pågældende barns tarv baseres på inddragelsen af samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt³².

68. Efter min opfattelse følger det af denne retspraksis, at der med henblik på at vurdere, om der i det foreliggende tilfælde består et afhængighedsforhold som omhandlet i artikel 20 TEUF, ikke alene skal tages hensyn til dette barns eventuelle *materielle afhængighed* af den forælder, der er tredjelandstatsborger, men også til betydningen af barnets *følelsesmæssige forhold* til denne forælder og de konsekvenser, som den pågældende forælders udrejse kan få for dette barns psykiske ligevægt.

69. Det fremgår ganske vist ligeledes af Domstolens praksis³³, at den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af den pågældendes familie,

³⁰ – Jf. punkt 51 i dette forslag til afgørelse.

³¹ – Jf. punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

³² – Jf. punkt 55 i dette forslag til afgørelse.

³³ – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med den pågældende på Unionens område, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren vil være nødsaget til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke tildeles.

70. Det er i forbindelse med den foreliggende bedømmelse imidlertid vigtigt at huske, at Domstolen gentagne gange har påpeget den *altafgørende betydning*, som EU-retten tillægger respekten for familielivet, jf. chartrets artikel 7. Dette gælder ligeledes for beskyttelsen af barnet, hvis tarv de kompetente myndigheder skal tage hensyn til, i overensstemmelse med chartrets artikel 24, stk. 2. Disse hensyn omfatter bl.a. barnets »ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre«, som det udtrykkes i samme artikels stk. 3. Sidstnævnte aspekt finder jeg afgørende for den foreliggende bedømmelse.

71. Efter min opfattelse er det ikke uden grund, at Domstolen har påpeget de førnævnte rettigheders *placering på forfatningsniveau* i Unionens retsorden, når den ud over artikel 20 TEUF har inddraget chartrets bestemmelser i sit ræsonnement³⁴. Jeg finder det indlysende, at Domstolen har villet sikre, at familiebåndet mellem det mindreårige barn, der er unionsborger, og dets forælder, der er tredjelandstatsborger, opretholdes på Unionens område, når dette er i barnets tarv³⁵. Det følger heraf, at generelle hensyn, som de nationale myndigheder påberåber sig, f.eks. i forbindelse med det angivelige behov for at beskytte det nationale sociale system, *må vige*, når det på baggrund af en vurdering af familiesituationen er fastslået, at der består et reelt materielt eller følelsesmæssigt afhængighedsforhold mellem de berørte personer, som kan gøre det absolut nødvendigt at bevare familieenheden på Unionens område. Respekten for samtlige *grundlæggende rettigheder*, som traktaterne tillægger enhver unionsborger i kraft af dennes status, skal med andre ord have *forrang for* medlemsstaternes *rent økonomiske interesser*³⁶.

72. I lyset af førnævnte retspraksis er det min opfattelse, at QP ikke bør nægtes opnåelse af en opholdstilladelse på grundlag af artikel 20 TEUF alene med den begrundelse, at forældremyndigheden over hans datter vil kunne varetages fuldt ud på spansk område af hendes mor, der er unionsborger. En tilgang, hvor der udelukkende fokuseres på morens økonomiske formåen i henhold til national familieret og ses bort fra den rolle, som faren måtte spille i barnets uddannelse, forsørgelse og underhold, vil nemlig ikke tage tilstrækkeligt hensyn til, hvad der er dette barns tarv, nemlig at *opretholde en varig og gavnlig tilknytning til sin far*. En sådan tilgang lever derfor ikke op til de krav, der er fastlagt i retspraksis, om at foretage en individuel undersøgelse.

73. I tråd hermed bør det lægges til grund, at kravene ifølge retspraksis ikke er opfyldt, når faren ikke har haft mulighed for at fremlægge de forhold, der kan gøre det muligt at vurdere, om betingelserne for anvendelse af artikel 20 TEUF er opfyldt, såsom det forhold, at han *dagligt og faktisk tager sig af det mindreårige barn*. Domstolens udtrykkelige henvisning til dette krav i

³⁴ – H. Van Eijken, og P. Phoa, »The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?«, *European Law Review*, bind 43, nr. 6, 2018, s. 969, har anført, at Domstolen har skabt en forbindelse mellem unionsborgerskabet og chartret, hvilket kan fortolkes som en ny fase i udviklingen af en mere overnational og politisk status som borger, der rækker ud over borgerens økonomiske og transnationale rødder.

³⁵ – V. Di Comite, »Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño «europeo»«, *Revista de derecho comunitario europeo*, 12/2017, nr. 58, er af den opfattelse, at henvisningen til chartrets grundlæggende rettigheder er et tegn på den stigende betydning, som barnets rettigheder har i EU-retten og navnlig i Domstolens praksis.

³⁶ – Jf. i denne henseende V. Réveillère, »La protection statutaire du citoyen: demeure sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité)«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 11/2020, nr. 3, s. 721, som har udtrykt det synspunkt, at Domstolen har foretaget en værdiafvejning efter juristen og retsfilosoffen Robert Alexys metode, idet den i præmis 48 i dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real lagde til grund, at unionsborgerens rettigheder har forrang for den interesse, som den berørte medlemsstat tillægger beskyttelsen af sine offentlige finanser.

dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl. viser, at den omstændighed, at forælderen i udstrakt grad opfylder sine lovfæstede forpligtelser over for barnet, udgør et blandt flere relevante beviser for, at der består et afhængighedsforhold som omhandlet i den førnævnte bestemmelse.

74. For så vidt angår det foreliggende tilfælde må det konstateres, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder henvisninger til et eneste forhold, hvoraf der kan drages præcise konklusioner med hensyn til farens betydning for datteren. Det er imidlertid mit indtryk, at denne mangel på oplysning knytter sig til to faktorer, som bør belyses af hensyn til en bedre forståelse af de faktiske omstændigheder, hvorunder de præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt. Dels er den forelæggende rets konstateringer støttet på oplysninger, der er indhentet af de spanske myndigheder, der som nævnt af denne ret ikke undersøger de omstændigheder, der kunne vise sig at være relevante for vurderingen af, om der består et afhængighedsforhold, som kunne tvinge unionsborgeren til at forlade Unionens område. Dels er den forelæggende rets opmærksomhed udelukkende rettet mod forholdet mellem ægtefællerne uden nærmere redegørelse for forholdet mellem barnet og dets forældre.

75. Af disse grunde er det min opfattelse, at denne mangel på oplysning ikke kan fortolkes som tegn på et manglende engagement fra den ene eller den anden forælders side. Det er følgelig afgørende, at den forelæggende ret *retter blikket mod den rolle, som hver af forældrene spiller i kernefamilien alt efter sine evner*, og anvender de fortolkningselementer, som Domstolen vil give i sin kommende dom i de foreliggende sager.

76. Den forelæggende ret skal ligeledes fastslå, om familiemedlemmerne bor sammen og i givet fald under hvilke omstændigheder. Ifølge Domstolens praksis er den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandsstatsborger, bor sammen med det mindreårige barn, der er unionsborger, et af de relevante forhold, som skal tages i betragtning med henblik på at bedømme, om der består et afhængighedsforhold. Selv om den forelæggende ret kun har anført en temmelig generel henvisning til ægtefællernes forpligtelse ifølge spansk ret til at bo sammen og i enighed træffe aftale om stedet for ægtefællernes fælles bolig, er det ikke desto mindre muligt at antage, at *der er tale om et hjem*. I en sådan situation er et af de spørgsmål, som den forelæggende ret må besvare, hvorvidt samlivet i den fælles bolig er kendetegnet ved en *kontinuitet og stabilitet*, der afspejler en *følelsesmæssig tilknytning* og viser, at de berørte personer *gensidigt bistår hinanden*.

77. På baggrund af de ovenstående overvejelser og med forbehold for vurderingen af de faktiske omstændigheder, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, er det min opfattelse, at det bør anerkendes, at der består et »afhængighedsforhold«, jf. artikel 20 TEUF, mellem unionsborgeren, der er mindreårig, og dennes forælder, der er tredjelandsstatsborger, når sidstnævnte bor sammen med barnets mor, og begge barnets forældre derfor i det daglige er fælles om forældremyndigheden og om at varetage den retlige, følelsesmæssige og økonomiske forsørgelse af dette barn, også selv om den anden forælder er unionsborger og således har en ubetinget ret til at forblive på den medlemsstats område, hvori den pågældende er statsborger. Denne konklusion forekommer mig desto mere indlysende, fordi dette afhængighedsforhold navnlig bør fortolkes i lyset af forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv.

ii) *Undtagelsen vedrørende opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed*

78. Den omstændighed, at der består et afhængighedsforhold som omhandlet i artikel 20 TEUF, indebærer ganske vist ikke, at der i alle tilfælde bør anerkendes en opholdsret. Denne konstatering gælder i særlig grad, når *grunde, der knytter sig til opretholdelsen af den offentlige orden eller beskyttelsen af den offentlige sikkerhed*, er til hinder for en sådan afgørelse. De kompetente myndigheders afslag på at anerkende en sådan ret med den begrundelse, at tredjelandstatsborgeren har begået alvorlige strafferetlige overtrædelser, kan være en hindring.

79. Dette synes at være tilfældet i den foreliggende sag, hvori det er ubestridt, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, er blevet nægtet ret til ophold med den begrundelse, at han er blevet dømt for færdselslovsovertrædelser i sin bopælsmedlemsstat. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har QP to domme på sin straffeattest for kørsel uden førerret og en for kørsel i spirituspåvirket tilstand.

80. I denne henseende skal det fremhæves, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 20 TEUF ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende bl.a. opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Domstolen har ikke desto mindre præciseret, at for så vidt som situationen for den tredjelandstatsborger, der påberåber sig en ret til ophold på grundlag af denne bestemmelse, henhører under EU-rettens anvendelsesområde, skal der ved bedømmelsen af denne tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2³⁷.

81. De kompetente myndigheder har med andre ord pligt til at foretage en *konkret bedømmelse af samtlige relevante omstændigheder* i den foreliggende sag, inden de træffer afgørelse om nødvendigheden af at nægte en tredjelandstatsborger opholdsret af de nævnte grunde. I forbindelse med denne individuelle vurdering skal de kompetente myndigheder tage hensyn til visse kriterier, som jeg vil nævne i det følgende.

82. Indledningsvis skal det påpeges, at som begrundelse for at fravige retten til ophold for unionsborgere eller deres familiemedlemmer skal begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« fortolkes strengt. Begrebet »den offentlige orden« forudsætter således under alle omstændigheder, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Hvad angår begrebet »den offentlige sikkerhed« fremgår det af retspraksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser dermed kan påvirke den offentlige sikkerhed³⁸.

83. Domstolen har utvetydigt fastslået, at såfremt et afslag på opholdsret er begrundet i, at der, navnlig henset til de strafbare forhold, som er begået af en tredjelandstatsborger, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige

³⁷ – Domme af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 36) og Rendón Marin (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 81), samt dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 90.

³⁸ – Domme af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 37-39) og Rendón Marin (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 82-83), samt dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 91.

sikkerhed, vil et sådant afslag være i overensstemmelse med EU-retten, selv hvis det medfører en forpligtelse for den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, til at forlade Unionens område³⁹. Denne konklusion kan derimod ikke drages automatisk alene på grundlag af den omstændighed, at den berørte person er tidligere straffet. Den kan i givet fald kun drages på grundlag af en konkret bedømmelse af samtlige aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte⁴⁰.

84. Blandt de *kriterier*, som skal tages i betragtning inden for rammerne af denne bedømmelse, skal nævnes vedkommendes personlige adfærd, varigheden og lovligheden af den pågældendes ophold på den berørte medlemsstats område, karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse, i hvilken grad den pågældende udgør en umiddelbar fare for samfundet, de eventuelle berørte børns alder og helbredstilstand samt deres familiemæssige og økonomiske situation⁴¹.

85. Det er på dette trin af min bedømmelse spørgsmålet, om anerkendelsen af en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF under omstændigheder som de i den foreliggende sag omhandlede kan nægtes med den begrundelse, at forælderen, der er tredjelandstatsborger, til et mindreårigt barn, der er unionsborger, er blevet dømt for de begåede færdselslovsovertrædelser.

86. *Færdselssikkerhed* er en væsentlig bekymring for Unionen og dens medlemsstater inden for deres respektive ansvarsområder, især fordi den er uløseligt knyttet til beskyttelsen af menneskers liv og sundhed⁴². Det kan aldrig understreges nok, hvor meget det betyder at have en effektiv og sammenhængende politik til sikring af, at der på hele Unionens område træffes foranstaltninger, der kan forebygge, at trafikanter bliver dræbt eller hårdt kvæstet i færdselsulykker, eller afbøde konsekvenserne heraf.

87. Jeg tvivler imidlertid alvorligt på, at den omhandlede foranstaltning, nemlig nægtelsen af en opholdsret, er begrundet, henset til de særligt strenge betingelser, der er fastlagt i retspraksis, og som jeg netop har nævnt i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse. Under alle omstændigheder finder jeg en sådan foranstaltning åbenbart *uforholdsmæssig* i forhold til målet om at garantere færdselssikkerheden, især i betragtning af de interesser, der er på spil.

88. For det første er det indlysende, at de overtrædelser, som QP har begået, ikke er af en sådan art, at de udgør en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse. Følgelig er den risiko, som QP udgør for

³⁹ – Domme af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 40) og Rendón Marin (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 85), samt dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 92.

⁴⁰ – Domme af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 41) og Rendón Marin (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 85), samt dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 93.

⁴¹ – Domme af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 42) og Rendón Marin (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 86), samt dommen i sagen K.A. m.fl., præmis 94.

⁴² – Jf. generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Kommissionen mod Portugal (C-265/06, EU:C:2007:784, punkt 55 og 56), hvori generaladvokaten har anført, at menneskers liv og sundhed udgør »retsgoder, hvis beskyttelse udgør en central del af forebyggelsen af trafikulykker på [EU-]plan«.

færdselssikkerheden i almindelighed, ikke af en sådan størrelsesorden, at det med rimelighed kan lægges til grund, at kriterierne for begrebet »den offentlige sikkerhed«, som defineret af Domstolen, er opfyldt⁴³.

89. For så vidt angår en eventuel kvalificering af et forhold som en »krænkelse af den offentlige orden« forekommer de omhandlede strafbare handlinger mig ikke at række ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer. Selv om de tre færdselsdomme ved deres antal og hyppighed ganske vist kunne tyde på en vis modvilje hos den berørte person med hensyn til at overholde loven, skal det imidlertid anføres, at dommene faldt i 2010, og at det er længe siden. Denne omstændighed kunne i mangel af beviser for det modsatte og med forbehold for den vurdering af de faktiske omstændigheder, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, snarere fortolkes som et tegn på en vellykket rehabilitering.

90. Det forhold, at der ikke er begået en lovovertrædelse siden da, viser nemlig, at QP ikke udgør nogen »reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse«. Af mangel på konkrete beviser og under hensyn til nødvendigheden af at fortolke undtagelserne fra artikel 20 TEUF strengt er jeg derfor på grundlag af de tilgængelige oplysninger tilbøjelig til at mene, at QP ikke udgør nogen åbenbar trussel mod den offentlige orden. Følgelig skal retten til respekt for privatliv og familieliv som fortolket i lyset af barnets tarv have forrang i den foreliggende sag.

91. For det andet bør det påpeges, at selv hvis det antages, at de kompetente myndigheder i forbindelse med vurderingen af de faktiske omstændigheder med rette kan lægge til grund, at det ikke kan udelukkes, at QP udgør en åbenbar risiko for færdselssikkerheden, findes der effektive og i hvert fald mindre radikale midler til at forebygge denne type risici end nægtelsen af en opholdsret, eventuelt fulgt af foranstaltninger i form af udvisning og ledsagelse til grænsen. Denne mulighed bør kun overvejes som en *sidste udvej* i betragtning af de alvorlige konsekvenser, som dette kan få for opretholdelsen af familiens enhed og hensynet til barnets tarv. I denne forbindelse må det heller ikke glemmes, at hvis et afhængighedsforhold mellem faren og hans datter blev bekræftet i den foreliggende sag, ville en tvungen tilbagesendelse meget sandsynligt bevirke, at datteren måtte følge med sin far ud af Unionens område, hvilket ville fratage hende den effektive nydelse af sine rettigheder som unionsborger. De omhandlede foranstaltninger har således følgevirkninger, som rækker ud over QP's egen situation.

92. Endelig kan en tvungen adskillelse af familien under omstændighederne i den foreliggende sag til en vis grad sammenlignes med en straf, mens det er ubestridt, at QP allerede er blevet straffet for de begåede lovovertrædelser. Jeg kan derfor ikke se, hvorfor QP skal underkastes *endnu en straf*, især da de faktiske omstændigheder allerede ligger langt tilbage i tiden. Eftersom proportionalitetsprincippet gælder i den foreliggende sag, er det min vurdering, at de kompetente myndigheder skulle have valgt foranstaltninger, som ikke splitter familiens enhed og samtidig sikrer forebyggelsen af risici samt den pågældendes rehabilitering.

⁴³ – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Wiener Landesregierung m.fl. (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation) (C-118/20, EU:C:2021:530, punkt 111-113), hvori generaladvokaten anførte, at færdselslovsovertrædelser ikke udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Generaladvokaten er af den opfattelse, at det under alle omstændigheder vil være uforholdsmæssigt at fratage en unionsborger nydelsen af de rettigheder, som denne er tildelt ved sin status, med den begrundelse, at den pågældende har begået overtrædelser af færdselsloven. Jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

93. Da de kompetente myndigheder ikke med føje kan påberåbe sig undtagelsen vedrørende opretholdelsen af den offentlige orden eller beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, er det min opfattelse, at de ikke med rette kan stille sig i vejen for anerkendelsen af en ret til ophold på grundlag af artikel 20 TEUF.

iii) Foreløbig konklusion

94. På baggrund af de ovenstående overvejelser må det konkluderes, at det ikke umiddelbart i det foreliggende tilfælde kan udelukkes, at QP har en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF. Dette gælder med forbehold for den vurdering, som det påhviler den forelæggende ret at foretage med hensyn til, om der består et sådant afhængighedsforhold mellem QP og hans mindreårige barn, der er unionsborger, at den afhængige unionsborger, såfremt QP nægtes ret til ophold, bliver nødsaget til at forlade Unionens område og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved denne status.

2) Undersøgelse af sag C-451/19

95. I lighed med sag C-532/19 vedrører sag C-451/19 en familie bestående af navnlig en tredjelandstatsborger, hendes ægtefælle, som er spansk statsborger og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen, og deres mindreårige søn, som ligeledes er spansk statsborger og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed. I denne sag C-451/19 og til forskel fra sag C-532/19 gælder ansøgningen om opholdstilladelse imidlertid ikke forælderen, der er tredjelandstatsborger, til det mindreårige barn, som er unionsborger.

96. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har tredjelandstatsborgeren, hvis ægtefælle og barn begge er unionsborgere, nemlig allerede ret til ophold på spansk område⁴⁴. De spanske myndigheders afslag på tildeling af opholdsret vedrører i virkeligheden hendes første søn, XU, som er født i morens tidligere ægteskab og derfor ikke er unionsborger, og som stadig var mindreårig, da afgørelsen om afslaget faldt⁴⁵. Det følger heraf, at XU dels er søn af en tredjelandstatsborger, som har ret til ophold i Spanien, dels er stedsøn af og halvbror til to unionsborgere.

97. Under sådanne omstændigheder og i betragtning af den subsidiære anvendelse af den afledte ret til ophold i medfør af artikel 20 TEUF⁴⁶ finder jeg det hensigtsmæssigt først at undersøge, om XU kan påberåbe sig opholdsret i henhold til direktiv 2003/86, for derefter at vurdere, om han kan opnå en sådan opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF. Selv om den forelæggende ret har begrænset sin anmodning om præjudiciel afgørelse til fortolkningen af sidstnævnte bestemmelse,

⁴⁴ – Jf. punkt 19 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁵ – Af hensyn til en bedre forståelse af problemet skal det præciseres, at den foreliggende bedømmelse er baseret på den forudsætning, at de spanske myndigheders nægtelse af at tildele XU opholdsret medfører, at han har pligt til at forlade Unionens område. Forelæggelsesafgørelsen indeholder ikke præcise oplysninger om XU's aktuelle retlige status, idet det blot er anført, at XU »havde fået opholdstilladelse« i Spanien (jf. punkt 19 i dette forslag til afgørelse), dengang han var emigreret sammen med sin mor fra Venezuela til denne medlemsstat, dvs. i 2004. Denne udlægning af de faktiske omstændigheder bestyrkes ikke desto mindre af flere forhold, herunder af henvisningen til nødvendigheden af at anerkende en ret til ophold for XU for at undgå, at hans mor skal forlade Unionens område sammen med sin yngste søn og sin mand, som begge er spanske statsborgere, selv om hun selv allerede har ret til ophold i Spanien. Det er følgelig logisk at antage, at XU's aktuelle retlige status er kendetegnet ved en vis usikkerhed.

⁴⁶ – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 63, i sagen K.A. m.fl., præmis 51, og i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, præmis 41.

bør det erindres, at Domstolen med henblik på at give den ret, der har forelagt den et præjudicielt spørgsmål, et nyttigt svar ifølge fast retspraksis kan inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål⁴⁷.

i) Anvendeligheden af direktiv 2003/86

98. I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/86 er formålet hermed at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. Ifølge fjerde betragtning til dette direktiv er familiesammenføring et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Den bidrager endvidere til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål. Niende betragtning til det nævnte direktiv finder jeg relevant i nærværende sammenhæng, eftersom det heraf fremgår, at familiesammenføring i alle tilfælde bør omfatte *medlemmerne af kernefamilien*, dvs. ægtefællen og *mindreårige børn*. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at der er et vist belæg for, at omstændighederne i den foreliggende sag faktisk kunne falde ind under anvendelsesområdet for direktiv 2003/86.

99. Da XU's mor har lovligt ophold på spansk område, kan hun anses for at være en »referenceperson« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86. Det kan følgelig ikke udelukkes, at hendes lovlige ophold har været af en sådan art, at det kan give ret til familiesammenføring i medfør af dette direktivs artikel 3, stk. 1.

100. I sine skriftlige indlæg har den spanske regering anfægtet en sådan fortolkning og gjort gældende, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger. Den spanske regering har hertil påberåbt sig dommen i sag C-256/11, Dereci m.fl.⁴⁸, hvori Domstolen med støtte i bl.a. en fortolkning baseret på dette direktivs tilblivelseshistorie fastslog, at det ikke finder anvendelse på familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, til en unionsborger med bopæl i en medlemsstat, som ønsker at indrejse til og opholde sig i denne medlemsstat med henblik på at bevare familieenheden⁴⁹.

101. Dette argument er efter min opfattelse ikke overbevisende, eftersom det angår en situation, som er meget anderledes end den i den foreliggende sag omhandlede. Ganske vist er det ubestridt, at direktiv 2003/86 i medfør af den førnævnte bestemmelse ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere. Jeg gør dog opmærksom på, at Domstolen har henvist til denne bestemmelse i en bestemt situation, hvori sagsøgerne var et antal tredjelandstatsborgere, der ønskede at leve sammen med familiemedlemmer, som var unionsborgere med bopæl i en medlemsstat og statsborgerskab i samme medlemsstat. I betragtning af den klare ordlyd af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 er det åbenbart, at der under sådanne omstændigheder ikke kan ansøges om familiesammenføring på grundlag af dette direktiv. Situationen i den foreliggende sag er imidlertid en anden, idet familiesammenføringen kun angår to tredjelandstatsborgere, nemlig XU og hans mor.

102. Det kunne heroverfor anføres, at situationen er en smule mere kompliceret i det foreliggende tilfælde, idet XU endelig også er stedsøn af og halvbror til to unionsborgere. Alligevel er jeg ikke overbevist om, at denne omstændighed alene vil kunne være til hinder for anvendelsen af direktiv

⁴⁷ – Dom af 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 34), og af 5.12.2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Anerkendelse og fuldbyrdelse af bødestraffe) (C-671/18, EU:C:2019:1054, præmis 26).

⁴⁸ – Dom af 15.11.2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

⁴⁹ – Dom af 15.11.2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 48 og 49).

2003/86 på den foreliggende sag. Det er tværtimod min opfattelse, at en alt for bred fortolkning af denne bestemmelse snarere ville fratage dette direktiv dets effektive virkning i alle de tilfælde, hvor en ansøgning om familiesammenføring indgives af en tredjelandsstatsborger, som har en eller anden type familieband til en unionsborger. I værste fald kunne en sådan fortolkning føre til uforudsigelige resultater alt efter den pågældende familiekonstellation. Den deraf følgende administrative praksis kunne således fremstå vilkårlig. En sammenhængende tilgang er derfor nødvendig for at undgå en sådan situation. Det skal i øvrigt påpeges, at den spanske regering ikke har fremsat et eneste argument til støtte for sit synspunkt ud over henvisningen til dom af 15. november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), der som allerede nævnt i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse imidlertid ikke omfatter den foreliggende situation.

103. For at komme anvendelsen af direktiv 2003/86 på omstændighederne i den foreliggende sag nærmere vil jeg gerne henvise til dommen i sagerne C-356/11 og C-357/11, O m.fl.⁵⁰, som efter min opfattelse vil kunne give nogle nyttige holdepunkter. Hver af de to sager, der gav anledning til denne dom, omhandlede afslag på tildeling af opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der var gift med en tredjelandsstatsborger, som havde lovligt ophold på den berørte medlemsstats område, idet der i ægteskabet var født et barn, som ligeledes var tredjelandsstatsborger og boede sammen med sin mor i denne medlemsstat. Endvidere havde denne tredjelandsstatsborger i et tidligere ægteskab med en unionsborger ligeledes fået et barn, der var unionsborger, og som hun fik eneforældremyndigheden over.

104. Domstolen bemærkede, at tredjelandsstatsborgeren, hvis daværende ægtefælle ansøgte om ret til familiesammenføring, havde lovligt ophold på den berørte medlemsstats område, og at deres fælles barn også var tredjelandsstatsborger og dermed ikke havde status som unionsborger. På denne baggrund fastslog Domstolen, at »[u]nder hensyntagen til det med direktiv 2003/86 forfulgte formål, som er at fremme familiesammenføring [...] og den beskyttelse, som det tilsigter at yde tredjelandsstatsborgere, navnlig de mindreårige, kan anvendelsen af dette [direktiv] ikke udelukkes alene af den grund, at en af forældrene til [den mindreårige] tredjelandsstatsborger ligeledes er forælder til en unionsborger, som er født i et første ægteskab«⁵¹.

105. Det må på den ene side anerkendes, at den i sag C-451/19 omhandlede familiekonstellation ikke er helt identisk med den, der gav anledning til dommen af 6. december 2012 i sagen O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776). Barnet, der er unionsborger, er nemlig ikke født af tredjelandsstatsborgeren i et tidligere ægteskab med en unionsborger. Endvidere er det i den foreliggende sag XU, der har fået afslag på tildeling af opholdstilladelse, dvs. barnet af den tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold på spansk område, og ikke morens ægtefælle.

106. Jeg er på den anden side ikke overbevist om, at sådanne forskelle vil kunne være til hinder for, at XU effektivt kan påberåbe sig den ret til familiesammenføring, som følger af direktiv 2003/86. For det første må der tages hensyn til den omstændighed, at da de spanske myndigheder nægtede XU opholdsret, var han mindreårig og kunne som sådan anses for at »nyde« denne ret til familiesammenføring i kraft af dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra c). For det andet har jeg allerede i dette forslag til afgørelse gjort rede for, at XU's mor selv opfylder betingelserne for en status som »referenceperson« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86⁵². For det tredje er det uforståeligt, at en tilfældig begivenhed som et giftermål med en unionsborger hindrer XU's mor i at påberåbe sig dette direktivs bestemmelser for at opnå familiesammenføring med sin søn.

⁵⁰ – Dom af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776).

⁵¹ – Dom af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 69). Min fremhævelse.

⁵² – Jf. punkt 99 i dette forslag til afgørelse.

107. Som jeg allerede har forklaret i forbindelse med min bedømmelse⁵³, kan det true retssikkerheden at indlede en administrativ praksis, der bevirker, at det nævnte direktiv ikke kan gøres gældende af en referenceperson, der er tredjelandstatsborger og selv opfylder betingelserne for at opnå familiesammenføring, når vedkommende har en eller anden type familiebånd til en unionsborger. Endelig finder jeg det fuldkommen ulogisk, at det netop er ægtefællens egenskab af »unionsborger«, som udløser alvorlige ulemper for den tredjelandstatsborger, der ønsker familiesammenføring med sit barn, der er født i et tidligere ægteskab. Et af midlerne til at undgå et sådant resultat ville være at anlægge en strengere fortolkning af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86.

108. De argumenter, der er beskrevet i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, bringer mig frem til samme konklusion, som Domstolen nåede i dom af 6. december 2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776), nemlig at anvendelsen af direktiv 2003/86 ikke kan udelukkes alene af den grund, at referencepersonen er tredjelandstatsborger og forælder til en unionsborger. Det bør anerkendes i retspraksis, at den omstændighed, at en person er gift med en unionsborger, ikke udelukker muligheden for at ansøge om familiesammenføring på grundlag af dette direktivs bestemmelser.

109. Da det hverken er XU eller hans mor, men morens ægtefælle, som er unionsborger, der har ansøgt om familiesammenføring, finder jeg det hensigtsmæssigt, at Domstolen henleder den forelæggende rets opmærksomhed på XU's eventuelle ret til familiesammenføring med sin mor i medfør af direktiv 2003/86.

110. I denne forbindelse skal det påpeges, at behandlingen af en sådan ansøgning kræver en vurdering af, om samtlige andre retlige betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde, herunder betingelsen om tilstrækkelige midler, jf. artikel 7 i direktiv 2003/86⁵⁴. Som jeg allerede har nævnt i dette forslag til afgørelse⁵⁵, falder denne vurdering dog ind under de nationale myndigheders enekompetence. I mangel af mere præcise oplysninger er det i øvrigt ikke muligt at belyse fortolkningen af dette direktiv yderligere.

ii) Anvendeligheden af artikel 20 TEUF

111. Hvis den forelæggende ret skulle vurdere, at XU på tidspunktet for afslaget på opholdstilladelse ikke kunne opnå ret til familiesammenføring på grundlag af direktiv 2003/86, tilkommer det den at undersøge, om denne tredjelandstatsborger ikke desto mindre på dette tidspunkt kunne have en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.

112. I overensstemmelse med Domstolens praksis, som allerede nævnt i dette forslag til afgørelse, kan dette ikke være tilfældet, hvis der mellem XU og en unionsborger, der er hans familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at denne unionsborger, hvis XU tvinges til at forlade Unionens område, de facto nødsages til også at forlade dette område⁵⁶. For at kunne give

⁵³ – Jf. punkt 102 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁴ – Med hensyn til disse betingelser og den individuelle vurdering, de kræver, jf. navnlig dom af 3.10.2019, X (Fastboende udlændinge – faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter) (C-302/18, EU:C:2019:830, præmis 40-44).

⁵⁵ – Jf. punkt 62 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁶ – I lighed med sag C-532/19 har den forelæggende rets opmærksomhed været rettet mod forholdet mellem ægtefællerne uden nærmere redegørelse for forholdet mellem børnene og deres forældre. Under alle omstændigheder har jeg allerede forklaret i punkt 65 i dette forslag til afgørelse, at lovpligten til fælles bopæl i spansk ret ikke danner et tilstrækkeligt grundlag til afgøre, at der består et afhængighedsforhold, der kan skabe en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.

den forelæggende ret et brugbart svar foreslår jeg at undersøge den omhandlede familiekonstellation i lyset af den eventuelle virkning, som et afslag på anerkendelse af en opholdsret for XU kunne få for hans halvbror og stedfar, der begge er unionsborgere.

113. I denne henseende må det fastslås, at denne virkning især vil være *indirekte* på grund af den fremtrædende rolle, som moren spiller i kernefamilien. Som den forelæggende ret endvidere har fremhævet, vil den tvungne tilbagesendelse af XU højst sandsynligt medføre, at hans mor må rejse med ham tilbage til deres oprindelsesland. Den forelæggende ret har baseret denne vurdering på en række konkrete forhold, nemlig morens eneforældremyndighed og den omstændighed, at XU var mindreårig på det pågældende tidspunkt. Det er nemlig ikke vanskeligt at forestille sig, at det givetvis ville få alvorlige konsekvenser for alle de berørte personers tilværelse, at XU's mor i praksis var nødt til at forlade Unionens område for at kunne opfylde sine forpligtelser som forælder til sit mindreårige barn.

114. Dette aspekt kræver nogle opklarende bemærkninger fra min side til illustration af, hvad der er på spil i den foreliggende sag. I forbindelse med min bedømmelse har jeg henledt opmærksomheden på den særligt følsomme situation, hvor de nationale immigrationsmyndigheder træffer en administrativ afgørelse, som kan medføre *opsplitning af familieenheden*⁵⁷. I denne sammenhæng skal der tages hensyn til det forhold, at en sådan administrativ afgørelse generelt stiller medlemmerne af en familie over for et yderst vanskeligt valg, nemlig at acceptere fysisk adskillelse eller sammen rejse til udlandet. Uanset hvad familien vælger i en sådan situation, bliver dens fremtid på mange punkter usikker. Familien stilles over for eksistentielle spørgsmål, idet en sådan adskillelse alt efter dens økonomiske situation og familiemedlemmernes oprindelsessted blot kan være midlertidig, men lige så vel kan blive endelig. Henset til disse betragtninger er det min opfattelse, at en fortolkning af EU-retten, der tillader adskillelse af familiemedlemmer under de beskrevne omstændigheder, vanskeligt kan forenes med forpligtelsen til at respektere familielivet, jf. chartrets artikel 7.

115. Hvis XU's halvbror og stedfar blev nødsaget til at følge med moren (og hendes søn) for at bevare familieenheden uden for Unionens område, er det klart, at de ville blive frataget den effektive nydelse af de rettigheder, der er tildelt dem i deres egenskab af unionsborgere. Det er endvidere vigtigt i denne forbindelse at anføre, at hvis XU tvinges til udrejse sammen med sin mor, vil det få en virkning for den effektive nydelse af de rettigheder, som deres halvbror eller søn og stedfar eller ægtefælle har i kraft af deres status som unionsborgere, som sandsynligvis er den samme som den i sag C-532/19 konstaterede, såfremt den forelæggende ret efter en vurdering af de faktiske omstændigheder fastslår, at der består et afhængighedsforhold som omhandlet i artikel 20 TEUF⁵⁸.

116. Det forhold, at den forelæggende ret udtrykkeligt har nævnt den mulighed, at XU's halvbror og stedfar nødsages til at følge moren (og hendes søn), er efter min mening et tegn på, at det ikke er tale om et rent hypotetisk scenarie. Når dette er sagt, har den forelæggende ret helt bestemt pligt til at foretage en vurdering af de faktiske omstændigheder for at fastslå, om der mellem familiemedlemmerne består forhold, som, fordi de er kendetegnet ved en *høj grad af afhængighed*, kan skabe en opholdsret for XU på grundlag af artikel 20 TEUF.

117. Hvad nærmere bestemt angår konstateringen af et afhængighedsforhold under omstændighederne i den foreliggende sag viser ovenstående opklarende bemærkninger, at den foreliggende sag er meget mere kompleks end størstedelen af de øvrige sager, som Domstolen

⁵⁷ – Jf. punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁸ – Jf. punkt 94 i dette forslag til afgørelse.

allerede har behandlet, og som – i lighed med sag C-34/09, Ruiz Zambrano⁵⁹, som ligger til grund for retspraksis vedrørende retten til ophold på grundlag af artikel 20 TEUF – er kendetegnet ved, at der kun består et afhængighedsforhold mellem to personer, nemlig en tredjelandstatsborger og en unionsborger. Som jeg allerede har anført i det foregående punkt⁶⁰, udspringer risikoen for unionsborgernes effektive nydelse af deres rettigheder i den foreliggende sag ikke direkte af den tvungne tilbagesendelse af XU. Risikoen er snarere *indirekte*, fordi moren de facto bliver nødsaget til at forlade Unionens område og følge sit barn, XU, selv om hun har en opholdsret. Forholdet mellem moren (og ikke nødvendigvis XU) og det mindreårige barn, der er unionsborger, er således omdrejningspunktet for undersøgelsen af sagen på grund af den fremtrædende rolle, som moren spiller i kernefamilien, og bl.a. det forhold, at hun har forældremyndighed over begge sine børn (alene for det ene barn og fælles for det andet).

118. Det er følgelig min vurdering, at der bør vælges en mere analytisk og fleksibel tilgang, som gør det muligt at tage behørigt hensyn til de *indirekte virkninger* for kernefamilien. Domstolens praksis bør derfor præciseres med henblik på at udvide anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF til ligeledes at omfatte sådanne tilfælde. For så vidt angår den foreliggende sag foreslår jeg, at den forelæggende ret opfordres til at koncentrere sin vurdering af de faktiske omstændigheder om det afhængighedsforhold, der består mellem moren og den søn, der er unionsborger (XU's halvbror), selv om det ganske vist er XU, der er direkte påvirket af de nationale myndigheders nægtelse af at anerkende en ret til ophold for ham. Efter denne tilgang bør XU kunne opnå opholdsret på grundlag af førnævnte bestemmelse.

119. For fuldstændighedens skyld vil jeg gerne fremhæve, at en sådan tilgang på ingen måde indebærer en uforholdsmæssig udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF til også at omfatte tilfælde, som absolut ikke fortjener at blive beskyttet af EU-retten. For at godtgøre sammenhængen i den foreslåede tilgang finder jeg det nødvendigt endnu en gang at nævne sagen O m.fl., hvormed hovedsagen har visse ligheder, f.eks. det forhold, at de begge vedrører forsørgelsen af børn i en *sammenbragt familie*.

120. Det bør påpeges, at Domstolen i dommen i den nævnte sag sørgede for at præcisere, at den forelæggende ret havde mulighed for at konkludere, at der ikke bestod et afhængighedsforhold, som omhandlet i artikel 20 TEUF, mellem tredjelandstatsborgeren, der ansøgte om opholdsret i medfør af denne artikel, og hans ægtefælles søn, der var unionsborger, mens hans ægtefælle var tredjelandstatsborger og havde lovligt ophold på den pågældende medlemsstats område. I denne henseende henviste Domstolen dels til den permanente opholdsret på den berørte medlemsstats område, som moren til unionsborgeren havde, dels det forhold, at hendes mand ikke varetog nogen retlig, økonomisk eller følelsesmæssig forsørgelse af unionsborgeren, som han ikke var far til, idet denne forsørgelse udelukkende påhvilede hans ægtefælle, der var mor til denne unionsborger. I sin dom synes Domstolen ligeledes at have lagt den forudsætning til grund, at det barn, der var tredjelandstatsborger og var født i ægteskabet mellem ansøgeren om opholdstilladelse og hans ægtefælle, kunne forblive på den pågældende medlemsstats område sammen med sin mor. Hun kunne således bo sammen med sine to børn på Unionens område⁶¹.

121. I den foreliggende sag derimod er det barnet af den tredjelandstatsborger, der opholder sig lovligt i Spanien, der er blevet nægtet opholdstilladelse. Derfor vil denne tredjelandstatsborger ikke fortsat kunne bo på denne medlemsstats område sammen med begge sine børn. Hvis hun skulle beslutte at ledsage XU ud af Unionens område, ville det betyde, at hvis hendes andet barn,

⁵⁹ – Dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

⁶⁰ – Jf. punkt 113 i dette forslag til afgørelse.

⁶¹ – Dom af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 51, 56 og 57).

der er unionsborger, skulle forblive i Unionen, ville han ikke være underlagt sine forældres fælles forældremyndighed. Den eneste måde at bevare denne fælles forældremyndighed på ville reelt være, at såvel dette barn som hans far, der ligeledes er unionsborger, tværtimod forlader Unionens område.

122. For så vidt som disse to sager udviser afgørende forskelle, kan det efter min opfattelse med rette konkluderes, at der i sagen O m.fl., jf. Domstolens dom, ikke består et »afhængighedsforhold« som omhandlet i artikel 20 TEUF, og at der i den foreliggende sag består et sådant forhold. Anerkendelsen af et sådant afhængighedsforhold er alene legitim, når de i retspraksis fastlagte kriterier er opfyldt, hvilket, som jeg netop har godtgjort, tydeligvis ikke var tilfældet i O-sagen. Uanset de to sagers kompleksitet er der ingen tvivl om, at familiemedlemmerne i den foreliggende sag fortjener en effektiv beskyttelse, bl.a. for at de to unionsborgere ikke skal fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved denne status. Den foreslåede tilgang er således til fulde forenelig med Domstolens praksis.

iii) Foreløbig konklusion

123. På baggrund af de ovenstående overvejelser må det konkluderes, at det ikke umiddelbart i det foreliggende tilfælde kan udelukkes, at XU har en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF. Dette gælder med forbehold for den vurdering, som det påhviler den forelæggende ret at foretage med hensyn til, om der består et afhængighedsforhold mellem XU's mor, der er tredjelandstatsborger, og hendes mindreårige barn, der er unionsborger, af en sådan art, at den afhængige unionsborger, såfremt XU nægtes ret til ophold, bliver nødsaget til at forlade Unionens område og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved denne status.

4. Sammenfatning af analysen af det første tema

124. Det fremgår af analysen af det første tema, at det under omstændighederne i de foreliggende sager ikke på forhånd kan udelukkes, at tredjelandstatsborgeren har en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF⁶². Med forbehold for den vurdering, som det påhviler den forelæggende ret at foretage i lyset af retten til respekt for privatliv og familieliv og forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, må jeg konstatere, at *jeg i begge de foreliggende sager finder, at unionsborgerne befinder sig i et sådant afhængighedsforhold*, at den forsørgede unionsborger, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes ret til ophold, bliver nødsaget til at forlade Unionens område og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved denne status.

⁶² – Jf. punkt 94 og 123 i dette forslag til afgørelse.

C. Det andet tema: kravene ifølge retspraksis til undersøgelsen af et afhængighedsforhold

1. Uforeneligheden af Spaniens administrative praksis med den af Domstolen udviklede tilgang

125. Det andet tema vedrører nærmere bestemt den eventuelle overensstemmelse mellem Spaniens administrative praksis og de krav, der er fastlagt i retspraksis, til undersøgelsen af et afhængighedsforhold som omhandlet i artikel 20 TEUF.

126. Ifølge den forelæggende rets oplysninger består denne praksis i at afslå opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, som er en unionsborgers familiemedlem, alene med den begrundelse, at denne unionsborger ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og dette familiemedlem (og heller ikke er omfattet af en sygeforsikring), uden at det er blevet undersøgt, om der mellem dem består et afhængighedsforhold som omhandlet i artikel 20 TEUF, nemlig et forhold af en sådan art, at det reelt ville tvinge unionsborgeren til at forlade Unionens område som helhed, hvis dette familiemedlem blev nægtet opholdstilladelse på spansk område.

127. Som jeg har anført i min analyse af det første tema⁶³, har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere i præmis 34-54 i dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, at en sådan praksis *ikke er forenelig* med artikel 20 TEUF.

128. De relevante kriterier, der kan gøre det muligt at fastslå, at tredjelandstatsborgeren har en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF, er også blevet præsenteret i forbindelse med denne bedømmelse. Jeg har gjort nærmere rede for, at et af de centrale aspekter af den vurdering, der skal foretages af de kompetente myndigheder, består i at fastslå, om der består et forhold, der er kendetegnet ved en *høj grad af afhængighed*, mellem tredjelandstatsborgeren, der er familiemedlem til en unionsborger, og denne unionsborger⁶⁴. Samtidig med at jeg har fremhævet vigtigheden af at beskytte småbørn og så vidt muligt bevare familiens enhed, har jeg påpeget, at det ikke er tilstrækkeligt, at de nationale myndigheder tager hensyn til den eventuelle *materielle afhængighed* mellem et barn, der er unionsborger, og dets forælder, der er tredjelandstatsborger, men at de ligeledes skal fastslå betydningen af barnets *følelsesmæssige forhold* til denne forælder og de konsekvenser, som den pågældende forælders udrejse kan få for dette barns psykiske ligevægt⁶⁵.

129. Når dette er sagt, skal det påpeges, at selv om der består et sådant afhængighedsforhold, kan opholdstilladelse nægtes en tredjelandstatsborger, som er en unionsborgers familiemedlem, når denne tredjelandstatsborger udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, navnlig henset til de straffbare forhold, som den pågældende har begået⁶⁶. I forbindelse med min analyse af det første tema og mere konkret af sag C-532/19 har jeg for så vidt angår QP's straffeattest givet nogle brugbare fortolkningselementer med henblik på begreberne »offentlig orden« og »offentlig sikkerhed«⁶⁷. Endelig har jeg gjort opmærksom på, at kvalificeringen af et forhold som en »trussel« mod disse

⁶³ – Jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁴ – Jf. punkt 60 og 61 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁵ – Jf. punkt 68 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁶ – Jf. punkt 83 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁷ – Jf. punkt 87-93 i dette forslag til afgørelse.

offentlige interesser ikke kan ske automatisk, men skal følge af en konkret bedømmelse af samtlige aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder⁶⁸.

2. *Sammenfatning af analysen af det andet tema*

130. Det må fastslås, at for så vidt som Spaniens administrative praksis ikke omfatter en sådan undersøgelse med henblik på at fastslå, om der består en afledt ret til ophold på grundlag af artikel 20 TEUF, opfylder den ikke kravene i Domstolens praksis. Følgelig kan denne administrative praksis *ikke anses for at være i overensstemmelse med EU-retten*.

131. På baggrund af det ovenstående må jeg afslutte min analyse af det andet tema med den konstatering, at artikel 20 TEUF, som fortolket i Domstolens praksis, *er til hinder* for den ovenfor beskrevne administrative praksis.

VI. Forslag til afgørelse

132. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

- »1) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat nægter at anerkende en opholdsret for en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en voksen unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at denne unionsborger ikke råder over tilstrækkelige midler til medlemmerne af sin familieenhed, således at opholdet ikke bliver en byrde for det nationale sociale system, når der i familien består et afhængighedsforhold til en unionsborger, og i særdeleshed en mindreårig, af en sådan art, at den afhængige unionsborger, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Den Europæiske Unions område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved denne status.
- 2) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at der ikke består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret i medfør af denne bestemmelse, alene af den grund, at en statsborger i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandstatsborger, har pligt til at bo sammen i medfør af forpligtelser, der er knyttet til ægteskabet ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.«

⁶⁸ – Jf. punkt 83 i dette forslag til afgørelse.