



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. juni 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – en medlemsstats afgørelse om afslag på ophold til en tredjelandsstatsborger, der er forælder til et mindreårigt barn, som er statsborger i denne medlemsstat – barn, der befinder sig uden for Den Europæiske Unions område, og som aldrig har haft ophold på dennes område«

I sag C-459/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet i Utrecht, Nederlandene) ved afgørelse af 10. september 2020, indgået til Domstolen den 15. september 2020, i sagen

X

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer for Første Afdeling, samt dommerne P.G. Xuereb, A. Kumin (refererende dommer) og I. Ziemele,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. februar 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- X ved advokaten M. van Werven og J. Werner,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

- den danske regering ved M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,
 - den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved C. Ladenburger, E. Montaguti og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. juni 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem X, som er thailandsk statsborger, og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende sidstnævntes afslag på X' ansøgning om opholdstilladelse.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 3 X har opholdt sig lovligt i Nederlandene, hvor hun har været gift med A, som er nederlandsk statsborger. I dette ægteskab fødtes et barn med nederlandsk statsborgerskab.
- 4 Det nævnte barn, der var ti år gammelt på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse, er født i Thailand, hvor han blev opfostret af sin mormor, eftersom X vendte tilbage til Nederlandene efter fødslen. Barnet har altid boet i dette tredjeland og er aldrig rejst til Nederlandene eller til nogen anden medlemsstat i Den Europæiske Union.
- 5 Ved afgørelse af 22. maj 2017 inddrog de nederlandske myndigheder X' opholdsret med tilbagevirkende kraft fra den 1. juni 2016, som er den dato, hvor A og X de facto blev separeret.
- 6 Den 17. maj 2018 blev A og X bevilget skilsmisse.
- 7 Den 6. maj 2019 meddelte statssekretæren X, at hun ville blive udvist til Bangkok (Thailand) den 8. maj 2019.
- 8 Den 7. maj 2019 ansøgte X om ophold i Nederlandene hos B, der er statsborger i denne medlemsstat. I forbindelse med behandlingen af denne ansøgning undersøgte de nederlandske myndigheder af egen drift, om sagsøgeren i hovedsagen kunne tildeles en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF med henblik på at kunne opholde sig på Unionens område sammen med sit barn.
- 9 Ved afgørelse af 8. maj 2019 gav statssekretæren afslag på den nævnte ansøgning med den begrundelse bl.a., at X ikke kunne påberåbe sig en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, som anerkendt af Domstolen i dom af 10. maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354).

- 10 Sagsøgeren blev udvist til Bangkok den 8. maj 2019.
- 11 Ved afgørelse af 2. juli 2019 afslog statssekretæren den klage, som X havde indgivet over afgørelsen af 8. maj 2019. X har herefter anlagt sag ved den forelæggende ret og har inden for rammerne af denne gjort gældende, at som følge af denne afgørelse om afslag på ophold er hendes barn, selv om han er nederlandsk statsborger, frataget muligheden for at opholde sig i Unionen, og at den nævnte afgørelse følgelig bringer den effektive virkning af de rettigheder, som han har i kraft af sin status som unionsborger, i fare.
- 12 I denne henseende har X anført, at hendes barn, som hun altid har været forsørger for såvel retligt som økonomisk, og med hvem hun altid har opretholdt et følelsesmæssigt forhold, er helt afhængigt af hende. Hun har præciseret, at hun siden sin tilbagevenden til Thailand har passet ham på daglig basis. Barnets mormor kan på grund af sin helbredstilstand ikke længere tage sig af ham. X har tilføjet, at hun ved dom afsagt af retten i Surin (Thailand) den 5. februar 2020 blev tildelt eneforældremyndigheden over barnet.
- 13 Da barnet hverken taler engelsk eller nederlandsk, kan han ikke kommunikere med sin far, som han ikke har haft kontakt med siden 2017. Ifølge X har A intet følelsesmæssigt forhold til barnet og har ikke varetaget nogen form for forsørgelse over for ham.
- 14 Statssekretæren har gjort gældende, at den afgørelse om afslag på ophold, der er blevet meddelt X, ikke indebærer, at hendes barn er forpligtet til at forlade Unionens område, eftersom han har opholdt sig i Thailand siden sin fødsel. Desuden kan det ikke automatisk lægges til grund, at X har eneforældremyndigheden over barnet, idet den dom fra den thailandske ret, som hun har påberåbt sig i denne henseende, ikke er blevet legaliseret. X har i øvrigt ikke godtgjort, at hun faktisk har passet barnet siden sin tilbagevenden til Thailand. Der foreligger ikke noget objektivt bevis for, at der mellem hende og barnet består et sådant afhængighedsforhold, at barnet ville være nødsaget til at opholde sig uden for Unionens område, såfremt X nægtes opholdsret. Det er sandsynligt, at den omstændighed, at barnet har været adskilt fra sin mor i næsten hele sit liv, har haft indflydelse på hans tilknytning til sidstnævnte og dermed på hans afhængighed af hende. Desuden er den rolle, som A har i barnets liv, ikke klar, og den omstændighed, at X har anført, at A ikke tager sig af barnet, er et subjektivt element. Statssekretæren har yderligere anført, at X ikke har godtgjort, at hendes barn ønsker at rejse til Nederlandene for at bo dér, eller at det er i barnets interesse, at hans mor har en opholdstilladelse i denne medlemsstat.
- 15 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om de principper, som Domstolen har fastslået i dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), af 15. november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), af 6. december 2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776), og af 10. maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354), finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor det mindreårige barn, der er unionsborger, opholder sig uden for Unionens område eller aldrig har opholdt sig på dette område.
- 16 Den forelæggende ret har præciseret, at i henhold til nederlandsk ret vil et benægtende svar fra Domstolen indebære, at en tredjelandsstatsborger, der er forælder til en mindreårig unionsborger, aldrig vil kunne tildeles en opholdsret, der er afledt af artikel 20 TEUF, og kun lovligt kunne indrejse i Nederlandene, hvis den pågældende indgiver en ansøgning om ophold på grundlag af retten til privatliv og familieliv som omhandlet i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. I henhold til nederlandsk lovgivning kræver en sådan ansøgning

principielt, at ansøgeren har en midlertidig opholdstilladelse som medlem af den udvidede familie. Med henblik herpå er det dog bl.a. nødvendigt, at det familiemedlem, hos hvem opholdet er tiltænkt, dvs. »referencepersonen«, selv er over 21 år. Et mindreårigt barn kan imidlertid pr. definition ikke opfylde denne betingelse, hvilket betyder, at en sådan ansøgning om ophold allerede derfor ikke kan blive imødekommet.

- 17 Den forelæggende ret ønsker desuden oplysninger om kriterierne for vurderingen af, om der består et afhængighedsforhold mellem unionsborgeren og en tredjelandstatsborger, og om spørgsmålet om den faktiske forældremyndighed over barnet i forbindelse med tvisten i hovedsagen.
- 18 På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet Utrecht, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 20 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for, at en tredjelandstatsborger, der forsørger sit mindreårige barn, der er [unionsborger], nægtes ret til ophold i den medlemsstat, hvor den mindreårige er statsborger, når den mindreårige [unionsborger] i relation til tredjelandstatsborgeren befinder sig i et faktisk afhængighedsforhold, og den mindreårige [unionsborger] befinder sig uden for medlemsstatens eller EU's område og aldrig har befundet sig på EU's område, hvorved den mindreårige [unionsborger] faktisk nægtes adgang til EU's område?
- 2) a) Skal (mindreårige) [unionsborgere] have en interesse i at udøve de rettigheder, de har på grundlag af [unionsborgerskabet], eller skal de godtgøre en sådan interesse?
b) Kan det i denne forbindelse spille en rolle, at mindreårige [unionsborgere] som regel ikke selvstændigt kan gøre rettigheder gældende og ikke selv kan bestemme deres opholdssted, men i så henseende er afhængige af deres forældre, og at dette kan medføre, at der på vegne af en mindreårig [unionsborger] gøres krav på, at denne udøver sine rettigheder som [unionsborger], mens dette måske er i strid med andre hensyn som omhandlet i bl.a. [dom af 10. maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354)]?
c) Er disse rettigheder ubetingede i den forstand, at de ikke må mødes med hindringer, eller at den medlemsstat, i hvilken den (mindreårige) har statsborgerskab, selv er omfattet af en positiv forpligtelse til at muliggøre udøvelse af disse rettigheder?
- 3) a) Skal der ved bedømmelsen af, om der er tale om et afhængighedsforhold som omhandlet i [det første spørgsmål], lægges afgørende vægt på det spørgsmål, om forælderen, tredjelandstatsborgeren, før sin ansøgning om opholdsret, eller før afgørelsen om afslag på opholdsret blev truffet eller før det tidspunkt, hvor en national retsinstans skal træffe afgørelse i en på grund af dette afslag indledt juridisk procedure, varetog den daglige omsorg for den mindreårige [unionsborger], eller om der findes andre, som tidligere har påtaget sig denne omsorg og/eller kan fortsætte hermed?
b) Kan det herved kræves, at den mindreårige [unionsborger], for at denne faktisk kan udøve sine rettigheder som [unionsborger], flytter til EU's område til sin anden forælder, der er [unionsborger], men som muligvis ikke længere har forældremyndigheden over den mindreårige?
c) Har det i bekræftende fald nogen betydning, om denne forælder ikke har forældremyndigheden og/eller ikke [har] båret den retlige, økonomiske og følelsesmæssige forsørgelse og ikke er beredt til at påtage [sig] denne forsørgelse af den mindreårige?

- d) Såfremt det fastslås, at forælderen, tredjelandstatsborgeren, alene har forældremyndigheden over den mindreårige [unionsborger], betyder dette da, at spørgsmålet om den retlige, økonomiske og/eller følelsesmæssige forsørgelse skal tillægges mindre vægt?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 19 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at et mindreårigt barn, der er unionsborger, og som er statsborger i en medlemsstat, siden sin fødsel har boet uden for denne medlemsstats område og aldrig har opholdt sig på Unionens område, udelukker, at en af barnets forældre, der er tredjelandstatsborger, og som dette barn er afhængigt af, kan indrømmes en afledt opholdsret på grundlag af den nævnte artikel.
- 20 Indledningsvis bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at artikel 20 TEUF tillægger enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvilket er tænkt som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 41, og af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 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 EUF-traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Domstolen har fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afgørelser om afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (jf. bl.a. dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42, af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 45, og af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 61).
- 23 EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles 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 bevægelighed på Unionens område (dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF), C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 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 EU-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 tredjelandsstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved denne status (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 25 De situationer, som er nævnt i den foregående præmis i denne dom, er kendetegnet ved den omstændighed, at selv om de er reguleret af lovgivning, der a priori henhører under medlemsstaternes kompetence, nemlig af lovgivning vedrørende indrejse- og opholdsret for tredjelandsstatsborgere uden for anvendelsesområdet for de bestemmelser i den afledte EU-ret, som under visse betingelser foreskriver, at en sådan ret skal tildeles, har de imidlertid en indre sammenhæng med retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger, som er til hinder for, at disse tredjelandsstatsborgere nægtes indrejse- og opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger har bopæl, for ikke at gribe ind i denne frihed (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at nægtelsen af at tildele en opholdsret til en tredjelandsstatsborger kun bringer den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandsstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandsstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandsstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, samt af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF), C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at et forbud mod indrejse i Unionens område, som pålægges en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger – ligesom det er tilfældet for et afslag på eller fortabelse af en ret til ophold på en medlemsstats område – kan føre til, at denne unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tildelt ved sin status, når dette indrejseforbud på grund af det afhængighedsforhold, der består mellem disse personer, reelt tvinger unionsborgeren til at forlade Unionens område som helhed for at ledsage det familiemedlem, der er tredjelandsstatsborger, og som har været genstand for det nævnte forbud (dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn), C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 I en situation som den i hovedsagen omhandlede kan et afslag på opholdsret til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger – i modsætning til de situationer, der er omhandlet i de sager vedrørende artikel 20 TEUF, som Domstolen allerede har udtalt sig i – imidlertid ikke føre til, at dette barn vil være nødsaget til at ledsage sin forælder, der er tredjelandsstatsborger, og forlade Unionens område, eftersom barnet siden sin fødsel har boet i et tredjeland og aldrig har opholdt sig i Unionen.
- 29 Selv om Domstolen i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 22, har fastslået, at det pågældende barn altid havde opholdt sig i den medlemsstat, hvor det var statsborger, forholder det sig imidlertid for det første således, at formålet med denne præcisering udelukkende var at understrege, at den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, ikke

afhænger af barnets udøvelse af sin ret til fri bevægelighed og ophold inden for Unionen, men af barnets unionsborgerskab, hvilken status barnet nyder uafhængigt af udøvelsen af den nævnte ret, alene derved, at barnet er statsborger i en medlemsstat.

- 30 For det tilfælde, at der foreligger et afhængighedsforhold mellem et barn, der er unionsborger, og dets forælder, som er tredjelandstatsborger, kan et afslag på sidstnævntes ophold i den medlemsstat, hvor barnet er statsborger, for det andet forhindre barnet i at opholde sig eller færdes på Unionens område, for så vidt som barnet således vil være nødsaget til at forblive i et tredjeland hos denne forælder.
- 31 I denne henseende skal de for det barn, der er unionsborger, følgende konsekvenser af i praksis at være forhindret i at indrejse og opholde sig i Unionen anses for at svare til konsekvenserne af at være forpligtet til at forlade Unionens område.
- 32 Således som det fremgår af denne doms præmis 23, bliver tredjelandstatsborgere ved de bestemmelser i EUF-traktaten, der vedrører unionsborgerskab, kun tildelt rettigheder, som er afledt af unionsborgerens rettigheder.
- 33 Den ret til ophold, som en tredjelandstatsborger er tillagt i medfør af artikel 20 TEUF i sin egenskab af familiemedlem til en unionsborger, er således begrundet med, at et sådant ophold er nødvendigt for, at denne unionsborger effektivt kan nyde godt af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til denne status, så længe afhængighedsforholdet til den nævnte tredjelandstatsborger varer (dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF), C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 41).
- 34 Den omstændighed, at en tredjelandstatsborger, som er forælder til et barn, der er unionsborger, nægtes opholdsret, kan imidlertid kun have konsekvenser for dette barns udøvelse af disse rettigheder, såfremt barnet indrejser på den pågældende medlemsstats område sammen med denne forælder eller slutter sig til denne, og barnet efterfølgende forbliver på dette område.
- 35 I det tilfælde, hvor den tredjelandstatsborger, som er forælder til et barn, der er unionsborger, derimod opholder sig alene på Unionens område, mens dette barn forbliver i et tredjeland, vil en afgørelse, hvorefter denne forælder nægtes ret til at opholde sig på dette område, være uden nogen betydning for barnets udøvelse af sine rettigheder.
- 36 En opholdsret, der er afledt af artikel 20 TEUF, kan derfor ikke tildeles en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger, i en situation, hvor hverken denne forælders ansøgning om at opnå en afledt opholdsret eller sagens generelle sammenhæng gør det muligt at konkludere, at dette barn, der aldrig har opholdt sig i den medlemsstat, hvor det er statsborger, vil udøve sine rettigheder som unionsborger ved at indrejse i og opholde sig sammen med nævnte forælder på denne medlemsstats område.
- 37 Det tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent i denne henseende, at foretage den efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der er nødvendig med henblik på i hovedsagen ikke alene at vurdere, om der består et afhængighedsforhold som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 26, men ligeledes, om det er godtgjort, at det pågældende barn vil indrejse og opholde sig i Nederlandene sammen med den forælder, der er tredjelandstatsborger.

38 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at et mindreårigt barn, der er unionsborger, og som er statsborger i en medlemsstat, siden sin fødsel har boet uden for denne medlemsstats område og aldrig har opholdt sig på Unionens område, ikke udelukker, at en af barnets forældre, der er tredjelandsstatsborger, og som dette barn er afhængigt af, kan indrømmes en afledt opholdsret på grundlag af den nævnte artikel, forudsat at det godtgøres, at barnet i selskab med denne forælder vil rejse ind i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor det er statsborger.

Det andet spørgsmål

39 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at en medlemsstat, som har modtaget en ansøgning om afledt opholdsret fra en tredjelandsstatsborger, hvis mindreårige barn, der er unionsborger, og som er statsborger i denne medlemsstat, er afhængigt af den pågældende og siden sin fødsel har boet i dette tredjeland uden nogensinde at have opholdt sig på Unionens område, kan afslå denne ansøgning med den begrundelse, at den flytning til nævnte medlemsstat, som barnets udøvelse af sine rettigheder som unionsborger forudsætter, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse.

40 I denne henseende bemærkes for det første, at det af den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 20 og 22, fremgår, at den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som enhver unionsborger er tillagt, følger direkte af statussen som unionsborger, uden at udøvelsen af denne ret er betinget af, at det godtgøres, at der foreligger nogen interesse i at påberåbe sig denne ret.

41 Domstolen har i øvrigt i denne forbindelse fastslået, at i medfør af et folkeretligt princip, som EU-retten ikke kan antages at have fraveget, kan en medlemsstat ikke nægte sine egne statsborgere ret til indrejse i og ophold på sit område, og at disse statsborgere således har en ubetinget opholdsret dér (jf. i denne retning dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

42 For det andet har Domstolen allerede præciseret, at et mindreårigt barn kan påberåbe sig retten til fri bevægelighed og ophold i medfør af EU-retten. Adgangen for en statsborger i en medlemsstat til at være indehaver af rettigheder i medfør af EUF-traktaten og i medfør af afledt ret vedrørende personers frie bevægelighed kan ikke være undergivet en betingelse om, at den pågældende har opnået den alder, der kræves for retligt at være i stand til selv at udøve disse rettigheder (jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 20).

43 Selv om Domstolen ganske vist har fastslået, at det påhviler de myndigheder, som har kompetence til at træffe afgørelse om en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til artikel 20 TEUF, at tage hensyn til det pågældende barns tarv, er en sådan hensyntagen desuden kun tiltænkt med henblik på at vurdere, om der består et afhængighedsforhold som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 26, eller konsekvenserne af en undtagelse fra den i artiklen fastsatte afledte opholdsret, som er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 71, og af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 53). Domstolen fastslog således, at nævnte tarv kunne påberåbes, ikke med henblik på at afslå en ansøgning om opholdstilladelse, men tværtimod for at hindre vedtagelsen af en afgørelse, der tvang barnet til at forlade Unionens område.

- 44 I en situation som den i hovedsagen omhandlede kan disse kompetente myndigheder derfor ikke uden uretmæssigt at sætte sig i stedet for indehaverne af forældremyndigheden over det pågældende barn, i mangel af foranstaltninger truffet for at opstille rammer for udøvelsen af denne beføjelse, og uden at tilsidesætte dette barns adgang – som omhandlet i denne doms præmis 42 – til at udøve de rettigheder, som barnet har ved den status, som det er tillagt ved artikel 20 TEUF, afgøre, om flytningen af det nævnte barn til den medlemsstat, hvor det er statsborger, sker i barnets interesse.
- 45 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at en medlemsstat, som har modtaget en ansøgning om afledt opholdsret fra en tredjelandstatsborger, hvis mindreårige barn, der er unionsborger, og som er statsborger i denne medlemsstat, er afhængigt af den pågældende og siden sin fødsel har boet i dette tredjeland uden nogensinde at have opholdt sig på Unionens område, ikke kan afslå denne ansøgning med den begrundelse, at den flytning til nævnte medlemsstat, som barnets udøvelse af sine rettigheder som unionsborger forudsætter, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse.

Det tredje spørgsmål

- 46 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at en tredjelandstatsborger, der er forælder til et mindreårigt barn, som er unionsborger, ikke altid har varetaget den daglige omsorg for barnet, selv om den pågældende forælder har eneforældremyndigheden, samt den omstændighed, at barnet i givet fald kan etablere sig på Unionens område hos sin anden forælder, der er unionsborger, udgør afgørende forhold med henblik på at vurdere, om barnet er afhængigt af den førstnævnte forælder.
- 47 Således som det fremgår af denne doms præmis 26-28, 30, 31 og 33, indrømmes en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, kun en opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF i ganske særlige situationer, hvor der mellem denne tredjelandstatsborger og unionsborgeren består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren ikke indrømmes en ret til ophold på Unionens område, vil være nødsaget til at ledsage denne og forlade det nævnte område som helhed eller til ikke at kunne indrejse i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor den pågældende er statsborger.
- 48 Det er derfor i lyset af graden af afhængigheden mellem den forælder, der er tredjelandstatsborger, og dennes barn, som er unionsborger, at ansøgningen om en afledt opholdsret skal vurderes, idet der ved en sådan vurdering skal tages hensyn til samtlige sagens omstændigheder (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 71, af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 72, og af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 56).
- 49 I denne henseende har Domstolen ved vurderingen af, om der foreligger et sådant afhængighedsforhold, fastslået, at der skal tages hensyn til spørgsmålet om den faktiske forældremyndighed over dette barn og til spørgsmålet om, hvorvidt barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse varetages af den forælder, som er tredjelandstatsborger. Det pågældende barns alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af dets 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

ligevægt, er ligeledes blevet anset for relevante omstændigheder (dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF), C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

- 50 Det følger ligeledes af Domstolens praksis, 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, 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 (dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Den omstændighed, at der består et familiemæssigt bånd, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, mellem unionsborgeren og dennes familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, er således ikke tilstrækkelig til, at der i medfør af artikel 20 TEUF tildeles nævnte familiemedlem en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger (dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I lyset af samtlige disse forhold skal det indledningsvis fastslås, at de kompetente myndigheder skal tage hensyn til situationen, således som den foreligger på det tidspunkt, hvor de skal træffe afgørelse, for så vidt som disse myndigheder skal vurdere de forudsigelige konsekvenser af deres afgørelse for det pågældende barns effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som det har i henhold til den status, som det er tildelt ved artikel 20 TEUF. Med henblik på at undgå, at dette barn fratages denne effektive nydelse, påhviler det desuden de nationale retsinstanser, der skal træffe afgørelse i en sag anlagt til prøvelse af en afgørelse fra de nævnte myndigheder, at tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter denne afgørelse (jf. analogt dom af 17.4.2018, B og Vomero, C-316/16 og C-424/16, EU:C:2018:256, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, umiddelbart ikke har påtaget sig den daglige omsorg for det pågældende barn i en lang periode, og den omstændighed, at der eventuelt ikke består et afhængighedsforhold, som kan følge heraf i løbet af denne periode, kan derfor ikke anses for at være afgørende, eftersom disse omstændigheder ikke udelukker, at denne forælder på det tidspunkt, hvor de nævnte myndigheder eller disse nationale retsinstanser træffer afgørelse, faktisk påtager sig ansvaret for denne omsorg.
- 54 I denne henseende skal det i øvrigt bemærkes, at Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at en forælder, der er tredjelandstatsborger, bor sammen med sit mindreårige barn, som er unionsborger, ikke udgør en nødvendig betingelse for at fastslå, at der mellem dem består et afhængighedsforhold (dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Omvendt er den omstændighed alene, at den nævnte forælder, der er tredjelandstatsborger, på det tidspunkt, hvor den nationale retsinstans skal træffe afgørelse i sagen, varetager den faktiske daglige omsorg for det mindreårige barn, som er unionsborger, ikke tilstrækkelig til at udlede, at der foreligger et afhængighedsforhold, idet denne vurdering altid skal foretages på grundlag af en undersøgelse af samtlige relevante omstændigheder.

- 56 Hvad dernæst angår den omstændighed, at en af forældrene til det pågældende barn er unionsborger, der er bosiddende i en medlemsstat, skal det bemærkes, at en sådan omstændighed er relevant med henblik på anvendelsen af artikel 20 TEUF, hvis det godtgøres, at denne forælder reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 71).
- 57 Ikke desto mindre er denne omstændighed, såfremt den anses for godtgjort, ikke i sig selv tilstrækkelig til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og det mindreårige barn, der er unionsborger, således at barnet vil være nødsaget til ikke at indrejse i og opholde sig på Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold, idet en sådan konstatering nødvendigvis skal støttes på en vurdering af samtlige relevante omstændigheder (jf. i denne retning dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Selv om det principielt påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, at fremlægge de forhold, som kan påvise, at den pågældende afleder en opholdsret af artikel 20 TEUF, navnlig de forhold, som i tilfælde af et afslag på ophold godtgør, at barnet ville blive frataget den effektive udøvelse af sine rettigheder som unionsborger, forholder det sig således, at de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af bedømmelsen af de betingelser, der er nødvendige for, at tredjelandstatsborgeren kan få tildelt en sådan ret til ophold, skal sørge for, at anvendelsen af en national lovgivning vedrørende bevisbyrde ikke kan bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 76).
- 59 Anvendelsen af en sådan national lovgivning vedrørende bevisbyrde fritager således ikke myndighederne i den omhandlede medlemsstat fra på grundlag af de forhold, der er fremlagt af tredjelandstatsborgeren, at foretage de nødvendige undersøgelser for at fastlægge, hvor den forælder, som er statsborger i nævnte medlemsstat, opholder sig, og for at undersøge for det første, om den pågældende reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, og for det andet, om der består et afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, som er tredjelandstatsborger, således at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for sidstnævnte vil fratage barnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til barnets status som unionsborger (jf. analogt dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 77).
- 60 Endelig fremgår det af den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 48-50, at den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, har eneforældremyndigheden over det mindreårige barn, er en relevant, men ikke afgørende faktor ved vurderingen af, om der foreligger en faktisk afhængighed, der, således som det fremgår af denne doms præmis 51, ikke kan følge direkte af retsforholdet mellem den forælder, der er tredjelandstatsborger, og dennes mindreårige barn, som er unionsborger.
- 61 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at med henblik på at vurdere, om et mindreårigt barn, der er unionsborger, er afhængigt af sin forælder, som er tredjelandstatsborger, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder, uden at det i denne henseende kan anses for afgørende omstændigheder, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, ikke altid

har varetaget den daglige omsorg for barnet, men nu har eneforældremyndigheden over barnet, eller at den anden forælder, som er unionsborger, kan påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at et mindreårigt barn, der er borger i Den Europæiske Union, og som er statsborger i en medlemsstat, siden sin fødsel har boet uden for denne medlemsstats område og aldrig har opholdt sig på Unionens område, ikke udelukker, at en af barnets forældre, der er tredjelandstatsborger, og som dette barn er afhængigt af, kan indrømmes en afledt opholdsret på grundlag af den nævnte artikel, forudsat at det godtgøres, at barnet i selskab med denne forælder vil rejse ind i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor det er statsborger.
- 2) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at en medlemsstat, som har modtaget en ansøgning om afledt opholdsret fra en tredjelandstatsborger, hvis mindreårige barn, der er borger i Den Europæiske Union, og som er statsborger i denne medlemsstat, er afhængigt af den pågældende og siden sin fødsel har boet i dette tredjeland uden nogensinde at have opholdt sig på Unionens område, ikke kan afslå denne ansøgning med den begrundelse, at den flytning til nævnte medlemsstat, som barnets udøvelse af sine rettigheder som unionsborger forudsætter, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse.
- 3) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at med henblik på at vurdere, om et mindreårigt barn, der er borger i Den Europæiske Union, er afhængigt af sin forælder, som er tredjelandstatsborger, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder, uden at det i denne henseende kan anses for afgørende omstændigheder, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, ikke altid har varetaget den daglige omsorg for barnet, men nu har eneforældremyndigheden over barnet, eller at den anden forælder, som er unionsborger, kan påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet.

Underskrifter