



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 13. februar 2025¹

Sag C-397/23

FL

mod

Jobcenter Arbeitplus Bielefeld,

procesdeltager:

Stadt Bielefeld

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sozialgericht Detmold (domstolen i socialretlige sager i Detmold, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – unionsborger, der har en opholdsret som arbejdssøgende – artikel 18 TEUF – princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – direktiv 2004/38/EF – artikel 24 – ligebehandlingsprincippet – undtagelse med hensyn til sociale ydelser – rækkevidde – tildeling af en national opholdsret med henblik på udøvelse af forældremyndighed over et mindreårigt barn – sontring alt efter barnets nationalitet«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Sozialgericht Detmold (domstolen i socialretlige sager i Detmold, Tyskland) er indgivet i forbindelse med en tvist mellem FL og Jobcenter Arbeitplus Bielefeld (jobcentret i Bielefeld, Tyskland)², som har givet FL afslag på tildeling af de grundlæggende sociale sikringsydelser, der er fastsat i tysk lovgivning. Da denne afgørelse er begrundet i den tilladelse, i henhold til hvilket FL opholder sig lovligt på tysk område, har han med henblik på at opnå disse ydelser anfægtet den omstændighed, at han ikke kan indrømme en opholdsret, der er fastsat i denne lovgivning, og som er baseret på udøvelse af forældremyndighed over hans barn, alene af den grund, at barnet ikke er tysk.

2. Til forskel fra tidligere præjudicielle forelæggelser vedrørende sociale ydelser, som en »mobil« unionsborger³ hævdede at have ret til, vedrører det hidtil ubesvarede spørgsmål, der i den foreliggende sag er forelagt Domstolen, en ulige behandling med hensyn til betingelserne for tildeling af en national opholdsret og ikke dens økonomiske virkninger i forhold til egne statsborgere.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Herefter »Jobcenter Bielefeld«.

³ – Der er tale om unionsborgere, som ikke er statsborgere i den medlemsstat, de bor i.

3. Domstolen anmodes nemlig om at udtale sig om foreneligheden med EU-retten af en lovgivning om en national opholdsret, der ikke finder anvendelse på en »mobil« unionsborger på grund af dennes barns nationalitet, som ikke er nationaliteten i værtsmedlemsstaten, når betingelserne for tildeling af denne ret henhører under denne medlemsstats kompetence.

4. Omstændighederne i hovedsagen giver således Domstolen lejlighed til at præcisere anvendelsesområdet for artikel 24 i direktiv 2004/38/EF⁴ om ligebehandling, henset til dens seneste praksis vedrørende situationen for »mobile« unionsborgere, som tildeles en opholdsret i henhold til en national lovgivning, der fritager dem for at opfylde de betingelser om midler, der er fastsat i dette direktiv⁵.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

6. Artikel 14 i direktiv 2004/38 med overskriften »Bevarelse af retten til ophold« bestemmer i stk. 2 og 4:

»2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

[...]

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

[...]

b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse. I så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

7. Direktivets artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. [...]

⁴ – 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 (EF) 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, og EUT 2007, L 204, s. 28).

⁵ – Jf. dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, herefter »CG-dommen«, EU:C:2021:602).

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b) [...] til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

8. Direktivets artikel 37 med overskriften »Gunstigere nationale bestemmelser« lyder som følger:

»Dette direktiv berører ikke love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af dette direktiv.«

B. Tysk ret

1. Med hensyn til ophold

9. § 28 i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om ophold, beskæftigelse og integration af udlændinge på Forbundsrepublikkens område)⁶ af 30. juli 2004⁷ (herefter »lov om ophold«) med overskriften »Familiesammenføring med tyske statsborgere« bestemmer i stk. 1:

»Opholdstilladelse udstedes til

1. en tysk statsborgers udenlandske ægtefælle
2. en tysk statsborgers mindreårige ugifte barn
3. en forælder til et mindreårigt ugift tysk barn med henblik på udøvelse af forældremyndighed, såfremt den tyske statsborger har sit sædvanlige opholdssted på Forbundsrepublikkens område. [...]

10. § 11, stk. 14, i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed)⁸ af 30. juli 2004⁹ bestemmer:

»Lov om ophold finder også anvendelse, når den medfører en mere fordelagtig retsstilling end denne lov. [...]

⁶ – BGBl. 2004 I, s. 1950.

⁷ – Som affattet ved lov af 27.7.2015 (BGBl. 2015 I, s. 1386).

⁸ – BGBl. 2004 I, s. 1986.

⁹ – Som affattet ved lov af 12.11.2020 (BGBl. 2020 I, s. 2416).

2. Med hensyn til sociale ydelser

11. § 7 i Sozialgesetzbuch Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitssuchende (bog II i lov om socialsikring, grundsikring for arbejdssøgende¹⁰⁾¹¹ (herefter »SGB II«) med overskriften »Ydelsesmodtagere« bestemmer i stk. 1:

»Ret til ydelser i medfør af denne lov har personer:

1. der er fyldt 15 år, men som endnu ikke har nået den aldersgrænse, der er fastsat i § 7a
2. der er arbejdsdygtige
3. som er trængende, og
4. som har deres sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere).

Udelukket herfra er:

1. udlændinge, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Forbundsrepublikken Tyskland, og som ikke har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed, samt deres familiemedlemmer, i de tre første måneder af deres ophold
2. udenlandske statsborgere,
 - a) som ikke har opholdsret
 - b) hvis opholdsret alene udspringer af, at de er arbejdssøgende [...]

[...]

samt deres familiemedlemmer.

[...]

[...] Uanset andet punktum, nr. 2, udbetales der ydelser til udlændinge og deres familiemedlemmer i henhold til denne lov, når de i mindst fem år har haft deres sædvanlige opholdssted i Tyskland, [...]

¹⁰ – Med virkning fra den 1.1.2023 er begrebet »Bürgergeld« (»laveste sociale ydelse«) blevet tilføjet til overskriften på denne bog II.

¹¹ – I den affattelse, der var gældende indtil den 31.12.2020, som affattet ved lov af 30.11.2019 (BGBl. 2019 I, s. 1948).

3. Med hensyn til social bistand

12. § 23 i Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, Sozialhilfe (bog XII i lov om socialsikring, social bistand)¹² (herefter »SGB XII«) med overskriften »Social bistand til udlændinge« bestemmer:

»1) En udlænding, der har taget egentligt ophold på det nationale område, har ret til forsørgelsesbistand, sygehjælp, bistand i forbindelse med graviditet og barsel samt adgang til lægebehandling i henhold til denne lovs bestemmelser. Bestemmelserne i kapitel 4 gælder uændret. Der kan i øvrigt tildeles social bistand, hvis dette er berettiget i det konkrete tilfælde. De i første punktum nævnte begrænsninger finder ikke anvendelse på udlændinge, der har fået udstedt tidsubegrænset opholdstilladelse eller en tidsbegrænset opholdstilladelse, og som må forventes at tage permanent ophold på Forbundsrepublikkens område. De bestemmelser, der gælder for tildeling af andre sociale ydelser end de ydelser, der er nævnt i første punktum, gælder uændret.

[...]

3) Der udbetales ikke ydelser til udlændinge og deres familiemedlemmer i henhold til stk. 1 eller kapitel 4, hvis

1. de ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Forbundsrepublikken Tyskland og ikke har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed, i de tre første måneder af deres ophold

2. de ikke har opholdsret, eller deres opholdsret alene udspringer af, at de er arbejdssøgende

[...]

4. de er indrejst for at opnå social bistand.

[...]

[...] Uanset første punktum, nr. 2 og 3, udbetales der ydelser til udlændinge og deres familiemedlemmer i henhold til stk. 1, første og andet punktum, hvis de i mindst fem år har opholdt sig i Tyskland uden væsentlige afbrydelser [...]«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13. Sagsøgeren i hovedsagen, FL, der er polsk statsborger, rejste den 30. maj 2020 fra Nederlandene ind i Tyskland sammen med sin »ugifte samlever«¹³, som også er polsk statsborger. Hun havde haft et kort ophold i Nederlandene, men havde ellers boet i Tyskland siden sin indrejse fra Polen den 30. august 2015.

14. Den 27. november 2020 blev deres fælles barn født i Tyskland, og barnet har også polsk statsborgerskab.

¹² – I den affattelse, der var gældende indtil den 31.12.2020, som affattet ved lov af 22.12.2016 (BGBl. 2016 I, s. 3155).

¹³ – Herefter »samleveren«. Dette udtryk anvendes i anmodningen om præjudiciel afgørelse uden forbindelse med begreber i direktiv 2004/38. I denne henseende svarer udtrykket til »partner« eller »livsledsager«.

15. FL, hans samlever og deres fælles barn ansøgte Jobcenter Bielefeld om grundlæggende sociale sikringsydelse i henhold til SGB II. Ved afgørelser af 3. december 2020 og 21. december 2020 imødekom Jobcenter Bielefeld ansøgningen fra FL's samlever med virkning fra den 30. maj 2020 og for barnets vedkommende fra datoen for dets fødsel. Ved afgørelse af 21. april 2021 blev FL's ansøgning derimod afslået for perioden fra den 30. maj 2020 til den 28. februar 2021 med den begrundelse, at hans opholdsret kun udsprang af, at han var arbejdssøgende, og at han ikke havde nogen anden opholdsret, der kunne give ham ret til ydelser i henhold til SGB II.

16. Ved afgørelse af 19. juli 2021 afviste Jobcenter Bielefeld FL's klage som ugrundet og anførte i det væsentlige den samme begrundelse. Jobcenter Bielefeld fastslog navnlig, at FL ikke har opholdsret:

- i henhold til national ret som familiemedlem eller nær pårørende til sin samlever, som har ret til ubegrænset ophold
- med henblik på udøvelse af forældremyndighed over sit mindreårige barn¹⁴ med den begrundelse, at barnet ikke er tysk statsborger
- i henhold til dom af 6. oktober 2020, Jobcenter Krefeld¹⁵, og forordning (EU) nr. 492/2011¹⁶, eftersom FL's barn ikke er skolepligtigt.

17. Ifølge Jobcenter Bielefeld skal § 28 i lov om ophold, henset til artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004¹⁷, desuden ikke fortolkes således, at den ugifte far til en ikke-skolepligtig unionsborger skal have opholdsret i henhold til EU-retten.

18. Den blotte omstændighed, at den ugifte far ikke modtager nogen grundlæggende sociale sikringsydelse i henhold til SGB II, fratager i øvrigt ikke hans samlever den effektive ret til fri bevægelighed og ophold.

19. FL har den 12. august 2021 anlagt et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. Han er i det væsentlige af den opfattelse, at der følger en opholdsret af § 28, stk. 1, første punktum, nr. 3, i lov om ophold, sammenholdt med artikel 6 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning)¹⁸ og artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹⁹. Han har gjort gældende, at en begrænsning af retten til familiesammenføring med henblik på udøvelse af forældremyndighed til kun at omfatte »tyske statsborgere« er i strid med EU-retten. Det stiller visse borgere urimeligt ringe og udgør en begrænsning af den frie bevægelighed²⁰.

¹⁴ – I henhold til § 28, stk. 1, første punktum, nr. 3, i lov om ophold, isoleret set eller sammenholdt med § 11, stk. 14, første punktum, i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed.

¹⁵ – C-181/19, EU:C:2020:794.

¹⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1).

¹⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1). Denne artikel med overskriften »Ligebehandling« bestemmer, at »[p]ersoner, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning«.

¹⁸ – Herefter »forfatningen«. Denne artikel har bl.a. til formål at sikre ægteskab og familie en særlig beskyttelse og fastsætter forældrenes forpligtelser med hensyn til pasning og opdragelse i forhold til deres børn. Desuden fastsætter den princippet om juridisk ligebehandling af børn født i og uden for ægteskab.

¹⁹ – Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

²⁰ – Henset til de af FL fremførte argumenter har den forelæggende ret anført, at hans ansøgning om grundlæggende sociale sikringsydelse ikke kan vedrøre en periode, der begynder den 30.5.2020, som er datoen for hans indrejse i Tyskland som arbejdssøgende. Da ansøgningen er baseret på udøvelsen af forældremyndighed over hans søn, skal perioden begynde på datoen for barnets fødsel, dvs. den 27.11.2020. Det følger heraf, at der er ansøgt om grundlæggende sociale sikringsydelse for en periode på tre måneder.

20. Jobcenter Bielefeld og Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) der Stadt Bielefeld (socialkontoret i Bielefeld, Tyskland), som er adciteret i sagen, har som svar herpå gjort gældende, at der ikke følger en opholdsret af § 28, stk. 1, første punktum, nr. 3, i lov om ophold, eftersom denne bestemmelse efter sin ordlyd kun finder anvendelse på »tyske statsborgere« og ikke på »unionsborgere«. Det er et iboende kendetegn ved den nationale immigrations- og opholdslovgivning, at der sondres mellem »tyske statsborgere« og »udlændinge«. Denne lovgivning udgør ikke en tilsidesættelse af EU-retten.

21. Den forelæggende ret har anført, at de højere retsinstansers retspraksis er divergerende for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt et afslag på opholdstilladelse til en unionsborger, der udøver forældremyndighed over et mindreårigt barn, som bor i Tyskland, har ret til fri bevægelighed og er statsborger i en anden medlemsstat, udgør forskelsbehandling.

22. Den forelæggende ret har ligeledes præciseret, at Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) i en kendelse af 4. oktober 2019²¹ anførte, at det er omdiskuteret i retspraksis fra de regionale appeldomstole i socialretlige sager og i retslitteraturen, om § 11, stk. 1, ellefte punktum, i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed i den affattelse, der var gældende indtil den 23. november 2020²², sammenholdt med § 28, stk. 1, første punktum, nr. 3, i lov om ophold og artikel 18, stk. 1, TEUF, kan medføre opholdsret for en forælder, der udøver forældremyndighed over en mindreårig unionsborger, der, fordi vedkommende ledsages af den anden forælder, har ret til fri bevægelighed i henhold til § 3, stk. 1, første punktum, i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed.

23. Da den øverste domstol ikke har truffet afgørelse herom, finder den forelæggende ret det nødvendigt at forelægge sagen for Domstolen, så den kan tage stilling til, om den tyske lovgivning er forenelig med EU-retten, navnlig artikel 18 TEUF, artikel 20 TEUF og artikel 21, stk. 2, TEUF samt artikel 33, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²³, forordning (EF) nr. 987/2009²⁴ og direktiv 2004/38.

24. På denne baggrund har Sozialgericht Detmold (domstolen i socialretlige sager i Detmold) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EU-retten fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en opholdstilladelse i forbindelse med [udøvelse af forældremyndighed] kun skal tildeles den udenlandske forælder til et mindreårigt ugift [nationalt] barn, når barnet har sit sædvanlige opholdssted [på det nationale område], hvilket medfører, at unionsborgere i en medlemsstat ikke har en sådan ret til opholdstilladelse med henblik på [udøvelse af forældremyndighed over] en mindreårig unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat end den [stat, hvis nationale lovgivning sagen drejer sig om]?«

25. Der er indgivet skriftlige indlæg af Europa-Kommissionen, der ligesom den tyske regering deltog i det retsmøde, der blev afholdt den 14. november 2024, hvor de ligeledes besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

²¹ – Den forelæggende ret har anført, at denne afgørelse er tilgængelig via følgende link: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2019/10/rk20191004_1bvr171018.html, præmis 12.

²² – Den 24.11.2020 blev denne paragraf til § 11, stk. 14, første punktum.

²³ – Herefter »chartret«.

²⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1).

IV. Bedømmelse

26. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter der ikke kan gives opholdstilladelse med henblik på udøvelse af forældremyndighed til en »mobil« unionsborger, der er forælder til et mindreårigt ugift barn, der ikke er statsborger i den værtsmedlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, er forenelig med EU-retten og navnlig, henset til begrundelsen for anmodningen, med artikel 18 TEUF og chartrets artikel 33, stk. 1, samt direktiv 2004/38.

27. Denne nationale lovgivning, som gør det muligt for en medlemsstat at vedtage gunstigere bestemmelser med hensyn til opholdsret end dem, der er fastsat i EU-retten²⁵, henhører under artikel 37 i direktiv 2004/38.

28. Denne lovgivning fremmer familiesammenføring med henblik på den udenlandske forælders udøvelse af forældremyndighed over et tysk barn²⁶. Da der ikke er noget forbehold med hensyn til børn, der også er unionsborgere, medfører denne lovgivning forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i henhold til EU-retten. Dette almindelige lighedsprincip er et af EU-rettens grundlæggende principper²⁷.

29. Følgende fremgår nemlig af fast retspraksis, der er nævnt i præmis 62, 63 og 65²⁸ i CG-dommen:

- Artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger. Denne status har til formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet den gør det muligt for de af medlemsstaternes statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for EUF-traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende.
- Enhver unionsborger kan således påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er indeholdt i artikel 18 TEUF, i alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde. Disse situationer omfatter dem, der er knyttet til udøvelsen af friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF²⁹.
- Artikel 18, stk. 1, TEUF kan kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Ydermere skal unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til enslydende vendinger i artikel 20, stk. 2, andet afsnit,

²⁵ – Jf. for så vidt angår en forælder, der er tredjelandstatsborger, C-130/24, Stadt Wuppertal, som i øjeblikket verserer. Jf. ligeledes for andre eksempler dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja (C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 50), og CG-dommen (præmis 82).

²⁶ – Den tyske regering har i retsmødet præciseret, at et tysk barn kan sammenføres med sin familie i henhold til § 28 i lov om ophold på grundlag af forfatningens artikel 11 om tyskeres opholdsret i Tyskland. Jf. ligeledes punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

²⁷ – Jf. domme af 19.11.2024, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 97), og Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 96).

²⁸ – Jf. ligeledes for så vidt angår denne præmis 65 domme af 19.11.2024, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 98), og Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 97).

²⁹ – Jf. ligeledes CG-dommen (præmis 58).

TEUF og artikel 21 TEUF ske under overholdelse af de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

30. Endvidere fastslog Domstolen i præmis 66 i CG-dommen, at »[p]rincippet om forbud mod forskelsbehandling er [...] fastsat i artikel 24 i direktiv 2004/38 i forhold til unionsborgere, som udøver deres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område«.

31. I denne henseende bemærkede Domstolen i det væsentlige i denne doms præmis 67, at direktiv 2004/38 finder anvendelse på og giver de heri fastsatte rettigheder til »mobile« unionsborgere³⁰, og den fastslog, at spørgsmålet om, hvorvidt sådanne borgere udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skal vurderes i lyset af samme direktivs artikel 24 og ikke artikel 18, stk. 1, TEUF.

32. Jeg skal nævne, at på dette trin i CG-dommens begrundelse er den omstændighed, at opholdsretten er fastsat i nationale bestemmelser, der er gunstigere end bestemmelserne i direktiv 2004/38, uden betydning, selv om den pågældende i denne omhandlede sag havde en national opholdsret, og direktivets artikel 24, stk. 1, begrænser anvendelsen af ligebehandlingsprincippet til unionsborgere, der opholder sig i værtsmedlemsstaten *i henhold til dette direktiv*³¹.

33. Eftersom FL i den foreliggende sag opholder sig lovligt på tysk område som arbejdssøgende³², forekommer det derfor umiddelbart logisk, således som Kommissionen har gjort gældende, at støtte sig på artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 og svare den forelæggende ret således, at den nationale lovgivning, der indebærer en forskellig behandling i forhold til egne statsborgere, er i strid med det i direktivet fastsatte ligebehandlingsprincip, i det væsentlige med den begrundelse, at denne lovgivning berører den effektive udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

34. Hvad angår FL's barn skal det desuden præciseres, at den omstændighed, at barnet er født på tysk område og ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, er uden betydning for dets udøvelse som unionsborger af retten til fri bevægelighed og ophold for personer³³.

35. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder anvendelse i den foreliggende sag. Derfor vil jeg, efter at have givet udtryk for mine forbehold, anføre, hvilket grundlag der efter min opfattelse bør lægges til grund.

A. Anvendelsen af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38

36. Valget af et sådant grundlag, som indebærer en *sammenligning med egne statsborgere*, hviler på to forskellige tilgange til den omhandlede forskelsbehandling på grundlag af barnets nationalitet, alt efter om situationen ses ud fra barnets eller den udenlandske forælders synsvinkel, således som Kommissionen har anført.

³⁰ – Det præciseres heri, at »i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder direktivet anvendelse på og giver de heri fastsatte rettigheder til de unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt deres familiemedlemmer som defineret i direktivets artikel 2, nr. 2), der ledsager disse eller slutter sig til dem (dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis)«.

³¹ – Jf. CG-dommen (præmis 83).

³² – Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

³³ – Jf. i denne retning dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 42).

37. Den omhandlede nationale lovgivning bevirker, at et ikke-tysk barn udsættes for direkte forskelsbehandling i forhold til et tysk barn, som kan nyde godt af sin udenlandske forælders tilstedeværelse på tysk område med henblik på udøvelse af forældremyndighed.

38. Hvad angår den udenlandske forælder, hvis barn ikke er tysk, må det antages, at forælderen på grund af barnets nationalitet udsættes for direkte forskelsbehandling³⁴, som forhindrer vedkommende i at udøve forældremyndighed over sit barn på samme vilkår som en tysk forælder. For så vidt som forskelsbehandlingen er *knyttet* til barnets nationalitet, kan den kvalificeres som »tilknytningsbegrundet« forskelsbehandling³⁵ eller forskelsbehandling »ved tilknytning«³⁶, idet disse udtryk anvendes synonymt. De har til formål at kvalificere en situation, hvor den person, der er genstand for direkte forskelsbehandling på grundlag af et kriterium (handicap eller et andet kriterium såsom nationalitet, i det foreliggende tilfælde det, at barnet er et tysk barn), ikke opfylder dette kriterium, men hvor det er det nævnte kriterium, der udgør begrundelsen for den hævdede mindre gunstige behandling. Det er således retten for den person, der er berørt af forskelsbehandlingskriteriet, der mobiliseres, og ikke en selvstændig ret for den pågældende person.

39. Uanset om der er tale om barnet eller forælderen, opstår der imidlertid en alvorlig vanskelighed på grund af tvistens genstand, som er tildeling af en national opholdsret³⁷.

40. Jeg skal erindre om, at artikel 24, stk. 1, første punktum, i direktiv 2004/38 bestemmer, at »[m]ed forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere«.

41. I den foreliggende sag opholder både barnet og forælderen sig ganske vist i Tyskland i henhold til direktiv 2004/38. Selv om den forelæggende rets spørgsmål vedrører betingelserne for tildeling af en national opholdsret, har det desuden til formål at få anerkendt en ret til grundlæggende sociale sikringsydelser på samme betingelser som for egne statsborgere.

42. Det er dette punkt, der efter min opfattelse skal gøres helt klart. Den i hovedsagen omhandlede ligebehandling vedrører udelukkende betingelserne for tildeling af en opholdstilladelse og ikke adgangen til grundlæggende sociale sikringsydelser. Når denne tilladelse er opnået, udbetales disse ydelser uden sondring mellem modtagerne³⁸.

43. Princippet om ligebehandling med egne statsborgere, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, kan imidlertid ikke føre til, at der tildeles en opholdsret, hverken direkte for faderen eller indirekte for barnet.

³⁴ – I den foreliggende sag er kriteriet nationalitetskriteriet og ikke et neutralt kriterium, der bevirker, at der opstår en sådan forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

³⁵ – Jf. analogt dette udtryk i generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Coleman (C-303/06, EU:C:2008:61, punkt 4, 5 og 20 samt fodnote 5).

³⁶ – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, punkt 55).

³⁷ – Jf. punkt 19 i dette forslag til afgørelse.

³⁸ – Hvad angår tilladelsens virkninger med hensyn til grundlæggende sociale sikringsydelser følger det af ordlyden af § 7, stk. 1, i SGB II og af § 23 i SGB XII, at det er uden betydning, at sagsøgeren ikke er statsborger i medlemsstaten, og om hans opholdsret er fastsat i direktiv 2004/38 eller i den omhandlede nationale lovgivning. I sidstnævnte tilfælde er den tyske lovgivning på området for sociale ydelser fordelagtig for unionsborgerne, eftersom Domstolen i CG-dommen fastslog, at de personer, der *ikke har ret til ophold i henhold til direktiv 2004/38*, ikke kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er konkretiseret i dette direktivs artikel 24, stk. 1 (jf. i denne retning dommens præmis 80 og 83).

44. Hidtil er denne artikel 24 i Domstolens praksis blevet fortolket i forbindelse med ansøgninger om sociale ydelser, hvor den ulige behandling blev påberåbt i forhold til de rettigheder, som egne statsborgere i samme økonomiske situation havde³⁹. Domstolen har udtalt sig om betingelserne for anvendelse af princippet om ligebehandling med egne statsborgere med hensyn til *virkningerne af en opholdsret*⁴⁰. Opholdsretten skal tildeles i henhold til direktiv 2004/38⁴¹, og hvad angår dens virkninger er der kun udtrykkeligt fastsat undtagelser for bestemte kategorier af personer med hensyn til sociale ydelser⁴².

45. I den foreliggende sag befinder FL's ansøgning sig på et tidligere stadium, *idet den drejer sig om retten til ophold*.

46. Jeg er derfor – i modsætning til Kommissionen, der har baseret sig på artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 med den begrundelse, at bestemmelsen ikke fastsætter en undtagelse fra ligebehandlingsprincippet med hensyn til opholdsret – af den opfattelse, at dette princip ikke kan tjene til at give en sådan ret. Med andre ord kan opnåelse af en opholdstilladelse i henhold til den omhandlede nationale lovgivning ikke være en virkning af det nævnte princip, som unionsborgere nyder godt af i kraft af deres opholdsret i henhold til dette direktiv.

47. Der kan udledes et andet argument af denne bestemmelses ordlyd. Bestemmelsen foreskriver udtrykkeligt en sammenligning med egne statsborgere. Disse kan imidlertid ikke selv påberåbe sig en opholdsret, eftersom de allerede ubetinget har en sådan ret⁴³. Det ligebehandlingsprincip, der er nævnt i direktiv 2004/38, finder således ikke anvendelse med hensyn til opholdsret, heller ikke når den er reguleret af gunstigere nationale bestemmelser.

48. Kan en teleologisk fortolkning af artikel 24 i direktiv 2004/38, eftersom sammenligningen med egne statsborgere skal foretages »inden for traktatens anvendelsesområde«, da foretrækkes⁴⁴, således som Kommissionen har foreslået? Selv om ligebehandlingen med værtsmedlemsstatens egne statsborgere ikke direkte gør sig gældende med hensyn til opholdsret, kan dette med andre ord være tilfældet inden for andre af traktatens anvendelsesområder udelukkende på grundlag af formålet med den pågældende lovgivning. I denne henseende har Kommissionen på grundlag af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 ud fra barnets synspunkt gjort gældende, at den omhandlede nationale lovgivning griber ind i den effektive virkning af barnets opholdsret på tysk område i henhold til dette direktiv⁴⁵, for så vidt som barnet ikke kan have et familieliv på samme måde som et tysk barn. Denne institution har for det første gjort gældende, at EU-retten, og navnlig

³⁹ – Jf. navnlig CG-dommen (præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁰ – Jf. i denne henseende CG-dommen (præmis 83 og den deri nævnte retspraksis vedrørende medlemsstaternes frihed til at præcisere, hvilke virkninger en ret til ophold meddelt alene i henhold til national ret medfører).

⁴¹ – Det følger af CG-dommen, at en unionsborger, der kan blive en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (præmis 80), eller hvis opholdsret er blevet tildelt i henhold til en national lovgivning, som er gunstigere end bestemmelserne i direktiv 2004/38 (præmis 83), uden betingelser om midler (præmis 81), ikke kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er konkretiseret i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, med henblik på at opnå de sociale ydelser, der udbetales til egne statsborgere i samme situation.

⁴² – Jf. artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

⁴³ – Jf. i denne retning dom af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 37), og af 22.6.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailandsk mor til et mindreårigt nederlandsk barn) (C-459/20, EU:C:2023:499, præmis 41). Jf. ligeledes Kommissionens meddelelse med titlen »Vejledning om retten til fri bevægelighed for EU-borgere og deres familie« (EUT C, C/2023/1392), navnlig s. 6.

⁴⁴ – Jf. til sammenligning med hensyn til sociale ydelser K. Lenaerts og J. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020, navnlig punkt 71 (s. 69-71), og K. Lenaerts, »The Broadening of EU Competences Through the Case Law of the Court of Justice: Myth or Reality?«, *ERA Forum, Journal of the Academy of European Law*, bind 24, nr. 4, ERA, Trier, 2023, bind 24, nr. 4, s. 589-598, navnlig s. 595 og 596.

⁴⁵ – Jeg erindrer om, at FL's barn i den foreliggende sag har en opholdsret, der er afledt af moderens opholdsret. Domstolen har fastslået, at »artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afslag på ophold til 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« (jf. dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

chartrets artikel 7 og 24, ikke kun beskytter familielivet og barnets ret til trivsel, og for det andet, at den effektive virkning af et lille barns opholdsret indebærer, at dette barn har ret til at blive ledsaget og passet af den person, der har forældremyndigheden over det⁴⁶.

49. Set i sammenhæng med artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 forudsætter disse argumenter således, at det lægges til grund, at den omhandlede lovgivning, som gør det lettere for udenlandske forældre til tyske børn at udøve forældremyndighed, gør det muligt – sammenlignet med egne statsborgere, *der udøver de samme forældrerettigheder* – fuldt ud at udøve de rettigheder, der er knyttet til udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold, som omfatter retten til at have et familieliv med alle de rettigheder, der er knyttet hertil, for forældre i forholdet til deres børn⁴⁷.

50. Det kan ligeledes anføres, at den omhandlede nationale lovgivning, der er vedtaget til fordel for udenlandske forældre, og som kombinerer en opholdstilladelse til familiesammenføring med muligheden for i denne forbindelse at opnå grundlæggende sociale sikringsydelse, bidrager til at sikre den frie bevægelighed og et familieliv under normale og værdige omstændigheder⁴⁸.

51. Disse rettigheder, der skal beskyttes uden betingelser om nationalitet, begrundes således anvendelsen af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 med henblik på at vurdere, om den omhandlede nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, hvilket ville udløse en *ret til ophold på det nationale område*.

52. Disse rettigheder er nemlig af afgørende betydning. Set i dette lys ville princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som konkretiseret i artikel 24 i direktiv 2004/38, med de undtagelser, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, imidlertid være særdeles vidtrækkende med risiko for at være i strid med direktivets formål.

53. I denne henseende er FL's situation et konkret eksempel på, at det er vigtigt ikke at anlægge en udvidende fortolkning af anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38. Jeg erindrer om, at FL på tysk område har en opholdsret som arbejdssøgende, der er fastsat i dette direktiv, og derfor kan påberåbe sig anvendelsen af nævnte direktivs artikel 24, stk. 1, med henblik på andre virkninger end dem, der er fastsat med hensyn til grundlæggende sociale sikringsydelse, eftersom han ikke er berettiget hertil i henhold til samme direktivs artikel 24, stk. 2.

⁴⁶ – Jf. ligeledes FL's argumenter, der i det væsentlige er gengivet i punkt 19 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁷ – Jf. navnlig CG-dommen (præmis 90) og dom af 14.12.2021, Stolitjna obsjtjina, rajon »Pantjarevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 59 og 65). I den foreliggende sag kunne FL gøre gældende, at han udelukkende af økonomiske årsager afholdes fra at blive i Tyskland for at udøve forældremyndighed dér, eftersom han har ret til at opholde sig i Tyskland som arbejdssøgende, men ikke til at modtage grundlæggende sociale sikringsydelse. Det kan ligeledes hævdes, at de pågældende børn, der er unionsborgere, afhængigt af deres nationalitet og uden hensyntagen til, at en af forældrene er unionsborger, kan eller ikke kan bo på tysk område sammen med denne forælder, der opholder sig lovligt i landet, idet de nyder godt af de grundlæggende sociale sikringsydelse, der udbetales til den pågældende forælder.

⁴⁸ – Jf. i denne retning CG-dommen (præmis 89 og 91).

54. Henset til den forelæggende rets proceduremæssige præciseringer⁴⁹ er det i øvrigt ubestridt, at FL ikke har nogen anden opholdsret i henhold til direktiv 2004/38, bl.a. på grundlag af sine familiemæssige forhold⁵⁰, og dermed ikke kan gøre krav på de grundlæggende sociale sikringsydelser, der er knyttet hertil.

55. At give FL mulighed for på grundlag af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 at opnå en opholdsret, der gør det muligt for ham at have et familieliv under de samme omstændigheder som dem, der gælder for egne statsborgere, sætter efter min opfattelse spørgsmålstegn ved de grænser, der er fastsat i dette direktiv på det familiemæssige og økonomiske område⁵¹, og dermed ved den overordnede balance, som EU-lovgiver har valgt.

56. Dette begrundes desuden, at en national lovgivning, der gør det muligt at udstede en opholdstilladelse til en unionsborger, hvis situation er omfattet af direktiv 2004/38, ikke skal underlægges princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er konkretiseret i samme direktivs artikel 24, stk. 1.

57. Under disse omstændigheder skal det anføres, at anvendelsen af det princip, der er opstillet i CG-dommen, hvorefter det er i lyset af artikel 24 i direktiv 2004/38 og ikke artikel 18, stk. 1, TEUF, at det skal vurderes, om »mobile« unionsborgere udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet⁵², skal begrænses til situationer, hvor virkningerne af en opholdsret, der er tildelt i henhold til dette direktiv, undersøges i forhold til egne statsborgere, hvilket udelukker de gunstigere nationale foranstaltninger med hensyn til opholdsret.

58. Da artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke kan fortolkes, skal de betingelser, hvorunder artikel 18 TEUF finder anvendelse, præciseres.

B. Anvendelsen af artikel 18 TEUF

59. Valget af et sådant grundlag for retten til ligebehandling *med henblik på opnåelse af en opholdstilladelse* følger af den konstatering, at den omhandlede lovgivning for forælderen medfører en forskelsbehandling *mellem »mobile« unionsborgere* på grundlag af nationaliteten af det barn, som den pågældende forælder har forældremyndighed over. Domstolen har tidligere fastslået, at artikel 18, stk. 1, TEUF vedrører situationer, der henhører under EU-retens anvendelsesområde, og hvori en statsborger i en medlemsstat udsættes for forskelsbehandling i forhold til *statsborgerne i en anden medlemsstat* alene på grundlag af sin nationalitet⁵³.

⁴⁹ – Jf. punkt 16-19 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁰ – Det synes at fremgå af begrundelsen for afslaget på FL's ansøgning, at FL i den periode, der er omhandlet i stævningen, boede i Tyskland uden at have et stabilt forhold til barnets mor og uden at udøve den faktiske forældremyndighed over barnet. Såfremt der fortsat er usikkerhed med hensyn til den omstændighed, at FL ikke har nogen opholdsret i henhold til direktiv 2004/38, tilkommer det i denne henseende den forelæggende ret at afklare denne (jf. dom af 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 52, og af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 69). Det er derfor ufornuddent, således som Kommissionen har foreslået i sit skriftlige indlæg, at udvide analysen af FL's situation til artikel 3 i direktiv 2004/38, hvis stk. 2 blev fortolket af Domstolen i dom af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519).

⁵¹ – Jf. navnlig hvad angår henvisningen til de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38, i en situation, der kan sammenlignes med den situation, som FL's barn befinder sig i, dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 44-47). Jf. ligeledes analogt for så vidt angår disse fortolkningskriterier CG-dommen (præmis 81).

⁵² – Jf. punkt 31 i dette forslag til afgørelse.

⁵³ – Jf. dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

60. For barnet er det, fordi opholdstilladelsen for dets forælder i henhold til den nationale lovgivning sikrer effektiviteten af barnets ret til at færdes og opholde sig frit på tysk område i henhold til artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF, at ligebehandling med et tysk barn kan påberåbes. Dette krav kan støttes på artikel 18 TEUF, når der ikke er tale om en konsekvens af en opholdsret i henhold til direktiv 2004/38 som omhandlet i direktivets artikel 24⁵⁴.

61. En sådan analyse af såvel FL's som hans barns situation⁵⁵, selv om de opholder sig i Tyskland i henhold til direktiv 2004/38, har den fordel, at den er i overensstemmelse med den del af begrundelsen i CG-dommen, hvori Domstolen bemærkede, at medlemsstaterne ikke anvender direktiv 2004/38, når de fastsætter en opholdsret i henhold til en gunstigere ordning end den, der er indført ved dette direktiv⁵⁶.

62. En sådan analyse falder således ind under Domstolens praksis vedrørende de særlige bestemmelser om det princip, der er fastsat i artikel 18 TEUF, og vedrørende de rettigheder, der følger af artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF.

63. I denne henseende har den tyske regering i retsmødet gjort gældende, at det var lovgivers hensigt at konkretisere en rettighed i henhold til forfatningens artikel 11, som sikrer familiens enhed på det tyske nationale område. Kommissionen har i samme retning præciseret, at det, der oprindeligt i 1990 blot var en ret, der var forbeholdt tyske statsborgere i medfør af den tyske forfatning, nu er blevet en grundlæggende rettighed i Unionen. Ifølge denne institution skal begrundelsen for en forælders ophold til fordel for et tysk barn, som skulle beskyttes, i dag gælde for alle børn med lovligt ophold i Tyskland, når de er unionsborgere. Der er således enighed om, at den omhandlede nationale lovgivning har et grundlag svarende til det, der er fastsat i artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF.

64. *Betingelserne for udstedelse af en opholdstilladelse*, som medfører en forskelsbehandling mellem »mobile« unionsborgere, er således omfattet af artikel 18 TEUF, idet der ikke findes særlige bestemmelser, der foreskriver en tilpasning af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i et sådant tilfælde. Den omstændighed, at dette spørgsmål vedrører en »mobil« unionsborger, hvis situation er reguleret ved direktiv 2004/38, er uden betydning.

65. I den foreliggende sag er den nationale lovgivning i strid med et sådant grundlæggende princip, idet den indrømmer forældre til tyske børn en gunstigere behandling med hensyn til opholdstilladelse.

66. Selv om fastsættelsen af gunstigere betingelser end dem, der er fastsat i EU-retten på dette område, henhører under medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence, skal medlemsstaterne desuden overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten.

⁵⁴ – Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁵ – I dette tilfælde finder alene artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF anvendelse. Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁶ – Jf. CG-dommen (præmis 82, 83 og 87).

C. Henvisningen til grænserne for medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence

67. Det er vigtigt at erindre om Domstolens afgørelse i CG-dommen hvad angår chartrets anvendelse, hvorefter en medlemsstat, som fastsætter en national regel om ophold på betingelser, der er gunstigere end dem, der er fastsat i direktiv 2004/38, gennemfører EUF-traktatens bestemmelser om status som unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF. I henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, er denne medlemsstat folgelig forpligtet til at overholde chartrets bestemmelser⁵⁷.

68. I den situation, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er, som jeg allerede har nævnt⁵⁸, retten til respekt for privatlivet og familielivet som sikret ved chartrets artikel 7 og børns rettigheder som sikret ved dets artikel 24, bl.a. kravet om, at barnets tarv sættes i første række i alle handlinger vedrørende børn, og barnets ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, grundlæggende⁵⁹.

69. I besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål er konstateringen af, at der foreligger forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, efter min opfattelse tilstrækkelig, uden at det er nødvendigt at præcisere, hvilke andre grundlæggende rettigheder i henhold til chartret den pågældende medlemsstat skal overholde ved udøvelsen af sin kompetence i situationer, der er omfattet af EU-retten. I denne henseende er det uden betydning, om den direkte forskelsbehandling er tilknytningsbegrundet⁶⁰ eller ej, eftersom begrundelsen i den nationale lovgivning under alle omstændigheder ikke er relevant i forhold til de påberåbte principper, der ligeledes er fastsat og beskyttet i EU-retten⁶¹.

70. Jeg foreslår derfor Domstolen at begrænse sin besvarelse til en fortolkning af artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF.

V. Forslag til afgørelse

71. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som Sozialgericht Detmold (domstolen i socialretlige sager i Detmold, Tyskland) har forelagt, således:

»Artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF,

skal fortolkes således, at

⁵⁷ – Jf. CG-dommen (præmis 84, 85, 86 og 88). Jf. ligeledes K. Lenaerts, »*The Broadening of EU competences Through the Case Law of the Court of Justice: Myth or Reality?*«, op.cit., navnlig fodnote 40 (s. 596), hvorefter der i forhold til dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), og af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), blev indført en væsentlig nuancering i 2021 med CG-dommen. Det fremhæves, at Domstolen i denne dom i det væsentlige fastslog, at en medlemsstat »gennemfører« en unionsborgers ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, når den tildeler denne borger en opholdsret, selv om denne ret ikke er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38. Dette udløser anvendelsen af visse af rettighederne i chartret og kræver derfor, at værtsmedlemsstaten tildeler den »mobile« unionsborger det eksistensgrundlag, der er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv.

⁵⁸ – Jf. punkt 48-52 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁹ – Jf. i denne retning dom af 14.12.2021, Stolitjna obsjtjna, rajon »Pantjarevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 59). For så vidt angår barnet i hovedsagen kan navnlig chartrets artikel 24, stk. 3, påberåbes.

⁶⁰ – Jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

⁶¹ – Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

denne bestemmelse er til hinder for en værtsmedlemsstats nationale lovgivning, hvorefter meddelelse af opholdstilladelse med henblik på udøvelse af forældremyndighed alene er forbeholdt »mobile« unionsborgere, der er forældre til et mindreårigt ugift barn, som er statsborger i den værtsmedlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, og afslås, når barnet er statsborger i en anden medlemsstat.«