



C/2023/1392

22.12.2023

KOMMISSIONENS MEDDELSE

Vejledning om retten til fri bevægelighed for EU-borgere og deres familie

(EØS-relevant tekst)

(C/2023/1392)

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	4
2	Berettigede personer (artikel 2 og 3 i direktiv 2004/38/EF)	6
2.1	EU-borgeren	6
2.1.1	Generelle bestemmelser	6
2.1.2	Hjemvendte statsborgere	6
2.1.3	Grænsarbejdere, grænseoverskridende selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere	7
2.1.4	Personer med dobbelt statsborgerskab	7
2.2	Familiemedlemmer og andre berettigede personer	10
2.2.1	Generelle betragtninger	10
2.2.2	Kernefamiliemedlemmer	10
2.2.3	Andre familiemedlemmer	16
2.2.4	Dokumentation for familiemæssig tilknytning til EU-borgeren	21
3	Ret til udrejse og indrejse (artikel 4 og 5 i direktiv 2004/38/EF)	22
3.1	Ret til ud- og indrejse	22
3.1.1	For EU-borgere	22
3.1.2	Familiemedlemmer fra lande uden for EU	22
3.1.3	Krav til rejsedokumenter	23
3.1.4	Udformning af identitetskort for EU-borgere	23
3.1.5	Den praktiske vejledning for grænsevagter (Schengenvejledningen)	23
3.1.6	Manglende rejsedokumenter	23
3.1.7	Afslag på ind- og udrejse	24
3.2	Visumfritagelse for familiemedlemmer fra lande uden for EU	24
3.3	Visumregler	26
4	Ret til ophold i op til 3 måneder (artikel 6 i direktiv 2004/38/EF)	27
5	Ret til ophold i mere end 3 måneder for EU-borgere og administrative formaliteter (artikel 7, 8, 14 og 22 i direktiv 2004/38/EF)	28
5.1	Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende	28
5.1.1	Definition af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende	28
5.1.2	Bevarelse af status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende	29
5.1.3	EU-borgere, der arbejder for internationale organisationer eller har diplomatisk/konsulær status	30
5.2	Studerende og ikke-erhvervsaktive EU-borgere	30
5.2.1	Tilstrækkelige midler	30
5.2.2	Sygeforsikring, der dækker samtlige risici	34

5.2.3	Studerende	35
5.2.4	Primære omsorgspersoner for mindreårige EU-borgere	36
5.3	Dokumentation for opnåelse af et registreringsbevis	36
5.4	Behandlingstider for udstedelse af registreringsbeviser	37
5.5	Folkeregistreringssystemer	37
6	Opholdsret for arbejdssøgende (artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38/EF)	38
7	Ret til ophold i mere end 3 måneder og administrative formaliteter for familiemedlemmer fra lande uden for EU og ret til at arbejde (artikel 7, 9-11, 22 og 23 i direktiv 2004/38/EF)	39
7.1	Dokumentation for udstedelse af opholdskort	39
7.2	Behandlingstider for udstedelse af opholdskort	41
8	Bevarelse af familiemedlemmers opholdsret i tilfælde af EU-borgerens død eller udrejse og i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af registreret partnerskab (artikel 12 og 13 i direktiv 2004/38/EF)	42
8.1	Situationer, der giver ret til en eventuel bevarelse af opholdsretten	42
8.2	Bevaret rettighed	42
8.3	Betingelser for bevarelse af retten til ophold	42
9	Tidsubegrænset ophold (artikel 16-21 i direktiv 2004/38/EF)	44
9.1	Kravet om lovligt ophold	44
9.2	Beregning af det lovlige uafbrudte ophold på fem år	45
9.3	Fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold	46
9.4	Støttedokumenter	46
9.5	Behandlingstider	47
10	Ret til at arbejde (artikel 23 i direktiv 2004/38/EF)	47
11	Ret til ligebehandling (artikel 24 i direktiv 2004/38/EF)	48
11.1	Ret til lige adgang til sociale ydelser: indhold og betingelser	49
11.1.1	Indholdet af den sociale bistand	49
11.1.2	Kategorier af personer, der har ret til de samme sociale ydelser som værtsmedlemsstatens egne statsborgere	49
11.1.3	Kategorier af personer, der kan nægtes adgang til de samme sociale ydelser som værtsmedlemsstatens egne statsborgere	50
11.2	Forholdet mellem artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og forordning (EU) nr. 492/2011	51
11.3	Forholdet mellem artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger	52
11.4	Ret til lige adgang til sundhedsydelser: indhold og betingelser	54
12	Opholdsdokumenter (artikel 8, 10, 19, 20 og 25 i direktiv 2004/38/EF)	55
12.1	Registreringsbeviser og dokumenter, der attesterer tidsubegrænset ophold udstedt til EU-borgere (artikel 8 og 19 i direktiv 2004/38/EF og artikel 6 i forordning 2019/1157): udformning, minimumsoplysninger og gyldighedsperiode	55
12.2	Opholdskort og permanente opholdskort udstedt til familiemedlemmer fra lande uden for EU (artikel 10 og 20 i direktiv 2004/38/EF og artikel 7 og 8 i forordning (EF) 2019/1157): format og gyldighedsperiode	55
12.3	Opholdsdokumenternes art og virkninger (artikel 25 i direktiv 2004/38/EF)	56
12.4	Flere opholds-/indvandringsstatusser for familiemedlemmer fra lande uden for EU	57

13	Begrænsninger i retten til at færdes og opholde sig frit på grund af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 27, 28 og 29 i direktiv 2004/38/EF)	57
13.1	Begrænsninger i retten til at færdes og opholde sig frit af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed	58
13.1.1	Offentlig orden og sikkerhed	58
13.1.2	Personlig adfærd og trussel	59
13.1.3	Proportionalitetsvurderingen	61
13.1.4	Forebyggende foranstaltninger	64
13.2	Begrænsninger af retten til at færdes og opholde sig frit på grund af hensynet til den offentlige sundhed	65
14	Restriktioner begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 15 i direktiv 2004/38/EF)	67
15	Proceduremæssige garantier (artikel 30-33 i direktiv 2004/38/EF)	68
16	Svig og misbrug (artikel 35 i direktiv 2004/38/EF)	70
16.1	Generelle betragtninger	70
16.2	Svig	71
16.3	Misbrug	71
16.4	Proformaægteskaber	72
16.5	Hjemvendte statsborgeres misbrug	72
16.6	Foranstaltninger og sanktioner imod misbrug og svig	72
17	Oplysning/udbredelse af oplysninger (artikel 34 i direktiv 2004/38/EF)	72
18	Opholdsret for familiemedlemmer til hjemvendte statsborgere	73
19	Ruiz Zambrano-retspraksis	76
19.1	Effektiv udnyttelse af det centrale indhold i rettighederne som EU-borgere	77
19.2	Afhængighedsforhold	78
19.3	Ophold på grundlag af artikel 20 i TEUF og opnåelse af tidsubegrænset opholdsret	80
19.4	Muligheden for at begrænse en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 i TEUF	80

1 Indledning

Artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status som EU-borger. I henhold til denne bestemmelse har EU-borgerne de rettigheder og er underlagt de pligter, der er fastsat i traktaterne. Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) har konsekvent fastslået, at EU-borgerskabet skal være "den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere" ⁽¹⁾.

I henhold til artikel 21, stk. 1, i TEUF har enhver EU-borger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Disse begrænsninger og betingelser findes i direktiv 2004/38/EF om EU-borgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (direktiv 2004/38/EF) ⁽²⁾. Da TEUF også fastsætter arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45), etableringsfriheden (artikel 49) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56), får disse friheder også virkning ved direktiv 2004/38/EF.

Retten til at færdes og opholde sig frit er desuden en grundlæggende rettighed, der er nedfældet i artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret om grundlæggende rettigheder).

Som bebudet i rapporten om unionsborgerskab 2020 ⁽³⁾ er formålet med denne vejledende meddelelse (denne meddelelse) at bidrage til en mere effektiv og ensartet anvendelse af lovgivningen om fri bevægelighed i hele EU og derved skabe større retssikkerhed for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed.

Denne meddelelse fokuserer primært på anvendelsen af direktiv 2004/38/EF.

Hertil kommer, at der er omstændigheder, hvor det, selv om direktiv 2004/38/EF ikke finder direkte anvendelse på de faktiske omstændigheder i en bestemt sag, alligevel er blevet anerkendt, at dets bestemmelser finder analog anvendelse, sammenholdt med artikel 20 i TEUF og 21 i TEUF.

Desuden har Domstolen i Ruiz Zambrano-dommen ⁽⁴⁾ anerkendt, at artikel 20 i TEUF kan udgøre et særligt grundlag for at give forældre og omsorgspersoner, der er tredjelandsstatsborgere, en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor sådanne børn er statsborgere, når børnene ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed.

I lyset af denne udvikling indeholder denne meddelelse derfor også nogle retningslinjer for specifikke anvendelser af artikel 20 og 21 i TEUF.

Der er også, hvor det er relevant, medtaget nogle retningslinjer og henvisninger til relevante dokumenter fra Europa-Kommissionen om fri bevægelighed for arbejdstagere, selvstændige og tjenesteydere.

Denne meddelelse bygger på og erstatter vejledningen fra 2009 om bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF ⁽⁵⁾ samt Kommissionens meddelelse fra 2013 om "Fri bevægelighed for EU-borgere og deres familier: Fem foranstaltninger, der gør en forskel" ⁽⁶⁾. Medmindre andet er angivet i denne meddelelse, erstatter den også Kommissionens meddelelse fra 1999 om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Oprindeligt i sag C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, præmis 31.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

⁽³⁾ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Rapport om unionsborgerskab 2020 — Styrkelse af borgerne og beskyttelse af deres rettigheder (COM(2020) 730 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730>.

⁽⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

⁽⁵⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (COM(2009) 313 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313&qid=1674553368591>.

⁽⁶⁾ COM(2013) 837 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A52013DC0837>.

⁽⁷⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>.

Denne meddelelse har også til formål at give ajourførte retningslinjer til alle interesserede parter og støtte det arbejde, der udføres af nationale myndigheder, domstole og retsvæsenets aktører.

Når citater fra teksten til direktiv 2004/38/EF eller fra Domstolens domme indeholder visuelle fremhævelser, er denne fremhævelse blevet tilføjet af Kommissionen.

Der mindes om, at direktiv 2004/38/EF skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv, princippet om forbud mod forskelsbehandling, barnets rettigheder og retten til effektive retsmidler som sikret ved chartret om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), alt efter hvad der er relevant⁽⁸⁾. Desuden skal medlemsstaterne som led i børns rettigheder altid, når de gennemfører direktiv 2004/38/EF, tage hensyn til barnets tarv som et primært hensyn, jf. chartret om grundlæggende rettigheder og De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989.

I denne forbindelse skal de nationale myndigheder, når de anvender princippet om ikkeforskelsbehandling, bl.a., men ikke eksklusivt, være særligt opmærksomme på personer med etnisk eller racemæssig minoritetsbaggrund og tage hensyn til relevante retsakter — se f.eks. direktivet om racelighed⁽⁹⁾, Kommissionens EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025⁽¹⁰⁾, Kommissionens strategiske ramme for romaerne⁽¹¹⁾ og Rådets henstilling fra 2021 om romaer⁽¹²⁾.

Kommissionen minder også medlemsstaterne om, at sådanne grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatliv og familieliv, børns rettigheder og forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, ligeledes beskytter LGBTIQ-borgere⁽¹³⁾ og deres familiemedlemmer. I sin strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer bebudede Kommissionen, at denne meddelelse ville afspejle familiernes mangfoldighed og bidrage til at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed for alle familier, herunder regnbuefamilier. Meddelelsen vil støtte de nationale myndigheders strenge anvendelse af reglerne om fri bevægelighed – uanset seksuel orientering, kønsidentitet/kønsudtryk og køns karakteristika – i overensstemmelse med Kommissionens strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025⁽¹⁴⁾.

Da direktiv 2004/38/EF er indarbejdet i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), er denne meddelelse også relevant for fortolkningen og anvendelsen af direktiv 2004/38/EF i forbindelserne med Island, Liechtenstein og Norge⁽¹⁵⁾. Henvisninger til EU, Den Europæiske Union eller Unionen bør derfor forstås således, at de også omfatter disse stater og deres statsborgere, hvor det er relevant.

Denne meddelelse er udelukkende tænkt som en vejledning – kun teksten til selve EU-lovgivningen, som fortolket af Domstolen, har retskraft. Meddelelsen tager hensyn til Domstolens afgørelser, der er offentliggjort frem til den 2. oktober 2023, og den vejledning, der tilbydes, kan ændres på et senere tidspunkt i lyset af den videre udvikling i Domstolens retspraksis.

De synspunkter, der gives udtryk for i dette dokument, kan ikke foregribe den holdning, som Kommissionen måtte indtage over for Domstolen. Oplysninger i dette dokument er af generel karakter og er ikke specifikt rettet mod bestemte personer eller enheder. Hverken Kommissionen eller personer, der handler på vegne af Kommissionen, er ansvarlige for, hvordan disse oplysninger vil blive brugt.

⁽⁸⁾ Se f.eks. følgende sager:

— C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 47-50

— C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 64-67

— C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, præmis 97 og 98 og

— C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, præmis 79.

⁽⁹⁾ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 565 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 620 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>.

⁽¹²⁾ Rådets henstilling af 12. marts 2021 om romaernes ligestilling, integration og deltagelse (EUT C 93 af 19.3.2021, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001).

⁽¹³⁾ Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, ikkebinære, interkønnede og queerpersoner.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>.

⁽¹⁵⁾ Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse 158/2007 af 7. december 2007 (EUT L 124 af 8.5.2008, s. 20).

2 Berettigede personer (artikel 2 og 3 i direktiv 2004/38/EF)

2.1 EU-borgeren

2.1.1 Generelle bestemmelser

Direktiv 2004/38/EF ⁽¹⁶⁾ finder udelukkende anvendelse på EU-borgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt på familiemedlemmer, der ledsager eller slutter sig til dem.

Eksempel:

T., der er tredjelandstatsborger, bor i en medlemsstat. Hun ønsker at blive sammenført med sin ægtefælle fra et tredjeland. Da der ikke er nogen EU-borgere involveret, kan parret ikke nyde godt af rettighederne i henhold til direktiv 2004/38/EF.

EU-borgere, der er bosiddende i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, er normalt ikke omfattet af de rettigheder, der følger af EU-lovgivningen om fri bevægelighed for personer, og deres familiemedlemmer fra lande uden for EU er omfattet af nationale indvandringsregler ⁽¹⁷⁾.

Eksempler:

- P. opholder sig i den medlemsstat, hvor han er statsborger. Han har ikke tidligere haft bopæl i en anden medlemsstat. Hvis han ønsker at medbringe sin ægtefælle fra et tredjeland, kan parret ikke nyde godt af rettighederne i henhold til direktiv 2004/38/EF, og det er fortsat helt op til den pågældende medlemsstat at fastsætte regler om ægtefæller, der er tredjelandstatsborgere, og deres ret til at blive sammenført med landets egne statsborgere.
- L. har statsborgerskab i medlemsstat A. Han har boet i et tredjeland i 5 år. Han rejser nu til medlemsstat B, hvortil han har til hensigt at flytte – direktiv 2004/38/EF finder anvendelse.

Som forklaret nedenfor er EU-borgere, der vender tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere, efter at have opholdt sig i en anden medlemsstat ⁽¹⁸⁾, og under visse omstændigheder også EU-borgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat uden at tage ophold der ⁽¹⁹⁾ (f.eks. ved at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat uden at tage ophold der), også omfattet af reglerne om fri bevægelighed for personer (se afsnit 2.1.2 – *Returning nationals* og 2.1.3 – *Frontier workers, cross-border self-employed persons and cross-border service providers*). Der gælder også særlige regler for personer med dobbelt statsborgerskab (se afsnit 2.1.4 – *Dual nationals*).

2.1.2 Hjemvendte statsborgere

Domstolen har fastslået, at EU-retten ikke alene finder anvendelse på og giver rettigheder til EU-borgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, men også finder anvendelse på EU-borgere, der vender tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere, efter at have udøvet deres ret til fri bevægelighed ved at opholde sig i en anden medlemsstat ⁽²⁰⁾.

Selv om EU-borgeres indrejse og ophold i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, er reguleret i national ret, kan familiemedlemmer til en EU-borger, der vender tilbage, få en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældende EU-borger er statsborger, på grundlag af reglerne om fri bevægelighed for personer. Som det fremgår af retspraksis, er denne mulighed imidlertid betinget af, at de betingelser, der er nærmere forklaret i afsnit 18 – *Right of residence of the family members of returning nationals* er opfyldt.

⁽¹⁶⁾ Artikel 3, stk. 1.

⁽¹⁷⁾ Se afsnit 19 — *Ruiz Zambrano case law*.

⁽¹⁸⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, og C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771.

⁽¹⁹⁾ C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²⁰⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771, C-456/12, O. & B., ECLI:EU:C:2014:135, C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570 eller C-230/17, Deha Altiner og Ravn, ECLI:EU:C:2018:497.

2.1.3 Grønskearbejdere, grønskeoverskridende selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere

a) Hvis grønsearbejderne eller de grønseoverskridende selvstændige erhvervsdrivende er statsborgere i en anden medlemsstat end deres bopælsmedlemsstat

Grønskearbejdere er EU-arbejdstagere, som ikke bor i den medlemsstat, hvor de arbejder, og grønseoverskridende selvstændige erhvervsdrivende er EU-borgere, der udøver selvstændig virksomhed i én medlemsstat, men bor i en anden medlemsstat.

Hvis de har et andet statsborgerskab end bopælsmedlemsstaten, er de omfattet af EU-lovgivningen i begge lande (som mobile arbejdstagere/selvstændige i beskæftigelsesmedlemsstaten/selvstændige i bopælsmedlemsstaten og på grundlag af direktiv 2004/38/EF som selvforsørgende i bopælsmedlemsstaten).

b) Hvis grønsearbejderne eller de grønseoverskridende tjenesteydere har bopæl i den medlemsstat, hvor de er statsborgere

Grønskeoverskridende tjenesteydere og grønsearbejdere med bopæl i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF, men kan henholde sig til henholdsvis artikel 56 og 45 i TEUF. For EU-tjenesteydere, der er etableret i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, men som leverer tjenesteydelser til tjenestemodtagere, der er etableret i andre medlemsstater, fastslog Domstolen i Carpenter-sagen ⁽²¹⁾ nærmere bestemt, at de kan påberåbe sig den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i TEUF) for at opnå opholdsret i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, for deres ægtefælle. Selv om direktiv 2004/38/EF ikke finder anvendelse i et sådant tilfælde, fandt Domstolen, at der kan tildeles en afledt opholdsret, hvis et afslag på en sådan ret ville afholde tjenesteydere i EU fra at udøve deres rettigheder ⁽²²⁾. Carpenter-sagen er blevet udvidet til på grundlag af arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45 i TEUF) at omfatte situationen for EU-borgere, der er grønsearbejdere med bopæl i den medlemsstat, hvor de er statsborgere ⁽²³⁾.

Dette betyder, at det i hver enkelt konkret situation skal vurderes, om tildelingen af en afledt opholdsret til en EU-borgers familiemedlem er nødvendig for, at "EU-borgeren faktisk kan udøve den grundlæggende frihed" (arbejdskraftens frie bevægelighed eller den frie udveksling af tjenesteydelser) ⁽²⁴⁾. Det tilkommer derfor de kompetente myndigheder at afgøre, om et afslag vil afholde en EU-borger fra faktisk at udøve sådanne friheder ⁽²⁵⁾.

2.1.4 Personer med dobbelt statsborgerskab

Der findes retspraksis, som gør det muligt at identificere tilfælde, hvor en person med dobbelt statsborgerskab og dennes familiemedlemmer er omfattet af direktiv 2004/38/EF, og tilfælde, hvor deres situation er reguleret af national ret.

a) Personer med dobbelt EU-statsborgerskab eller med både EU-statsborgerskab og tredjelandstatsborgerskab, der opholder sig i en anden medlemsstat end den eller de medlemsstater, hvor de er statsborgere

Disse personer med dobbelt statsborgerskab er omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF.

Eksempler:

- A. har statsborgerskab i medlemsstat A og medlemsstat B og har bopæl i medlemsstat C. A. er omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF.
- L. er statsborger i medlemsstat A. Hun er også statsborger i et tredjeland. Hun har bopæl i medlemsstat B. L. er omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF.

⁽²¹⁾ C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²²⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136.

⁽²³⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, præmis 40.

⁽²⁴⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, præmis 42.

⁽²⁵⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, præmis 42.

b) **Borgere med dobbelt EU-statsborgerskab enten ved fødsel eller ved naturalisation, og som er flyttet for at tage ophold i en medlemsstat, hvor de er statsborgere**

EU-borgere, der flytter for at tage ophold i en medlemsstat, hvor de er statsborgere, er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF, og deres ophold er underlagt værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. Personer, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 i TEUF ved at flytte til den værtsmedlemsstat, hvor de også har statsborgerskab, har imidlertid fortsat ret til at føre et normalt familieliv dér sammen med deres familiemedlemmer. Direktiv 2004/38/EF finder derfor tilsvarende anvendelse på deres familiemedlemmer ⁽²⁶⁾.

Eksempler:

- Y. har både statsborgerskab i medlemsstat A og medlemsstat B fra fødslen. Hun boede i medlemsstat A indtil 2020. I 2020 flyttede hun til medlemsstat B med sin ægtefælle fra et tredjeland. Hun har siden da arbejdet i medlemsstat B. I medlemsstat B er Y. ikke omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF. Hendes bopæl er reguleret i national ret. Direktiv 2004/38/EF finder imidlertid tilsvarende anvendelse på hendes ægtefælle.
- Z. har været statsborger i medlemsstat A siden fødslen. I 2010 flyttede han til medlemsstat B, hvor han har opholdt sig på de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38/EF. I 2017 erhvervede han statsborgerskab i medlemsstat B og bevarede samtidig sit statsborgerskab i medlemsstat A og er derfor ikke længere omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF i medlemsstat B. I 2020 giftede han sig med en tredjelandsstatsborger. Direktiv 2004/38/EF finder tilsvarende anvendelse på hans ægtefælle.

c) **Personer med både EU-statsborgerskab og tredjelandsstatsborgerskab, der kom til værtsmedlemsstaten som tredjelandsstatsborgere og blev naturaliseret senere, hvorefter det land, hvor de oprindeligt var statsborgere, tiltrådte EU**

Da disse borgere har opnået statsborgerskab i deres værtsmedlemsstat, bliver de ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF i værtsmedlemsstaten, blot fordi deres anden stat, hvor de er statsborgere, bliver medlem af EU. Deres ophold i værtsmedlemsstaten er fortsat underlagt værtsmedlemsstatens nationale lovgivning.

Da de imidlertid – fra det tidspunkt, hvor deres anden stat, som de er statsborgere i, tiltræder EU – er statsborgere i en medlemsstat og opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område, er deres situation omfattet af EU-rettens anvendelsesområde ⁽²⁷⁾. De har i henhold til artikel 21 TEUF ret til at føre et normalt familieliv i værtsmedlemsstaten sammen med deres familiemedlemmer. Direktiv 2004/38/EF finder derfor tilsvarende anvendelse på deres familiemedlemmer ⁽²⁸⁾.

Eksempel:

M. har været statsborger i stat A (et tredjeland) siden fødslen. Indtil 2007 boede hun i stat A. I 2007 flyttede hun til medlemsstat B, hvor hun har opholdt sig som selvstændig erhvervsdrivende. I 2009 giftede hun sig med en tredjelandsstatsborger. Indtil 2012 boede hun som tredjelandsstatsborger i overensstemmelse med den nationale lovgivning i medlemsstat B. I 2012 erhvervede hun statsborgerskab i medlemsstat B og blev EU-borger (både EU-statsborgerskab og tredjelandsstatsborgerskab). I 2013 tiltrådte stat A EU, og M. blev en person med dobbelt EU-statsborgerskab. M.'s ophold i medlemsstat B er ikke omfattet af direktivet. Direktiv 2004/38/EF finder imidlertid tilsvarende anvendelse på hendes hustru.

⁽²⁶⁾ Se f.eks. i sager om naturalisation C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, præmis 51, 52 og 61 samt C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, præmis 34.

⁽²⁷⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, præmis 34, hvor Domstolen fastslog, at der foreligger en tilknytning til EU-retten for så vidt angår statsborgere i en medlemsstat, som lovligt opholder sig på en anden medlemsstats område, hvor de ligeledes er statsborgere.

⁽²⁸⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, præmis 34 — sammenholdt med:

- C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, præmis 51 og 61
- C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, ECLI:EU:C:2011:866 og
- C-147/11 og C-148/11, Czop og Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

- d) **Personer med både EU-statsborgerskab og tredjelandstatsborgerskab, der kom til værtsmedlemsstaten som tredjelandstatsborgere, hvorefter det land, de oprindeligt var statsborgere i, tiltrådte EU, og de senere blev naturaliseret i værtsmedlemsstaten**

Hvis der ikke er nogen overgangsbestemmelse vedrørende anvendelsen på den nye medlemsstat af EU's retlige bestemmelser om fri bevægelighed for personer i den relevante tiltrædelsesakt, kan disse borgere **fra det tidspunkt, hvor det land, hvor de oprindeligt var statsborgere, tiltrådte EU**, påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF for så vidt angår opholdsperioder forud for tiltrædelsen – forudsat at de opfyldte de relevante betingelser under deres ophold i værtsmedlemsstaten som tredjelandstatsborgere. Bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF kan anvendes på de nuværende og fremtidige virkninger af sådanne borgeres og deres familiemedlemmers situation, der opstod før tiltrædelsen ⁽²⁹⁾.

Når disse borgere har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, er de imidlertid ikke længere omfattet af direktiv 2004/38/EF, og deres ophold er underlagt værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. Da de imidlertid har udøvet deres ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 i TEUF i den værtsmedlemsstat, hvor de nu også har statsborgerskab, har de ret til at føre et normalt familieliv i denne medlemsstat sammen med deres familiemedlemmer. Direktiv 2004/38/EF finder derfor tilsvarende anvendelse på deres familiemedlemmer ⁽³⁰⁾.

Eksempel:

L. har været statsborger i stat A (et tredjeland) siden fødslen. Indtil 2007 boede han i stat A. Siden 2009 har han været bosat i medlemsstat B som arbejdstager. I 2013 tiltrådte stat A EU. I 2014 erhvervede han statsborgerskab i medlemsstat B (og fik dobbelt EU-statsborgerskab). I 2022 ønsker hans forsørgelsesberettigede mor fra et tredjeland at slutte sig til ham i medlemsstat B. Da han fik statsborgerskab i medlemsstat B, ophørte L.'s ophold i medlemsstat B med at være omfattet af direktiv 2004/38/EF. Direktiv 2004/38/EF finder imidlertid tilsvarende anvendelse på hans forsørgelsesberettigede mor.

- e) **Personer med dobbelt EU-statsborgerskab, som altid har opholdt sig i en af de medlemsstater, hvor de er statsborgere, og aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed**

Disse borgere er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF ⁽³¹⁾. Der er tale om en rent intern situation.

Eksempel:

Y. har både haft statsborgerskab i medlemsstat A og medlemsstat B siden fødslen. Hun er gift med en tredjelandstatsborger. Hun har altid boet i medlemsstat A. Direktiv 2004/38/EF finder ikke anvendelse på deres ophold i medlemsstat A.

- f) **Personer med både EU-statsborgerskab og tredjelandstatsborgerskab, der kom til værtsmedlemsstaten som tredjelandstatsborgere, og som senere blev naturaliseret i den pågældende værtsmedlemsstat**

Disse borgere er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF. Der er tale om en rent intern situation.

Eksempel:

Y. er en tredjelandstatsborger. Han har boet i medlemsstat A siden 2015. I 2020 erhvervede han statsborgerskab i medlemsstat A. I 2022 ønsker hans 16-årige datter, der er tredjelandstatsborger, at slutte sig til ham i medlemsstat A. Direktiv 2004/38/EF finder ikke anvendelse på deres ophold i medlemsstat A.

⁽²⁹⁾ C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, ECLI:EU:C:2011:866 samt C-147/11 og C-148/11, Czop og Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

⁽³⁰⁾ C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, præmis 51 og 61.

⁽³¹⁾ C-434/09, McCarthy, ECLI:EU:C:2011:277, præmis 36-43.

2.2 Familiemedlemmer og andre berettigede personer

2.2.1 Generelle betragtninger

Familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF (selv om de ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat) er omfattet af direktiv 2004/38/EF.

EU-borgernes ret til fri bevægelighed ville ikke have nogen nyttig virkning uden ledsagende bestemmelser, der sikrer, at EU-borgere kan ledsages af deres familier ⁽³²⁾. Direktiv 2004/38/EF giver derfor en afledt ret til fri bevægelighed for familiemedlemmer til EU-borgere.

Principielt finder direktiv 2004/38/EF kun anvendelse på de EU-borgere, der rejser til en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere, eller den medlemsstat, de allerede opholder sig i (dvs. at EU-borgeren udøver eller allerede har udøvet sin ret til fri bevægelighed) ⁽³³⁾. Det betyder, at det ved vurderingen af, om et familiemedlem er omfattet af direktiv 2004/38/EF, først skal undersøges, om EU-borgeren, som familiemedlemmet kan aflede rettigheder fra, befinder sig i en situation, der er omfattet af direktivet.

Med hensyn til beviset for status har Domstolen præciseret: "de administrative myndigheder og domstolene i en medlemsstat er derfor forpligtet til at anerkende personregisterudskrifter og lignende dokumenter, der er udstedt af de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater, medmindre der på grund af de konkrete forhold i den enkelte sag er alvorlig tvivl om rigtigheden heraf" ⁽³⁴⁾. Dette gælder dokumenter vedrørende en EU-borger eller dokumentation for familiemæssig tilknytning til en EU-borger. Denne accept kræver ikke nogen formel anerkendelse af familieforholdet i de øvrige medlemsstaters lovgivning ⁽³⁵⁾. Dette gælder også i forbindelse med direktiv 2004/38/EF. Forhold som f.eks. ægteskab mellem personer af samme køn og forældreskab mellem personer af samme køn, der er behørigt attesteret ved en attest udstedt af en medlemsstat, skal derfor accepteres af de øvrige medlemsstater med henblik på direktiv 2004/38/EF og EU-retten, selv om sådanne forhold ikke er fastsat ved lov i national ret ⁽³⁶⁾. Der kan ikke stilles krav i værtslandets lovgivning, herunder krav om at være i besiddelse af en fødselsattest, der er udstedt i henhold til denne lovgivning, for at par af samme køn og deres børn kan udøve de rettigheder, der følger af EU-retten ⁽³⁷⁾.

2.2.2 Kernefamiliemedlemmer

"Kernefamiliemedlemmer", der er anført i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, har automatisk ret til indrejse og ophold, uanset deres nationalitet. Følgende personer er anført i artikel 2, stk. 2:

- ægtefællen
- en partner, med hvem en EU-borger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab
- direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret ovenfor, som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af EU-borgeren
- slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret ovenfor, som forsørges af EU-borgeren.

⁽³²⁾ Jf. betragtning 5 og 6 i direktiv 2004/38/EF.

⁽³³⁾ Se dog afsnit 2.1 — *The EU citizen* hvori der redegøres for andre situationer, hvor direktiv 2004/38/EF kan finde anvendelse.

⁽³⁴⁾ C-336/94, Dafeki, ECLI:EU:C:1997:579, præmis 19, og C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI:EU:C:2022:969.

⁽³⁵⁾ Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse (C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, præmis 160).

⁽³⁶⁾ Der gælder dog særlige regler for registrerede partnerskaber. Disse er omfattet af direktiv 2004/38/EF, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller registrerede partnerskaber med ægteskab, og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning.

⁽³⁷⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008.

De "familiemedlemmer", der er omfattet af direktiv 2004/38/EF, svarer til de "familiemedlemmer", der er omfattet af forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed ⁽³⁸⁾. Det betyder, at arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes familiemedlemmer ikke kun drager fordel af anvendelsen af bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF, men også af anvendelsen af bestemmelserne i forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen ⁽³⁹⁾ (se afsnit 11.2 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011* for yderligere oplysninger).

Ud over de personer, der er anført i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, følger det af retspraksis, at tredjelandsstatsborgere, som primært tager sig af mindreårige EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed (som ikke er afhængige af den mindreårige EU-borger, men som er de personer, som de mindreårige EU-borgere er afhængige af), skal have ret til ophold i værtsmedlemsstaten, da en undladelse heraf ville fratage barnets opholdsret enhver nyttig virkning (se afsnit 2.2.2.5 — *Primary carers of minor EU citizens*).

2.2.2.1 Ægtefæller

Ægteskaber, der er gyldigt indgået overalt i verden, skal i princippet anerkendes med henblik på anvendelsen af direktiv 2004/38/EF. **Tvangsægteskaber**, hvor den ene eller begge parter giftes bort uden hans eller hendes samtykke eller mod hans eller hendes vilje, er ikke beskyttet af international lovgivning ⁽⁴⁰⁾ eller af EU-retten. Tvangsægteskaber må skelnes fra **arrangerede ægteskaber**, hvor ægteskabet indgås med begge parter fulde og frivillige samtykke, selv om en tredjepart spiller en afgørende rolle i valget af partner, samt fra proformaægteskaber, som defineret i afsnit 16.4 — *Marriages of convenience*.

Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at anerkende polygame ægteskaber ⁽⁴¹⁾, som er indgået lovligt i et tredjeland, men som kan være i strid med deres nationale ret ⁽⁴²⁾. Dette berører ikke forpligtelsen til at tage behørigt hensyn til børns tarv i forbindelse med børn af den slags ægteskaber.

Domstolen har i Coman-sagen præciseret, at begrebet "ægtefælle" i direktiv 2004/38/EF er kønsneutralt og omfatter ægtefæller i ægteskab mellem personer af samme køn ⁽⁴³⁾. EU-retten er derfor til hinder for, at en medlemsstats myndigheder nægter en EU-borgers ægtefælle af samme køn ret til indrejse og ophold på grundlag af manglende anerkendelse af ægteskab mellem personer af samme køn i medlemsstaten. I sin dom henviste Domstolen specifikt til ægteskaber mellem personer af samme køn indgået i værtsmedlemsstaten.

Domstolen præciserede også i Coman-sagen, at som familiemedlem til en mobil EU-borger skal en ægtefælle af samme køn have ret til indrejse og ophold og alle de rettigheder, der følger af EU-retten ⁽⁴⁴⁾ (såsom retten til at arbejde og retten til ligebehandling ⁽⁴⁵⁾). Den obligatoriske anerkendelse af ægtefællen som familiemedlem i forbindelse med fri bevægelighed er tilstrækkelig. Ægteskab mellem personer af samme køn behøver ikke at være anerkendt i national ret (yderligere oplysninger findes i afsnit 2.2.1 — *General considerations* og afsnit 2.2.4 — *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*).

I Coman-sagen begrænsede Domstolen ikke sin analyse til bestemmelserne om fri bevægelighed. Den analyserede også bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF i lyset af den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved chartret om grundlæggende rettigheder og som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. På dette grundlag konkluderede Domstolen, at "det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at forholdet mellem et homoseksuelt par kan være omfattet af begrebet "privatliv" og begrebet "familieliv" på samme måde som forholdet mellem et par af modsat køn, der befinder sig i samme situation". ⁽⁴⁶⁾ Beskyttelse af privatliv og familieliv er vigtige elementer, der skal tages hensyn til for at sikre, at par med et LGBTIQ-medlem kan udøve deres ret til fri bevægelighed korrekt.

⁽³⁸⁾ C-401/15 — C-403/15, Depesme m.fl., ECLI:EU:C:2016:955, præmis 51.

⁽³⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT L 141 af 27.5.2011, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Bl.a. artikel 16, stk. 2, i verdenserklæringen om menneskerettigheder eller artikel 16, stk. 1, litra b), i konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder.

⁽⁴¹⁾ Det skal bemærkes, at artikel 2, stk. 2, litra a), henviser til "ægtefællen" i ental.

⁽⁴²⁾ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols sag Alilouch El Abasse mod Nederlandene, sag nr. 14501/89, dom af 6. januar 1992.

⁽⁴³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 35, 48-51 og 56.

⁽⁴⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 45.

⁽⁴⁵⁾ Yderligere oplysninger findes i afsnit 10 — *Right to work (Article 23 of Directive 2004/38/EC)* og afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

⁽⁴⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 50.

Domstolen har også præciseret, at ægtefællerne for at have ret til ophold i værtsmedlemsstaten skal bo i den samme værtsmedlemsstat, men at ægtefællerne ikke er forpligtet til at bo sammen i samme hjem ⁽⁴⁷⁾.

Desuden kan et ægteskabeligt forhold ikke anses for at være opløst, så længe det ikke er blevet opsagt af den kompetente myndighed — selv om ægtefællerne lever adskilt ⁽⁴⁸⁾.

2.2.2.2 Registrerede partnere

Der findes i øjeblikket ingen retspraksis vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2004/38/EF.

For at en registreret partner kan betragtes som et "kernefamiliemedlem", skal det registrerede partnerskab opfylde alle tre af følgende betingelser:

a) **Det registrerede partnerskab skal indgås "på grundlag af en medlemsstats lovgivning".**

Registrerede partnerskaber indgået uden for EU er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF.

b) **Værtsmedlemsstaten ligestiller registreret partnerskab med ægteskab.**

En værtsmedlemsstat, der ikke har bestemmelser om registreret partnerskab i henhold til sin nationale lovgivning, behøver ikke at anerkende et registreret partnerskab, der er indgået i en anden medlemsstat, som ligestillet med ægteskab.

c) **Det registrerede partnerskab opfylder betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning.**

Medlemsstaterne har en vis skønsmargen, når de definerer, hvilke registrerede partnerskaber de betragter som ligestillede med ægteskaber. Et bestemt registreret partnerskab kan derfor anerkendes i én medlemsstat med henblik på gennemførelsen af direktiv 2004/38/EF – men ikke i en anden medlemsstat.

For at opnå større retssikkerhed opfordrer Kommissionen hver enkelt medlemsstat til på webstedet Your Europe ⁽⁴⁹⁾ at offentliggøre en liste over registrerede partnerskaber, der er indgået i andre medlemsstater, og som den anser for ligestillet med ægteskab, og til at ajourføre denne liste.

Hvis et registreret partnerskab ikke opfylder disse tre betingelser, bør partnerens potentielle ret til indrejse og ophold vurderes i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2004/38/EF.

Eksempel:

T. er tredjelandstatsborger, og P. er EU-borger med statsborgerskab i medlemsstat A. I 2020 indgik de et registreret partnerskab på grundlag af lovgivningen i medlemsstat A. De har nu til hensigt at flytte til medlemsstat B, som ikke har bestemmelser om registreret partnerskab i sin nationale lovgivning. Medlemsstat B behøver ikke at anerkende det registrerede partnerskab. T.'s eventuelle ret til indrejse og ophold bør imidlertid vurderes i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2004/38/EF.

⁽⁴⁷⁾ 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, præmis 18, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, præmis 58, og C-244/13, Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, præmis 37.

⁽⁴⁸⁾ 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, præmis 20, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, præmis 58 og C-244/13 Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, præmis 37.

⁽⁴⁹⁾ <https://europa.eu/youreurope>.

2.2.2.3 Efterkommere og slægtninge i opstigende linje

Domstolen har præciseret, at begrebet "direkte efterkommer" til en EU-borger omfatter ethvert biologisk eller juridisk slægtskabsforhold til forældre og børn og derfor omfatter både EU-borgerens biologiske og adopterede børn ⁽⁵⁰⁾. Artikel 2, stk. 2, litra c), omfatter også "direkte efterkommere" af EU-borgerens ægtefælle eller registrerede partner. På samme måde omfatter artikel 2, stk. 2, litra d), de slægtninge i opstigende linje, som EU-borgerens ægtefælle eller registrerede partner forsørger.

Begrebet slægtninge i ned- og opstigende linje omfatter således adoptivforhold.

For så vidt angår børn af forældre af samme køn, der udøver retten til fri bevægelighed, har Domstolen præciseret, at hvis en af forældrene er EU-borger, skal alle medlemsstater anerkende slægtskabsforholdet som fastslået i den fødselsattest, som en medlemsstat har udarbejdet med henblik på udøvelse af de rettigheder, der tilkommer i henhold til EU-retten, uden yderligere formaliteter. Dette gælder, uanset hvilken status et sådant forhold har i henhold til lovgivningen i andre medlemsstater, og navnlig den eller de medlemsstater, hvor barnet er statsborger. Dette "indebærer nemlig ikke, at den medlemsstat, hvor det pågældende barn er statsborger, i sin nationale lovgivning skal indføre mulighed for forældreskab for personer af samme køn eller – med henblik på andre formål end udøvelse af de rettigheder, som barnet har i henhold til EU-retten – anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og de personer, der er angivet som dets forældre i den fødselsattest, som myndighederne i værtsmedlemsstaten har udstedt" ⁽⁵¹⁾. Med andre ord er den obligatoriske anerkendelse af forældreskabet i forbindelse med den frie bevægelighed tilstrækkelig. Forældreskab for personer af samme køn behøver ikke at blive anerkendt i national ret til andre formål ⁽⁵²⁾.

I VMA-sagen understregede Domstolen ligeledes betydningen af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatliv og familieliv og barnets rettigheder – "I den situation, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er 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, grundlæggende" ⁽⁵³⁾. Domstolen afsluttede sin analyse med fokus på de grundlæggende rettigheder ved at forklare, at det ville være i strid med artikel 7 og 24 i chartret om grundlæggende rettigheder at fratage et barn sit forhold til den ene forælder eller gøre dette forhold meget vanskeligt ved udøvelsen af dets ret til fri bevægelighed ⁽⁵⁴⁾. Det følger endvidere af EU-retten, at anerkendelsen af et forældre-barn-forhold med henblik på de rettigheder, som barnet har i henhold til EU-retten, ikke kan nægtes under påberåbelse af den offentlige orden med den begrundelse, at forældrene er af samme køn ⁽⁵⁵⁾.

Med hensyn til omfanget af anerkendelsen af forældreskab af samme køn fastslog Domstolen i VMA-sagen ⁽⁵⁶⁾, at medlemsstaterne er forpligtet til at anerkende forældreskab med henblik på de rettigheder, som barnet har i henhold til EU-retten. Et par eksempler på sådanne rettigheder, som Domstolen udtrykkeligt har behandlet, er adgang til uddannelse ⁽⁵⁷⁾, stipendier ⁽⁵⁸⁾ og reduktion af udgifterne til offentlig transport for store familier ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 54.

⁽⁵¹⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 47-49, 52, 57, 67 og 68.

Da der kan opstå vanskeligheder som følge af manglende anerkendelse på visse områder, der ikke er omfattet af "rettigheder afledt af EU-retten" (f.eks. i anliggender vedrørende arv og forsørgelse), vedtog Kommissionen den 7. december 2022 et forslag til en forordning, som har til formål at harmonisere reglerne i internationalt privatret vedrørende forældreskab på EU-plan (COM (2022) 695 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A52022PC0695>). Dette forslag bygger på artikel 81, stk. 3, i TEUF om foranstaltninger, der vedrører familieret med grænseoverskridende virkninger.

⁽⁵²⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 52.

⁽⁵³⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 59.

⁽⁵⁴⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 65.

⁽⁵⁵⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 56.

⁽⁵⁶⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 57.

⁽⁵⁷⁾ 9/74, Casagrande, ECLI:EU:C:1974:74.

⁽⁵⁸⁾ 235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽⁵⁹⁾ 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Andre rettigheder kan følge af retten til ligebehandling med hensyn til sociale og skattemæssige fordele, som børn fra EU eller deres forældre i EU har, når de udøver deres ret til fri bevægelighed (se afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*).

Der er ingen begrænsninger med hensyn til graden af slægtskab mellem EU-borgere og deres slægtninge i opstigende eller nedstigende linje. Det betyder f.eks., at børnebørn og forsørgelsesberettigede bedsteforældre er dækket. De nationale myndigheder kan anmode om dokumentation for det påståede slægtskabsforhold (se afsnit 2.2.4 — *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*)

Det skal bemærkes, at et retsforhold mellem en mobil EU-borger og en mindreårig, som ikke lever op til et forældre-barn-forhold (f.eks. værger og plejebørn), men som fører til skabelse af et reelt familieliv, nyder beskyttelse i henhold til direktiv 2004/38/EF, forudsat at dette forhold kan attesteres behørigt. Barnet har ikke automatisk ret til indrejse og ophold i et sådant tilfælde, men barnets indrejse og ophold skal lettes af værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF ⁽⁶⁰⁾ (se yderligere oplysninger i afsnit 2.2.3 — *Extended family members*).

2.2.2.4 Forsørgelse af direkte efterkommere og direkte slægtninge i opstigende linje

I henhold til Domstolens nuværende retspraksis ⁽⁶¹⁾ er status som familiemedlem, der "**forsørges**", et resultat af en faktisk situation, der er kendetegnet ved, at den **materielle støtte** til dette familiemedlem ydes af EU-borgeren eller dennes ægtefælle/partner. Status som familiemedlem, der forsørges, forudsætter ikke en ret til underhold, og grundene til forsørgelsen er uden betydning ⁽⁶²⁾. Der er ingen grund til at undersøge, om de pågældende familiemedlemmer teoretisk set ville kunne forsørge sig selv, for eksempel gennem lønnet beskæftigelse. Den omstændighed, at familiemedlemmet anses for at have gode forudsætninger for at opnå beskæftigelse og også har til hensigt at påbegynde beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, har ingen betydning for fortolkningen af betingelsen om "forsørgelse" ⁽⁶³⁾.

I Domstolens domme om begrebet at være forsørgelsesberettiget henviste den ikke til nogen bestemt levestandard for at afgøre, om familiemedlemmet har behov for økonomisk støtte fra EU-borgeren.

Direktiv 2004/38/EF stiller ikke nogen krav til minimumsvarigheden af forsørgelsen eller størrelsen af den ydede materielle støtte, så længe forsørgelsen er af reel og strukturel art.

For at afgøre, om familiemedlemmer er forsørgelsesberettigede, skal det vurderes fra sag til sag, om de i betragtning af deres økonomiske og sociale forhold har behov for materiel støtte til at dække deres grundlæggende fornødenheder i deres oprindelsesland eller i det land, som de kom fra (dvs. ikke i værtsmedlemsstaten, hvor EU-borgeren har ophold). Afgørelsen af, om en person "forsørges" af en EU-borger, skal baseres på en vurdering af situationen **på det tidspunkt**, hvor familiemedlemmet søger at ledsage eller slutte sig til EU-borgeren ⁽⁶⁴⁾.

Forsørgelsesberettigede familiemedlemmer skal forelægge skriftlige beviser for dette. Der kan fremlægges ethvert egnet bevis som fastslået af Domstolen ⁽⁶⁵⁾. Såfremt de pågældende familiemedlemmer ved hjælp af andre midler end en attest, der udstedes af den pågældende myndighed i hjemlandet eller i det land, de ankommer fra, kan dokumentere, at de er forsørgelsesberettigede, må værtsmedlemsstaten ikke nægte at anerkende deres rettigheder. Den omstændighed, at EU-borgeren påtager sig at forsørge det pågældende familiemedlem, er imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at den pågældende er forsørgelsesberettiget. Med hensyn til vurdering af bilag henvises til afsnit 7.1 — *Supporting documents for issuing residence cards*.

⁽⁶⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 57.

⁽⁶¹⁾ 316/85, Lebon, ECLI:EU:C:1987:302, præmis 22 og C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, præmis 36-37 og C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 21.

⁽⁶²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 23.

⁽⁶³⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 28 og 33.

⁽⁶⁴⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 22, og C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, præmis 37 og 43.

⁽⁶⁵⁾ C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95, præmis 53, og C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, præmis 41 og 42.

Eksempler på dokumentation for forsørgelsesberettigelse:

- et dokument fra den kompetente myndighed i oprindelseslandet eller i det land, som vedkommende kommer fra, hvoraf fremgår, at der foreligger et afhængighedsforhold ⁽⁶⁶⁾
- dokumentation for regelmæssige betalinger af et pengebeløb fra EU-borgeren til det familiemedlem, der er afhængigt af vedkommende, i en længere periode, som er nødvendige for at sikre, at det familiemedlem, der er afhængigt af vedkommende, kan forsørge sig selv i hjemlandet eller i det land, hvorfra det familiemedlem, der er afhængigt af vedkommende, kommer ⁽⁶⁷⁾ (dette betyder, at det skal bevises, at der foretages regelmæssige betalinger, og at betalingerne er nødvendige for at forsørge familiemedlemmet)
- dokumentation for regelmæssige betalinger af basale udgifter (f.eks. skole, bolig, elektricitet og vand), som EU-borgeren har foretaget direkte i en længere periode, som er nødvendige for at sikre, at det familiemedlem, der er afhængigt af ham/hende, kan forsørge sig selv i hjemlandet eller i det land, hvorfra det familiemedlem, der er afhængigt af vedkommende, kommer (dette betyder, at det skal bevises, at der foretages regelmæssige betalinger, og at betalingerne er nødvendige for at forsørge familiemedlemmet).

Eksempler på dokumentation, der ikke kan kræves:

- attester, hvoraf det fremgår, at det familiemedlem, der forsørges, forgæves har forsøgt at finde beskæftigelse eller opnå en social ydelse i hjemlandet eller det land, som ansøgeren kommer fra, og/eller på anden måde har forsøgt at forsørge sig selv ⁽⁶⁸⁾
- (hvis EU-borgeren allerede opholder sig i værtsmedlemsstaten) bevis for, at familiemedlemmet var forsørget af EU-borgeren kort før eller på det tidspunkt, hvor sidstnævnte bosatte sig i værtsmedlemsstaten ⁽⁶⁹⁾.

Der er ikke noget krav om, at familiemedlemmet skal opholde sig i samme land som EU-borgeren eller være forsørget af EU-borgeren kort før eller på det tidspunkt, hvor EU-borgeren bosatte sig i værtsmedlemsstaten ⁽⁷⁰⁾.

Eksempel:

R. er tredjelandstatsborger. Han har altid boet i et tredjeland. Hans datter, M., er EU-borger og statsborger i medlemsstat A. Hun boede i medlemsstat A, indtil hun flyttede til medlemsstat B i 2016. M. har siden 2018 sendt månedlige betalinger til R. til dækning af hans underholdsudgifter. I 2020 flyttede R. til medlemsstat B og ansøgte om et opholdskort som "familiemedlem i opstigende linje, der forsørges", i henhold til artikel 2, stk. 2, litra d). R. kan ikke nægtes opholdskort med den begrundelse, at han ikke har boet i samme land som sin datter. Desuden kan han ikke nægtes opholdskort med den begrundelse, at han ikke var afhængig af sin datter kort før eller på det tidspunkt, hvor hans datter bosatte sig i medlemsstat B.

Familiemedlemmer, hvis opholdsret er afledt af, at de er afhængige af en mobil EU-borger, ophører ikke med at være omfattet af direktivet, når de ophører med at være forsørgelsesberettigede, f.eks. ved at gøre brug af deres ret i henhold til artikel 23 til at tage beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed i værtsmedlemsstaten ⁽⁷¹⁾.

På samme måde er efterkommere i lige linje, hvis opholdsret er afledt af, at de er under 21 år, fortsat omfattet af direktiv 2004/38/EF, når de fylder 21 år.

⁽⁶⁶⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 27.

⁽⁶⁷⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 24.

⁽⁶⁸⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 28.

⁽⁶⁹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 22.

⁽⁷⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 33. Domstolen kan give yderligere præciseringer i denne henseende i sag C-607/21 — den belgiske stat.

⁽⁷¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 31-32. Det skal bemærkes, at Domstolen kan give yderligere præciseringer i denne henseende i sag C-488/21 — Chief Appeals Officer m.fl.

Eksempel:

M. er tredjelandsskatsborger. Han havde boet og studeret i et tredjeland siden september 2018. Hans mor, der er tredjelandsskatsborger, og hans far, som er EU-borger, bor i medlemsstat A. De begyndte at betale deres søn månedlige betalinger til dækning af hans studie- og opholdsudgifter i januar 2020. M. flyttede til medlemsstat A i oktober 2020, da han var 22 år, og ansøgte om et opholdskort som forsørgelsesberettiget direkte efterkommer af en EU-borger (artikel 2, stk. 2, litra c)). Han fik sit opholdskort i december 2020. I februar 2021 begyndte han at arbejde i medlemsstat A og flyttede væk fra sine forældre og lejede en lejlighed i medlemsstat A. M.'s opholdsret kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at M. efter sin flytning til medlemsstat A ikke længere forsørges af sine forældre på grund af hans tiltrædelse af arbejde i henhold til direktivets artikel 23.

2.2.2.5 Primære omsorgspersoner for mindreårige EU-borgere

Domstolen har præciseret, at mindreårige EU-borgere fuldt ud er omfattet af fri bevægelighed, selv om de ikke selv kan bestemme, hvor de skal bo, eller hvor de skal rejse hen: En EU-borgers evne til at være indehaver af rettigheder, der er sikret ved traktaten og den afledte ret om fri bevægelighed for personer, kan ikke gøres betinget af, at den pågældende har nået den alder, der er fastsat for erhvervelse af rets- og handleevne til personligt at udøve disse rettigheder, eller af, at den pågældende har nået en minimumsalder ⁽⁷²⁾. Sådanne beslutninger træffes af deres forældre/de primære omsorgspersoner, som har forældremyndigheden over den mindreårige EU-borger.

Domstolen har derfor fastslået, at ud over de personer, der er anført i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, hvor mindreårige EU-borgere udøver deres ret til fri bevægelighed, skal deres primære omsorgspersoner uden for EU (som ikke er afhængige af den mindreårige EU-borger, men som er de personer, som den mindreårige EU-borger er afhængig af) anerkendes en ret til ophold i værtsmedlemsstaten, da en undladelse heraf ville fratage barnets opholdsret enhver nyttig virkning ⁽⁷³⁾. De relevante bestemmelser i direktiv 2004/38/EF finder tilsvarende anvendelse på sådanne primære omsorgspersoner.

Eksempel:

A. er en mindreårig EU-borger, der er statsborger i medlemsstat A, hvor hun er født. Seks måneder efter sin fødsel flyttede hun til medlemsstat B med sine forældre og sin ældste søster, som er tredjelandsskatsborgere. Alle fire bor i medlemsstat B. Hendes forældre er som primære omsorgspersoner omfattet af reglerne om fri bevægelighed, og det samme kan gælde for hendes søster.

Yderligere oplysninger om retten til ophold i mere end 3 måneder og mindre end 5 år for mindreårige EU-borgere og deres primære omsorgspersoner findes i afsnit 5.2.4 — *Primary carers of minor EU citizens*.

2.2.3 Andre familiemedlemmer

Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med deres nationale lovgivning lette indrejse og ophold for EU-borgeres "andre" familiemedlemmer.

Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF henviser til:

- andre familiemedlemmer (dvs. dem, der ikke er omfattet af artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF):
 - som er personer, over for hvem der består forsørgerpligt
 - som hører til EU-borgerens husstand
 - for hvem det er absolut nødvendigt af alvorlige helbredsårsager, at EU-borgeren plejer familiemedlemmet, eller
- de partnere, med hvem EU-borgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning.

⁽⁷²⁾ C-200/02, Zhu og Chen, ECLI:EU:C:2004:639, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis.

⁽⁷³⁾ C-200/02, Zhu og Chen (ECLI:EU:C:2004:639, præmis 45 og 46).

Begrebet familiemedlemmer i artikel 3, stk. 2, skal fortolkes selvstændigt og ensartet i hele EU. Henvisningen til "national lovgivning" vedrører ikke definitionen af de personer, der er nævnt i denne bestemmelse, men de betingelser, hvorunder værtsmedlemsstaten skal lade disse personers indrejse og ophold ⁽⁷⁴⁾.

Direktiv 2004/38/EF fastsætter ingen begrænsninger med hensyn til graden af tilknytning, når der henvises til "andre familiemedlemmer".

I henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF har "andre" familiemedlemmer ret til at få deres indrejse og ophold lettet i overensstemmelse med national lovgivning. I modsætning til "kernefamiliemedlemmer" har "andre" familiemedlemmer ikke automatisk ret til indrejse og ophold. Det betyder, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at imødekomme enhver ansøgning om indrejse eller ophold, der indgives af personer, der falder ind under denne kategori ⁽⁷⁵⁾. Medlemsstaterne er ikke desto mindre forpligtet til at give sådanne ansøgninger en vis fordel i forhold til andre tredjelandsstatsborgere ⁽⁷⁶⁾.

For at opretholde familien som en enhed i bredere betydning skal den nationale lovgivning sikre en omhyggelig undersøgelse af de pågældende ansøgers relevante personlige omstændigheder under hensyntagen til deres tilknytning til EU-borgeren eller andre omstændigheder, som f.eks. at de er økonomisk eller fysisk afhængige af EU-borgeren, som det fremgår af betragtning 6 i præamblen til direktiv 2004/38/EF. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF fastsætte kriterier i deres nationale lovgivning for denne lettelse, som gør det muligt for ansøgerne at opnå en afgørelse om deres ansøgning på grundlag af en grundig undersøgelse af de personlige omstændigheder, og som i tilfælde af afslag er begrundet ⁽⁷⁷⁾. Medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved fastsættelsen af de kriterier i deres nationale lovgivning, der skal tages i betragtning, når de træffer afgørelse om, hvorvidt rettighederne i henhold til direktiv 2004/38/EF skal indrømmes "andre" familiemedlemmer, forudsat at disse kriterier er i overensstemmelse med den normale betydning af udtrykket "lettelse" og ikke fratager bestemmelsen dens effektive virkning ⁽⁷⁸⁾.

Ved gennemførelsen af deres forpligtelse i henhold til artikel 3, stk. 2, til at lade indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" skal medlemsstaterne udøve deres skøn "i lyset af og under iagttagelse af" bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til (respekt for) familieliv (artikel 7) og barnets tarv (artikel 24) ⁽⁷⁹⁾. De er således forpligtet til at "foretage en afbalanceret og rimelig vurdering af alle de aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag under hensyntagen til samtlige involverede interesser og navnlig det pågældende barns tarv" ⁽⁸⁰⁾.

På grundlag af Coman-dommen, hvori Domstolen fastslog, at begrebet "ægtefælle" som omhandlet i direktiv 2004/38/EF er kønsneutralt ⁽⁸¹⁾, er der ingen grund til at fortolke andre begreber i direktiv 2004/38/EF (f.eks. "alle andre familiemedlemmer" (artikel 3, stk. 2, litra a)) og "partner" (artikel 3, stk. 2, litra b)) som ikke værende kønsneutrale.

Når deres status som familiemedlem er blevet anerkendt, kan andre familiemedlemmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, påberåbe sig alle direktivets bestemmelser (herunder retten til at arbejde). Denne anerkendelse sker normalt ved udstedelse af opholdskort i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF, men den kan også finde sted gennem en anden procedure (f.eks. udstedelse af visum til nationaliteter, der er underlagt visumpligt).

⁽⁷⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 18 og 19.

⁽⁷⁵⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 18.

⁽⁷⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 21.

⁽⁷⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 21-24.

⁽⁷⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 24, C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, præmis 40, og C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 63.

⁽⁷⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 64-67.

⁽⁸⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 68.

⁽⁸¹⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 35.

Enhver negativ afgørelse (navnlig nægtelse af indrejse, afslag på visum og/eller afslag på opholdstilladelse) er underlagt alle de materielle og proceduremæssige garantier i direktiv 2004/38/EF. Disse omfatter adgang til domstolsprøvelse, "hvorefter den nationale ret skal undersøge, om afslaget hviler på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag, og om de proceduremæssige garantier er blevet overholdt" ⁽⁸²⁾. En negativ afgørelse skal begrundes skriftligt og udførligt og skal kunne påklages.

2.2.3.1 **Situationer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a): økonomisk afhængighed, fysisk afhængighed og husstandsmedlemskab**

De tre situationer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a) (økonomisk afhængighed, fysisk afhængighed og husstandsmedlemskab), er ikke kumulative. Det betyder, at en person kan være omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), hvis han eller hun er omfattet af en af disse tre situationer ⁽⁸³⁾.

Andre familiemedlemmer skal i henhold til artikel 8, stk. 5, litra e), og artikel 10, stk. 2, litra e), fremlægge et dokument udstedt af den relevante myndighed i hjemlandet eller det land, hvorfra de ankommer, som attesterer, at de er familiemedlemmer eller husstandsmedlemmer til EU-borgeren, eller bevis for, at der foreligger alvorlige helbredsmæssige årsager, som gør det strengt nødvendigt, at EU-borgeren tager sig personligt af familiemedlemmet ⁽⁸⁴⁾.

Begrebet "forsørgelsesberettigede" vedrører "en situation med økonomisk afhængighed" ⁽⁸⁵⁾.

Medlemsstaterne kan ved udøvelsen af deres skøn i deres lovgivning fastsætte særlige krav med hensyn til arten og varigheden af forsørgelsen, navnlig for at sikre sig, at afhængighedsforholdet er reelt og stabilt og ikke udelukkende er blevet indført med det formål at opnå indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten ⁽⁸⁶⁾.

Sådanne krav skal imidlertid være i overensstemmelse med den normale betydning af udtrykket "lette" og af de udtryk vedrørende afhængighed, der anvendes i artikel 3, stk. 2, og de må ikke fratage denne bestemmelse dens effektive virkning ⁽⁸⁷⁾.

Afhængighedsforholdet skal foreligge i det land, som det andet familiemedlem kommer fra (og ikke i det land, hvor EU-borgeren boede, før han eller hun bosatte sig i værtsmedlemsstaten) ⁽⁸⁸⁾. Afgørelsen af, om en person "forsørges" af en EU-borger, skal baseres på en vurdering af situationen **på det tidspunkt**, hvor familiemedlemmet søger at ledsage eller slutte sig til EU-borgeren. Der er ikke noget krav om, at familiemedlemmet skal opholde sig i samme land som EU-borgeren eller være forsørget af EU-borgeren kort før eller på det tidspunkt, hvor EU-borgeren bosatte sig i værtsmedlemsstaten ⁽⁸⁹⁾. Det betyder, at hvis EU-borgeren allerede opholder sig i værtsmedlemsstaten, kan det familiemedlem, der forsørges, ikke pålægges at bevise, at vedkommende er afhængig af den pågældende EU-borger kort før eller på det tidspunkt, hvor sidstnævnte bosatte sig i værtsmedlemsstaten ⁽⁹⁰⁾.

Andre familiemedlemmer, der forsørges, ophører ikke med at være omfattet af direktivet, når de ophører med at være forsørgelsesberettigede, f.eks. ved at gøre brug af deres ret i henhold til artikel 23 til at tage beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed i værtsmedlemsstaten ⁽⁹¹⁾.

Udtrykket "at høre til husstanden" henviser til personer, **der står i et afhængighedsforhold til EU-borgeren** baseret på "en tæt og stabil personlig tilknytning, der er opstået i det samme hjem, inden for rammerne af et familiemæssigt samliv, der rækker ud over et simpelt midlertidigt bofællesskab, som er bestemt af rene bekvemmelighedshensyn" ⁽⁹²⁾.

⁽⁸²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, præmis 52.

⁽⁸³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 23.

⁽⁸⁴⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 30 og 43.

⁽⁸⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 23.

⁽⁸⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 38.

⁽⁸⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 39.

⁽⁸⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 35.

⁽⁸⁹⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 33 og 35. Domstolen kan give yderligere præciseringer i denne henseende i sag C-607/21 — den belgiske stat.

⁽⁹⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, præmis 33 og 35.

⁽⁹¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 31 og 32. Domstolen kan give yderligere præciseringer i denne henseende i sag C-488/21 — Chief Appeals Officer m.fl.

⁽⁹²⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 30.

Husstandens medlemmer skal bevise, at de har en tæt og stabil tilknytning til EU-borgeren, "der dokumenterer, at der er en reel afhængighed mellem disse to personer, og at de deler et familiemæssigt samliv, der ikke er fremkaldt med det formål at opnå en tilladelse til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten" ⁽⁹³⁾.

Blandt de forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger en sådan tilknytning, er graden af slægtskab og, afhængigt af sagens særlige omstændigheder, "det omhandlede familieforholds nærhed og [...] gensidigheden og styrken af de to personers tilknytning" ⁽⁹⁴⁾. Disse bånd skal være af en sådan art, at hvis familiemedlemmet blev forhindret i at være medlem af EU-borgerens husstand i værtsmedlemsstaten, "ville mindst en af disse to personer blive berørt heraf" ⁽⁹⁵⁾. Det er imidlertid ikke nødvendigt at påvise, at EU-borgeren ikke ville udøve retten til fri bevægelighed, hvis familiemedlemmet ikke fik tilladelse til indrejse og ophold ⁽⁹⁶⁾. Varigheden af det familiemæssige samliv er ligeledes en vigtig faktor, og i denne henseende skal der også tages hensyn til den periode, der går forud for den pågældendes erhvervelse af EU-borgerskab ⁽⁹⁷⁾. EU-borgeren og det andet familiemedlem skal være medlem af samme husstand, men EU-borgeren behøver ikke være familiens forsørger ⁽⁹⁸⁾.

Hvis der eksisterer et reelt familieliv mellem en EU-borger og den pågældende borgers faste partners børn, kan artikel 3, stk. 2, litra a), også omfatte den situation, som den faste partners børn befinder sig i, herunder i tilfælde af partnerskaber mellem personer af samme køn.

Eksempel:

Y. er EU-borger fra medlemsstat A. Hun er gift med O., der er tredjelandstatsborger. I de seneste 5 år har de boet sammen med Y.'s søster, L., der er tredjelandstatsborger, i medlemsstat A. I 2022 beslutter de alle tre at flytte til medlemsstat B. L. kan være omfattet af direktiv 2004/38/EF som medlem af Y.'s husstand.

Et retsforhold mellem en EU-borger, der udøver sin ret til fri bevægelighed, og en mindreårig, som ikke lever op til et forældre-barn-forhold, men som fører til skabelse af et reelt familieliv, er beskyttet i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF ⁽⁹⁹⁾. Dette kan navnlig være tilfældet for mindreårige, der er i en permanent værges varetægt, og for plejebørn. I sådanne tilfælde skal de nationale myndigheder foretage "en afbalanceret og rimelig vurdering af alle de aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag under hensyntagen til samtlige involverede interesser og navnlig det pågældende barns tarv" ⁽¹⁰⁰⁾. Hvis vurderingen fører til den konklusion, at barnet og værgeren har et reelt familieliv, og at førstnævnte er afhængig af sidstnævnte, kræver den grundlæggende ret til respekt for familielivet og barnets tarv i princippet, at værtsmedlemsstaten giver det pågældende barn ret til indrejse og ophold i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38, sammenholdt med artikel 7 og artikel 24, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, med henblik på at gøre det muligt for barnet at bo sammen med sine værger i værtsmedlemsstaten ⁽¹⁰¹⁾.

De forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen, omfatter bl.a. barnets alder på det tidspunkt, hvor retsforholdet blev etableret, om barnet siden da har boet sammen med EU-borgeren, tætheden af det personlige forhold, der har udviklet sig mellem barnet og EU-borgeren, samt i hvilket omfang barnet forsørges af EU-borgeren (idet sidstnævnte påtager sig forældreansvaret og det retlige og økonomiske ansvar for barnet) ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 26.

⁽⁹⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 27.

⁽⁹⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 27.

⁽⁹⁶⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 28.

⁽⁹⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 29.

⁽⁹⁸⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 22.

⁽⁹⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 56 og 57.

⁽¹⁰⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 68.

⁽¹⁰¹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 69-73.

⁽¹⁰²⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 69.

Det er også nødvendigt at overveje "den eventuelle konkrete og individualiserede risiko for, at det pågældende barn er offer for misbrug, udnyttelse eller handel" ⁽¹⁰³⁾. Sådanne risici kan imidlertid ikke antages alene af den grund, at proceduren for oprettelse af det relevante retsforhold er mindre omfattende end den procedure, der anvendes i værtsmedlemsstaten med henblik på adoption eller anbringelse af barnet, eller blot fordi Haagerkonventionen af 1996 om forældres ansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn ⁽¹⁰⁴⁾ ikke fandt anvendelse i det konkrete tilfælde ⁽¹⁰⁵⁾. Disse forhold skal afvejes mod de øvrige relevante faktuelle elementer ⁽¹⁰⁶⁾.

For så vidt angår familiemedlemmer, for hvem det er absolut nødvendigt af alvorlige helbredsårsager, at EU-borgeren plejer dem, jf. artikel 3, stk. 2, litra a), findes der i øjeblikket ingen retspraksis, der specifikt omfatter sådanne familiemedlemmer. Domstolen har ikke desto mindre understreget, at dette scenario henviser til en situation med "fysisk afhængighed" ⁽¹⁰⁷⁾. Dette kræver imidlertid en samlet vurdering, som skal foretages fra sag til sag og tage hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt situation.

2.2.3.2 Situationer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra b): varige tilknytninger

Den partner, som en EU-borger har en behørigt dokumenteret varig tilknytning til, er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra b). Denne kategori omfatter både forhold mellem personer af modsat køn og af samme køn. Det kan kræves af personer, der opnår rettigheder i henhold til direktiv 2004/38/EF på baggrund af **varig tilknytning**, at de skal forevise dokumentation for denne tilknytning til EU-borgeren. Der kan fremlægges ethvert egnet bevis.

Følgende er nogle af de elementer, der kan fastslå, at der foreligger en behørigt dokumenteret faktisk varig tilknytning:

- bevis for, at de har været i et længerevarende forhold
- bevis for fælles forældremyndighed over et eller flere børn og lige deltagelse i udøvelsen af dette ansvar
- bevis for at have indgået en alvorlig langsigtet retlig eller finansiel forpligtelse sammen (f.eks. realkreditlån til køb af bolig eller dokumentation for oprettelse af en civil socialpagt)
- bevis for fælles bopæl eller husstand
- hvis partnerne ikke bor sammen, bevis for, at kontakterne er regelmæssige og hyppige.

Kravet om, at forholdet skal vare ved, skal vurderes i lyset af målet i direktiv 2004/38/EF om at bevare familiens enhed i bred forstand ⁽¹⁰⁸⁾. I de nationale bestemmelser om partnerskabers varighed kan der henvises til en minimumsperiode, der er fastsat i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som kriterium for, om et partnerskab kan betragtes som varigt. I dette tilfælde vil de nationale regler imidlertid skulle indeholde bestemmelser om, at der også tages hensyn til andre relevante aspekter (såsom dem, der er anført ovenfor).

De nationale regler kan kræve, at partnerskabet skal være eksklusivt (dvs. det er acceptabelt at kræve, at hverken EU-borgeren eller partneren må være gift eller indgå i et registreret partnerskab med en tredje person), men de nationale regler skal i givet fald tage hensyn til andre forhold.

Ved anvendelsen af denne bestemmelse bør der lægges særlig vægt på situationen for par af samme køn, som ikke kunne indgå ægteskab eller indgå registreret partnerskab, og som derfor ikke kan opnå opholdsret i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF.

⁽¹⁰³⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 70.

⁽¹⁰⁴⁾ Konvention om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige, undertegnet i Haag den 19. oktober 1996.

⁽¹⁰⁵⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 70.

⁽¹⁰⁶⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, præmis 70.

⁽¹⁰⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, præmis 23.

⁽¹⁰⁸⁾ Betragtning 6.

2.2.4 Dokumentation for familiemæssig tilknytning til EU-borgeren

Når ansøgere ansøger om et opholdsdokument eller et indrejsevisum i henhold til direktiv 2004/38/EF, har de ret til at vælge den dokumentation, hvormed de ønsker at bevise, at de er omfattet af direktiv 2004/38/EF (dvs. dokumentation for familiemæssig tilknytning, forsørgelse osv.). Medlemsstaterne kan anmode om specifikke dokumenter (f.eks. en vielsesattest som bevis for, at den pågældende er gift), men skal ikke afvise anden dokumentation. At fremlægge en vielsesattest er f.eks. ikke det eneste acceptable middel til at dokumentere familiemæssige bånd.

Familiemedlemmer, der ansøger om et opholdsdokument eller et indrejsevisum i henhold til direktiv 2004/38/EF, skal fremlægge et "dokument, der bekræfter, at der foreligger en familiemæssig tilknytning". Det betyder, at det ikke kan kræves, at dokumentet eller forholdet først registreres i den medlemsstat, hvor EU-borgeren er statsborger, eller i EU-borgerens værtsmedlemsstat. At kræve en sådan registrering vil svare til at opstille en ubehørig hindring for udøvelsen af retten til fri bevægelighed, da det sandsynligvis i væsentlig grad vil forsinke behandlingen af visse ansøgninger eller i visse tilfælde endda gøre det umuligt at behandle dem, eftersom visse medlemsstater ikke har et system til registrering af udenlandske dokumenter vedrørende familiemæssig tilknytning.

For så vidt angår efterkommere, der er mindreårige, kan hensynet til barnets tarv som fastsat i artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder navnlig begrunde en kontrol af, at den frie bevægelighed finder sted i overensstemmelse med de gældende regler om forældremyndighed. Eventuelle krav i denne henseende skal være i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten, navnlig proportionalitet og ikkeforskelsbehandling ⁽¹⁰⁹⁾.

a) Dokumenter udstedt af en EU-medlemsstat

Dokumenter, der attesterer en familiemæssig tilknytning udstedt af en medlemsstat, skal accepteres af værtsmedlemsstaten uden yderligere administrative skridt. Som nærmere forklaret i afsnit 2.2.1 — *General considerations* kan accepten af disse certifikater og af den familiemæssige tilknytning, der er omfattet af disse certifikater, med henblik på direktiv 2004/38/EF og EU-retten generelt ikke gøres betinget af, at de øvrige medlemsstater formelt anerkender dem ⁽¹¹⁰⁾.

I henhold til forordning (EU) 2016/1191 ⁽¹¹¹⁾ er visse offentlige dokumenter, der attesterer familieforholdet, såsom vielsesattester, registrerede partnerskabsattester, fødselsattester og visse notardokumenter og domme (f.eks. dem, der attesterer forældreskab eller adoption), som er udstedt af en medlemsstat, desuden undtaget fra kravet om legalisering eller apostillepåtegning. For visse dokumenter (navnlig fødselsattester, vielsesattester eller registreret partnerskab) skal den udstedende medlemsstat udstede den tilsvarende flersprogede standardformular efter anmodning fra den pågældende person. I den forbindelse bør en medlemsstat ikke kræve en bekræftet oversættelse af fødselsattester, vielsesattester eller registrerede partnerskabsattester, hvis originalen er udstedt af en anden medlemsstat og ledsages af en flersproget standardformular. Under særlige omstændigheder kan myndigheden i en medlemsstat, som det offentlige dokument forelægges for, kræve en oversættelse, hvis den mener, at oplysningerne i dokumentet ikke er tilstrækkelige til at behandle dokumentet (dette kan f.eks. ske, når et fritekstfelt i en flersproget standardformular er blevet udfyldt på et andet sprog end den modtagende myndigheds officielle sprog, og disse oplysninger er nødvendige for at behandle dokumentet). Der findes ikke en flersproget standardformular for andre typer dokumenter (f.eks. dokumenter, der fastslår adoption eller nationalitet). I dette tilfælde kan myndighederne i den modtagende medlemsstat kræve en bekræftet oversættelse af et offentligt dokument fremlagt af borgeren, men de skal acceptere en bekræftet oversættelse foretaget i en hvilken som helst medlemsstat (dvs. ikke kun en oversættelse foretaget i den modtagende medlemsstat).

⁽¹⁰⁹⁾ Jf. analogt C-454/19, ZW, ECLI:EU:C:2020:947, præmis 36, 40 og 42.

⁽¹¹⁰⁾ Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse (C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, præmis 160).

⁽¹¹¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1191 af 6. juli 2016 om fremme af den frie bevægelighed for borgere gennem en forenkling af kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 200 af 26.7.2016, s. 1).

b) Dokumenter udstedt af et tredjeland

Hvis originaldokumentet er affattet på et sprog, der ikke forstås af myndighederne i den pågældende medlemsstat, kan medlemsstaten kræve, at de relevante dokumenter oversættes. Hvis der er tvivl om dokumentets ægthed (f.eks. vedrørende den udstedende myndighed og rigtigheden af de oplysninger, der fremgår af dokumentet), kan en medlemsstat anmode om at få dokumenterne notarielt bekræftet, legaliseret eller kontrolleret (f.eks. ved hjælp af en apostillepåtegning). Der skal dog være tale om en konkret mistanke, dvs. at den vedrører et specifikt dokument fra en individuel ansøger, da det ville være uforholdsmæssigt systematisk at kræve, at al dokumentation i alle tilfælde skal kontrolleres og/eller legaliseres.

I en situation, hvor det på grundlag af en vurdering foretaget af en medlemsstat fastslås, at der på grundlag af objektive data er tilstrækkeligt solide grunde til at antage, at en bestemt type dokument (f.eks. en vielsesattest), der er udstedt af et specifikt tredjeland, er upålideligt (navnlig på grund af en høj andel af forfalskede eller svigagtigt indhentede dokumenter), kan de nationale myndigheder i en sådan medlemsstat i et konkret tilfælde kræve kontrol eller legalisering af det pågældende dokument. En sådan foranstaltning skal begrænses til de typer dokumenter fra det udstedende tredjeland, for hvilke der er indikationer, som berettiger foranstaltningen. Yderligere oplysninger om, hvordan misbrug og svig bekæmpes, findes i afsnit 16 — *Fraud and abuse (Article 35 of Directive 2004/38/EC)*.

3 Ret til udrejse og indrejse (artikel 4 og 5 i direktiv 2004/38/EF)**3.1 Ret til ud- og indrejse****3.1.1 For EU-borgere**

Uden at det berører anvendelsen af begrænsningerne i kapitel VI i direktiv 2004/38/EF, fastsætter artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, at EU-borgere har ret til at forlade en medlemsstat og indrejse i en anden medlemsstat med et gyldigt identitetskort eller pas. Der kan ikke kræves andre formaliteter.

Medlemsstaterne er derfor forpligtet til at udstede et pas eller et identitetskort til deres egne statsborgere i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

Medlemsstaterne skal anerkende et barns efternavn som fastsat og registreret i den medlemsstat, hvor barnet er født og har bopæl ⁽¹¹²⁾. Det pas eller identitetskort, der udstedes af den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, skal indeholde barnets fornavn og efternavn, således som det fremgår af den fødselsattest, der er udstedt af en medlemsstat ⁽¹¹³⁾. Dette gælder også for EU-borgere, der er børn af forældre af samme køn. For disse børn skal den medlemsstat, hvori barnet er statsborger, desuden udstede et pas eller et identitetskort uden at kræve, at en fødselsattest udstedes af den medlemsstat, hvor barnet er statsborger ⁽¹¹⁴⁾.

For at give et barn i EU mulighed for at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område sammen med hver af de to forældre har forældrene desuden ret til at få et dokument, der angiver dem som personer, der har ret til at rejse med barnet (dette dokument kan være en fødselsattest). De øvrige medlemsstater er forpligtet til at anerkende dette dokument ⁽¹¹⁵⁾.

3.1.2 Familiemedlemmer fra lande uden for EU

Tredjlandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en EU-borger, skal have et gyldigt pas. Det kan også kræves, at de skal være i besiddelse af et visum, hvis de er visumpligtige tredjlandsstatsborgere (se afsnit 3.3 — *Visa rules*). Se afsnit 3.2 — *Visa exemption for non-EU family members* vedrørende fritagelse for visumpligt.

⁽¹¹²⁾ C-353/06, Grunkin og Paul, ECLI:EU:C:2008:559, præmis 39.

⁽¹¹³⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 44.

⁽¹¹⁴⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 69.

⁽¹¹⁵⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, præmis 50.

3.1.3 Krav til rejsedokumenter

Ud over de krav, der følger af forordning (EU) 2019/1157 om EU-borgeres identitetskort og af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om EU-borgeres pas⁽¹¹⁶⁾, er det eneste krav vedrørende EU-borgeres og deres familiemedlemmers rejsedokumenter, at de skal være gyldige (artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF). Medlemsstaterne kan navnlig ikke afvise et rejsedokument, som:

- ikke har en vis fremtidig gyldighed — det er tilstrækkeligt, at rejsedokumentet er gyldigt på dagen for indrejse på området
- er et gammelt dokument uden de seneste sikkerhedselementer.

3.1.4 Udformning af identitetskort for EU-borgere

Ved forordning (EU) 2019/1157⁽¹¹⁷⁾, som finder anvendelse fra den 2. august 2021⁽¹¹⁸⁾, blev der indført minimumsstandards for sikkerhed og udformning for identitetskort, der udstedes af medlemsstaterne⁽¹¹⁹⁾. Forordning (EU) 2019/1157 indeholder også bestemmelser om gradvis udfasning af identitetskort, der ikke opfylder kravene heri. Sådanne identitetskort ophører med at være gyldige, når de udløber, eller senest den 3. august 2031 (alt efter hvilken dato der kommer først)⁽¹²⁰⁾.

3.1.5 Den praktiske vejledning for grænsevagter (Schengenvejledningen)

For de EU-medlemsstater, der anvender Schengenreglerne vedrørende de ydre grænser og de associerede Schengenlande⁽¹²¹⁾, indeholder en praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenhåndbogen)⁽¹²²⁾ fælles retningslinjer, bedste praksis og henstillinger vedrørende grænsekontrol og tager hensyn til de særlige forhold, der følger af reglerne om fri bevægelighed (se navnlig del II, afsnit I: underafsnit 2, der omhandler kontrol af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, underafsnit 6.2 om stemping af rejsedokumenter og underafsnit 8.3, der omhandler nægtelse af indrejse for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten).

3.1.6 Manglende rejsedokumenter

Hvis en EU-borger eller et familiemedlem fra et tredjeland, der ledsager eller slutter sig til EU-borgeren, ikke er i besiddelse af de nødvendige rejsedokumenter eller om nødvendigt de nødvendige visa, skal den pågældende medlemsstat, inden den afviser dem, give en sådan person enhver rimelig mulighed for at fremskaffe de nødvendige dokumenter eller få dem bragt til vedkommende inden for en rimelig frist eller på anden måde bekræfte eller bevise, at vedkommende er omfattet af retten til fri bevægelighed (artikel 5, stk. 4, i direktiv 2004/38/EF). **Under sådanne omstændigheder påhviler bevisbyrden EU-borgeren eller et familiemedlem, der er tredjelandsstatsborger, for at bevise, at personen er omfattet af direktivet.**

⁽¹¹⁶⁾ Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 af 13. december 2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (EUT L 385 af 29.12.2004, s. 1).

⁽¹¹⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 67).

⁽¹¹⁸⁾ Forordning (EU) 2019/1157 er relevant for EØS og skal integreres i EØS-aftalen (denne proces er i gang).

⁽¹¹⁹⁾ Som anført i betragtning 11 kræver forordning (EU) 2019/1157 ikke, at medlemsstaterne indfører identitetskort, hvis de ikke er omfattet af national lovgivning.

⁽¹²⁰⁾ Artikel 5, stk. 2, indeholder dog to undtagelser. Identitetskort, der ikke opfylder de i ICAO-dokument 9303, del 2, fastsatte minimumssikkerhedsstandards eller ikke indeholder et funktionelt maskinlæsbart felt, ophører med at være gyldige, når de udløber, eller senest den 3. august 2026, alt efter hvilken af disse datoer der kommer først. Identitetskort udstedt til personer på 70 år og derover den 2. august 2021, som opfylder de i ICAO-dokument 9303, del 2, fastsatte minimumssikkerhedsstandards, og som indeholder et funktionelt maskinlæsbart felt, ophører med at være gyldige, når de udløber.

⁽¹²¹⁾ Alle EU-medlemsstater undtagen Irland samt Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein.

⁽¹²²⁾ Kommissionens henstilling om en fælles "Praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenvejledning)" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder ved udøvelse af grænsekontrol af personer og om erstatning af henstilling (C(2019) 7131 final), C(2022) 7591 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2022\)7591&lang=da](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2022)7591&lang=da).

Det anbefales dog altid på det kraftigste at være i besiddelse af de krævede rejsedokumenter (pas eller ID-kort) eller visa, så EU-borgere og deres familiemedlemmer kan identificere sig, hvis det er nødvendigt (hvis de standses af politiet, går om bord på et fly osv.). Medlemsstaterne kan vedtage nationale regler, der forpligter personer, som befinder sig på deres område, til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter, og der kan pålægges sanktioner, hvis denne forpligtelse ikke opfyldes.

3.1.7 Afslag på ind- og udrejse

EU-retten giver medlemsstaterne mulighed for at forbyde EU-borgere og deres familiemedlemmer at rejse ind på og ud af deres område, hvis de udgør en risiko for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed som omhandlet i kapitel VI i direktiv 2004/38/EF, eller i tilfælde af misbrug eller svig (se afsnit 13 — *Restrictions on the right to move and reside freely on grounds of public policy, public security or public health (Articles 27, 28 and 29 of Directive 2004/38/EC)* og afsnit 16 — *Fraud and abuse (Article 35 of Directive 2004/38/EC)*).

3.2 Visumfritagelse for familiemedlemmer fra lande uden for EU

I henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF er familiemedlemmer fra lande uden for EU fritaget for visumpligt, hvis de er i besiddelse af et gyldigt opholdskort som omhandlet i artikel 10 i direktiv 2004/38/EF ⁽¹²³⁾.

a) Opholdskort med visumfritagende virkning i henhold til direktiv 2004/38/EF

Følgende opholdskort har en visumfritagende virkning i henhold til direktiv 2004/38/EF:

- Opholdskort i henhold til artikel 10, der udstedes til familiemedlemmer til EU-borgere, der er flyttet til en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere.
- Permanente opholdskort udstedt i henhold til artikel 20 i direktiv 2004/38/EF (som erstatter det femårige opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF).

At være i besiddelse af et opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 og artikel 20 i direktiv 2004/38/EF ⁽¹²⁴⁾ udgør tilstrækkelig dokumentation for, at indehaveren af dette kort er familiemedlem til en EU-borger ⁽¹²⁵⁾. Opholdskortet har visumfritagende virkning i alle medlemsstater, herunder i den medlemsstat, hvor EU-borgeren er statsborger ⁽¹²⁶⁾, og uanset om den udstedende medlemsstat eller den besøgte medlemsstat deltager i Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser (Schengenområdet) ⁽¹²⁷⁾.

Visumfritagelsen i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF omfatter familiemedlemmer, der er i besiddelse af et opholdskort eller et permanent opholdskort — både når et sådant kort er udstedt til dem af en medlemsstat, der ikke er en del af Schengenområdet, og når det er udstedt af en medlemsstat, der er en del af dette område ⁽¹²⁸⁾.

Opholdskort, der er relevante i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, fritager deres indehavere for visumpligt, uanset om kortindehaveren ledsager eller slutter sig til EU-borgeren. I modsætning til, hvad der er angivet i andre artikler i direktiv 2004/38/EF (f.eks. artikel 6 eller 7), er der i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF ingen krav om at ledsage eller slutte sig til den mobile EU-borger.

⁽¹²³⁾ Selv om Schweiz ikke anvender direktiv 2004/38/EF, indrømmer landet også visumfritagende virkning for opholdskort udstedt af medlemsstaterne, bortset fra dem, der udstedes af Bulgarien, Irland, Cypern eller Rumænien.

⁽¹²⁴⁾ Opholdskort, der udstedes til personer, der er omfattet af artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF.

⁽¹²⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, præmis 55.

⁽¹²⁶⁾ C-202/13, Sean McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, præmis 41.

⁽¹²⁷⁾ Alle medlemsstater undtagen Bulgarien, Irland, Cypern og Rumænien.

⁽¹²⁸⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, præmis 41-47.

Eksempler:

- R. er EU-borger og statsborger i medlemsstat A, og bor sammen med sin kinesiske ægtefælle, M., i medlemsstat B, som ikke er en del af Schengenområdet ⁽¹²⁹⁾. M. har et opholdskort, der er udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF af medlemsstat B. R. og M. rejser til medlemsstat C, som er en del af Schengenområdet. M. har et opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF, så han er fritaget for visumpligten i henhold til direktivet, også når han rejser til medlemsstat C, der er en del af Schengenområdet.
- T. er EU-borger og statsborger i medlemsstat B og bor sammen med sin indiske ægtefælle, S., i medlemsstat D, der er en del af Schengenområdet. S. har et opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF af medlemsstat D. S. rejser til medlemsstat E, som ikke er en del af Schengenområdet. S. har et opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF, så hun er fritaget for visumpligten i henhold til direktivet, også når hun rejser alene til medlemsstat E, som ikke er en del af Schengenområdet.
- P. er EU-borger og statsborger i medlemsstat A. Han bor sammen med sin kinesiske ægtefælle, L., i medlemsstat B, som ikke er en del af Schengenområdet. L. er indehaver af et opholdskort udstedt af medlemsstat B i henhold til artikel 20 i direktiv 2004/38/EF. L. rejser alene til medlemsstat C, som er en del af Schengenområdet, og derefter til medlemsstat E, som ikke er en del af Schengenområdet. Opholdskortet har visumfritagende virkning i medlemsstat C og i medlemsstat E, selv om L. rejser alene.
- Y. er EU-borger og statsborger i medlemsstat A, som ikke er en del af Schengenområdet. Han bor sammen med sin indiske ægtefælle, T., i medlemsstat C, som er en del af Schengenområdet. T. er indehaver af et opholdskort udstedt af medlemsstat C i henhold til artikel 20 i direktiv 2004/38/EF. Opholdskortet har visumfritagende virkning i medlemsstat A. Opholdskortet har visumfritagende virkning i medlemsstat A, selv om T. rejser alene.

Med hensyn til opholdskortenes udformning henvises til afsnit 12.2 — *Residence cards and permanent residence cards issued to non-EU family members (Articles 10 and 20 of Directive 2004/38/EC and Articles 7 and 8 of Regulation 2019/1157): format and validity period.*

Desuden gælder visumfritagelsen også for:

- (permanent) opholdskort udstedt til "Zhu og Chen-forældre" (se afsnit 2.2.2.5 — *Primary carers of minor EU citizens*)
- (permanente) opholdskort udstedt til familiemedlemmer til EU-borgere, der er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere (se afsnit 18 — *Right of residence of the family members of returning nationals*)
- (permanente) opholdskort udstedt til familiemedlemmer til personer med dobbelt statsborgerskab, hvor direktiv 2004/38/EF finder tilsvarende anvendelse på sådanne familiemedlemmer (se afsnit 2.1.4 — *Dual nationals*).

Som nærmere forklaret i afsnit 12.2 — *Residence cards and permanent residence cards issued to non-EU family members (Articles 10 and 20 of Directive 2004/38/EC and Articles 7 and 8 of Regulation 2019/1157): format and validity period* bør disse tre kategorier af familiemedlemmer fra lande uden for EU også få udstedt et (permanent) opholdskort i henhold til direktiv 2004/38/EF, da sidstnævnte finder tilsvarende anvendelse på dem.

b) **Opholdsdokumenter, der ikke har visumfritagende virkning i henhold til direktiv 2004/38/EF**

Alle andre opholdsdokumenter, der udstedes til familiemedlemmer til EU-borgere fritager ikke indehaveren for visumpligten i medfør af direktiv 2004/38/EF.

⁽¹²⁹⁾ I disse eksempler henviser dette til medlemsstater, der ikke er en del af Schengenområdet, dvs. Bulgarien, Irland, Cypern og Rumænien.

Det skal bemærkes, at opholdsdokumenter udstedt i henhold til national lovgivning i en rent intern situation (familiesammenføring med statsborgere i den udstedende medlemsstat, som ikke har udøvet retten til fri bevægelighed) ikke vedrører personer, der er omfattet af reglerne om fri bevægelighed. Medlemsstaterne skal derfor udstede disse opholdsdokumenter i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002 ⁽¹³⁰⁾. Hvis opholdstilladelsen udstedes af en medlemsstat, der er en del af Schengenområdet, har opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002, visumfritagende virkning for de medlemsstater, der er en del af Schengenområdet.

Opholdsdokumenter, der ikke er udstedt i henhold til direktiv 2004/38/EF, kan dog fritage indehaveren for visumpligten i henhold til Schengenreglerne ⁽¹³¹⁾. Yderligere oplysninger herom findes i den praktiske vejledning for grænsevagter (Schengenvejledningen).

Eksempel:

Medlemsstat A er en del af Schengenområdet. En EU-borger fra medlemsstat A bor sammen med sin ægtefælle fra et tredjeland i medlemsstat A. De rejser til en anden medlemsstat, som også er en del af Schengenområdet. Da ægtefællen fra et tredjeland er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt i henhold til national lovgivning af en medlemsstat, der er en del af Schengenområdet, er der ikke behov for et indrejsevisum i henhold til Schengenreglerne.

3.3 Visumregler

Som fastsat i artikel 5, stk. 2, kan medlemsstaterne kræve, at familiemedlemmer fra lande uden for EU, der flytter med eller slutter sig til en EU-borger, der er omfattet af direktiv 2004/38/EF, skal have et indrejsevisum i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/1806 ⁽¹³²⁾ eller, for Irlands vedkommende, i overensstemmelse med national ret. Sådanne familiemedlemmer **har ret til indrejse** på medlemsstatens område og **til at få udstedt et indrejsevisum** ⁽¹³³⁾. Dette adskiller dem fra andre tredjelandstatsborgere, som ikke har en sådan ret.

Retten til at få et visum gælder uanset rejsens formål — forudsat at et familiemedlem fra et tredjeland ledsager eller slutter sig til EU-borgeren (f.eks. for at bosætte sig eller med henblik på turisme i værtsmedlemsstaten).

I henhold til artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne **bistå disse personer** med henblik på at opnå det nødvendige visum, som skal udstedes **gratis, så hurtigt som muligt og efter en hasteprocedure**.

Direktiv 2004/38/EF fastsætter imidlertid ikke andre regler for de procedurer, der vedrører udstedelse af visa.

For de medlemsstater, der anvender Schengenreglerne fuldt ud på den fælles visumpolitik ⁽¹³⁴⁾, blev der ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse i henhold til visumkodeksen vedtaget en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa ⁽¹³⁵⁾. Et helt afsnit i håndbogen (del III) omhandler de specifikke regler for behandling af visumansøgninger fra familiemedlemmer til EU-borgere og tager hensyn til de særlige forhold, der følger af EU-retten om fri bevægelighed. Visumkodeksen og håndbogen finder ikke anvendelse på Irland, Bulgarien, Cypern og Rumænien, men de fleste af de operationelle instrukser i del III i visumhåndbogen er også relevante for disse EU-medlemsstater.

⁽¹³⁰⁾ Forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere (EFT L 157 af 15.6.2002, s. 1).

⁽¹³¹⁾ Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

⁽¹³²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 39).

⁽¹³³⁾ Sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, ECLI:EU:C:2006:74, præmis 42.

⁽¹³⁴⁾ Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland og Sverige.

⁽¹³⁵⁾ Bilag til Kommissionens gennemførelsesafgørelse om ændring af Kommissionens afgørelse C(2010) 1620 final for så vidt angår erstatning af håndbogen om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa (visumhåndbog I) (C (2020) 395 final). https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-06/visa_code_handbook_consolidated_en.pdf.

Behandlingstiden for visumansøgninger fra familiemedlemmer fra lande uden for EU på over 15 dage bør være "undtagelsesvis og behørigt begrundet", og forsinkelser på mere end 4 uger er ikke rimelige.

Medlemsstaternes myndigheder skal vejlede familiemedlemmerne om, hvilken type visum de skal ansøge om (dvs. visum til kortvarigt ophold), og de kan ikke kræve, at de ansøger om visum til længerevarende ophold, opholdsvisum eller familievisum.

Medlemsstaterne kan oprette servicenumre eller benytte en ekstern virksomheds tjenester til at aftale et møde, men de skal også give familiemedlemmer fra lande uden for EU mulighed for at henvende sig direkte til konsulatet.

Familiemedlemmer fra lande uden for EU bør kunne indgå aftaler med de eksterne tjenesteydere eller konsulater så hurtigt som muligt for at sikre, at de reelt kan drage fordel af en fremskyndet procedure.

Hvis familiemedlemmer beslutter ikke at gøre brug af deres ret til at indgive deres ansøgning direkte på konsulatet, men at benytte sig af en ekstern virksomheds tjenester eller ekstra tjenester, kan de blive bedt om at betale for disse tjenesteydelser (men ikke selve gebyret for visummet). Hvis deres ansøgning derimod indgives direkte til konsulatet, bør visumansøgningen behandles uden omkostninger.

Da retten til at få udstedt et indrejsevisum er afledt af den familiemæssige tilknytning til EU-borgeren, kan medlemsstaterne kun kræve **fremvisning af et gyldigt pas og af dokumenter, der er relevante for at bevise, at:**

- a) der findes en EU-borger, hvorfra visumansøgeren kan aflede rettigheder

Der kan føres bevis herfor ved at fremlægge dokumentation vedrørende EU-borgerens identitet og nationalitet (f.eks. et gyldigt identitetskort eller pas).

- b) visumansøgeren er familiemedlem til en EU-borger

Der kan føres bevis herfor ved at fremlægge dokumentation for deres familiemæssige tilknytning (f.eks. vielsesattest, fødselsattest osv.) og, hvis det er relevant, bevis for opfyldelse af de øvrige betingelser i artikel 2, stk. 2, eller artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF (f.eks. bevis for, at den pågældende er forsørgelsesberettiget, for tilhørsforhold til husstanden, for alvorlige helbredsproblemer, for partnerskabers varighed osv.).

- c) visumansøgeren vil ledsage eller tilslutte sig en EU-borger i værtsmedlemsstaten.

Der kan ikke kræves yderligere dokumenter såsom dokumentation for indkvartering, tilstrækkelige midler, indbydelse, returbillet eller rejsesygeforsikring.

Med hensyn til afslag på visum finder de relevante gældende proceduremæssige garantier, der er forklaret i afsnit 15 — *Procedural safeguards* (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC), anvendelse.

4 Ret til ophold i op til 3 måneder (artikel 6 i direktiv 2004/38/EF)

I henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38/EF har EU-borgere ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i op til 3 måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Familiemedlemmer fra lande uden for EU, der ledsager eller slutter sig til EU-borgeren, skal kun være i besiddelse af et gyldigt pas.

I de første 3 måneder finder artikel 6 i direktiv 2004/38/EF anvendelse på alle EU-borgere og deres familiemedlemmer, uanset med hvilken hensigt de rejser ind i værtsmedlemsstaten (f.eks. turisme, jobsøgning eller ansøgning om ophold i værtsmedlemsstaten), og der kan ikke stilles andre krav om ophold end at være i besiddelse af et gyldigt identitetsbevis ⁽¹³⁶⁾.

EU-borgere og deres familiemedlemmer kan ikke forpligtes til at forlade en medlemsstat i en minimumsperiode (f.eks. 3 måneder) for at kunne påberåbe sig en ny opholdsret på den pågældende medlemsstats område i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38/EF ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 28, 35 og 36.

⁽¹³⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 89.

Der kan ikke foretages systematisk kontrol af overholdelsen af artikel 6 i direktiv 2004/38/EF. En person, der påberåber sig en opholdsret i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38/EF, nyder i princippet godt af den antagelse, at dette ophold er omfattet af artikel 6. Personen kan kun anmodes om at fremlægge dokumentation for, at den pågældende befinder sig i en situation, der er omfattet af artikel 6, hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt personen faktisk ikke er omfattet af artikel 6 ⁽¹³⁸⁾ (hvilket kan være tilfældet, hvis personen kommer i kontakt med de nationale myndigheder flere gange i løbet af en periode på mere end 3 på hinanden følgende måneder).

Vurderingen af opholdets varighed (enten 3 måneder eller længere) kræver en individuel undersøgelse. Dette bør baseres på objektive forhold og skal også tage hensyn til den pågældende persons hensigt og relevante beviser.

Hvis en EU-borger eller dennes familiemedlemmer, der ikke tredjelandstatsborgere, var omfattet af **en afgørelse om udsendelse** truffet af en medlemsstat i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, fordi de ikke længere havde ret til ophold i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38/EF, kan de kun gøre krav på en ny opholdsret på dette område i henhold til artikel 6 i nævnte direktiv på særlige betingelser (yderligere oplysninger findes i afsnit 14 — *Restrictions on grounds other than public policy, public security or public health (Article 15 of Directive 2004/38/EC)*).

5 Ret til ophold i mere end 3 måneder for EU-borgere og administrative formaliteter (artikel 7, 8, 14 og 22 i direktiv 2004/38/EF)

I henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF har EU-borgere ret til ophold i værtsmedlemsstaten i mere end 3 måneder, hvis de:

- a) er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten (artikel 7, stk. 1, litra a))
- b) råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten (artikel 7, stk. 1, litra b))
- c) følger en uddannelse i værtsmedlemsstaten og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten (artikel 7, stk. 1, litra c)), eller
- d) er familiemedlemmer, der slutter sig til eller ledsager en EU-borger, der opfylder en af ovennævnte betingelser (artikel 7, stk. 2).

I henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF kan værtsmedlemsstaten kræve, at en EU-borger lader sig registrere hos de relevante myndigheder i forbindelse med ophold af mere end tre måneders varighed. De medlemsstater, der ikke har gennemført denne forpligtelse, er ikke forpligtet til at udstede registreringsbeviser til EU-borgere. I disse medlemsstater kan mobile EU-borgere, der er omfattet af direktiv 2004/38/EF, dokumentere deres status som personer, der er omfattet af direktiv 2004/38/EF, på enhver relevant måde.

Opholdsretten og kontinuiteten i det lovlige ophold berøres ikke, når den bestemmelse i direktiv 2004/38/EF, som retten er baseret på, ændres. Det er også muligt at overholde forskellige bestemmelser om opholdsret på samme tid og dermed have flere statusser (f.eks. en studerende, der samtidig er arbejdstager) ⁽¹³⁹⁾. En ændring af status kræver ikke udstedelse af et nyt opholdsdokument og skal heller ikke indberettes til de nationale myndigheder.

Medlemsstaterne kan fremme integrationen af EU-borgere og familiemedlemmer fra lande uden for EU ved at tilbyde sprogkurser og andre målrettede kurser på et frivilligt grundlag ⁽¹⁴⁰⁾. Det har ikke nogen konsekvenser at nægte at deltage i dem.

5.1 Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende

5.1.1 Definition af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende

Hverken primær eller afledt EU-ret indeholder en definition af begrebet "arbejdstager" eller "selvstændig erhvervsdrivende".

⁽¹³⁸⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 100.

⁽¹³⁹⁾ C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97.

⁽¹⁴⁰⁾ Se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om flersprogethed: et aktiv for Europa og en fælles forpligtelse (COM(2008) 566 final).

Ifølge Domstolens praksis har begrebet "arbejdstager" med henblik på den frie bevægelighed inden for EU en specifik betydning ⁽¹⁴¹⁾ og skal fortolkes bredt ⁽¹⁴²⁾. Det er ikke muligt at anvende mere restriktive definitioner i national ret (f.eks. definitionen af "arbejdstager" i den arbejdsretlige lovgivning i medlemslandene).

Domstolen har defineret en "arbejdstager" som en person, der udfører et reelt og effektivt arbejde, for hvilket den pågældende aflønnes, efter en anden persons anvisninger, med undtagelse af beskæftigelse af så ringe omfang, at det kan betragtes som et rent marginalt supplement ⁽¹⁴³⁾. Det væsentligste kendetegn ved et arbejdsforhold er, at:

- en person udfører tjenesteydelser i et bestemt tidsrum ⁽¹⁴⁴⁾
- for en anden person og efter dennes anvisninger ⁽¹⁴⁵⁾
- mod vederlag (naturalydelse betragtes også som vederlag) ⁽¹⁴⁶⁾.

Yderligere oplysninger findes i Kommissionens meddelelse fra 2010 "Bekræftelse af arbejdstagernes fri bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling" ⁽¹⁴⁷⁾. Betingelsen om et underordningsforhold adskiller "arbejdstagere" fra "selvstændige erhvervsdrivende". Arbejde i et underordningsforhold er kendetegnet ved, at arbejdsgiveren bestemmer valget af aktivitet, aflønning og arbejdsvilkår ⁽¹⁴⁸⁾.

Selv om der for selvstændige kan kræves dokumentation for selvstændig virksomhed, kan dette ikke begrunde overdrevne beviskrav. På samme måde må nationale krav ikke skabe situationer, hvor registrering med henblik på udøvelse af selvstændig erhvervsaktivitet er en forudsætning for at opnå et opholdsbevis, og hvor besiddelse af et bevis for registrering i bopælslandet samtidig er en forudsætning for at kunne påbegynde selvstændig erhvervsaktivitet.

5.1.2 Bevarelse af status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende

Artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF fastsætter, at EU-borgere bevarer deres status som arbejdstager/selvstændig erhvervsdrivende i visse situationer, selv om de ikke længere er beskæftiget (og derfor er berettiget til ligebehandling, se afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*). I overensstemmelse med Domstolens retspraksis ⁽¹⁴⁹⁾ er listen over omstændigheder i artikel 7, stk. 3, under hvilke status som arbejdstager/selvstændig erhvervsdrivende kan bevares, ikke udtømmende.

For at bevare status som arbejdstager i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b) og c), skal arbejdstagere eller selvstændige, der er ophørt med at arbejde, lade sig registrere som jobsøgende på de relevante arbejdsformidlingskontorer ⁽¹⁵⁰⁾. Værtsmedlemsstaten kan også stille andre krav til jobsøgende, forudsat at disse krav også pålægges dens egne statsborgere, såsom betingelsen om at være til rådighed for arbejdsformidlingen og dens tjenester (f.eks. rådgivning, profilering, uddannelse, udsendelse af ansøgninger efter oplysninger om ledige job, deltagelse i samtaler, overholdelse af bestemmelserne i en jobintegrationsaftale, hvis det er relevant, osv.).

⁽¹⁴¹⁾ F.eks. sag 66/85, Lawrie-Blum, ECLI:EU:C:1986:284.

⁽¹⁴²⁾ 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223.

⁽¹⁴³⁾ C-138/02, Planzer, ECLI:EU:C:2004:172, præmis 26, C-456/02, Trojani, ECLI:EU:C:2004:488, præmis 15, eller C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97, præmis 40-42.

⁽¹⁴⁴⁾ Se f.eks. sag 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226, 171/88, Rinner-Kühn, ECLI:EU:C:1989:328, C-1/97, Birden, ECLI:EU:C:1998:568, og 102/88, Ruzius-Wilbrink, ECLI:EU:C:1989:639.

⁽¹⁴⁵⁾ 152/73, Sotgiu, ECLI:EU:C:1974:13, 196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475, 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226 og C-151/04, Nadin, ECLI:EU:C:2005:775.

⁽¹⁴⁶⁾ Se f.eks. 196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475, 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226, C-27/91, Hostellerie Le Manoir, ECLI:EU:C:1991:441 og C-270/13, Haralambidis, ECLI:EU:C:2014:2185.

⁽¹⁴⁷⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Bekræftelse af arbejdstagernes frie bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling", 13. juli 2010 (COM(2010) 373 final), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:DA:PDF>.

⁽¹⁴⁸⁾ C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616.

⁽¹⁴⁹⁾ C-507/12, Saint Prix, ECLI:EU:C:2014:2007, præmis 38, C-544/18, Daknėvičiūtė, ECLI:EU:C:2019:761, præmis 28.

⁽¹⁵⁰⁾ C-483/17, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309, præmis 54.

EU-borgere, der ikke længere har status som arbejdstagere, kan fortsætte med at søge arbejde, men kan blive bedt om at fremlægge dokumentation for, "at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat" ⁽¹⁵¹⁾. Værtsmedlemsstaten kan nægte dem social bistand i henhold til direktivets artikel 24, stk. 2 ⁽¹⁵²⁾ (se også afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*).

5.1.3 EU-borgere, der arbejder for internationale organisationer eller har diplomatisk/konsulær status

Det er fast retspraksis ⁽¹⁵³⁾, at EU-borgere, der arbejder i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, for en international organisation er omfattet af EU-traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, og at de ikke kan fratages deres rettigheder i henhold til EU's lovgivning om arbejdskraftens frie bevægelighed, blot fordi de arbejder for en international organisation.

Dette er tilfældet, uanset om:

- de også er omfattet af en værtsaftale mellem deres organisation og værtsmedlemsstaten (som kan fritage dem for indvandringskontrol)
- de måtte være i besiddelse af et særligt opholdsdokument, der er udstedt i henhold til en sådan værtsaftale, eller
- de er ankommet til værtsmedlemsstaten for at arbejde i denne internationale organisation (og således ikke har haft ophold før påbegyndelsen af deres ansættelse).

Det samme gælder for EU-borgere, der har status som diplomatiske eller konsulære repræsentanter i en medlemsstat i henhold til Wienerkonventionerne ⁽¹⁵⁴⁾.

5.2 Studerende og ikke-erhvervsaktive EU-borgere

Studerende og ikke-erhvervsaktive EU-borgere skal råde over **tilstrækkelige midler** til sig selv og deres familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. De skal også være omfattet af en **sygeforsikring**, der dækker samtlige risici for dem selv og deres familiemedlemmer ⁽¹⁵⁵⁾.

Direktiv 2004/38/EF er ikke til hinder for, at en EU-borger har "opholdsret" i den medlemsstat, hvor vedkommende arbejder, eller hvor vedkommende er selvstændig erhvervsdrivende, og samtidig i en anden medlemsstat, hvor EU-borgeren tilbringer tid (f.eks. weekender og ferier), hvis de relevante betingelser er opfyldt. I den medlemsstat, hvor en EU-borger har bopæl som studerende eller ikke-erhvervsaktiv person, kan denne EU-borger således opnå eller bevare en "opholdsret", hvis betingelserne for tilstrækkelige midler og sygeforsikring, der dækker samtlige risici, er opfyldt, og i givet fald hvis EU-borgeren er indskrevet som studerende.

Eksempel:

P. er statsborger i medlemsstat A. Hun arbejder i medlemsstat B, hvor hun normalt opholder sig i arbejdsugen. Hun tilbringer imidlertid hver weekend og forskellige måneder om året i medlemsstat C, hvor hun ejer et hus i nærheden af stranden. Hun har ret til at opholde sig i medlemsstat B som arbejdstager, men hun har også ret til at opholde sig i medlemsstat C.

5.2.1 Tilstrækkelige midler

Begrebet "**tilstrækkelige midler**" skal fortolkes i lyset af formålet med direktiv 2004/38/EF, som er at fremme fri bevægelighed, så længe de personer, der har opholdsret, ikke udgør en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

⁽¹⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 52 og 56.

⁽¹⁵²⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597 præmis 58.

⁽¹⁵³⁾ Jf. f.eks. C-233/12, Gardella, ECLI:EU:C:2013:449.

⁽¹⁵⁴⁾ Jf. sag C-392/05, Alevizos, ECLI:EU:C:2007:251.

⁽¹⁵⁵⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 55 og C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 63.

Det første skridt til at vurdere, om der er tale om tilstrækkelige midler, bør være, om EU-borgeren (og familiemedlemmer, hvis opholdsret afhænger af EU-borgeren) lever op til de nationale kriterier for at blive tildelt en **grundlæggende social bistandsydelse**.

EU-borgere har tilstrækkelige midler, når størrelsen svarer til eller overstiger det niveau, under hvilket der ydes et minsteeksistensbeløb i værtsmedlemsstaten. Når dette kriterium ikke kan anvendes, bør der tages hensyn til den laveste sociale pension.

Ifølge artikel 8, stk. 4, er det forbudt for medlemsstaterne enten direkte eller indirekte at fastsætte et fast beløb, der betragtes som "tilstrækkelige midler". Hermed kan de automatisk nægte opholdsret, hvis beløbet er lavere. Medlemsstaternes myndigheder skal tage hensyn til den pågældendes personlige forhold.

Medlemsstaterne kan nægte at yde sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive EU-borgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed og ikke har tilstrækkelige midler til at gøre krav på en opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38/EF ⁽¹⁵⁶⁾. Ved vurderingen af, om kravet om tilstrækkelige midler i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), er opfyldt, skal der derfor "foretages en konkret undersøgelse af den enkelte berørtes økonomiske situation, **uden at der herved tages hensyn til de sociale ydelser, som der er blevet ansøgt om**" ⁽¹⁵⁷⁾. Artikel 7, stk. 1, litra b), har nemlig til formål at forhindre **ikke-erhvervsaktive EU-borgere "i at anvende værtsmedlemsstatens velfærdssystem til at finansiere deres underhold"** ⁽¹⁵⁸⁾.

I Brey-sagen blev det fastslået, at det forhold, at en økonomisk ikke-erhvervsaktiv EU-borger er berettiget til social bistand, "kunne udgøre et indicium for", at personen ikke har tilstrækkelige midler til at undgå at blive en urimelig byrde for værtslandets sociale system i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b) ⁽¹⁵⁹⁾.

Nationale myndigheder kan om nødvendigt kontrollere, at midlerne findes, at de er lovlige ⁽¹⁶⁰⁾, hvor store de er, og at de er tilgængelige. Denne kontrol kan foretages, når EU-borgere ansøger om registrering af deres ophold, eller når deres familiemedlemmer ansøger om opholdstilladelse.

Efter udstedelsen af opholdsdokumentet skal denne kontrol, jf. artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, ikke foretages systematisk, men kun i særlige tilfælde, hvor der er begrundet tvivl om, hvorvidt EU-borgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelsen om tilstrækkelige midler.

Domstolen har bekræftet, at artikel 14, stk. 2, også finder anvendelse i forbindelse med tildeling af sociale ydelser ⁽¹⁶¹⁾. Domstolen fandt, at det var i overensstemmelse med denne bestemmelse at indføre et system, hvor ansøgeren for hver af de omhandlede sociale ydelser på ansøgningsskemaet skulle angive en række oplysninger, hvoraf det fremgik, om der forelå eller ikke forelå en opholdsret, idet disse oplysninger efterfølgende blev kontrolleret af de myndigheder, der var ansvarlige for tildelingen af den pågældende ydelse, og det var kun i særlige tilfælde, at ansøgerne skulle bevise, at de rent faktisk havde ret til ophold, således som de havde erklæret ⁽¹⁶²⁾.

Domstolen har præciseret, at betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF skal fortolkes snævert ⁽¹⁶³⁾ under overholdelse af de grænser, der er fastsat i EU-retten og proportionalitetsprincippet ⁽¹⁶⁴⁾, og uden at bringe den praktiske virkning af direktiv 2004/38/EF i fare ⁽¹⁶⁵⁾. Desuden indebærer den omstændighed, at det i præamblen til direktiv 2004/38/EF er fastsat, at personer, der har ret til ophold, ikke må blive en "urimelig" byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser, en vis grad af økonomisk solidaritet, navnlig hvis de vanskeligheder, som en person, der er omfattet af opholdsretten, støder på, er midlertidige ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 78, Se også afsnit 11.1 - *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*.

⁽¹⁵⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, præmis 80 og C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 79.

⁽¹⁵⁸⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, præmis 76.

⁽¹⁵⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 63.

⁽¹⁶⁰⁾ Jf. dog C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, præmis 42.

⁽¹⁶¹⁾ C-308/14, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, ECLI:EU:C:2016:436, præmis 81 og 82.

⁽¹⁶²⁾ C-308/14, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, ECLI:EU:C:2016:436, præmis 83 og 84.

⁽¹⁶³⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 70.

⁽¹⁶⁴⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 70, og C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, præmis 35.

⁽¹⁶⁵⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 71.

⁽¹⁶⁶⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, præmis 44.

I lyset heraf bør der tages behørigt hensyn til, at en EU-borgers situation kan ændre sig over tid, og at denne kan erhverve nye indtægtskilder. F.eks. kan EU-borgere, der ikke er økonomisk aktive i begyndelsen af deres ophold, finde beskæftigelse senere.

Desuden kan der ikke sættes grænser for, hvilke typer af beviser for tilstrækkelige midler der kan fremlægges ⁽¹⁶⁷⁾. Medlemsstaterne kan derfor ikke fastslå, at visse specifikke typer dokumenter er det eneste acceptable bevis for tilstrækkelige midler, hvilket forhindrer EU-borgere i at bevise deres ressourcer på anden vis.

Med hensyn til midlernes form og oprindelse behøver der ikke være tale om midler, der regelmæssigt kommer til udbetaling. Det kan dreje sig om opsparet kapital.

Domstolen har desuden præciseret, at udtrykket "råder" over tilstrækkelige midler i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF "skal fortolkes således, at det er tilstrækkeligt, at unionsborgerne har sådanne midler til rådighed" ⁽¹⁶⁸⁾. EU-borgerne er ikke forpligtet til at bevise, at de selv råder over tilstrækkelige midler, da "EU-retten ikke [indebærer] noget som helst krav" med hensyn til, **hvor** midlerne kommer fra ⁽¹⁶⁹⁾. Midler fra tredjemand skal således accepteres ⁽¹⁷⁰⁾.

Domstolen fandt endvidere, at kravet om tilstrækkelige midler kunne opfyldes ved hjælp af midler hidrørende fra arbejde, som EU-borgerens forælder havde udført efter udløbet af opholdskortet, i en situation, hvor der blev betalt skat og bidrag til sociale sikringsordninger af denne indkomst, og hvor disse midler havde gjort det muligt for EU-borgeren at forsørge sig selv og familiemedlemmerne i 10 år uden at skulle gøre brug af værtsmedlemsstatens sociale system ⁽¹⁷¹⁾.

Eksempler på dokumentation for midler:

- kontoudtog eller bankbreve, der dokumenterer midler. Værtslandet kan ikke nægte at tage bankdokumenter i betragtning, fordi de stammer fra en anden medlemsstat, og de nationale myndigheder kan heller ikke kræve, at EU-borgeren skal åbne en bankkonto i værtslandet og deponere penge der
- pensionsattester
- dokumentation for indtægter fra udlejning af fast ejendom
- dokumentation for investeringsindkomst
- dokumentation for indkomst eller midler fra EU-borgerens familiemedlemmer (f.eks. ægtefælle, partner, forælder, omsorgsperson ...)
- dokumentation for indkomst fra en økonomisk virksomhed, uanset hvor den udøves
- dokumentation for aktiver modtaget ved arv.

⁽¹⁶⁷⁾ C-424/98, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:2000:287, præmis 37.

⁽¹⁶⁸⁾ C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis.

⁽¹⁶⁹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, præmis 30, jf. også C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, præmis 74, C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, præmis 48, og C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645, præmis 27.

⁽¹⁷⁰⁾ Se f.eks. C-408/03, Kommissionen mod Belgien, ECLI:EU:C:2006:192, præmis 40 ff., C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, C-200/02, Zhu og Chen, ECLI:EU:C:2004:639, C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645 og C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675.

⁽¹⁷¹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.

Hvis en national myndighed nægter/ophæver en opholdsret eller i givet fald træffer en udsendelsesafgørelse med den begrundelse, at EU-borgeren ikke opfylder kravet om tilstrækkelige midler, **kræves der en grundig proportionalitetsvurdering og en individuel vurdering** ⁽¹⁷²⁾. Desuden bør der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret om grundlæggende rettigheder. Navnlig bør betydningen af den frie bevægelighed som en grundlæggende rettighed, der er sikret ved artikel 45 i chartret om grundlæggende rettigheder, tages i betragtning ved undersøgelsen af, om foranstaltningen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, herunder at foranstaltningen skal være hensigtsmæssig og nødvendig for at nå det tilsigtede mål ⁽¹⁷³⁾.

Under alle omstændigheder bestemmer artikel 14, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF, at "unionsborgernes og deres familiemedlemmers **benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre** foranstaltninger til **udsendelse** af de pågældende personer".

Med henblik på at foretage vurderingen kan medlemsstaterne for eksempel udvikle et pointsystem som indikator. Betragtning 16 i direktiv 2004/38/EF indeholder **tre kriterier** til dette formål:

1) **Varighed**

Hvor længe er der ydet støtte?

Fremtidsudsigter: Er det sandsynligt, at EU-borgeren snart vil ophøre med at bruge sikkerhedsnettet?

Hvor længe har opholdet i værtsmedlemsstaten varet?

2) **Personlig situation**

Hvor stor er EU-borgerens og hans eller hendes familiemedlemmers tilknytning til værtsmedlemsstatens samfund?

Skal der tages hensyn til alder, helbred og familiemæssig og økonomisk situation?

3) **Beløb**

Hvor stort er det samlede støttebeløb?

Har EU-borgeren tidligere været stærkt afhængig af social bistand?

Har EU-borgeren tidligere bidraget til at finansiere den sociale bistand i værtsmedlemsstaten?

Så længe personer, der har opholdsret, ikke bliver en **urimelig byrde** for værtsmedlemsstatens sociale system, kan de ikke udsendes af denne grund ⁽¹⁷⁴⁾.

Modtagelse af social bistand kan anses for at være relevant for vurderingen af, hvorvidt den pågældende person er en byrde for det sociale system.

I henhold til artikel 14, stk. 4, i direktiv 2004/38/EF kan der **under ingen omstændigheder** træffes udsendelsesforanstaltninger over for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer (medmindre de er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed). Det samme gælder for arbejdssøgende, der er rejst ind i værtsmedlemsstaten for at søge beskæftigelse, og for dem, der ophørte med at arbejde og ikke længere bevarer deres status som arbejdstager, så længe de kan dokumentere, "at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat" ⁽¹⁷⁵⁾ (se afsnit 6 — *Right of residence of jobseekers (Article 14(4)(b) of Directive 2004/38/EC)*).

⁽¹⁷²⁾ Med henblik på adgang til sociale ydelser i forbindelse med vurderingen af den byrde, som en ansøgning om social bistand kan medføre, har Domstolen imidlertid anerkendt, at "den bistand, der gives til **en enkelt ansøger**, vanskeligt kan anses for at udgøre en **urimelig byrde** for en medlemsstat [...] idet denne byrde nødvendigvis først opstår for den pågældende medlemsstat, når **samtlige** de personlige ansøgninger, som er indgivet til medlemsstaten, lægges sammen (se C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 62 og C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, præmis 50).

⁽¹⁷³⁾ I overensstemmelse med artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁽¹⁷⁴⁾ Artikel 14, stk. 3, og betragtning 16.

⁽¹⁷⁵⁾ Jf. artikel 14, stk. 4, litra b), jf. også C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, præmis 22, C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, præmis 69, og C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 33.

Vedrørende forholdet mellem besiddelse af tilstrækkelige midler og ligebehandling i henhold til artikel 24, se afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

5.2.2 Sygeforsikring, der dækker samtlige risici

Ikke-erhvervsaktive EU-borgere (herunder studerende) og deres familiemedlemmer skal være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten ⁽¹⁷⁶⁾.

Dette krav er opfyldt, både når EU-borgeren er omfattet af en sygeforsikring, der dækker hans eller hendes familiemedlemmer, og i omvendt tilfælde, hvor familiemedlemmet har en sådan forsikring, der dækker EU-borgeren ⁽¹⁷⁷⁾.

Enhver privat eller offentlig forsikring, der er oprettet i en værtsmedlemsstat eller et andet sted, kan i princippet accepteres, så længe den giver **fuld dækning** og ikke er til byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten. Samtidig med at medlemsstaterne beskytter deres offentlige finanser ved vurderingen af sygeforsikringens dækningsgrad, skal de overholde de begrænsninger, der følger af EU-retten og i henhold til proportionalitetsprincippet ⁽¹⁷⁸⁾.

Pensionister opfylder betingelserne om sygeforsikring, der dækker samtlige risici, hvis de har ret til lægebehandling via den medlemsstat, der udbetaler deres pension ⁽¹⁷⁹⁾. Navnlig har pensionister, der er i besiddelse af et personbåret S1-dokument (**PD S1**), ret til adgang til sundhedsydelser i bopælsmedlemsstaten og opfylder betingelsen om en sygeforsikring, der dækker samtlige risici ⁽¹⁸⁰⁾.

Når den pågældende EU-borger ikke flytter sin bopæl som omhandlet i forordning (EF) nr. 883/2004 til værtsmedlemsstaten og har til hensigt at vende tilbage (f.eks. studier eller udstationering til en anden medlemsstat), dokumenterer det europæiske sygesikringskort (EU-sygesikringskortet), der er udstedt af oprindelsesmedlemsstaten, en sådan omfattende dækning (se afsnit 11.4 — *Entitlement to equal access to healthcare: content and conditions*), og vedrørende begrebet ophold som omhandlet i forordning (EF) nr. 883/2004, afsnit 11.3 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*).

Det europæiske sygesikringskort, der er udstedt af oprindelsesmedlemsstaten, kan imidlertid ikke anvendes af ikke-erhvervsaktive EU-borgere (i andre situationer end dem, der er nævnt ovenfor) til at bevise, at de har en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, hvis de opfylder følgende to kumulative betingelser:

- De udøver deres ret til ophold i værtsmedlemsstaten i en periode på mere end 3 måneder i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF, og forud for at de opnår tidsubegrænset ophold.
- De flytter deres bopæl til værtsmedlemsstaten som omhandlet i forordning (EF) nr. 883/2004 (som forklaret i afsnit 11.3 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*) og er derfor ikke længere omfattet af den sociale sikringsordning i deres oprindelsesmedlemsstat.

EU-borgere i sidstnævnte situation har imidlertid ret til at blive tilknyttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning på grundlag af forordning (EF) nr. 883/2004 ⁽¹⁸¹⁾.

Under sådanne omstændigheder kan værtsmedlemsstaten dog bestemme, at adgangen til dette system ikke er gratis, indtil EU-borgeren har opnået ret til tidsubegrænset ophold, for at forhindre, at ikke-erhvervsaktive EU-borgere bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 55 og C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 63.

⁽¹⁷⁷⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 67.

⁽¹⁷⁸⁾ Sag C-413/99, Baumbast, ECLI:EU:C:2002:493, præmis 89-94.

⁽¹⁷⁹⁾ Pensionister, der er dækket af en privat forsikring, der er en del af en lovbestemt forsikringsordning, og som er certificeret af forsikringsselskabet, opfylder også denne betingelse, når en sådan forsikring er en del af medlemsstatens generelle sundhedspolice for dens borgere eller specifikke grupper af borgere.

⁽¹⁸⁰⁾ Artikel 17, 23, 24 og 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1).

⁽¹⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 50 og 51.

⁽¹⁸²⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 58.

Værtsmedlemsstaten kan derfor under overholdelse af proportionalitetsprincippet underlægge tilknytningen af en økonomisk ikke-erhvervsaktiv EU-borger til sit offentlige sygesikringssystem betingelser, der skal sikre, at EU-borgeren ikke bliver en urimelig byrde for de offentlige finanser. Disse betingelser kan omfatte, at EU-borgeren indgår eller opretholder en fuldt dækkende privat sygeforsikring, der gør det muligt for værtsmedlemsstaten at få refunderet de sundhedsudgifter, som den har afholdt til fordel for den pågældende borger, eller at EU-borgeren betaler et bidrag til den pågældende medlemsstats offentlige sygesikringsordning ⁽¹⁸³⁾. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at værtsmedlemsstaten skal sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes, "og dermed at det ikke er uforholdsmæssigt vanskeligt for den pågældende borger at overholde sådanne betingelser" ⁽¹⁸⁴⁾.

Når en EU-borger er tilsluttet en sådan offentlig sygesikringsordning i værtsmedlemsstaten, har denne borger under alle omstændigheder en sygeforsikring, der dækker samtlige risici som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b) ⁽¹⁸⁵⁾, og der kan ikke anmodes om en supplerende privat forsikring.

Medlemsstaten kan desuden stille visse betingelser for tilslutningen til den offentlige sygesikringsordning (f.eks. et års tidligere ophold i EU), forudsat at betingelserne også gælder landets egne statsborgere, og at de er i ensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Eksempler:

- C. er statsborger i medlemsstat A, hvor han er indskrevet på universitetet. Han flytter midlertidigt til medlemsstat B for at tilbringe nogle måneder dér som Erasmus-studerende. Det europæiske sygesikringskort udstedt af medlemsstat A er tilstrækkeligt bevis for en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i medlemsstat B.
- S. er statsborger i medlemsstat A, hvor han har opholdt sig. Derefter køber han et hus i medlemsstat B og flytter dertil for at slutte sig til sin hustru og søn og leve af sin opsparing. Han opsiger lejeaftalen for sin lejlighed i medlemsstat A og tager alle sine personlige ejendele med sig til medlemsstat B. Han erklærer, at han ikke har til hensigt at vende tilbage til medlemsstat A. Han kan ikke bruge det europæiske sygesikringskort, der er udstedt af hans oprindelsesmedlemsstat A, til at dokumentere en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i medlemsstat B.
- M. er statsborger i medlemsstat A. Hun flytter permanent til medlemsstat B for at slutte sig til sin mand, der er statsborger i medlemsstat B. Hun er ikke erhvervsaktiv. Medlemsstat B har en ordning for statsfinansieret lægebehandling, som ydes uden nogen individuel og skønsom vurdering af personlige behov til personer, der falder ind under de kategorier af modtagere, der er defineret i den nationale lovgivning. M. opfylder alle de betingelser for at blive tilsluttet, som gælder statsborgere i medlemsstat B. Hun har derfor ret til at blive tilsluttet den offentlige sygesikringsordning i medlemsstat B. Medlemsstat B er ikke forpligtet til at tildele en sådan tilknytning gratis, men eventuelle betingelser i denne henseende skal være forholdsmæssige og sikre, at det ikke er uforholdsmæssigt vanskeligt for EU-borgeren at overholde dem.

Når EU-borgeren har opnået ret til tidsbegrænset ophold, gælder kravet om en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, ikke længere for EU-borgeren eller dennes familiemedlemmer ⁽¹⁸⁶⁾.

Yderligere oplysninger findes i afsnit 11.3 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems.*

5.2.3 Studerende

For mobile EU-studerende kan medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, litra c), kræve:

- bevis for, at de er indskrevet ved en privat eller offentlig godkendt institution med det hovedformål at følge en uddannelse, herunder erhvervsuddannelse

⁽¹⁸³⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 59 og C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 69.

⁽¹⁸⁴⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 59.

⁽¹⁸⁵⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 69.

⁽¹⁸⁶⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 59 og 60.

- bevis for, at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten (se afsnit 5.2.2 — *Comprehensive sickness insurance*)
- en erklæring (eller tilsvarende) om, at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

5.2.4 Primære omsorgspersoner for mindreårige EU-borgere

Som forklaret i afsnit 2.2.2.5 — *Primary carers of minor EU citizens* har Domstolen fastslået, at ud over de personer, der er anført i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, hvor mindreårige EU-borgere udøver deres ret til fri bevægelighed, skal deres primære omsorgspersoner uden for EU anerkendes en opholdsret i værtsmedlemsstaten.

Retten til ophold i mere end 3 måneder og under 5 år for mindreårige EU-borgere og deres primære omsorgspersoner er underlagt betingelser. Mindreårige vil typisk udøve deres ret til fri bevægelighed uden at være involveret i en økonomisk aktivitet. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om børn i EU, der udøver deres ret til fri bevægelighed, opfylder betingelserne for 1) at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og deres primære omsorgspersoner, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og 2) har en sygeforsikring, der dækker samtlige risici for dem selv og deres primære omsorgspersoner (artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF, se afsnit 5.2.1 — *Sufficient resources* og afsnit 5.2.2 — *Comprehensive sickness insurance*) ⁽¹⁸⁷⁾. I denne forbindelse skal følgende tages i betragtning:

- Mindreårige EU-borgere kan opfylde kravet om tilstrækkelige ressourcer gennem deres primære omsorgspersoner uden for EU ⁽¹⁸⁸⁾ (se afsnit 5.2.1 — *Sufficient resources* for yderligere oplysninger, navnlig med hensyn til ressourcernes form og oprindelse).
- Kravet om sygeforsikring, der dækker samtlige risici, kan opfyldes både:
 - hvis mindreårige EU-borgere har en sygeforsikring, der dækker deres primære omsorgspersoner
 - i det modsatte tilfælde, hvor deres primære omsorgspersoner har en sygeforsikring, der dækker mindreårige EU-borgere ⁽¹⁸⁹⁾.

Når en mindreårig EU-borger har opnået ret til tidsubegrænset ophold, er de og deres primære omsorgspersoner ikke længere omfattet af kravet om tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici ⁽¹⁹⁰⁾.

Det skal bemærkes, at den primære omsorgsperson for børn også kan udlede opholdsrettigheder af artikel 12, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF, hvis barnet bor og er indskrevet på en uddannelsesinstitution i værtsmedlemsstaten ⁽¹⁹¹⁾ (se afsnit 8 — *Retention of the right of residence by family members in the event of death or departure of the EU citizen and in the event of divorce, annulment of marriage or termination of registered partnership (Articles 12 and 13 of Directive 2004/38/EC)*).

5.3 Dokumentation for opnåelse af et registreringsbevis

I henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF kan værtsmedlemsstaten kræve, at en EU-borger lader sig registrere hos de relevante myndigheder i forbindelse med ophold af mere end tre måneders varighed. Det er således op til den enkelte medlemsstat at beslutte, om den vil pålægge mobile EU-borgere denne forpligtelse (yderligere oplysninger om registreringsbeviser findes i afsnit 12.1 — *Registration certificates and documents certifying permanent residence issued to EU citizens (Articles 8 and 19 of Directive 2004/38/EC and Article 6 of Regulation 2019/1157): format, minimum information and validity period*).

Listen over dokumenter ⁽¹⁹²⁾, der skal fremlægges sammen med ansøgningen om registreringsbevis, er udtømmende. Der kan ikke kræves yderligere dokumenter.

⁽¹⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 55 og C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 63.

⁽¹⁸⁸⁾ Jf. f.eks. sag C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, præmis 30 og 31, og C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, præmis 48.

⁽¹⁸⁹⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 67.

⁽¹⁹⁰⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 59 og 60.

⁽¹⁹¹⁾ Lignende regler gælder for forældre til EU-borgere, hvis opholdsret er baseret på artikel 10 i forordning (EU) nr. 492/2011 og relevant retspraksis (se C-529/11, Alarape, ECLI:EU:C:2013:290 for yderligere oplysninger).

⁽¹⁹²⁾ Artikel 8, stk. 3 og 5, og betragtning 14.

Eksempler:

- M. er en mobil EU-arbejdstager. Han skal ikke fremlægge bevis for, at han opfylder kravet om tilstrækkelige midler.
- L. er en EU-borger, der er gift med en mobil EU-arbejdstager. Hun indgiver en ansøgning om registreringsbevis som ægtefælle til en mobil EU-arbejdstager. Hun kan ikke anmodes om at fremlægge bevis for, at hun arbejder, eller at hun opfylder kravet om tilstrækkelige midler.
- R. er en EU-borger, der er gift med en arbejdstager fra et tredjeland. Han indgiver en ansøgning om registreringsbevis som ikke-erhvervsaktiv EU-borger. Han fremlægger dokumentation for tilstrækkelige midler for ham og hans mand (gennem indkomsten fra hans ægtefælle fra et tredjeland) og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici for begge (gennem deres tilslutning til værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning). R. er ikke forpligtet til at fremlægge bevis for, at han er arbejdstager.

For arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende kan værtsmedlemsstaten dog i tilfælde af tvivl om de fremlagte dokumenters ægthed eller rigtighed anmode om, at de bekræftes ved yderligere dokumentation (som kan være i form af lønsedler).

Under alle omstændigheder specificerer direktiv 2004/38/EF ikke dokumentationen for alle mulige situationer (f.eks. opholdsdokumenter udstedt til arbejdssøgende eller familiemedlemmer, der bevarer retten til ophold i henhold til artikel 12 eller 13 i direktiv 2004/38/EF).

For så vidt angår afslag på registreringsbeviser henvises til afsnit 15 — *Procedural safeguards (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC)*.

Et registreringsbevis har kun deklaratorisk kraft og beviskraft (se afsnit 12.3 — *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*). Det attesterer opholdsretten og er ikke en forudsætning for udøvelsen af andre rettigheder, som EU-borgeren har ret til.

5.4 Behandlingstider for udstedelse af registreringsbeviser

I henhold til artikel 8, stk. 2, skal registreringsbeviser udstedes "straks". I medlemsstater, der har indført registreringssystemer for EU-borgere (se afsnit 12 — *Residence documents (Articles 8, 10, 19, 20 and 25 of Directive 2004/38/EC)*), er dette krav særlig relevant, da disse certifikater kan lette udøvelsen af de rettigheder, som EU-borgere har fået tildelt, og deres integration i værtsmedlemsstaten.

Hvis registreringsbeviset ikke kan udstedes på stedet efter indgivelsen af ansøgningen og den tilhørende dokumentation, bør det ske inden for de følgende dage (f.eks. efter 7/10 dage). I tilfælde af en igangværende efterforskning i et formodet tilfælde af misbrug eller svig kan udstedelsen udsættes, samtidig med at princippet om effektivitet og målet om hurtig behandling af ansøgninger, der er indbygget i direktiv 2004/38/EF ⁽¹⁹³⁾, overholdes.

5.5 Folkeregistreringssystemer

Nogle medlemsstater kræver, at EU-borgere registrerer sig i et nationalt (eller subnationalt/lokalt) folkeregister og får et personligt identifikationsnummer. Registrering i folkeregistret adskiller sig normalt fra bopælsregistrering i henhold til direktiv 2004/38/EF og henhører under national lovgivning.

Domstolen har bekræftet, at medlemsstaterne har ret til at anvende et folkeregister til støtte for de myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af lovgivningen om opholdsret ⁽¹⁹⁴⁾.

Anvendelsen af nationale regler om folkeregistre skal imidlertid overholde EU-retten.

⁽¹⁹³⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 69.

⁽¹⁹⁴⁾ C-524/06, Huber, ECLI:EU:C:2008:724, præmis 58.

Navnlig må registrering i det nationale folkeregister og besiddelse af et personligt identifikationsnummer ikke være en forudsætning for, at en EU-borger har ret til at arbejde i værtsmedlemsstaten, og må ikke udgøre en hindring for udøvelsen af en EU-borgers ret til fri bevægelighed ⁽¹⁹⁵⁾.

Hvis det personlige identifikationsnummer er nødvendigt i dagligdagen i værtsmedlemsstaten, men EU-borgere ikke kan få det (f.eks. fordi betingelserne for at få et sådant nummer er forskellige fra betingelserne for registrering af ophold), bør sådanne EU-borgere derfor tilbydes alternativer til sådanne numre. På grundlag af retten til ligebehandling i EU-retten er det forbudt for medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der direkte diskriminerer statsborgere fra andre medlemsstater. Medlemsstaterne må heller ikke træffe indirekte foranstaltninger, som, selv om de ikke skelner på grundlag af nationalitet, påvirker mobile EU-borgere mere end værtsmedlemsstatens statsborgere og medfører en deraf følgende risiko for, at sådanne foranstaltninger vil stille mobile EU-borgere særlig ufordelagtigt uden objektiv begrundelse ⁽¹⁹⁶⁾.

Værtsmedlemsstaterne kan kræve, at EU-borgere, der opholder sig på deres område i forbindelse med udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, skal have et bestemt skatteregistreringsnummer. Dette nummer kan være et grundlæggende kontrolelement for de nationale skattemyndigheder. Forpligtelsen til at være i besiddelse af et bestemt skatteregistreringsnummer i værtsmedlemsstaten må heller ikke føre til nogen direkte eller indirekte forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater. Desuden bør de procedurer, der er indført for at opnå et sådant nummer, ikke skabe hindringer for de grundlæggende frihedsrettigheder eller forstyrre forretningstransaktioner.

6 Opholdsret for arbejdssøgende (artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38/EF)

Artikel 14, stk. 4, litra b), gælder for arbejdssøgende, der er rejst ind i værtsmedlemsstaten for at søge beskæftigelse, og for dem, der er ophørt med at arbejde og ikke længere har status som arbejdstager, så længe de kan dokumentere, "at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat" ⁽¹⁹⁷⁾.

I henhold til artikel 45 i TEUF og artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38/EF skal værtsmedlemsstaten give EU-borgeren "en rimelig frist" til at søge arbejde, som, hvis EU-borgeren beslutter at lade sig registrere som jobsøgende i værtsmedlemsstaten, begynder på tidspunktet for registreringen. Denne rimelige frist bør give den pågældende mulighed for at "få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for vedkommende, og til at foretage de nødvendige skridt for at opnå ansættelse". "Under denne rimelige frist kan værtsmedlemsstaten stille krav om, at den arbejdssøgende skal fremlægge bevis for, at vedkommende søger beskæftigelse" ⁽¹⁹⁸⁾. Det gælder, at en frist på 6 måneder fra registreringsdatoen "principielt ikke forekommer at være utilstrækkelig" ⁽¹⁹⁹⁾.

"Det er således først efter udløbet af samme rimelige frist, at den arbejdssøgende skal godtgøre ikke blot, at vedkommende fortsat søger arbejde, men også har reelle muligheder for at blive ansat" ⁽²⁰⁰⁾.

Når en EU-borger rejser ind i en værtsmedlemsstat med det formål at søge beskæftigelse dér, er hans eller hendes ret til ophold i de første 3 måneder også omfattet af artikel 6 i direktiv 2004/38/EF. Inden for denne frist på tre måneder kan der således ikke stilles andre betingelser for denne borger end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetsdokument ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Retten til fri bevægelighed følger direkte af traktaten, uanset om der er tale om opfyldelse af en formalitet. Jf. f.eks. med hensyn til opholdsdokumenter C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 48, 49 og 54, C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 48 og 49, C-456/12, O. og B., ECLI:EU:C:2014:135, præmis 60. Hvad angår arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie bevægelighed for tjenesteydelser og etableringsfriheden, se C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽¹⁹⁶⁾ Jf. f.eks. C-57/96, Meints, ECLI:EU:C:1997:564, præmis 44 og 45.

⁽¹⁹⁷⁾ Jf. artikel 14, stk. 4, litra b), og C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, præmis 22, C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, præmis 69, og C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 33.

⁽¹⁹⁸⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 51.

⁽¹⁹⁹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 42. Jf. også C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, præmis 21.

⁽²⁰⁰⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 46.

⁽²⁰¹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 35 og 36. Jf. også betragtning 9 i direktiv 2004/38/EF. På den anden side begynder den "rimelige frist" at løbe fra det tidspunkt, hvor den pågældende EU-borger har besluttet at lade sig registrere som jobsøgende i værtsmedlemsstaten.

Ved vurderingen af den jobsøgendes situation kan myndighederne navnlig tage hensyn til følgende **forhold** ⁽²⁰²⁾:

- For så vidt angår det forhold, at personen søger arbejde:
 - registrering som jobsøgende hos det nationale organ med ansvar for jobsøgende
 - regelmæssig indsendelse af ansøgninger til potentielle arbejdsgivere eller deltagelse i jobsamtaler.
- Med hensyn til de reelle muligheder for at blive ansat:
 - situationen på det nationale arbejdsmarked i den sektor, der matcher den jobsøgendes erhvervsmæssige kvalifikationer
 - den omstændighed, at en jobsøgende afviste tilbud om beskæftigelse, der ikke svarede til hans eller hendes erhvervsmæssige kvalifikationer, kan ikke tages i betragtning
 - den omstændighed, at den arbejdssøgende aldrig har arbejdet i værtsmedlemsstaten, kan ikke tages i betragtning.

Yderligere oplysninger findes i Kommissionens meddelelse fra 2010 "Bekræftelse af arbejdstagernes fri bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling" og afsnit 11 — *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

7 **Ret til ophold i mere end 3 måneder og administrative formaliteter for familiemedlemmer fra lande uden for EU og ret til at arbejde (artikel 7, 9-11, 22 og 23 i direktiv 2004/38/EF)**

7.1 **Dokumentation for udstedelse af opholdskort**

Listen over dokumenter ⁽²⁰³⁾, der skal fremlægges ved ansøgningen om opholdskort, er udtømmende, som bekræftet i betragtning 14. De nationale myndigheder kan ikke anmode om yderligere dokumenter ⁽²⁰⁴⁾.

Inden for rammerne af den administrative procedure for udstedelse af et opholdskort skal de nationale myndigheder kun efterprøve, om et familiemedlem fra et tredjeland "ved fremvisning af de i direktivets artikel 10, stk. 2, angivne dokumenter kan bevise med henblik på tildeling af opholdskort, at den pågældende er omfattet af begrebet "familiemedlem" til en unionsborger som omhandlet i direktiv 2004/38" ⁽²⁰⁵⁾. Derfor skal tredjelandstatsborgere, der fremlægger bevis for, at de er omfattet af definitionen af "familiemedlem" til en EU-borger, der er omfattet af direktiv 2004/38, "så hurtigt som muligt [...] kunne få udstedt et opholdskort, der godtgør denne egenskab" ⁽²⁰⁶⁾.

Følgelig fastslås status som værende omfattet af direktiv 2004/38/EF ved fremlæggelse af dokumenter, der er relevante for at bevise, at:

- a) der findes en EU-borger, hvorfra ansøgeren om opholdskort kan aflede en opholdsret.

Der kan føres bevis herfor ved at fremlægge dokumentation vedrørende EU-borgerens identitet og nationalitet (f.eks. et gyldigt rejsedokument)

- b) ansøgeren om opholdskort er familiemedlem til denne EU-borger.

⁽²⁰²⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, præmis 47.

⁽²⁰³⁾ Artikel 10, stk. 2.

⁽²⁰⁴⁾ Jf. C-127/08, Metock m.fl., ECLI:EU:C:2008:449, hvor Domstolen præciserede, at familiemedlemmer til EU-borgere, der er tredjelandstatsborgere, har ret til at ledsage, slutte sig til og bo sammen med EU-borgeren i værtsmedlemsstaten, uanset om de tidligere har opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat, og uanset datoen for eller omstændighederne ved deres indrejse i værtsmedlemsstaten. Domstolen understregede også, at de har ret til at opholde sig i værtsmedlemsstaten som familiemedlemmer til en EU-borger, uanset om de allerede var familiemedlemmer på det tidspunkt, hvor EU-borgeren flyttede til værtsmedlemsstaten, eller først blev familiemedlemmer, efter at EU-borgeren flyttede til værtsmedlemsstaten. Jf. også C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461.

⁽²⁰⁵⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 63.

⁽²⁰⁶⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 65.

Der kan føres bevis herfor ved at fremlægge dokumentation vedrørende familiemedlemmets identitet (f.eks. et gyldigt rejsedokument), deres familiemæssige bånd (f.eks. en vielsesattest eller en fødselsattest) og eventuelt bevis for, at den pågældende opfylder de øvrige betingelser i artikel 2, stk. 2, eller artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF (f.eks. bevis for, at den pågældende er forsørgelsesberettiget, for alvorlige helbredsproblemer eller for partnerskabets varighed). Se afsnit 2.2 — *Family members and other beneficiaries*.

- c) EU-borgeren opholder sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF.

Omfanget af dokumentation afhænger af karakteren af **EU-borgerens bopæl** i værtsmedlemsstaten.

- For ophold af mere end 3 måneders varighed skal EU-borgere opfylde betingelserne i direktiv 2004/38/EF for ret til ophold, og medlemsstaterne kan kræve, at de er i besiddelse af registreringsbeviser.

Bevisbyrden opfyldes ved at fremlægge registreringsbeviset eller i mangel heraf ethvert andet bevis for EU-borgerens ophold i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38/EF (se afsnit 5 — *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

- For så vidt angår tidsubegrænset ophold (artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF), skal EU-borgere ikke opfylde yderligere krav.

Bevisbyrden opfyldes ved at fremlægge et dokument, der attesterer tidsubegrænset ophold, eller i mangel heraf ethvert andet bevis for EU-borgerens faste bopæl i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med betingelserne i direktiv 2004/38/EF (se afsnit 9 — *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*).

Direktiv 2004/38/EF opstiller imidlertid ikke dokumentation for alle mulige situationer (f.eks. opholdskort udstedt til familiemedlemmer, der bevarer retten til ophold i henhold til artikel 12 eller 13 i direktiv 2004/38/EF).

Eksempler:

- M. er en mobil EU-arbejdstager. Hans ægtefælle, Y., som er tredjelandstatsborger, ønsker at slutte sig til ham i værtsmedlemsstaten. Y. behøver ikke at fremlægge bevis for, at hendes ægtefælle er i besiddelse af tilstrækkelige midler til begge.
- T. er en tredjelandstatsborger, der er gift med J., som er mobil EU-arbejdstager. T. indgiver en ansøgning om opholdskort som ægtefælle til en mobil EU-arbejdstager. T. har fremlagt bevis for sin ægtefælles arbejde, men T. har ikke pligt til at fremlægge bevis for, at hun arbejder, eller at hun er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici.
- R. er en tredjelandstatsborger, der er gift med W., en pensionist, som er EU-borger med tilstrækkelige midler. Selv om det er nødvendigt at dokumentere tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, behøver R. ikke at fremlægge dokumentation for sit indrejsevisum.
- L. er fra et tredjeland og far til M., der er mobil EU-arbejdstager. L. ansøger om et opholdskort, der dokumenterer hans økonomiske afhængighed af sin datter M. L. skal ikke dokumentere, at han og hans datter har boet i samme husstand i det land, han kom fra, eller bevise, at hans datter er nødt til at hjælpe ham på grund af hans helbredstilstand.

Medlemsstaterne kan kun kræve, at dokumenter **oversættes, notariseres eller legaliseres**, hvis den pågældende nationale myndighed ikke kan forstå det sprog, som det pågældende dokument er affattet på, eller har mistanke om dokumentets ægthed (f.eks. vedrørende den udstedende myndighed og rigtigheden af oplysningerne i et dokument). Yderligere oplysninger findes i afsnit 2.2.4 — *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*.

7.2 Behandlingstider for udstedelse af opholdskort

Familiemedlemmer fra lande uden for EU kan ansøge om et opholdskort, så snart de ankommer til værtsmedlemsstaten, hvis de har til hensigt at opholde sig i værtsmedlemsstaten i mere end 3 måneder.

I henhold til artikel 10, stk. 1, skal opholdskortet udstedes **senest 6 måneder efter ansøgningsdatoen**.

Dette krav er særlig relevant, da opholdskort letter udøvelsen af opholdsretten for familiemedlemmer fra lande uden for EU og deres integration i værtsmedlemsstaten. Indehaveren af et gyldigt opholdskort er fritaget for visumpligten ved indrejse på medlemsstaternes område ⁽²⁰⁷⁾. Disse kort kan også i praksis gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at udøve deres ret til at arbejde i værtsmedlemsstaten, jf. artikel 23. Det er derfor vigtigt, at de nationale myndigheder udsteder disse kort inden for de frister, der er fastsat i direktivet.

Begrebet "udstedelse" indebærer, "at de kompetente nationale myndigheder inden for den frist på seks måneder, som er fastsat i denne bestemmelse, skal behandle ansøgningen, træffe en afgørelse og for det tilfælde, at ansøgeren opfylder betingelserne for at indrømmes opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38, udlevere det nævnte opholdskort til denne ansøger" ⁽²⁰⁸⁾.

Forpligtelsen til at udstede opholdskortet inden for den obligatoriske frist på 6 måneder "forudsætter [nødvendigtvis], at en afgørelse træffes og meddeles den berørte inden udløbet af denne frist" ⁽²⁰⁹⁾. "Det samme gælder, når de kompetente nationale myndigheder nægter at udstede et opholdskort [...]" ⁽²¹⁰⁾ (se afsnit 15 — *Procedural safeguards (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC)*). I løbet af denne periode på seks måneder "kan de kompetente nationale myndigheder nemlig træffe en positiv afgørelse såvel som en negativ afgørelse" ⁽²¹¹⁾.

Endelig har Domstolen præciseret, at EU-retten er til hinder for, at "de nationale myndigheder automatisk får en ny frist på seks måneder efter en retslig annulation af en første afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort. Disse myndigheder er forpligtet til at træffe en ny afgørelse inden for en rimelig frist, der under alle omstændigheder ikke må overskride den frist, som er fastsat i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38" ⁽²¹²⁾. Efter den retslige annullering af en første afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort bør de nationale myndigheder derfor træffe en ny afgørelse om ansøgningen om opholdskort inden for en rimelig frist, som under ingen omstændigheder kan overstige 6 måneder.

I henhold til artikel 10, stk. 1, skal beviset for ansøgning om opholdskort desuden udstedes "straks".

Hvis de nationale myndigheder har indført et system med aftaler om at ansøge om et opholdskort, bør forvaltningen af et sådant system sikre, at disse aftaler er tilgængelige uden unødigt forsinkelse.

I nogle tilfælde kan den tid, det tager at få udstedt et opholdskort, overstige gyldigheden af det indrejsevisum, på grundlag af hvilket et familiemedlem fra et tredjeland er rejst ind i værtsmedlemsstaten. **I disse tilfælde, hvor indrejsevisummet udløber, mens de afventer udstedelse af opholdskortet, behøver familiemedlemmer fra lande uden for EU ikke at vende tilbage til deres oprindelsesland og anskaffe sig et nyt indrejsevisum.** Varigheden af opholdet for familiemedlemmer fra tredjelande er ikke underlagt nogen tidsbegrænsning, så længe det familiemedlem fra et tredjeland og den EU-borger, de slutter sig til eller ledsager, opfylder de relevante opholdsbetingelser.

Familiemedlemmer fra lande uden for EU kan ikke udvises efter udløbet af deres visum ⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 66 og 67.

⁽²⁰⁸⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 36. De nationale myndigheder kan imidlertid ikke "af egen drift [...] udstede et opholdskort for familiemedlem til en unionsborger til den berørte, når den i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastsatte frist på seks måneder er overskredet, uden forinden at fastslå, at den berørte faktisk opfylder betingelserne for at opholde sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten" (C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 56).

⁽²⁰⁹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 38.

⁽²¹⁰⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 39.

⁽²¹¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 40.

⁽²¹²⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 69.

⁽²¹³⁾ C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461, præmis 90.

For at overvinde de vanskeligheder, som familiemedlemmer fra lande uden for EU kan støde på under behandlingen af deres ansøgning om opholdstilladelse, anbefales det, at ansøgningen eller ethvert andet dokument udtrykkeligt anerkender den ret, som familiemedlemmer fra tredjelande har til at opholde sig og arbejde, mens deres ansøgning om et opholdskort behandles.

Desuden kan familiemedlemmer fra lande uden for EU under behandlingen af deres ansøgninger om opholdskort stå over for praktiske vanskeligheder med at rejse (især med at vende tilbage til den værtsmedlemsstat, hvor de nu opholder sig), eftersom de — uden opholdskortet — endnu ikke vil være fritaget for krav om indrejsevisum, og deres indrejsevisum kan være udløbet. Der bør gives mulighed for at lette deres rejse uden for værtsmedlemsstaten og vende tilbage til værtsmedlemsstaten, navnlig hvis opholdskortet endnu ikke er udstedt på grund af forsinkelser fra den udstedende medlemsstats side og (men ikke kun) i nødsituationer (f.eks. for at deltage i begravelsen af en nær slægtning). Hvis der er behov for et dokument til hjemrejse, bør den pågældende så vidt muligt kunne erhverve det inden afrejse fra værtsmedlemsstaten. Under alle omstændigheder bør alle lempelser i forbindelse med en ny visumansøgning indrømmes (se afsnit 3.3 — *Visa rules*).

Et opholdskort har kun deklaratorisk kraft og beviskraft (se afsnit 12.3 — *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*). Det attesterer opholdsretten og er ikke en forudsætning for andre rettigheder, som familiemedlemmet har ret til.

8 **Bevarelse af familiemedlemmers opholdsret i tilfælde af EU-borgerens død eller udrejse og i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af registreret partnerskab (artikel 12 og 13 i direktiv 2004/38/EF)**

Artikel 12 og 13 har til formål at beskytte familiemedlemmernes familieliv og menneskelige værdighed ved at sikre, at familiemedlemmer, der allerede opholder sig på værtsmedlemsstatens område, under visse omstændigheder bevarer deres ret til ophold udelukkende på et personligt grundlag. Der er ikke desto mindre tilknyttet visse betingelser.

8.1 **Situationer, der giver ret til en eventuel bevarelse af opholdsretten**

Artikel 12 omhandler situationer, hvor der ikke længere er en EU-borger, der kan afledes en rettighed fra (fordi EU-borgeren er død eller har forladt værtsmedlemsstaten).

Artikel 13 omhandler situationer, hvor den familiemæssige tilknytning (ægteskab eller registreret partnerskab) mellem EU-borgeren og familiemedlemmet ophører. Når det drejer sig om partnerskaber, henviser artikel 13 kun til "registrerede" partnerskaber.

Familiemedlemmer, der har fået opholdsret i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), som en EU-borgers varige partner, er ikke omfattet af artikel 13 ⁽²¹⁴⁾. På grundlag af artikel 37 i direktiv 2004/38/EF har medlemsstaterne imidlertid mulighed for at udvide bestemmelserne i artikel 13 til at omfatte situationer, hvor der hverken er indgået ægteskab eller registreret partnerskab, navnlig i tilfælde, hvor der har været tale om vold i hjemmet (en opholdsret på grundlag af gunstigere bestemmelser vil dog ikke blive betragtet som tildelt på grundlag af direktiv 2004/38/EF) ⁽²¹⁵⁾.

Hvis EU-borgeren har forladt værtsmedlemsstaten, er det kun familiemedlemmer, der er EU-borgere, og dem, der er omfattet af artikel 12, stk. 3, der kan bevare retten til ophold.

8.2 **Bevaret rettighed**

I situationer, der er omfattet af artikel 12 og 13, bevarer familiemedlemmerne deres rettigheder på et personligt grundlag ⁽²¹⁶⁾, hvilket betyder, at der ikke er tale om en opholdsret, der er afledt af EU-borgeren.

8.3 **Betingelser for bevarelse af retten til ophold**

Der gælder ingen betingelser, hvis familiemedlemmerne har opnået tidsubegrænset opholdsret før eller på det tidspunkt, hvor begivenheden (EU-borgerens død eller udrejse, skilsmisse osv.) finder sted.

⁽²¹⁴⁾ C-45/12, Hadj Ahmed, ECLI:EU:C:2013:390, præmis 37.

⁽²¹⁵⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 83.

⁽²¹⁶⁾ C-115/15, NA, ECLI:EU:C:2016:487, præmis 45.

I de tilfælde, der er omfattet af artikel 12, stk. 3, gælder ingen betingelser hverken for børn under uddannelse eller for den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over børnene: De er ikke underlagt betingelsen om tilstrækkelige midler og om, at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici ⁽²¹⁷⁾. Dette er fortsat tilfældet, indtil børnene har afsluttet deres studier ⁽²¹⁸⁾.

De øvrige situationer er underlagt betingelser.

Før **familiemedlemmer, der er EU-borgere**, og som er omfattet af en af de situationer, der er omfattet af artikel 12 og 13, får permanent opholdstilladelse, skal de opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF.

På samme måde skal **familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere**, og som er omfattet af en af de situationer, der er omhandlet i artikel 12 og 13, før de opnår tidsubegrænset ophold, opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller d), i direktiv 2004/38/EF eller være familiemedlemmer, der allerede er etableret i værtsmedlemsstaten, til en person, der opfylder disse krav. For tredjelandstatsborgere, der opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra c) (personer, der er indskrevet på en privat eller offentlig institution med henblik på studier), giver de ikke ret til ophold.

Direktiv 2004/38/EF indeholder ingen præcisering af, fra hvilket tidspunkt disse betingelser skal opfyldes. Artikel 12 og 13 i direktiv 2004/38 har imidlertid til formål at fastsætte retsgarantier for familiemedlemmer i tilfælde af EU-borgerens død eller udrejse og i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af et registreret partnerskab ⁽²¹⁹⁾. I overensstemmelse med Domstolens retspraksis bør bestemmelserne om bevarelse af opholdsretten derfor ikke anvendes på en måde, der strider mod dette mål ⁽²²⁰⁾. Tværtimod skal disse bestemmelser anvendes på en sådan måde, at de ikke fratages deres effektive virkning.

Desuden gælder der særlige betingelser for familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, afhængigt af den begivenhed, der førte til tabet af den afledte opholdsret (artikel 12, stk. 2, første afsnit, og artikel 13, stk. 2, litra a), b), c) og d)). Disse betingelser vedrører varigheden af opholdet i medlemsstaten, ægteskabets varighed, tilknytningen til børnene eller "særligt vanskelige omstændigheder".

Eksempler:

- Z. er statsborger i medlemsstat A. Han har arbejdet og boet i medlemsstat B i de seneste 3 år. Hans ægtefælle, M., er tredjelandstatsborger. Hun har boet i medlemsstat B hos Z. i de seneste 3 år. Z. dør, og M. arver et stort pengebeløb. Hun anses derefter for at have tilstrækkelige midler og er også dækket af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici. M. har ret til ophold i medlemsstat B på grundlag af artikel 12, stk. 2. Efter yderligere to år, når hun opnår permanent opholdstilladelse, vil hendes opholdsret ikke længere være underlagt nogen betingelser.
- P. er statsborger i medlemsstat A. Han har arbejdet og boet i medlemsstat B i de seneste 3 år. Hans ægtefælle, M., er tredjelandstatsborger. Hun har haft bopæl i medlemsstat B som ægtefælle til P. i de seneste 3 år. Hun arbejder. P. vender tilbage til medlemsstat A uden M. M. bevarer ikke nogen ret til ophold i medlemsstat B i henhold til direktiv 2004/38/EF, fordi M. er ægtefælle fra et tredjeland, og EU-borgerens udrejse ikke fører til bevarelse af opholdsretten i henhold til artikel 12 i direktiv 2004/38/EF.

⁽²¹⁷⁾ C-310/08, Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, præmis 56, og C-480/08, Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, præmis 68.

⁽²¹⁸⁾ C-310/08, Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, præmis 57, og C-480/08, Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, præmis 68.

⁽²¹⁹⁾ Se betragtning 15.

⁽²²⁰⁾ C-930/19, den belgiske stat, ECLI:EU:C:2021:657, præmis 42.

Under omstændigheder, der er omfattet af artikel 13, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38/EF, dvs. hvor ægteskabet har varet i mindst 3 år, herunder 1 år i værtsmedlemsstaten, kræver bevarelsen af retten til ophold for et familiemedlem fra et tredjeland efter en skilsmisse, at EU-borgeren forbliver i værtsmedlemsstaten, indtil skilsmissegagen indledes ⁽²²¹⁾.

Hvis en tredjelandsstatsborger har været udsat for vold i hjemmet begået af sin EU-ægtefælle, kan tredjelandsstatsborgeren imidlertid påberåbe sig bevarelse af sin opholdsret på grundlag af artikel 13, stk. 2, litra c), så længe skilsmissegagen indledes inden for en rimelig frist efter EU-borgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten ⁽²²²⁾.

Eksempler:

- C. er statsborger i medlemsstat A. Hun har været gift med D. (tredjelandsstatsborger) og opholdt sig i medlemsstat B i 2 år, da hun indleder en skilsmissegag. D. bevarer ikke retten til ophold i medlemsstat B i henhold til direktiv 2004/38/EF, fordi ægteskabet ikke har varet mindst 3 år.
- K. er statsborger i medlemsstat A. Han har arbejdet og boet i medlemsstat B i de seneste 2 år. Hans registrerede partner, N., er tredjelandsstatsborger. I disse 2 år har N. boet og arbejdet i medlemsstat B som registreret partner til K. Hun har været udsat for vold i hjemmet begået af K. under deres registrerede partnerskab. K. forlader medlemsstat B og vender tilbage til medlemsstat A uden N. To måneder efter K.'s afrejse, indleder N. proceduren for ophør af det registrerede partnerskab. N. arbejder stadig i medlemsstat B. N. bevarer retten til ophold i medlemsstat B i henhold til direktiv 2004/38/EF på grundlag af artikel 13, stk. 2, litra c).

9 Tidsubegrænset ophold (artikel 16-21 i direktiv 2004/38/EF)

I henhold til **artikel 16, stk. 1**, i direktiv 2004/38/EF har EU-borgere, der **lovligt har opholdt sig** 5 år i træk i værtsmedlemsstaten, ret til tidsubegrænset ophold dér. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III i direktiv 2004/38/EF om opholdsret. I henhold til **artikel 16, stk. 2**, gælder denne ret også for familiemedlemmer fra lande uden for EU, der lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i en sammenhængende periode på 5 år.

I henhold til direktivets artikel 17 kan retten til tidsubegrænset ophold under ganske særlige omstændigheder opnås efter en sammenhængende periode på mindre end 5 år ⁽²²³⁾.

Erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold sker ved lov. Det betyder, at EU-borgere og familiemedlemmer fra lande uden for EU erhverver den, når de opfylder de relevante materielle betingelser ⁽²²⁴⁾. De permanente opholdsdokumenter er deklaratoriske og giver ikke rettigheder ⁽²²⁵⁾.

9.1 Kravet om lovligt ophold

Som hovedregel kræver erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold lovligt ophold i en periode på 5 år i træk i værtsmedlemsstaten.

⁽²²¹⁾ C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, præmis 70.

⁽²²²⁾ Jf. C-930/19, den belgiske stat (ECLI:EU:C:2021:657, præmis 43 og 45), hvori det præciseres, at det ikke synes at være en rimelig frist at indlede en skilsmissegag næsten tre år efter, at EU-ægtefællen har forladt værtsmedlemsstaten.

⁽²²³⁾ C-32/19, Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2020:25.

⁽²²⁴⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 57.

⁽²²⁵⁾ C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, præmis 51.

Lovligt ophold: ophold i overensstemmelse med betingelserne i direktiv 2004/38/EF⁽²²⁶⁾ og dets forgængere⁽²²⁷⁾. I den forbindelse er der tre punkter, der skal fremhæves:

- Ophold, der er i overensstemmelse med de retsakter, der gik forud for direktiv 2004/38/EF, tæller ikke med i forbindelse med retten til tidsubegrænset ophold, hvis betingelserne i direktiv 2004/38/EF ikke også er opfyldt⁽²²⁸⁾.
- En opholdsperiode, der er tilbagelagt på grundlag af andre EU-bestemmelser (f.eks. bestemmelserne i forordning (EU) nr. 492/2011) eller på grundlag af værtsmedlemsstatens lovgivning, tæller ikke med i forbindelse med retten til tidsubegrænset ophold, hvis betingelserne i direktiv 2004/38/EF ikke er opfyldt⁽²²⁹⁾.
- I tilfælde af en ny medlemsstats tiltrædelse af EU, hvis der ikke findes nogen overgangsbestemmelse, der begrænser anvendelsen af EU-reglerne om fri bevægelighed for personer i den relevante tiltrædelsesakt, skal den nye medlemsstats statsborgeres ophold i en værtsmedlemsstat før tiltrædelsen tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, hvis opholdet er tilbagelagt i overensstemmelse med betingelserne i direktiv 2004/38/EF⁽²³⁰⁾.

Under alle omstændigheder påvirker en ændring af status (f.eks. fra studerende til arbejdstager) ikke kontinuiteten i det lovlige ophold og dermed erhvervelsen af tidsubegrænset ophold, så længe opholdet opfylder betingelserne i direktiv 2004/38/EF (se afsnit 5 — *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

Desuden gør besiddelse af et gyldigt opholdsdokument ikke opholdet lovligt, heller ikke med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold⁽²³¹⁾ (se afsnit 12.3 — *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*).

Endelig skal det bemærkes, at når en EU-borger har opnået ret til tidsubegrænset ophold, finder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a)-c), ikke længere anvendelse på hverken EU-borgeren eller dennes familiemedlemmer, herunder den primære omsorgsperson for en mobil EU-mindreårig fra et tredjeland⁽²³²⁾.

9.2 Beregning af det lovlige uafbrudte ophold på fem år

Opholdets varighed skal ikke ligge umiddelbart forud for det tidspunkt, hvor retten til tidsubegrænset ophold påberåbes⁽²³³⁾. Perioder med uafbrudt lovligt ophold giver ret til tidsubegrænset ophold "i selve det øjeblik, det er tilbagelagt"⁽²³⁴⁾.

Opholdsperioder, der medregnes ved erhvervelse af tidsubegrænset ophold, er dem, der opfylder betingelserne i direktiv 2004/38/EF, navnlig artikel 7, artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2. Flere på hinanden følgende korte opholdsperioder, der er tilbagelagt på grundlag af artikel 6 i direktiv 2004/38/EF, tæller ikke med til dette formål, selv hvis de betragtes samlet⁽²³⁵⁾.

EU-borgere og deres familiemedlemmer kan være fraværende fra værtsmedlemsstaten i nogen tid uden at bryde kontinuiteten i deres ophold i den pågældende medlemsstat. I henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF afbrydes opholdets uafbrudte karakter ikke af følgende midlertidige fravær:

- fravær (en eller flere gange) på højst 6 måneder om året

⁽²²⁶⁾ C-424 og 425/10, Ziolkowski og Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, præmis 46.

⁽²²⁷⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, præmis 59.

⁽²²⁸⁾ C-529/11, Alarape og Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, præmis 48.

⁽²²⁹⁾ C-529/11, Alarape og Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, præmis 48, og C-424 og 425/10, Ziolkowski og Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, præmis 47.

⁽²³⁰⁾ C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, præmis 63 and C-147/11 og C-148/11, Czop og Punakova, ECLI:EU:C:2012:538, præmis 40.

⁽²³¹⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 55.

⁽²³²⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 59 og 60.

⁽²³³⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, præmis 59.

⁽²³⁴⁾ Sag C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 57.

⁽²³⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 77.

- fravær (en eller flere gange) af længere varighed med henblik på aftjening af værnepligt
- ét tilfælde af fravær på højst 12 på hinanden følgende måneder af vigtige årsager såsom (NB: listen er ikke udtømmende): a. graviditet og fødsel, b. alvorlig sygdom, c. studier eller erhvervsuddannelse eller d. udstationering i udlandet.

I de to første tilfælde behøver fraværet ikke at være fortløbende. Flere perioder med ikke-fortløbende fravær skal kumuleres.

Tidsrammen for de seks måneders fravær skal beregnes pr. opholdsår, idet hvert år begynder på årsdagen for den dato, hvor personen tog ophold i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med opholdsbetingelserne i direktiv 2004/38/EF ⁽²³⁶⁾ (se afsnit 9.1 — *The legal residence requirement*). Som følge heraf **kan EU-borgere og deres familiemedlemmer have midlertidigt fravær på i alt højst seks måneder inden for hvert år**, der fører frem til erhvervelse af permanent opholdsret. Perioder med uafbrudt lovligt ophold giver ret til tidsbegrænset ophold "i selve det øjeblik, det er tilbagelagt" ⁽²³⁷⁾.

Opholdets kontinuitet brydes af enhver afgørelse om udsendelse, der lovligt fuldbyrdes over for den pågældende (i det væsentlige er opholdsretten som sådan blevet bragt til ophør ved en afgørelse om udsendelse, der er behørigt fuldbyrdet over for den pågældende).

En periode med fængsling, inden retten til tidsbegrænset ophold erhverves, genstarter uret, hvorefter der skal akkumuleres en ny opholdsperiode på 5 år i træk ⁽²³⁸⁾.

9.3 Fortabelse af retten til tidsbegrænset ophold

I henhold til artikel 16, stk. 4, fortabes retten til tidsbegrænset ophold, når den først er erhvervet, kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten i en periode på mere end **2 på hinanden følgende år**.

Enhver fysisk tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område i løbet af en periode på 2 på hinanden følgende år, selv om denne tilstedeværelse kun er i nogle få dage, er tilstrækkelig til at forhindre tab af det tidsbegrænsede ophold ⁽²³⁹⁾. Den situation, der foreligger i et sådant tilfælde (dvs. hvor en person, der har opnået ret til tidsbegrænset ophold, har tilbragt nogle dage om året i værtsmedlemsstaten og ikke har været fraværende i en periode på 2 på hinanden følgende år), skal adskilles fra den situation, hvor der er bevis for, at en sådan person har gjort sig skyldig i misbrug af rettigheder ⁽²⁴⁰⁾.

9.4 Støttedokumenter

Med henblik på at vurdere, om der er opnået ret til tidsbegrænset ophold, har medlemsstaterne ret til at kontrollere:

- opholdets uafbrudte karakter
- opholdets varighed
- hvorvidt bopælen kan betragtes som "lovlig" (se afsnit 9.1 — *The legal residence requirement*).

I de fleste tilfælde vil bevis for lovligt ophold omfatte bevis for uafbrudt ophold. I artikel 21 i direktiv 2004/38/EF præciseres det, at "opholdets uafbrudte karakter kan med henblik på dette direktiv godtgøres med ethvert bevismiddel, der anvendes i værtsmedlemsstaten".

⁽²³⁶⁾ Optællingen skal ikke foretages på løbende 12-måneders basis. Artikel 3 i forordning 1182/71 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter (EUT L 124 8.6.1971, s. 1) finder anvendelse.

⁽²³⁷⁾ Sag C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 57.

⁽²³⁸⁾ C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, præmis 32.

⁽²³⁹⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, præmis 47. Selv om den foreliggende sag vedrører direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, præciserede Domstolen i præmis 43, at "i denne henseende har Domstolen for så vidt angår artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 fastslået, at denne bestemmelse vedrører en unionsborgers fortabelse af retten til tidsbegrænset ophold som følge af fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år, og at en sådan foranstaltning er begrundet i det forhold, at tilknytningen til værtsmedlemsstaten er svækket efter et sådant fravær (dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis)".

⁽²⁴⁰⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, præmis 46.

Eksempler:

- L., der er EU-borger, har haft uafbrudt ophold i medlemsstat A i de sidste 5 år. Hun har fremlagt bevis for, at hun havde en sygeforsikring, der dækkede samtlige risici, og kontoudtog, hvorefter det fremgik, at hun havde tilstrækkelige midler under hele sit ophold. Hun kan ikke anmodes om at fremlægge bevis for, at hun har arbejdet, eller at hun vil finde beskæftigelse eller fortsat råder over tilstrækkelige midler i perioden efter hendes erhvervelse af tidsubegrænset ophold.
- N., der er EU-borger, fremlægger tilstrækkeligt bevis for, at han havde status som arbejdstager under sit femårige ophold i værtsmedlemsstaten. Han kan ikke anmodes om at fremlægge bevis for, at han under sit ophold havde en sygeforsikring, der dækkede samtlige risici.
- L., der er EU-borger, indrejste i værtsmedlemsstaten som studerende. I sit andet og tredje studieår arbejdede hun også i en butik. Efter at have afsluttet sine studier startede hun en virksomhed. Det forhold, at hun fremlægger dokumenter, der bekræfter forskellig status, og at nogle af disse dokumenter viser, at hendes status som studerende og arbejdstager overlapper hinanden, har ingen betydning for vurderingen af hendes ansøgning, da myndighederne bør fokusere på opholdets kontinuitet og lovlighed.
- G., der er tredjelandsstatsborger, har opholdt sig i medlemsstat B i 5 år sammen med sin ægtefælle L., der er mobil EU-arbejdstager. Som familiemedlem til en mobil EU-arbejdstager kan tredjelandsstatsborgeren ikke anmodes om at bevise, at han har arbejdet i løbet af sine 5 års ophold.
- T., der er EU-borger, har opholdt sig uafbrudt som mobil EU-arbejdstager i medlemsstat A siden 2014. Hendes mand, L., der er tredjelandsstatsborger, har boet sammen med hende i medlemsstat A siden 2016, men har aldrig arbejdet i medlemsstat A. L. kan fra 2021 få tidsubegrænset ophold.

9.5 Behandlingstider

I henhold til direktivets artikel 19, stk. 2, skal medlemsstaterne **for EU-borgere** efter ansøgning udstede et bevis for tidsubegrænset ophold "så hurtigt som muligt".

Hvis beviset for tidsubegrænset ophold ikke kan udstedes på stedet efter indgivelse af ansøgningen og dokumentation, bør det ske inden for de følgende dage (f.eks. efter 7/10 dage). I tilfælde af en igangværende efterforskning i et formodet tilfælde af misbrug eller svig kan udstedelsen udsættes, samtidig med at princippet om effektivitet og målet om hurtig behandling af ansøgninger, der er indbygget i direktiv 2004/38/EF ⁽²⁴¹⁾, overholdes.

For familiemedlemmer fra lande uden for EU er fristen for udstedelse af et permanent opholdskort i henhold til artikel 20, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF 6 måneder regnet fra indgivelsen af ansøgningen.

Domstolens retspraksis vedrørende behandlingstiden for udstedelse af opholdskort, jf. artikel 10 i direktiv 2004/38/EF (se afsnit 7.2 — *Processing times for issuing residence cards*), er relevant for udstedelse af permanente opholdskort.

Som nærmere forklaret i afsnit 12.3 — *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)* giver de dokumenter, der attesterer tidsubegrænset ophold og permanente opholdskort, ikke rettigheder, men tjener til at attestere eksistensen af rettigheder i henhold til EU-lovgivningen om fri bevægelighed.

10 Ret til at arbejde (artikel 23 i direktiv 2004/38/EF)

I henhold til direktivets artikel 23 har familiemedlemmer til EU-borgere med opholdsret i en værtsmedlemsstat uanset nationalitet ret til at tage beskæftigelse eller påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed i værtsmedlemsstaten. Denne ret gælder for familiemedlemmer som defineret i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF og for "andre" familiemedlemmer som defineret i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF.

⁽²⁴¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 69.

I denne forbindelse omfatter retten til at tage beskæftigelse i værtsmedlemsstaten også familiemedlemmer, som forsørges af EU-borgere, og som fortsat kan have opholdsret, selv efter at de ikke længere er forsørgelsesberettigede ⁽²⁴²⁾.

Familiemedlemmers ret til at arbejde kan ikke gøres betinget af, at de er i besiddelse af et gyldigt visum, et gyldigt opholdskort, et permanent opholdskort eller et bevis for indgivelse af en ansøgning om opholdskort til familiemedlemmer. Dette skyldes, at rettigheder kan attesteres ved hjælp af ethvert passende bevis. Disse dokumenter giver ikke opholdsret, men tjener blot til at attestere eksisterende rettigheder, der er tillagt direkte ved EU-retten ⁽²⁴³⁾.

11 Ret til ligebehandling (artikel 24 i direktiv 2004/38/EF)

Ifølge Domstolen forbyder "princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke alene [...] direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat" ⁽²⁴⁴⁾. Direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet kan ikke begrundes, medmindre det udtrykkeligt er fastsat i EU-retten. "En indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet [kan] kun begrundes, såfremt den er baseret på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i et rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning" ⁽²⁴⁵⁾.

Artikel 24 i direktiv 2004/38/EF konkretiserer princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 i TEUF i forbindelse med EU-borgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område ⁽²⁴⁶⁾, samt i henhold til artikel 21, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder.

I henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF behandles alle EU-borgere, der opholder sig i værtsmedlemsstaten på grundlag af direktiv 2004/38/EF, på lige fod med værtsmedlemsstatens statsborgere inden for traktaternes anvendelsesområde ⁽²⁴⁷⁾. Det samme gælder familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, og som har ret til ophold eller tidsbegrænset ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF.

Princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF finder imidlertid kun anvendelse på personer, der opholder sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de opholdsbetingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38/EF, og er derfor betinget af, at disse betingelser er opfyldt.

Desuden er der indført beskyttelsesforanstaltninger for at beskytte værtsmedlemsstaterne mod urimelige finansielle byrder. I denne forbindelse tillader artikel 24, stk. 2, særlige undtagelser fra ligebehandlingsprincippet. Den giver værtsmedlemsstaten mulighed for:

- a) ikke at yde social bistand til EU-borgere i de første 3 måneder af opholdet eller i den længere opholdsperiode for arbejdssøgende i henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38/EF. Denne undtagelse gælder dog ikke for EU-borgere, der er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer (se afsnit 11.1 — *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions* og 11.2 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011*).

⁽²⁴²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, præmis 31 og 32.

⁽²⁴³⁾ C-344/95, Kommissionen mod Belgien, ECLI:EU:C:1997:81, C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461 og C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95.

⁽²⁴⁴⁾ C-73/08, Bressol, ECLI:EU:C:2010:181, præmis 40. Se også C-75/11, Kommissionen mod Østrig, ECLI:EU:C:2012:605, præmis 49.

⁽²⁴⁵⁾ C-75/11, Kommissionen mod Østrig, ECLI:EU:C:2012:605, præmis 52.

⁽²⁴⁶⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 66.

⁽²⁴⁷⁾ Retten til sociale fordele kan baseres på artikel 21, 45, 49, 56 og 63 i TEUF afhængigt af (blandt andre forhold) personens status (arbejdstager, selvstændig, ikke-erhvervsaktiv, studerende). EU-borgere, der er arbejdstagere, selvstændige, ikke-erhvervsaktive og studerende, behandles på lige fod med værtsmedlemsstatens egne statsborgere for så vidt angår sociale fordele, dvs. enhver fordel, der letter EU-borgernes mobilitet (f.eks. nedsatte entréafgifter på museer i værtsmedlemsstaten, realkreditlån på favorable vilkår, erhvervelse af fast ejendom i værtsmedlemsstaten osv.). Ikke-erhvervsaktive borgere og studerende kan drage fordel af en sådan adgang, i det omfang den pågældende fordel ikke kan betegnes som "social bistand" (se afsnit 11.1 — *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*) eller som "studiestøtte" i form af stipendier eller lån (jf. dog C-75/11, Kommissionen mod Østrig, ECLI:EU:C:2012:605, for ydelser, der ikke kan anerkendes som studiestøtte).

Denne undtagelse gælder kun for "sociale bistandsydelser" og omfatter ikke andre former for ydelser, navnlig sociale sikringsydelser. Når familieydelser tildeles uafhængigt af modtagerens individuelle behov og ikke har til formål at dække subsistensmidler, men skal dække forsørgerbyrder, er de ikke omfattet af begrebet "social bistand" som omhandlet i direktiv 2004/38/EF. Dette er navnlig tilfældet for familieydelser, der automatisk tildeles familier, der opfylder visse objektive kriterier, navnlig vedrørende deres størrelse, indkomst og formue, uden at der foretages en individuel og skønmæssig vurdering af personlige behov ⁽²⁴⁸⁾. Sådanne ydelser kan dog være underlagt andre betingelser, navnlig en test af sædvanligt opholdssted (se afsnit 11.3 — *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*)

- b) forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold ikke at yde studiestøtte (stipendier og lån eller studielån), herunder erhvervsuddannelse, til EU-borgere, der ikke er økonomisk aktive, studerende eller jobsøgende (herunder jobsøgende, der endnu ikke har arbejdet i værtsmedlemsstaten, eller hvis EU-borgeren er en jobsøgende, som efter at have arbejdet ikke længere bevarer sin status som arbejdstager i værtsmedlemsstaten) og deres familiemedlemmer.

11.1 Ret til lige adgang til sociale ydelser: indhold og betingelser

11.1.1 Indholdet af den sociale bistand

Sociale bistandsydelser er typisk ydelser, som en medlemsstat yder til personer, der ikke har tilstrækkelige ressourcer til at opfylde deres grundlæggende behov. Domstolen har fastslået, at social bistand er "alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat" ⁽²⁴⁹⁾. Sociale ydelser skal imidlertid defineres på grundlag af det formål, der forfølges med ydelsen, og ikke på grundlag af formelle kriterier. Ydelser af økonomisk art, der har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, kan ikke betragtes som social bistand ⁽²⁵⁰⁾. Når en ydelse opfylder forskellige funktioner, er den imidlertid omfattet af definitionen af social bistand, hvis dens primære funktion er at dække det eksistensminimum, der er nødvendigt for at leve et menneskeværdigt liv ⁽²⁵¹⁾.

Afhængigt af den sociale ydelses primære funktion, som skal vurderes fra sag til sag, kan følgende betragtes som "sociale ydelser":

- en kontantydelse til underhold inden for rammerne af et velfærdssystem, der finansieres ved hjælp af beskatning, og hvis formål er at erstatte andre sociale ydelser, såsom indkomstbaserede tilskud til jobsøgende, indkomstrelateret beskæftigelses- og støtteydelse, indkomststøtte, skattefradrag for arbejde, skattefradrag for børn og boligydelse ⁽²⁵²⁾
- huslejestøtte til personer med et kortvarigt boligbehov, der bor i en privat lejebolig og ikke kan betale huslejen af egne midler.

11.1.2 Kategorier af personer, der har ret til de samme sociale ydelser som værtsmedlemsstatens egne statsborgere

Der kan kun gøres krav på ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere i henhold til artikel 24, stk. 1, hvis EU-borgerens ophold i værtsmedlemsstaten opfylder betingelserne i direktiv 2004/38/EF ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁴⁸⁾ C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, ECLI:EU:C:2022:602, præmis 34, 35, 47, 48, 53 og 55.

⁽²⁴⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 61. Se også C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis.

⁽²⁵⁰⁾ C-22/08 og C-23/08, ECLI: EU:C:2009:344, Vatsouras og Koupatantze, præmis 45.

⁽²⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 45 og 46.

⁽²⁵²⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 69-71.

⁽²⁵³⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, præmis 69, C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 49 og C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, præmis 38.

Det betyder, at følgende kategorier af personer har ret til de samme sociale ydelser som landets egne statsborgere:

- EU-borgere, der er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende (eller personer, der bevarer denne status ⁽²⁵⁴⁾), og deres familiemedlemmer. Disse kategorier af personer har ret til ligebehandling fra opholdets begyndelse ⁽²⁵⁵⁾.
- EU-borgere, der har fået tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, og deres familiemedlemmer.

Eksempel:

- Y. er en EU-borger, der er gift med en mobil EU-arbejdstager. Y. mistede sit job og bevarer ikke længere status som arbejdstager. Han ansøgte om social bistand. Værtsmedlemsstaten kan ikke nægte at tildele ham social bistand med den begrundelse, at han er ikke-erhvervsaktiv EU-borger og ikke råder over tilstrækkelige midler. Som ægtefælle til en EU-arbejdstager har han ret til de samme sociale ydelser som værtsmedlemsstatens egne statsborgere.
- M. er en mobil EU-arbejdstager og har en ægtefælle af samme køn. Parret har en søn. Arbejdstageren har ret til de samme sociale ydelser til sine familiemedlemmer som værtsmedlemsstatens egne statsborgere, selv om værtsmedlemsstatens lovgivning ikke anerkender et sådant forældreskab og/eller ægteskab.

Selv om ikke-erhvervsaktive EU-borgere ikke udtrykkeligt er udelukket fra ligebehandling med hensyn til social bistand, kan deres ret til ligebehandling i denne henseende begrænses i praksis, indtil de får tidsubegrænset ophold (se afsnit nedenfor om kategorier af personer, der kan nægtes adgang til de samme sociale ydelser som statsborgere i værtsmedlemsstaten).

11.1.3 Kategorier af personer, der kan nægtes adgang til de samme sociale ydelser som værtsmedlemsstatens egne statsborgere

I løbet af de første 3 måneders ophold i værtsmedlemsstaten kan EU-borgere, der ikke er arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, personer, der har bevaret status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, og deres familiemedlemmer nægtes adgang til sociale ydelser, uden at der foretages en individuel vurdering af den pågældendes situation ⁽²⁵⁶⁾.

I den efterfølgende opholdsperiode på op til 5 år kan værtsmedlemsstaten nægte at tildele sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive EU-borgere og EU-studerende, som ikke opfylder kravet om at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, og som derfor ikke opholder sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF (artikel 7, stk. 1, litra b) og c)) ⁽²⁵⁷⁾. Det betyder, at ikke-erhvervsaktive EU-borgere i praksis sandsynligvis ikke vil være berettiget til sociale ydelser, da de for at opnå opholdsret skulle have godtgjort over for de nationale myndigheder, at de rådede over tilstrækkelige midler, som vejledende svarer til eller er højere end indkomstgrænsen for tildeling af social bistand. Under sådanne omstændigheder skal der "foretages en konkret undersøgelse af den enkelte berørtes økonomiske situation, uden at der herved tages hensyn til de sociale ydelser, som der er blevet ansøgt om, med henblik på at vurdere, om den pågældende opfylder betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler til at have ret til ophold i medfør af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 [...]" ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁴⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 53 og 54.

⁽²⁵⁵⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, præmis 44. Se også afsnit 11.2 — Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011.

⁽²⁵⁶⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, præmis 44-48.

⁽²⁵⁷⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 78.

⁽²⁵⁸⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis.

For jobsøgende og tidligere arbejdstagere, der har mistet deres status som arbejdstager (dvs. når a) EU-borgeren er jobsøgende, der endnu ikke har arbejdet i værtsmedlemsstaten, eller b) EU-borgeren er jobsøgende, der tidligere var beskæftiget, men ikke længere bevarer sin status som arbejdstager i værtsmedlemsstaten (se afsnit 5.1.2 — *Retention of worker or self-employed status*)), kan de kompetente myndigheder nægte at tildele sociale ydelser uden at foretage en individuel vurdering af personens situation ⁽²⁵⁹⁾. Yderligere oplysninger om jobsøgende findes i afsnit 6 — *Right of residence of jobseekers (Article 14(4)(b) of Directive 2004/38/EC)* og del II i Kommissionens meddelelse fra 2010 "Bekræftelse af arbejdskraftens frie bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling".

Disse udelukkelse har til formål at sikre, at værtsmedlemsstatens sociale sikringsordninger ikke pålægges urimelige byrder.

Hvis artikel 24 i direktiv 2004/38/EF ikke finder anvendelse, fordi EU-borgeren ikke opholder sig i overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF, men lovligt opholder sig på værtsmedlemsstatens område i henhold til national ret, kan de kompetente nationale myndigheder kun afslå en ansøgning om social bistand, når de har sikret sig, at dette afslag ikke udsætter den mobile EU-borger for en reel og aktuel risiko for krænkelse af dennes grundlæggende rettigheder som nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder ⁽²⁶⁰⁾.

Eksempler:

- M. er statsborger i medlemsstat A. Hun flyttede til medlemsstat B for at søge job. De kompetente myndigheder i medlemsstat B kan afslå at udbetale sociale ydelser til M.
- T. er statsborger i medlemsstat A. Han flyttede til medlemsstat B, hvor han arbejdede i en vis periode. Han mistede sit arbejde, men har bevaret sin status som arbejdstager (se afsnit 5.1.2 — *Retention of worker or self-employed status*). Han ansøgte om social bistand. T. har ret til at modtage sociale ydelser på samme grundlag, som hvis han var statsborger i medlemsstat B.
- R. er statsborger i medlemsstat A. Hun flyttede hun til medlemsstat B, hvor hun arbejder som selvstændig erhvervsdrivende. R. har ret til at modtage sociale ydelser på samme grundlag, som hvis hun var statsborger i medlemsstat B.

11.2 Forholdet mellem artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og forordning (EU) nr. 492/2011

Forordning (EU) nr. 492/2011 fastsætter de rettigheder, der gælder for mobile EU-arbejdstagere og deres familiemedlemmer. I henhold til Domstolens retspraksis ⁽²⁶¹⁾ kan selvstændige EU-borgere, der er omfattet af artikel 49 i TEUF, nyde godt af de rettigheder i henhold til forordning (EU) nr. 492/2011, der finder tilsvarende anvendelse.

Der er to punkter, der skal fremhæves vedrørende samspillet mellem artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og forordning (EU) nr. 492/2011.

For det første har mobile EU-arbejdstagere og deres familiemedlemmer specifikke og uafhængige rettigheder, der er fastsat i forordning (EU) nr. 492/2011 ⁽²⁶²⁾. Disse rettigheder kan ikke drages i tvivl af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF. Undtagelserne i artikel 24, stk. 2, kan således ikke anvendes over for personer, der har opholdsret og adgang til social bistand som primære omsorgspersoner for børn under uddannelse i henhold til artikel 10 i forordning (EU) nr. 492/2011 ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁵⁹⁾ C-67/14 Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 57-62. Dette berører ikke eventuelle uafhængige rettigheder, der følger af forordning (EU) nr. 492/2011, særlig artikel 10, for så vidt angår primære omsorgspersoner for børn under uddannelse.

⁽²⁶⁰⁾ C-709/20, Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, præmis 93.

⁽²⁶¹⁾ 63/86, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1988:9.

⁽²⁶²⁾ Navnlig dem, der er afledt af artikel 10 i forordning (EU) nr. 492/2011 for så vidt angår primære omsorgspersoner for børn under uddannelse.

⁽²⁶³⁾ C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, præmis 64 og 69.

For det andet svarer de "familiemedlemmer", der er omfattet af forordning (EU) nr. 492/2011, til de "familiemedlemmer", der er omfattet af direktiv 2004/38/EF ⁽²⁶⁴⁾. Det betyder, at arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes familiemedlemmer er omfattet af bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF, men også af anvendelsen af bestemmelserne i forordning (EU) nr. 492/2011 om ligebehandling. Disse familiemedlemmer kan derfor påberåbe sig denne forordning som grundlag for at kræve ligebehandling i værtsmedlemsstaten for så vidt angår **alle sociale og skattemæssige fordele** ⁽²⁶⁵⁾. Et par eksempler på sådanne rettigheder omfatter ligebehandling for så vidt angår stipendier, der tildeles i henhold til en aftale med værtsmedlemsstaten inden for et område, der ikke er omfattet af TEUF ⁽²⁶⁶⁾, reduktion af omkostningerne til offentlig transport for store familier ⁽²⁶⁷⁾ og ret til sociale ydelser ⁽²⁶⁸⁾. Desuden bør et barn af en arbejdstager/selvstændig erhvervsdrivende i henhold til forordning (EU) nr. 492/2011 også nyde godt af ligebehandling med hensyn til adgang til uddannelse, hvis barnet er bosiddende i den medlemsstat, hvor arbejdstageren/den selvstændige erhvervsdrivende arbejder.

Eksempel:

En ægtefælle af samme køn fra et tredjeland til en arbejdstager/selvstændig mobil EU-borger, der er omfattet af artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38/EF ⁽²⁶⁹⁾, har ret til de samme sociale og skattemæssige fordele som statsborgere i værtsmedlemsstaten, selv om værtsmedlemsstatens lovgivning ikke anerkender ægteskab mellem personer af samme køn.

11.3 Forholdet mellem artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger

Mobile EU-borgeres sociale sikringsrettigheder på EU-plan er reguleret af forordning (EF) nr. 883/2004 ⁽²⁷⁰⁾ og (EF) nr. 987/2009 ⁽²⁷¹⁾ ("koordineringsforordningerne").

Koordineringsforordningerne fastsætter "lovvalgsregler" for at afgøre, hvilken national lovgivning om social sikring der finder anvendelse på en person i en grænseoverskridende situation ⁽²⁷²⁾. EU-lovgivningen på dette område indeholder bestemmelser om koordinering, og ikke harmonisering, af de sociale sikringsordninger. Det betyder, at hver medlemsstat fastsætter de nærmere bestemmelser for sin egen sociale sikringsordning, herunder hvilke ydelser der skal leveres, betingelserne for berettigelse, hvordan disse ydelser beregnes, og hvilke bidrag der skal betales. Betingelserne for ret til sociale sikringsydelser varierer derfor fra den ene medlemsstat til den anden.

Typiske sociale sikringsydelser omfatter alderspensioner, efterladtepensioner, invaliditetsydelser, ydelser ved sygdom (herunder sundhedspleje), ydelser ved moderskab og faderskab, arbejdsløshedsunderstøttelse og familiefølger.

⁽²⁶⁴⁾ C-401/15 — C-403/15, Depesme m.fl., ECLI:EU:C:2016:955, præmis 51.

⁽²⁶⁵⁾ 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Domstolen henviste til ligebehandling af familiemedlemmer til EU-arbejdstagere "således, at det omfatter alle sociale og skattemæssige fordele, uanset om disse, som for eksempel rabat på transportpriser for store familier, ikke er knyttet til en beskæftigelseskontrakt" i præmis 13. Domstolen har defineret "sociale fordele" som "de fordele, som, uanset om de er forbundet med en arbejdskontrakt, almindeligvis indrømmes indenlandske arbejdstagere, hovedsagelig på grund af deres objektive status som arbejdstagere eller alene fordi de har bopæl på det nationale område, og hvis udvidelse til også at gælde for arbejdstagere, der er statsborgere i de andre medlemsstater, derfor forekommer egnet til at fremme disses mobilitet" (Sag 207/78, Even, ECLI:EU:C:1979:144, præmis 22).

⁽²⁶⁶⁾ 235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽²⁶⁷⁾ 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120.

⁽²⁶⁸⁾ 261/83, Castelli, ECLI:EU:C:1984:280, præmis 11, C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2020:269, præmis 45. For andre eksempler på sociale og skattemæssige fordele henvises også til C-258/04, Ioannidis, ECLI:EU:C:2005:559, C-447/18, UB, ECLI:EU:C:2019:1098 eller C-328/20, Kommissionen mod Østrig, ECLI:EU:C:2022:468.

⁽²⁶⁹⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 35.

⁽²⁷⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁷¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 284 af 30.10.2009, s. 1).

⁽²⁷²⁾ Jf. f.eks. C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, præmis 39, C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 45.

I henhold til samordningsforordningerne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer omfattet af den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor de udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed ⁽²⁷³⁾. De er dækket på samme vilkår som egne statsborgere.

Ikke-erhvervsaktive EU-borgere er i princippet omfattet af lovgivningen om social sikring i den medlemsstat, hvor de er bosat. For at være berettiget til ydelser, der koordineres i henhold til samordningsforordningerne, skal de opfylde de betingelser, der er fastsat i lovgivningen i bopælsmedlemsstaten. Det skal bemærkes, at begrebet "bopæl" ikke er det samme i direktiv 2004/38/EF og samordningsforordningerne. I sidstnævntes forstand kan en person kun have én bopæl. Dette svarer til den medlemsstat, hvor personen har sit sædvanlige opholdssted, og hvor det sædvanlige midtpunkt for vedkommendes interesser befinder sig. I den forbindelse bør der navnlig tages hensyn til: den pågældendes familiemæssige situation, årsagerne til, at personen er flyttet, varigheden og kontinuiteten af den pågældendes ophold, det forhold (hvis dette er tilfældet), at personen har fast beskæftigelse, og personens hensigt, som den fremgår af alle omstændighederne ⁽²⁷⁴⁾.

Personer, der kun flytter midlertidigt til en anden medlemsstat, har derimod fortsat sædvanligt opholdssted i deres oprindelsesmedlemsstat og er således omfattet af oprindelsesmedlemsstatens sociale sikringsordning (f.eks. vil en studerende, der midlertidigt er flyttet fra sin oprindelsesmedlemsstat for at studere i en anden medlemsstat, være omfattet af oprindelsesmedlemsstaten og ikke af den medlemsstat, hvor vedkommende studerer).

For flere eksempler vedrørende fastlæggelsen af det sædvanlige opholdssted henvises til Kommissionens praktiske vejledning om gældende lovgivning i EU, EØS og Schweiz (del III) ⁽²⁷⁵⁾.

Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der har karakter af både sociale sikringsydelser og social bistand, falder ind under anvendelsesområdet for både forordning (EF) nr. 883/2004 ⁽²⁷⁶⁾ og direktiv 2004/38/EF ⁽²⁷⁷⁾. Det betyder, at værtsmedlemsstaten kan nægte ikke-erhvervsaktive EU-borgere, der ikke opfylder kravet i direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), adgang til sådanne ydelser (se afsnit 11.1 — *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*) ⁽²⁷⁸⁾.

Forordning (EF) nr. 883/2004 harmoniserer ikke begrebet "familiemedlem". Ved anvendelsen af forordningen gennemfører de nationale myndigheder imidlertid EU-retten som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. De skal derfor overholde artikel 21, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder (som navnlig omfatter forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering), artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder (barnets tarv) og konventionen om barnets rettigheder ⁽²⁷⁹⁾. Det betyder, at den definition, som hver medlemsstat anvender for "familiemedlemmer", ikke må føre til forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. På dette grundlag kan et mobilt par af samme køn ikke nægtes adgang til en social sikringsydelse (f.eks. efterladtepension) med den begrundelse, at deres familiemæssige tilknytning ikke er anerkendt i den kompetente medlemsstats lovgivning ⁽²⁸⁰⁾. På samme måde kan et barn af et par af samme køn ikke nægtes adgang til en social sikringsydelse (f.eks. tilslutning til den offentlige sygesikringsordning) med den begrundelse, at et sådant forældreskab ikke er anerkendt i lovgivningen i den kompetente medlemsstat. Den obligatoriske anerkendelse af familieforholdet i forbindelse med den frie bevægelighed er tilstrækkelig. Den familiemæssige tilknytning behøver ikke anerkendes i medlemsstatens nationale lovgivning.

⁽²⁷³⁾ Forordning (EF) nr. 883/2004 indeholder dog nogle undtagelser fra dette generelle princip.

⁽²⁷⁴⁾ Denne liste er ikke udtømmende. Se artikel 11 i forordning (EF) nr. 987/2009 og praktisk vejledning om gældende lovgivning i EU, EØS og Schweiz, Europa-Kommissionen, GD EMPL, 2014, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=en>.

⁽²⁷⁵⁾ Se: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=en>.

⁽²⁷⁶⁾ Se artikel 70 og bilag X i forordning (EF) nr. 883/2004.

⁽²⁷⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, præmis 63, C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, præmis 44, og C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, præmis 51 og 52.

⁽²⁷⁸⁾ Bilag X til forordning (EF) nr. 883/2004 indeholder en liste over de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.

⁽²⁷⁹⁾ C-243/19, Veselības ministrija, ECLI:EU:C:2020:872, præmis 82-84.

⁽²⁸⁰⁾ Det bemærkes endvidere, at Domstolen har fastslået, at artikel 45 i TEUF og artikel 7 i forordning (EU) nr. 492/2011 er til hinder for en værtsmedlemsstats lovgivning, hvorefter tildelingen af en efterladtepension til den efterladte partner i et partnerskab, der gyldigt er indgået og registreret i en anden medlemsstat, som følge af den afdøde partners udøvelse af erhvervmæssig virksomhed i værtsmedlemsstaten, er betinget af, at partnerskabet først blev registreret i det register, der føres af værtsmedlemsstaten (C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI: EU:C:2022:969).

11.4 Ret til lige adgang til sundhedsydelser: indhold og betingelser

"Lægebehandlingsydelser, der finansieres af staten, og som — uden at der foretages en individuel og skønsmæssig vurdering af de personlige behov — tildeles de personer, som henhører under de i den nationale lovgivning fastsatte kategorier af berettigede personer, udgør "ydelser ved sygdom" i denne bestemmelses forstand og således er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde" ⁽²⁸¹⁾.

Som forklaret ovenfor er EU-arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer omfattet af den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor de er beskæftiget/udøver selvstændig virksomhed ⁽²⁸²⁾. Hvis en EU-arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende og dennes familiemedlemmer har bopæl i en anden medlemsstat end beskæftigelsesmedlemsstaten, har de adgang til sundhedsydelser, hvor de bor, på samme betingelser som statsborgere i bopælsmedlemsstaten på vegne af beskæftigelsesmedlemsstaten på grundlag af PD S1-blanketten ⁽²⁸³⁾.

Studerende, der midlertidigt studerer i en anden medlemsstat, har ret til at modtage den nødvendige lægebehandling i værtsmedlemsstaten på grundlag af det europæiske sygesikringskort ⁽²⁸⁴⁾.

Pensionister, der går på pension i udlandet, er fortsat omfattet af den offentlige sundhedsordning i den medlemsstat, der udbetaler deres pension. De har også ret til adgang til sundhedsydelser i bopælsmedlemsstaten på samme betingelser som personer, der er forsikret i denne medlemsstat på vegne af den medlemsstat, der udbetaler deres pension, på grundlag af PD S1 ⁽²⁸⁵⁾.

Andre ikke-erhvervsaktive EU-borgere, der flytter til en anden medlemsstat og udøver deres ret til ophold i en periode på mere end 3 måneder i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF, har ret til at blive tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning. Denne ret følger navnlig af artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning (EF) nr. 883/2004, som bl.a. har til formål at "sikre, at personer, der er omfattet af denne forordning, ikke mister deres sociale sikringsdækning, fordi der ikke findes nogen lovgivning, der finder anvendelse på dem" ⁽²⁸⁶⁾. Forud for opnåelse af tidsubegrænset ophold kan værtsmedlemsstaten dog fastsætte, at adgangen til den offentlige sygesikringsordning ikke er gratis, for at undgå, at den pågældende bliver en urimelig byrde for denne medlemsstat (se afsnit 5.2.2— *Comprehensive sickness insurance*) ⁽²⁸⁷⁾. Når de har fået tidsubegrænset ophold, har disse EU-borgere ret til at få adgang til sundhedsydelser på samme betingelser som værtsmedlemsstatens statsborgere (se afsnit 9 - *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*).

Personer, der midlertidigt opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er forsikret (f.eks. ferie, forretningsrejse og studier), har ret til enhver nødvendig lægebehandling på grundlag af EU-sygesikringskortet ⁽²⁸⁸⁾.

Ud over forordning (EF) nr. 883/2004 kan personer også få adgang til sundhedspleje i ethvert andet EU-land end der, hvor de bor, og kan få pleje i udlandet godtgjort i henhold til direktiv 2011/24/EU om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser ⁽²⁸⁹⁾. Hvor forordning (EF) nr. 883/2004 dækker adgang til sundhedspleje, som ydes af det offentlige og udbydere, der er indgået kontrakt med, dækker direktiv 2011/24/EU alle sundhedsudbydere (private og offentlige) uanset, om de er knyttet til det offentlige sundhedssystem eller ej. I den forbindelse fastsætter direktiv 2011/24/EU, under hvilke betingelser en patient kan rejse til et andet EU-land for at modtage lægebehandling og godtgørelse. Dette omfatter plejeomkostninger samt recept på og levering af medicin og medicinsk udstyr op til det beløb, som behandlingen ville have kostet i bopælslandet.

⁽²⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 38.

⁽²⁸²⁾ Forordning (EF) nr. 883/2004 indeholder dog nogle undtagelser fra dette generelle princip.

⁽²⁸³⁾ Artikel 17 i forordning (EF) nr. 883/2004.

⁽²⁸⁴⁾ Jf. artikel 19 i forordning (EF) nr. 883/2004.

⁽²⁸⁵⁾ Se artikel 23, 24 og 25 i forordning (EF) nr. 883/2004.

⁽²⁸⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 46.

⁽²⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, præmis 58 og 59.

⁽²⁸⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559>.

⁽²⁸⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/24/EU af 9. marts 2011 om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser (EUT L 88 af 4.4.2011, s. 1).

12 Opholdsdokumenter (artikel 8, 10, 19, 20 og 25 i direktiv 2004/38/EF)

12.1 **Registreringsbeviser og dokumenter, der attesterer tidsubegrænset ophold udstedt til EU-borgere (artikel 8 og 19 i direktiv 2004/38/EF og artikel 6 i forordning 2019/1157): udformning, minimumsoplysninger og gyldighedsperiode**

I henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF kan medlemsstaterne i forbindelse med ophold på over 3 måneder kræve, at mobile EU-borgere lader sig registrere hos de relevante myndigheder. Det er således op til den enkelte medlemsstat at beslutte, om den vil pålægge mobile EU-borgere denne forpligtelse (se afsnit 5 — *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

Selv om formatet af registreringsbeviser og permanente registreringsdokumenter for EU-borgere ikke er harmoniseret, fastsætter forordning (EU) 2019/1157, som finder anvendelse fra den 2. august 2021, de oplysninger, der som minimum skal indgå i sådanne dokumenter. Dette omfatter f.eks. dokumentets titel på den pågældende medlemsstats officielle sprog, på mindst et andet af EU-institutionernes officielle sprog samt en klar henvisning til, at dokumentet er udstedt til en EU-borger i overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF. Medlemsstaterne kan dog frit vælge, i hvilket format disse dokumenter udstedes.

Selv om direktivet ikke indeholder bestemmelser om **gyldighedsperioden** for registreringsbeviser og tidsubegrænsede opholdsdokumenter for EU-borgere, er der i betragtning af deres lignende funktion ingen grund til, at deres gyldighedsperiode ikke skulle være mindst lige så lang som gyldighedsperioden for de tilsvarende dokumenter, der udstedes til EU-borgeres familiemedlemmer fra lande uden for EU. **Registreringsbeviser, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, bør derfor have en gyldighedsperiode på mindst 5 år fra udstedelsesdatoen. Det dokument, der attesterer tidsubegrænset ophold, jf. artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, bør have en gyldighedsperiode på mindst 10 år fra udstedelsesdatoen.**

Desuden bør varigheden af disse dokumenter under ingen omstændigheder være knyttet til varigheden af det europæiske sygesikringskort eller til andre betingelser, såsom varigheden af studier eller ansættelseskontrakter.

12.2 **Opholdskort og permanente opholdskort udstedt til familiemedlemmer fra lande uden for EU (artikel 10 og 20 i direktiv 2004/38/EF og artikel 7 og 8 i forordning (EF) 2019/1157): format og gyldighedsperiode**

Forordning (EU) 2019/1157 indeholder bestemmelser om harmoniserede formater for opholdskort og permanente opholdskort, der udstedes til familiemedlemmer til EU-borgere fra lande uden for EU. **Siden den 2. august 2021** har medlemsstaterne været forpligtet til at udstede sådanne opholdskort eller permanente opholdskort i samme ensartede udformning som dem, der anvendes til opholdstilladelser. De skal bære titlen "Opholdskort" eller "Tidsubegrænset opholdskort" og indeholde standardkoden "EU-familiemedlem Art 10 DIR 2004/38/EF" eller "EU-familiemedlem Art 20 DIR 2004/38/EF" ⁽²⁹⁰⁾.

Opholdskort eller permanente opholdskort, der er udstedt **indtil den 2. august 2021**, behøver ikke at have et særligt format. For disse kort er der i forordning (EU) 2019/1157 fastsat gradvis udfasningsperiode ⁽²⁹¹⁾. Det betyder, at der i en vis årrække vil være forskelligt udformede opholdskort og tidsubegrænsede opholdskort i omløb (dem, der er udstedt i henhold til forordning (EU) 2019/1157, og dem, der er udstedt inden 2. august 2021 uden en harmoniseret udformning). Under alle omstændigheder bør kort, der er udstedt efter den 2. august 2021, og som endnu ikke fuldt ud er i overensstemmelse med den ensartede udformning, accepteres af de øvrige medlemsstater, indtil de udløber. Hvis de imidlertid ikke opfylder de minimumssikkerhedsnormer, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1157, ophører de med at være gyldige senest den 3. august 2023 eller den 3. august 2026 afhængigt af deres sikkerhedsniveau.

⁽²⁹⁰⁾ Artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1157.

⁽²⁹¹⁾ I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1157 ophører opholdskort for familiemedlemmer til EU-borgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, som ikke opfylder kravene i forordningens artikel 7, med at være gyldige, når de udløber eller senest den 3. august 2026, alt efter hvilken dato der kommer først. Artikel 8, stk. 2, indeholder en undtagelse fra artikel 8, stk. 1, for så vidt angår opholdskort, som ikke opfylder de minimumssikkerhedsstandarder, der er fastsat i del 2 i ICAO-dokument 9303, eller som ikke indeholder et funktionelt maskinlæsbart felt i overensstemmelse med del 3 i ICAO-dokument 9303. Sådanne opholdskort ophører med at være gyldige, når de udløber eller senest den 3. august 2023, alt efter hvilken dato der kommer først.

Den harmoniserede udformning, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1157, skal også anvendes i forbindelse med opholdskort, der udstedes til i) familiemedlemmer fra lande uden for EU til hjemvendte statsborgere (se afsnit 18 — *Right of residence of the family members of returning nationals*) og ii) primære omsorgspersoner fra lande uden for EU til mindreårige EU-borgere (se afsnit 2.2.2.5 — *Primary carers of minor EU citizens*). Dette skyldes, at direktiv 2004/38/EF (og dermed direktivets artikel 10) finder analog anvendelse på dem. På samme måde skal den harmoniserede udformning, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1157, også anvendes i forbindelse med opholdskort, der udstedes til familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere med dobbelt statsborgerskab, som direktiv 2004/38/EF finder tilsvarende anvendelse på (se afsnit 2.1.4 — *Dual nationals*). I alle disse tilfælde skal medlemsstaterne anvende de standardiserede koder, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1157.

Da direktiv 2004/38/EF derimod hverken finder direkte eller analog anvendelse, kan medlemsstaterne ikke anvende den harmoniserede udformning, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1157, for opholdsdokumenter til:

- personer, der har opholdsret i henhold til Ruiz Zambrano-retspraksis (se afsnit 19 — *Ruiz Zambrano case law*)
- familiemedlemmer, der har opholdsret med henvisning til Carpenter-dommen og S- og G-dommen (se afsnit 2.1.3 — *Frontier workers, cross-border self-employed persons and cross-border service providers*).

I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne udstede opholdstilladelser i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002.

Det skal bemærkes, at opholdsdokumenter udstedt i henhold til national lovgivning i en rent intern situation (familiesammenføring med statsborgere i den udstedende medlemsstat, som ikke har udøvet retten til fri bevægelighed) ikke vedrører personer, der er omfattet af reglerne om fri bevægelighed. Medlemsstaterne skal derfor udstede disse opholdsdokumenter i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002. Hvis opholdstilladelsen udstedes af en medlemsstat, der er en del af Schengenområdet ⁽²⁹²⁾, har opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002, visumfritagende virkning for de medlemsstater, der er en del af Schengenområdet.

Det opholdskort, der er omhandlet i artikel 10, stk. 1, er gyldigt i fem år efter udstedelsen eller for EU-borgerens påtænkte opholdsperiode, hvis denne periode er mindre end fem år. I denne henseende er minimumsvarigheden på fem år fortsat hovedreglen. Når den "påtænkte varighed af opholdet" er relevant i et konkret tilfælde, bør den forstås bredt, og således at den "påtænkte" opholdsperiode henviser til den periode, hvor EU-borgeren har til hensigt at bo og planlægge sit liv i værtsmedlemsstaten.

Det permanente opholdskort, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, er gyldigt i 10 år fra udstedelsesdatoen.

12.3 Opholdsdokumenternes art og virkninger (artikel 25 i direktiv 2004/38/EF)

EU-borgere og deres familiemedlemmer nyder juridisk godt af alle de rettigheder, der er fastsat i direktiv 2004/38/EF eller direkte baseret på artikel 21 i TEUF, hvis de opfylder de relevante materielle betingelser for ophold. Opholdskort er af deklaratorisk karakter ⁽²⁹³⁾, dvs. de giver ikke rettigheder, men tjener til at attestere eksistensen af rettigheder i henhold til EU-lovgivningen om fri bevægelighed. Det er således en forudsætning for lovligt ophold i henhold til EU-retten om EU-borgeres og deres familiemedlemmers fri bevægelighed, at de administrative procedurer overholdes, og at de pågældende personer er i besiddelse af et opholdskort ⁽²⁹⁴⁾.

⁽²⁹²⁾ Alle medlemsstater undtagen Bulgarien, Irland, Cypern og Rumænien.

⁽²⁹³⁾ Hvad angår fri bevægelighed for arbejdstagere og tjenesteydelser samt etableringsfrihed, se 48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽²⁹⁴⁾ Jf. også betragtning 11 i direktiv 2004/38/EF.

En medlemsstats udstedelse af et opholdskort i henhold til direktiv 2004/38/EF udgør en formel konstatering af den pågældende persons faktiske og juridiske situation for så vidt angår direktiv 2004/38/EF på tidspunktet for udstedelsen ⁽²⁹⁵⁾. Et (permanent) opholdskort udstedt af en medlemsstat er derfor tilstrækkeligt bevis for, at indehaveren er et familiemedlem til en EU-borger ⁽²⁹⁶⁾.

I betragtning af at en EU-borgers eller et familiemedlems situation kan ændre sig, efter at opholdsdokumentet er blevet udstedt, betyder det at være i besiddelse af et opholdskort ikke i sig selv, at indehaverens ophold nødvendigvis er i overensstemmelse med EU-retten ⁽²⁹⁷⁾. Det afgørende er, om EU-borgeren eller det pågældende familiemedlem opfylder de materielle betingelser for ophold i henhold til EU-retten om fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer på et bestemt tidspunkt.

I betragtning af opholdsdokumenternes deklaratoriske karakter fastsættes det i artikel 25, at besiddelse af et opholdsdokument under ingen omstændigheder kan gøres til en betingelse for udøvelse af en rettighed eller opfyldelse af en administrativ formalitet. I henhold til artikel 25 kan retten til rettigheder (f.eks. at søge bistand fra offentlige arbejdsformidlinger, tilslutning til den offentlige sygesikringsordning) attesteres ved enhver anden form for bevis. I den forbindelse kan især, men ikke udtømmende, de dokumenter, der er anført i artikel 8, stk. 2, og artikel 10, stk. 2, være relevante.

12.4 Flere opholds-/indvandringsstatusser for familiemedlemmer fra lande uden for EU

Medmindre det udtrykkeligt er udelukket i henhold til EU-retten, er EU-borgeres familiemedlemmer fra lande uden for EU, som har en afledt opholdsret i henhold til direktiv 2004/38/EF, og som også opfylder betingelserne for ophold i henhold til EU-retsakter om lovlig migration, også berettigede til at udøve rettigheder i henhold til sådanne retsakter, dvs. at have flere statusser samtidigt ⁽²⁹⁸⁾.

Hvis familiemedlemmer fra lande uden for EU har flere statusser, bør de udstedes med et opholdskort for hver status (f.eks. opholdskortet og derudover et blåt EU-kort ⁽²⁹⁹⁾ eller en tilladelse til længerevarende ophold ⁽³⁰⁰⁾), så de kan dokumentere de forskellige statusser.

13 Begrænsninger i retten til at færdes og opholde sig frit på grund af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 27, 28 og 29 i direktiv 2004/38/EF)

Dette afsnit er baseret på afsnit 3 i meddelelsen fra 1999 ⁽³⁰¹⁾ om de særlige foranstaltninger, som gælder for EU-borgeres rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (1999-meddelelsen). Målet med dette afsnit er at ajourføre indholdet af meddelelsen af 1999 i lyset af retspraksis fra Domstolen og afklare visse spørgsmål, der blev rejst under arbejdet med at gennemføre direktiv 2004/38/EF. I lyset af erfaringerne fra covid-19-pandemien erstatter afsnit 13.2 – *Restrictions of the right to move and reside freely on grounds of public health* dog afsnit 3.1.3 i meddelelsen fra 1999.

⁽²⁹⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, præmis 52 og 53. Jf. også C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 48, C-202/13, McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, præmis 49, C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 48.

⁽²⁹⁶⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, præmis 54 og domskonklusionen.

⁽²⁹⁷⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, præmis 48-55.

⁽²⁹⁸⁾ Muligheden for familiemedlemmer uden for EU til at have flere opholdsstatusser i tilfælde, hvor det ikke udtrykkeligt er udelukket, følger af en sammenholdelse af de forskellige EU-retsakter om lovlig migration og fri bevægelighed.

⁽²⁹⁹⁾ Se betragtning 18 og artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2021/1883 af 20. oktober 2021 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse og om ophævelse af Rådets direktiv 2009/50/EF (EUT L 382 af 28.10.2021, s. 1).

⁽³⁰⁰⁾ Se artikel 3 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

⁽³⁰¹⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>. Indholdet af meddelelsen fra 1999 (afsnit 3) er stadig generelt gyldigt, selv om den henviser til direktiv 64/221 (Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 56 af 4.4.1964, s. 850)), som blev ophævet ved direktiv 2004/38/EF.

Fri bevægelighed for personer er en del af EU's grundlag. Følgelig **skal de bestemmelser, der giver denne frihed, fortolkes bredt**, mens undtagelser fra dette princip skal fortolkes strengt ⁽³⁰²⁾. Retten til fri bevægelighed inden for EU er imidlertid ikke ubegrænset og medfører forpligtelser for modtagerne, hvilket bl.a. indebærer, at de skal overholde lovgivningen i deres værtsmedlemsstat.

Kapitel VI i direktiv 2004/38/EF kan ikke betragtes som en forudsætning for at opnå og bevare retten til indrejse og ophold, men giver udelukkende mulighed for, hvor det er berettiget, at begrænse udøvelsen af en ret, der følger direkte af traktaten ⁽³⁰³⁾.

13.1 **Begrænsninger i retten til at færdes og opholde sig frit af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed**

13.1.1 **Offentlig orden og sikkerhed**

Medlemsstaterne kan begrænse EU-borgernes frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Kapitel VI i direktiv 2004/38/EF gælder for enhver foranstaltning, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, og som berører de af direktiv 2004/38/EF omfattede personers ret til at rejse ind i og opholde sig frit i en værtsmedlemsstat på de samme vilkår som statsborgerne i den pågældende stat ⁽³⁰⁴⁾.

Medlemsstaterne har i overensstemmelse med deres behov frihed til at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og sikkerhed kræver, hvilket kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra periode til periode. Når de gør dette i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2004/38/EF, skal de imidlertid fortolke disse krav strengt ⁽³⁰⁵⁾.

Det er afgørende, at medlemsstaterne klart definerer, hvilke interesser i samfundet, det drejer sig om at beskytte, og klart sonderer mellem offentlig orden og offentlig sikkerhed. Sidstnævnte kan ikke udvides til foranstaltninger, der bør dækkes af førstnævnte ⁽³⁰⁶⁾.

Offentlig sikkerhed fortolkes normalt således, at den dækker både intern og ekstern sikkerhed ⁽³⁰⁷⁾ med henblik på at bevare integriteten af medlemsstatens område og dens institutioner. **Offentlig orden** fortolkes normalt med henblik på at forhindre forstyrrelse af den sociale orden ⁽³⁰⁸⁾.

EU-borgere kan kun udvises på grund af adfærd, der er strafbart i henhold til værtsmedlemsstatens ret, eller over for hvilken der er truffet andre faktiske og effektive foranstaltninger til at bekæmpe en sådan adfærd som bekræftet af Domstolens retspraksis ⁽³⁰⁹⁾.

Under alle omstændigheder udgør manglende overholdelse af registreringskravet ikke i sig selv en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed og kan derfor ikke i sig selv berettige, at personen udsendes ⁽³¹⁰⁾.

En EU-borger kan påberåbe sig artikel 27 i direktiv 2004/38/EF, hvis vedkommendes oprindelsesmedlemsstat indfører restriktioner på vedkommendes ret til udrejse ⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰²⁾ 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, præmis 13 og C-33/07 samt Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, præmis 23.

⁽³⁰³⁾ 321/87, Kommissionen mod Belgium, ECLI:EU:C:1989:176, præmis 10.

⁽³⁰⁴⁾ 36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, præmis 8-21 og 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, præmis 6-24.

⁽³⁰⁵⁾ 36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, præmis 27, 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, præmis 33, C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, præmis 23 og C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 40 og nævnt retspraksis.

⁽³⁰⁶⁾ Jf. dog C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 50, i afsnit 13.1.3 - *Proportionality assessment*.

⁽³⁰⁷⁾ C-423/98, Albore, ECLI:EU:C:2000:401, præmis 18 og følgende og C-285/98, Kreil, ECLI:EU:C:2000:2, præmis 15.

⁽³⁰⁸⁾ Bemærk C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 43-47.

⁽³⁰⁹⁾ 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, præmis 5-9 og C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616, præmis 61.

⁽³¹⁰⁾ 48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57, præmis 51.

⁽³¹¹⁾ C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749 og C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750.

13.1.2 Personlig adfærd og trussel

Der kan udelukkende iværksættes restriktive foranstaltninger fra sag til sag, hvor en persons adfærd udgør **en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel** mod en af værtsmedlemsstatens samfunds grundlæggende interesser ⁽³¹²⁾. Restriktive foranstaltninger kan ikke alene begrundes med hensyn til beskyttelse af den offentlige orden eller sikkerhed, som en anden medlemsstat har fremført ⁽³¹³⁾. Dette udelukker imidlertid ikke, at sådanne hensyn kan tages i betragtning inden for rammerne af det skøn, som udøves af de nationale myndigheder, der er kompetente til at vedtage den foranstaltning, der udgør en begrænsning af den frie bevægelighed ⁽³¹⁴⁾.

En afgørelse om afslag på en ret til ophold eller indrejse i en medlemsstat i henhold til andre regler end gældende regler om fri bevægelighed (f.eks. afslag på flygtningestatus) kan ikke automatisk føre til den konklusion, at personens tilstedeværelse udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten. I den særskilte vurdering af, om der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som skal foretages i henhold til direktiv 2004/38/EF, kan der dog tages hensyn til den undersøgelse af de faktiske omstændigheder, der blev foretaget som led i den foregående afgørelse, og de forhold, som den pågældende afgørelse byggede på ⁽³¹⁵⁾.

EU-retten er til hinder for, at restriktive foranstaltninger kan vedtages af **generalpræventive grunde** ⁽³¹⁶⁾. Restriktive foranstaltninger skal bygge på en reel trussel og kan ikke alene retfærdiggøres på baggrund af en generel risiko ⁽³¹⁷⁾. Der kan ikke automatisk træffes restriktive foranstaltninger som følge af en straffedom, og der skal i forbindelse med disse tages hensyn til lovovertrederens personlige adfærd og den trussel, som den udgør for den offentlige orden ⁽³¹⁸⁾.

Endvidere hedder det, at "Medlemsstaternes lovgivning må således ikke indeholde nogen bestemmelse, der skaber en systematisk og automatisk sammenkobling mellem en straffedom og en efterfølgende udvisningsbeslutning, og de kompetente nationale myndigheder må heller ikke træffe en sådan automatisk beslutning. Ved "automatik" forstås en national bestemmelse, hvis ordlyd ikke giver de nationale myndigheder eller den nationale domstol nogen mulighed for at foretage et skøn eller tage individuelle omstændigheder i betragtning ⁽³¹⁹⁾. Der er dog intet til hinder for, at medlemsstaterne knytter en straffedom sammen med en undersøgelse af de gældende forhold med henblik på at fastslå, om der er grundlag for foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Den nationale domstol kan idømme straffedom og udsendelse samtidig, eller domstolen eller de administrative myndigheder kan beordre udvisning på et senere tidspunkt, enten mens personen stadig sidder i fængsel, eller efter at vedkommende er blevet løsladt ⁽³²⁰⁾.

Begrundelser, der ikke vedrører en **persons adfærd**, kan ikke påberåbes. Direktiv 2004/38/EF tillader ikke automatisk udsendelse ⁽³²¹⁾.

Personer kan kun få deres rettigheder begrænset, hvis deres personlige adfærd udgør en **trussel**, dvs. at der er sandsynlighed for, at de skader den offentlige orden eller sikkerhed alvorligt.

En **tidligere straffedom** må kun tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden ⁽³²²⁾. Myndighederne skal basere deres beslutning på vurderingen af den pågældende persons adfærd i fremtiden. Antallet og typen af domme, som den pågældende person tidligere er idømt, og i særdeleshed de begåede lovovertrædelsers grovhed og hyppighed udgør et væsentligt element i denne vurdering. Det er yderst vigtigt at tage hensyn til risikoen for ny kriminalitet, men det er ikke tilstrækkeligt, at der er en svag mulighed for nye overtrædelser ⁽³²³⁾.

⁽³¹²⁾ Alle kriterier er kumulative.

⁽³¹³⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, præmis 25 og C-503/03, Kommissionen mod Spanien, ECLI:EU:C:2006:74, præmis 62.

⁽³¹⁴⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, præmis 25.

⁽³¹⁵⁾ C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 51-54.

⁽³¹⁶⁾ 67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, præmis 5-7.

⁽³¹⁷⁾ Generel forebyggelse under særlige omstændigheder, som ved sportsbegivenheder, er omfattet af meddelelsen fra 1999 (jf. afsnit 3.3).

⁽³¹⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, præmis 17-27 og 67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, præmis 5-7.

⁽³¹⁹⁾ Automatik i denne forstand er nogle gange blevet anvendt i sager, hvor en person begår alvorlige forbrydelser og idømmes en vis minimumsstraf (se sag C-348/96 Donatella Calfa).

⁽³²⁰⁾ Se afsnit 3.3.2 i meddelelsen fra 1999.

⁽³²¹⁾ C-408/03, Kommissionen mod Belgien, ECLI:EU:C:2006:192, præmis 68-72.

⁽³²²⁾ C-482/01 og 493/01, Orfanopoulos og Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, præmis 82 og 100 og C-50/06, Kommissionen mod Nederlandene, ECLI:EU:C:2007:325, præmis 42-45.

⁽³²³⁾ F.eks. kan risikoen for ny kriminalitet anses for større ved narkotikaafhængighed, hvis der er en risiko for, at den pågældende begår yderligere strafbare handlinger for at finansiere afhængigheden. Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, ECLI:EU:C:2003:455.

Eksempler:

A. og I. er blevet løsladt efter at have afsonet en dom på to år for røveri. Myndighederne skal vurdere, om de to venners personlige adfærd udgør en trussel, dvs. om der er sandsynlighed for nye, alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden.

— Det var A.'s første dom. Hun opførte sig pænt i fængslet. Efter løsladelsen har hun fundet sig et job. Myndighederne finder intet i hendes adfærd, der udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel.

— Hvad angår I., var dette allerede hans fjerde straffedom. Forbrydelserne er blevet grovere med tiden. Hans opførsel i fængslet var langt fra eksemplarisk, og hans to anmodninger om prøveløsladelse blev afvist. Mindre end to uger efter anholdes han for planlægning af endnu et røveri. Myndighederne konkluderer, at I.'s adfærd udgør en trussel mod den offentlige orden.

Truslen skal være **umiddelbar**. Tidligere adfærd må tages i betragtning, hvis der er sandsynlighed for, at personen begår nye strafbare handlinger ⁽³²⁴⁾. Generelt er konstateringen af, at der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, "ensbetydende med, at den pågældende person vil være tilbøjelig til fortsat at udvise det nævnte forhold, der udgør en sådan trussel, i fremtiden" ⁽³²⁵⁾. En trussel, der kun er potentiel, er ikke **reel**.

Dog "kan det også tænkes, at det tidligere begåede forhold i sig selv opfylder betingelserne for at kunne anses for en sådan trussel" ⁽³²⁶⁾. I denne henseende skal det bemærkes, at selv om det ikke synes særligt sandsynligt, at sådanne forbrydelser eller handlinger vil gentage sig uden for deres specifikke historiske og sociale sammenhæng, kan en adfærd hos den berørte person, der vidner om, at der hos den pågældende fortsat er en skadelig holdning, som åbenbart ved disse forbrydelser eller handlinger, til EU's grundlæggende værdier, såsom den menneskelige værdighed og menneskerettighederne, derimod udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse ⁽³²⁷⁾.

Strafudsættelse udgør en vigtig faktor for vurderingen af truslen, da det tyder på, at den pågældende person ikke længere udgør en konkret fare.

Truslen skal være tilstedeværende på det tidspunkt, hvor den restriktive foranstaltning vedtages af de nationale myndigheder eller efterprøves af retsinstanser ⁽³²⁸⁾.

Den omstændighed, at en person fængsles i forbindelse med vedtagelsen af en udsendelsesafgørelse, uden at der er udsigt til løsladelse i nær fremtid, udelukker ikke, at den pågældendes adfærd kan udgøre en aktuel og reel trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten. Medlemsstaterne kan vedtagelsen af en udsendelsesafgørelse vedrørende en fængslet person ⁽³²⁹⁾.

Et aktuelt **medlemskab af en organisation** kan tages i betragtning, når den pågældende person deltager i organisationens aktiviteter og identificerer sig med dens mål eller planer ⁽³³⁰⁾. Medlemsstaterne behøver ikke kriminalisere eller forbyde en organisations aktiviteter for at kunne begrænse rettighederne i henhold til direktiv 2004/38/EF, så længe der er truffet administrative foranstaltninger, der kan modvirke organisationens aktiviteter. Tidligere tilhørsforhold ⁽³³¹⁾ kan normalt ikke udgøre en aktuel trussel.

Under visse omstændigheder kan **gentagne småforbrydelser** udgøre en trussel mod den offentlige orden, på trods af at en engangsforbrydelse/-lovovertrædelse, der vurderes for sig selv, ikke ville være nok til at udgøre en tilstrækkelig alvorlig trussel, som defineret ovenfor. Nationale myndigheder skal vise, at den pågældendes personlige adfærd udgør en trussel mod den offentlige orden ⁽³³²⁾. Når myndighederne i disse sager vurderer, om der er tale om en trussel mod den offentlige orden, kan de navnlig tage hensyn til følgende **forhold**:

⁽³²⁴⁾ 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, præmis 25-30.

⁽³²⁵⁾ C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 56.

⁽³²⁶⁾ C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 56.

⁽³²⁷⁾ C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 60.

⁽³²⁸⁾ C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, præmis 82.

⁽³²⁹⁾ C-193/16, E, ECLI:EU:C:2017:542, præmis 23-27.

⁽³³⁰⁾ 41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, præmis 17 og følgende.

⁽³³¹⁾ 41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, præmis 17 og følgende.

⁽³³²⁾ C-349/06, Polat, ECLI:EU:C:2007:581, præmis 35.

- overtrædelsernes art
- deres hyppighed
- den skade, der er forvoldt.

Det forhold, at den pågældende allerede er blevet idømt flere domme, er ikke nok i sig selv.

Det forhold, at der foreligger skattegæld eller gæld stiftet af en juridisk person, der ejes af vedkommende, uden hensyntagen til vedkommendes personlige adfærd, er ikke nok til at tale om en trussel ⁽³³³⁾.

En restriktion, som en medlemsstat pålægger en person, der tidligere har været genstand for en afgørelse, som udelukker vedkommende fra at opnå flygtningestatus ud fra den begrundelse, at der er alvorlige grunde til at antage, at personen har begået en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden eller har været skyldig i gerninger, der er i strid med FN's formål og principper, kan være omfattet af begrebet offentlige orden eller sikkerhed i overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF ⁽³³⁴⁾.

13.1.3 Proportionalitetsvurderingen

Såfremt myndighederne har fastslået, at den pågældendes personlige adfærd udgør en trussel, der er tilstrækkeligt alvorlig til at berettige en restriktiv foranstaltning, skal de foretage **en proportionalitetsvurdering** for at fastslå, om den pågældende person kan nægtes indrejse eller udvises af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Proportionalitetsvurderingen skal tjene til at afgøre, om den restriktive foranstaltning er egnet til at opfylde det tilsigtede mål og ikke går videre end, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det ⁽³³⁵⁾.

De nationale myndigheder skal foretage en analyse af kendetegnene ved den pågældende generelle restriktive foranstaltning og på dette grundlag vurdere dens iboende proportionalitet. Til det formål skal der især tages hensyn til følgende forhold ⁽³³⁶⁾:

- Er den restriktive foranstaltning egnet til at sikre opfyldelsen af det mål, den forfølger, og er foranstaltningen nødvendig til dette formål (er et forbud mod udflytning f.eks. egnet til at sikre en gæld)?
- Findes der andre foranstaltninger, som ville have været lige så effektive med hensyn til at nå målet uden nødvendigvis at begrænse personens frie bevægelighed (f.eks. muligheder i henhold til national ret for at sikre en gæld)?
- Hvad er retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltningen:
 - Hvordan skal foranstaltningen anvendes?
 - Er foranstaltningen forbundet med en tidsmæssig begrænsning?
 - Er foranstaltningen ledsaget af en mulighed for regelmæssig revision af de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for den?

Endvidere "skal værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder desuden foretage en afvejning mellem på den ene side beskyttelsen af den pågældende grundlæggende samfundsinteresse og på den anden side de interesser hos den pågældende person, der vedrører dennes udøvelse af sin ret til fri bevægelighed og ophold i egenskab af unionsborger og dennes ret til respekt for privatliv og familieliv" ⁽³³⁷⁾.

⁽³³³⁾ C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, præmis 43 og C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, præmis 37-42.

⁽³³⁴⁾ C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 43-47.

⁽³³⁵⁾ C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, præmis 40, og C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 61.

⁽³³⁶⁾ C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, præmis 47 og C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, præmis 44-47.

⁽³³⁷⁾ Se navnlig sag C-331/16 og C-366/16, K og H, ECLI:EU:C:2018:296, præmis 67. Se også sag C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 50.

De nationale myndigheder skal fastlægge, hvilke beskyttede samfundsinteresser der er tale om. På baggrund af disse interesser skal de undersøge truslens karakter. Der bør tages hensyn til følgende **forhold**:

- graden af fare for samfundet som følge af en udlændings tilstedeværelse på den pågældende medlemsstats område
- de pågældende aktiviteter art og alvor, deres hyppighed, kumulative fare og den skade, de har forvoldt
- graden af involvering i den kriminelle aktivitet
- om der foreligger formildende omstændigheder
- de mulige sanktioner og de idømte og fuldbyrdede domme
- den tid, der er gået, siden handlingerne blev begået
- risikoen for gentagelsestilfælde
- den berørte persons efterfølgende adfærd (NB: god opførsel i fængslet og eventuel prøveløsladelse kan også tages med i betragtning).

Desuden skal de nationale myndigheder tage hensyn til risikoen for, at den sociale rehabilitering af EU-borgeren i den værtsmedlemsstat, hvor han reelt er integreret, bringes i fare, da dette udgør en almen interesse for Den Europæiske Union ⁽³³⁸⁾.

Der bør tages behørigt hensyn til de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til privatliv og familieliv, jf. artikel 7 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ⁽³³⁹⁾.

Den pågældendes personlige og familiemæssige forhold skal vurderes nøje for at fastslå, hvorvidt den påtænkte foranstaltning er rimelig og ikke går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, og hvorvidt der kan anvendes mindre strenge foranstaltninger for at opnå målet. Der bør tages hensyn til følgende **forhold**, som anført i en vejledende liste i artikel 28, stk. 1 ⁽³⁴⁰⁾:

- konsekvenserne af udvisning for personens økonomiske, personlige og familiemæssige situation (herunder for andre familiemedlemmer, som stadig ville have ret til at blive i værtsmedlemsstaten)
- hvor det er relevant, hensynet til barnets tarv, for hvem foranstaltningen kan have betydelige konsekvenser ⁽³⁴¹⁾
- hvor store vanskeligheder ægtefællen/partneren og børnene vil løbe ind i i den berørte persons hjemland
- graden af tilknytning (slægtninge, besøg, sprogkunderskaber) — eller mangel på tilknytning — til oprindelseslandet og værtsmedlemsstaten (f.eks. at den pågældende person er født i værtsmedlemsstaten eller har boet der fra en tidlig alder)
- opholdets varighed i værtsmedlemsstaten (situationen for en turist adskiller sig fra situationen for en, der har boet i værtsmedlemsstaten i mange år) og, hvor det er relevant, lovligheden af personens ophold i værtsmedlemsstaten
- alder og helbred.

⁽³³⁸⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 50.

⁽³³⁹⁾ C-331/16 og 366/16, K. & H.F., ECLI:EU:C:2018:296, præmis 63 og C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis.

⁽³⁴⁰⁾ For så vidt angår de grundlæggende rettigheder, se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis i sagerne Berrehab mod Nederlandene, sag nr. 10730/84, dom af 21. juni 1988, Moustaqim mod Belgien, sag nr. 12313/86, dom af 18. februar 1991, Beldjoudi mod Frankrig, sag nr. 12083/86, dom af 26. marts 1992, Boujlifa mod Frankrig, sag nr. 25404/94, dom af 21. oktober 1997, El Boujaïdi mod Frankrig, sag nr. 25613/94, dom af 26. september 1997 og Dalia mod Frankrig, sag nr. 26102/95, dom af 19. februar 1988.

⁽³⁴¹⁾ C-112/20, M.A., ECLI:EU:C:2021:197, præmis 36.

Øget beskyttelse mod udsendelse (artikel 28, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38/EF)

Direktiv 2004/38/EF indfører en ordning til beskyttelse mod udsendelsesforanstaltninger, som er baseret på graden af de pågældende personers integration i værtsmedlemsstaten.

Direktiv 2004/38/EF fastsætter således tre beskyttelsesniveauer mod udsendelse: 1) et grundlæggende beskyttelsesniveau for alle, der er omfattet af direktivet, 2) et mellemliggende beskyttelsesniveau, som er tilgængeligt, når den pågældende har ret til tidsubegrænset ophold, og 3) et højere beskyttelsesniveau, som finder anvendelse, når den pågældende EU-borger har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de foregående 10 år.

Mellemliggende beskyttelsesniveau for personer, der har ret til tidsubegrænset ophold (artikel 28, stk. 2):

EU-borgere og deres familiemedlemmer, der har fast ophold (se afsnit 9 — *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*) i værtsmedlemsstaten, kan kun udsendes som følge af alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Eksempelvis er narkotikahandel som en del af en organiseret gruppe omfattet af dette begreb ⁽³⁴²⁾.

Desuden vil enhver forbrydelse, der kan begrunde udvisning af en person, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de seneste 10 år (kategori nedenfor), også begrunde udvisning af en person med tidsubegrænset ophold.

En fængselsstraf i værtsmedlemsstaten efter erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold berører ikke retten til tidsubegrænset ophold ⁽³⁴³⁾.

Perioder med fængsling i værtsmedlemsstaten inden erhvervelsen af tidsubegrænset ophold kan derimod ikke tages i betragtning med henblik på tidsubegrænset ophold. De "afbryder" desuden kontinuiteten i det lovlige ophold. Som følge heraf skal en person efter fængsling akkumulere en ny opholdsperiode på 5 år i træk for at opnå ret til tidsubegrænset ophold (se afsnit 9 — *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*) ⁽³⁴⁴⁾.

Øget beskyttelse af EU-borgere, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de seneste 10 år, eller som er mindreamige (artikel 28, stk. 3):

EU-borgere, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de seneste 10 år, og børn fra EU kan kun udvises, hvis det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed (ikke den offentlige orden). Der skal skelnes klart mellem normale, "alvorlige" og "bydende nødvendige" hensyn, ud fra hvilke udsendelsen kan finde sted.

Strafbare handlinger som dem, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, andet afsnit, i TEUF (dvs. terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, EDB-kriminalitet og organiseret kriminalitet) udgør en særlig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, som kan udgøre en direkte trussel mod befolkningens fred og fysiske sikkerhed. De er således omfattet af begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed", der kan begrunde en udvisningsforanstaltning over for personer, der er omfattet af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, "på betingelse af, at sådanne strafbare handlinger er blevet begået på en måde, som er af særligt grov karakter" ⁽³⁴⁵⁾.

For at være omfattet af den skærpede beskyttelse mod udsendelse på grundlag af de seneste 10 års ophold skal opholdsperioden på ti år "i princippet være uafbrudt" og "beregnes ved at regne tilbage fra datoen for afgørelsen om udsendelse af denne person" ⁽³⁴⁶⁾.

Den øgede beskyttelse mod udsendelse på grundlag af 10 års ophold kan kun påberåbes af en EU-borger, der har ret til tidsubegrænset ophold ⁽³⁴⁷⁾.

⁽³⁴²⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 56.

⁽³⁴³⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708.

⁽³⁴⁴⁾ C-378/12, Onuekare (ECLI:EU:C:2014:13, præmis 27 og 32).

⁽³⁴⁵⁾ C-348/09, I, ECLI:EU:C:2012:300, præmis 33.

⁽³⁴⁶⁾ C-400/12, M.G., ECLI:EU:C:2014:9, præmis 27 og 24 og C-316/16 og C-424/16, B og Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, præmis 65 og 66.

⁽³⁴⁷⁾ C-316/16 og C-424/16, B og Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, præmis 49.

Perioder med fængsling afbryder **i princippet** den kontinuitet i opholdet, der er nødvendig for at opnå den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3. Sådanne fængselsstraffe kan imidlertid ikke anses for **automatisk** at bryde den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten. De nationale myndigheder skal fastlægge sådanne forbindelser ⁽³⁴⁸⁾. Med henblik herpå skal de foretage "en samlet vurdering af denne persons situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår. I forbindelse med denne samlede vurdering skal perioderne med fængsling tages i betragtning, sammen med alle de i hvert konkret tilfælde relevante forhold, herunder i givet fald den omstændighed, at den pågældende person har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år forud for sin fængsling" ⁽³⁴⁹⁾.

For at afgøre, om fravær fra værtsmedlemsstaten i den tiårige opholdsperiode forhindrer en EU-borger i at nyde godt af en øget beskyttelse, skal de nationale myndigheder foretage en samlet vurdering af personens situation, når spørgsmålet om udsendelse opstår, for at fastslå, om det pågældende fravær indebærer, at midtpunktet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervmæssige interesser flyttes til et andet land. Alle relevante forhold skal tages i betragtning i hvert enkelt tilfælde, navnlig varigheden af hver fraværperiode, deres samlede varighed og hyppighed samt årsagerne til fraværet ⁽³⁵⁰⁾.

13.1.4 Forebyggende foranstaltninger

Da EU-retten ikke indeholder regler om fuldbyrdelse af afgørelser om udvisning af EU-borgere og deres familiemedlemmer, er det op til medlemsstaterne at fastsætte nationale regler på dette område.

Den relevante nationale lovgivning kan i forbindelse med mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer, der er genstand for en afgørelse om udsendelse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, anvende bestemmelserne i tilbagesendelsesdirektivet ⁽³⁵¹⁾ som grundlag for vedtagelse af foranstaltninger, der skal forhindre, at de forsvinder inden for fristen for frivillig udrejse, og foranstaltninger til deres frihedsberøvelse i tilfælde af manglende overholdelse af en udsendelsesafgørelse.

Da de nationale bestemmelser om sådanne forebyggende foranstaltninger imidlertid begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed for mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer, **skal de opfylde følgende betingelser og muligvis tilpasses i overensstemmelse hermed:**

- De skal være i overensstemmelse med **bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF** om begrænsning af retten til fri bevægelighed af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed (navnlig artikel 27).
- De skal **forfølge et legitimt mål, være baseret på objektive hensyn og stå i et rimeligt forhold til målet.**
- De må **ikke være mindre gunstige end de nationale bestemmelser til gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere** ⁽³⁵²⁾.

Hvad specifikt angår de frihedsberøvelsesforanstaltninger, der finder anvendelse på mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer, som ikke har efterkommet en udsendelsesafgørelse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, bør der **ved vurderingen af proportionaliteten af den maksimale varighed af frihedsberøvelsen, der finder anvendelse på dem**, tages særligt hensyn til, at mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for tredjelandstatsborgere, navnlig i betragtning af de lettelser, der findes i forbindelse med tilrettelæggelsen af en udsendelse mellem medlemsstaterne ⁽³⁵³⁾.

⁽³⁴⁸⁾ C-316/16 og C-424/16, B og Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, præmis 70.

⁽³⁴⁹⁾ C-316/16 og C-424/16, B og Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, præmis 70. For yderligere oplysninger om de forhold, der skal anvendes i denne vurdering, henvises også til punkt 72-75.

⁽³⁵⁰⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, præmis 32 og 33.

⁽³⁵¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

⁽³⁵²⁾ C-718/19, ordre des baroman x francophones og germanophone m.fl., ECLI:EU:C:2021:505, præmis 44, 47-51, 57, 60 og 73.

⁽³⁵³⁾ C-718/19, ordre des baroman x francophones og germanophone m.fl., ECLI:EU:C:2021:505, præmis 64-73.

13.2 Begrænsninger af retten til at færdes og opholde sig frit på grund af hensynet til den offentlige sundhed

Som fastsat i artikel 27, stk. 1, kan medlemsstaterne begrænse EU-borgeres frie bevægelighed af hensyn til den offentlige sundhed. I henhold til artikel 29, stk. 1, er de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, imidlertid **sygdomme med epidemisk potentiale**, der er klassificeret som sådanne i de relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen (WHO), samt andre infektionssygdomme eller smitsomme parasitære sygdomme, hvis de er omfattet af de beskyttelsesbestemmelser, der gælder for værtsmedlemsstatens statsborgere.

I øjeblikket er de relevante WHO-instrumenter det internationale sundhedsregulativ (2005) ⁽³⁵⁴⁾. Det fastsætter, at WHO's generaldirektør skal afgøre, om en begivenhed udgør en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning, og hvornår en sådan nødsituation er ophørt. F.eks. erklærede WHO den 30. januar 2020 en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning på grund af det globale udbrud af alvorligt akut luftvejssyndrom coronavirus 2 (SARS-CoV-2), som forårsager coronavirussygdom 2019 (covid-19) ⁽³⁵⁵⁾.

I overensstemmelse med forordning (EU) 2022/2371 om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler kan en folkesundhedsmæssige krisesituation anerkendes og erklæres på EU-niveau ⁽³⁵⁶⁾.

Artikel 29, stk. 2 og 3, indeholder specifikke regler om EU-borgere og familiemedlemmer, der allerede opholder sig i værtsmedlemsstaten. I henhold til stk. 2 kan EU-borgere og deres familiemedlemmer, der har opholdt sig i medlemsstaten i mere end 3 måneder, ikke længere udvises af bopælsmedlemsstaten af hensyn til folkesundheden. Dette er også **til hinder for, at værtsmedlemsstaterne nægter EU-borgere og deres familiemedlemmer, der har opholdt sig på deres område i mere end 3 måneder, indrejse igen**, da forbuddet i artikel 29, stk. 2, ellers ville blive omgået. Hensynet til proportionalitet og administrativ effektivitet bør typisk foranledige medlemsstaterne til at tillade fornyet indrejse uanset varigheden af det forudgående ophold ⁽³⁵⁷⁾.

I henhold til artikel 29, stk. 3, kan det kræves, at EU-borgere og deres familiemedlemmer, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i mindre end 3 måneder, hvis der er tungtvejende indicier for, at det er nødvendigt, underkastes en lægeundersøgelse for at attestere, at de ikke lider af nogen af de lidelser, der er omhandlet i artikel 29, stk. 1. Sådanne undersøgelser, der har til formål at afgøre, om opholdsretten skal nægtes af hensyn til folkesundheden, skal være gratis og kan ikke kræves rutinemæssigt, da dette ville underminere den udtømmende karakter af den liste over dokumentation, som EU-borgere og deres familiemedlemmer skal fremlægge i artikel 8 og 10.

Bestemmelserne i artikel 29, stk. 2 og 3, om individuelle foranstaltninger, der kan være rettet mod personer, der allerede har bopæl i en medlemsstat, skal holdes adskilt fra de ekstraordinære **folkesundhedsforanstaltninger**, der er fastsat i national ret, og som begrænser udøvelsen af retten til at færdes frit inden for EU, såsom dem, der blev truffet under covid-19-pandemien ⁽³⁵⁸⁾. I denne forbindelse kan restriktioner for den frie bevægelighed også antage forskellige former afhængigt af den pågældende sygdom, f.eks. krav om, at EU-borgere og deres familiemedlemmer skal fremlægge bevis for lægeundersøgelser, gå i karantæne efter ankomsten eller indsende kontaktopsporingsformularer eller lignende dokumentation før eller efter rejsen ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁴⁾ <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>.

⁽³⁵⁵⁾ [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁽³⁵⁶⁾ Artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2371 af 23. november 2022 om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler og om ophævelse af afgørelse nr. 1082/2013/EU (EUT L 314 af 6.12.2022, s. 26).

⁽³⁵⁷⁾ Se f.eks. punkt 21 i retningslinjerne for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre tilgængeligheden af varer og væsentlige tjenesteydelser (EUT C 861 af 16.3.2020, s. 1) og punkt 5 i Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3).

⁽³⁵⁸⁾ Se f.eks. udtalelse fra advokat General Emiliou, C-128/22, NORDIC INFO, ECLI:EU:C:2023:645.

⁽³⁵⁹⁾ Se også artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (EUT L 211 af 15.6.2021, s. 1).

Sådanne restriktioner skal begrænses til sygdomme, der er omfattet af artikel 29, stk. 1 — såsom sygdomme, for hvilke WHO har erklæret en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning — og anvendes i overensstemmelse med EU-retten generelle principper, navnlig **proportionalitetsprincippet** og **princippet om forbud mod forskelsbehandling**. Alle foranstaltninger, der træffes, skal derfor være strengt begrænsede i omfang og tid ⁽³⁶⁰⁾ og må ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden ⁽³⁶¹⁾. Dette kan f.eks. kræve specifikke undtagelser for væsentlige rejsende, herunder arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i kritiske erhverv ⁽³⁶²⁾ eller transitpassagerer, og for grænseregioner ⁽³⁶³⁾. Proportionaliteten af folkesundhedsforanstaltninger, der begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for EU, kan også afhænge af, om den pågældende medlemsstat indfører **sammenlignelige folkesundhedsmæssige foranstaltninger på nationalt plan**. Endelig bør medlemsstaterne give klare, omfattende og rettidige oplysninger om sådanne generelle folkesundhedsforanstaltninger.

Ved vurderingen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige, skal medlemsstaterne også undersøge, om det tilstræbte folkesundhedsmål ikke kan nås ved hjælp af **alternativer, der i mindre grad griber ind** i retten til fri bevægelighed ⁽³⁶⁴⁾. I den forbindelse vil de foranstaltninger og mulige alternativer, der kan træffes, nødvendigvis afhænge af arten af den specifikke trussel mod folkesundheden. Under covid-19-pandemien var rejserelaterede test- eller karantænekrav typisk tilgængelige foranstaltninger, der i mindre grad greb ind end et generelt forbud mod indrejse eller udrejse ⁽³⁶⁵⁾. Proportionaliteten af de trufne foranstaltninger og den mulige fremkomst af mindre restriktive foranstaltninger, f.eks. som følge af ny videnskabelig udvikling, skal regelmæssigt tages op til fornyet vurdering. Medlemsstaterne kan dog som en sidste udvej nægte ikke-bosiddende EU-borgere og deres familiemedlemmer indrejse af hensyn til folkesundheden. Generelt skal alle foranstaltninger, der begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for EU af hensyn til folkesundheden, ophæves hurtigst muligt ⁽³⁶⁶⁾.

Navnlig under en pandemi kan medlemsstaterne indføre restriktioner for den frie bevægelighed som følge af den samme sygdom, der er omfattet af artikel 29, stk. 1. I en sådan situation kan det blive nødvendigt med en **koordineret indsats på EU-plan** for i mangel af koordinering at undgå ensidige foranstaltninger, der skaber yderligere praktiske hindringer for den frie bevægelighed, selv om disse foranstaltninger vurderes individuelt i overensstemmelse med EU-retten. Disse bestræbelser kan omfatte retligt bindende retsakter ⁽³⁶⁷⁾ eller ikkebindende retsakter såsom henstillinger ⁽³⁶⁸⁾.

Situationen kan opsummeres som følger:

De eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed:

- a) sygdomme med epidemisk potentiale som defineret i de relevante WHO-instrumenter
- b) andre infektionssygdomme eller smitsomme parasitære sygdomme, hvis de er omfattet af de beskyttelsesbestemmelser, der gælder for værtsmedlemsstatens statsborgere

EU-borgere og familiemedlemmer, der har haft ophold i mere end 3 måneder

- kan ikke udvises af bopælsmedlemsstaten af hensyn til folkesundheden
 - kan ikke nægtes genindrejse af bopælsmedlemsstaten
-

⁽³⁶⁰⁾ Forordning (EU) 2021/953 er f.eks. begrænset både med hensyn til anvendelsesområde og tid til covid-19-pandemien.

⁽³⁶¹⁾ Betragtning 6 i forordning (EU) 2021/953. Se også C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, præmis 42.

⁽³⁶²⁾ Se f.eks. Kommissionens retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet (EUT C 1021 af 30.3.2020, s. 12).

⁽³⁶³⁾ Se f.eks. punkt 19 og 19b i Rådets henstilling (EU) 2020/1475.

⁽³⁶⁴⁾ Se f.eks. C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, præmis 44.

⁽³⁶⁵⁾ Se punkt 17 i Rådets henstilling (EU) 2020/1475 og punkt 11 i Rådets henstilling (EU) 2022/107 af 25. januar 2022 om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475 (EUT L 18 af 27.1.2022, s. 110). På grundlag af forordning (EU) 2021/953 var medlemsstaterne, hvor de krævede bevis for en negativ test, for vaccination eller for restitution, forpligtet til på samme betingelser at acceptere certifikater, der er i overensstemmelse med nævnte forordning.

⁽³⁶⁶⁾ Se punkt 2 i Rådets henstilling (EU) 2022/107.

⁽³⁶⁷⁾ F.eks. forordning (EU) 2021/953 og de retsakter, der er vedtaget på grundlag heraf.

⁽³⁶⁸⁾ F.eks. Rådets henstilling (EU) 2020/1475 og Rådets henstilling (EU) 2022/107.

EU-borgere og familiemedlemmer, der har haft ophold i mindre end 3 måneder	— kan, hvis der er tungtvejende indicier for, at det er nødvendigt, blive pålagt at gennemgå en lægeundersøgelse for at attestere, at de ikke lider af den pågældende sygdom — sådanne undersøgelser skal være gratis og kan ikke kræves rutinemæssigt — bør typisk ikke nægtes genindrejse af bopælsmedlemsstaten
EU-borgere og familiemedlemmer, der endnu ikke har bopæl	— Restriktioner skal anvendes i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkediskrimination. — Foranstaltninger, der træffes, skal være strengt begrænsede i omfang og tid og må ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden. — Medlemsstaterne skal undersøge, om det tilstræbte folkesundhedsmål ikke kan nås ved hjælp af alternativer, der i mindre grad griber ind i retten til fri bevægelighed. — Nægtelse af indrejse mulig som sidste udvej.

- 14 Restriktioner begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 15 i direktiv 2004/38/EF)

Artikel 15 omhandler afgørelser om udsendelse, der træffes af grunde, som ikke har noget at gøre med fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed ⁽³⁶⁹⁾. Artikel 15 giver således værtsmedlemsstaten mulighed for at udvise EU-borgere eller deres familiemedlemmer fra dens område, som tidligere har haft ret til ophold i op til 3 måneder (i henhold til artikel 6) eller i mere end 3 måneder (i medfør af artikel 7), men som ikke længere opfylder betingelserne for opholdsret ⁽³⁷⁰⁾. Det kan f.eks. dreje sig om:

- et familiemedlem, som efter EU-borgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten ikke længere har ret til ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF
- en person, der ikke længere er familiemedlem til EU-borgeren og ikke opfylder betingelserne for at bevare retten til ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF
- en ikke-erhvervsaktiv EU-borger, som er blevet en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning.

I et sådant tilfælde finder de relevante garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38/EF analog anvendelse, når der træffes en sådan afgørelse om udsendelse, og det er under ingen omstændigheder muligt for en sådan afgørelse at pålægge et indrejseforbud ⁽³⁷¹⁾.

En udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, når EU-borgeren ikke længere har ret til ophold i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38/EF, kan ikke anses for fuldt ud opfyldt, blot fordi den pågældende fysisk har forladt værtsmedlemsstaten. EU-borgeren skal reelt og effektivt have bragt sit ophold dér til ophør i henhold til artikel 7 ⁽³⁷²⁾.

Kun når disse EU-borgere reelt og faktisk har bragt dette ophold til ophør, kan de på ny udøve deres opholdsret i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38/EF i den samme værtsmedlemsstat, idet deres nye ophold ikke kan anses for at udgøre en fortsættelse af deres tidligere ophold på dette område ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁶⁹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 73.

⁽³⁷⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 74 og C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 66.

⁽³⁷¹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 86-88, og C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 67 og 68.

⁽³⁷²⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 81.

⁽³⁷³⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 81.

Under sådanne omstændigheder skal de kompetente nationale myndigheder for ved hjælp af en samlet vurdering af alle omstændigheder at afgøre, om EU-borgeren og familiemedlemmerne reelt og faktisk har bragt deres ophold på en medlemsstats område til ophør, tage hensyn til følgende forhold ⁽³⁷⁴⁾:

- a) Varigheden af opholdet uden for medlemsstatens område. Jo længere den pågældende person er fraværende fra værtsmedlemsstaten, desto mere vidner dette fravær om, at ophøret af opholdet er reelt og faktisk. Derimod er et kort fravær på få dage eller timer snarere et tegn på, at opholdet ikke er ophørt.
- b) Forhold, der viser et brud på forbindelserne mellem den pågældende person og medlemsstaten (f.eks. en anmodning om sletning fra et folkeregister, opsigelse af en lejekontrakt eller en kontrakt om levering af offentlige tjenesteydelser (f.eks. vand eller elektricitet), fraflytning fra hus eller lejlighed, afmelding fra en arbejdsformidlingstjeneste eller ophør af andre ansættelsesforhold, der forudsætter en vis integration i den pågældende medlemsstat).

Relevansen af disse forhold, som kan variere efter omstændighederne, skal vurderes af myndighederne i lyset af alle de særlige omstændigheder, der kendetegner den pågældendes særlige situation (der skal tages hensyn til, i hvilket omfang den pågældende er integreret i værtsmedlemsstaten, varigheden af vedkommendes ophold på denne medlemsstats område umiddelbart før den afgørelse om udsendelse, der blev truffet over for den pågældende, samt vedkommendes familiemæssige og økonomiske situation).

- c) Kendetegnene ved den pågældendes ophold uden for medlemsstatens område under fraværet fra denne medlemsstat med henblik på at afgøre, om den pågældende i løbet af denne periode har flyttet midtpunktet for sine personlige, erhvervsmæssige eller familiemæssige interesser til et andet land.

Såfremt en sådan udsendelsesafgørelse ikke efterkommes, er medlemsstaten ikke forpligtet til at træffe en ny afgørelse, men kan påberåbe sig den oprindelige afgørelse med henblik på at forpligte den pågældende til at forlade medlemsstatens område ⁽³⁷⁵⁾.

En væsentlig ændring i omstændighederne, der gør det muligt for EU-borgeren at opfylde betingelserne for ret til ophold i mere end 3 måneder i henhold til artikel 7 (f.eks. at EU-borgeren bliver arbejdstager), ville imidlertid fratage udsendelsesafgørelsen enhver virkning og på trods af den manglende overholdelse af denne afgørelse kræve, at opholdet på medlemsstatens område betragtes som lovligt ⁽³⁷⁶⁾.

Endelig er en udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, ikke til hinder for udøvelsen af den ret til indrejse, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 2004/38/EF, når EU-borgeren rejser til medlemsstatens område "på ad hoc-basis med andre formål end at opholde sig dér". Udsendelsesafgørelsen kan således ikke fuldbyrdes over for den pågældende, så længe dennes tilstedeværelse i værtsmedlemsstaten er begrundet i henhold til artikel 5 i direktiv 2004/38/EF ⁽³⁷⁷⁾.

15 Proceduremæssige garantier (artikel 30-33 i direktiv 2004/38/EF)

De proceduremæssige garantier i direktiv 2004/38/EF skal fortolkes i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder om adgang til effektive retsmidler ⁽³⁷⁸⁾.

De proceduremæssige garantier i kapitel VI i direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på alle situationer, hvor retten til indrejse og ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF begrænses eller nægtes (herunder afslag på visum, nægtelse af indrejse, afslag på ansøgninger om opholdskort, nægtelse af opholdstilladelse, inddragelse af opholdskort osv.), og uanset grundene til foranstaltningen, dvs.:

- misbrug og svig (artikel 35 i direktiv 2004/38/EF)
- foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed

⁽³⁷⁴⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 90-93.

⁽³⁷⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 94.

⁽³⁷⁶⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 95.

⁽³⁷⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ECLI:EU:C:2021:506, præmis 102 og 103).

⁽³⁷⁸⁾ C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, præmis 50.

- foranstaltninger, der træffes af alle andre grunde (artikel 15 i direktiv 2004/38/EF), herunder når der gives afslag på visum, opholdskort eller registrering, fordi ansøgeren ikke opfylder de betingelser, der er knyttet til opholdsretten, eller afgørelser truffet med den begrundelse, at den pågældende ikke længere opfylder de betingelser, der er knyttet til opholdsretten (f.eks. når en ikke-erhvervsaktiv EU-borger bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system) ⁽³⁷⁹⁾.

Med undtagelse af de generelle folkesundhedsforanstaltninger, der er fastsat i national lovgivning, og som begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for EU, og som ikke behøver at analysere den specifikke situation for hvert enkelt individ (såsom dem, der blev truffet under covid-19-pandemien: se afsnit 13.2 — *Restrictions of the right to move and reside freely on grounds of public health*), skal den berørte person altid underrettes skriftligt om enhver restriktiv foranstaltning. I afgørelsen skal det angives, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor.

Afgørelser skal være fuldt begrundede og indeholde en liste over alle de specifikke faktiske og retlige grunde, som de er baseret på, således at den berørte person kan tage effektive skridt til at sikre sit forsvar ⁽³⁸⁰⁾, og de nationale domstole kan efterprøve sagen i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler, som er en grundlæggende rettighed i henhold til artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder ⁽³⁸¹⁾. I denne forbindelse kan der anvendes formularer til at underrette om beslutningerne, der skal dog altid sikres en fuldstændig begrundelse for beslutningen (det er ikke acceptabelt blot at indikere en eller flere af en række muligheder ved at afkrydse en rubrik).

Klageprocedurerne skal gøre det muligt at efterprøve lovligheden af afgørelser, der begrænser den frie bevægelighed, for så vidt angår såvel faktiske som retlige forhold, og sikre, at den pågældende afgørelse ikke er uforholdsmæssig ⁽³⁸²⁾.

Selv om de frister, inden for hvilke retslige klagesager skal gennemføres, ikke er fastsat i direktiv 2004/38/EF, kræver artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder en retfærdig og offentlig rettergang "inden for en rimelig frist".

Efter retslig annullation af en afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort til et familiemedlem til en EU-borger er den kompetente nationale myndighed forpligtet til at træffe en ny afgørelse inden for en rimelig frist, som under ingen omstændigheder kan overskride den periode, der er omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF (seks måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen) ⁽³⁸³⁾. Domstolen har fastslået, at "den omstændighed, at en ny frist på seks måneder automatisk begynder at løbe efter den retslige annullation af en afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort, synes derfor ikke at stå i et rimeligt forhold til formålet med den administrative procedure, der er omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38, og formålet med det nævnte direktiv" ⁽³⁸⁴⁾.

⁽³⁷⁹⁾ Se C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 80-89, hvori det præciseres, hvilke bestemmelser der kan være relevante i tilfælde af udsendelse, efter at den afledte opholdsret er ophørt.

⁽³⁸⁰⁾ C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, præmis 37-39.

⁽³⁸¹⁾ Jf. imidlertid sag C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, præmis 49, hvor Domstolen fastslog, at "artikel 30, stk. 2, i direktiv 2004/38 tillader kun medlemsstaterne i undtagelsestilfælde at begrænse de oplysninger, der skal meddeles den pågældende, hvis der er tale om oplysninger om hensynet til statens sikkerhed". Domstolen fandt endvidere, at denne bestemmelse som en undtagelse skal fortolkes strengt, uden at den fratages sin effektive virkning. Domstolen præciserede, i hvilket omfang artikel 30, stk. 2, og artikel 31 i direktiv 2004/38/EF tillader, at begrundelsen for en afgørelse truffet i henhold til direktivets artikel 27 ikke meddeles præcist og fuldstændigt. Domstolen konkluderede (præmis 69), at artikel 30, stk. 2, og artikel 31 i direktiv 2004/38/EF, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, pålægger "at den kompetente nationale myndigheds tilbageholdelse i forhold til den pågældende af den præcise og fuldstændige begrundelse, som en afgørelse, der er truffet i henhold til dette direktivs artikel 27, er støttet på, samt de dertil hørende beviser begrænses til strengt nødvendige tilfælde, og at den pågældende under alle omstændigheder meddeles det væsentligste indhold af begrundelsen på en måde, som tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser".

⁽³⁸²⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 85. Se også C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, præmis 48, og C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, præmis 41.

⁽³⁸³⁾ C-246/17, ZZ, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 69.

⁽³⁸⁴⁾ C-246/17, ZZ, ECLI:EU:C:2018:499, præmis 68.

Selv om medlemsstaterne i henhold til artikel 30 i direktiv 2004/38/EF skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende forstår indholdet og konsekvenserne af en afgørelse vedtaget i henhold til artikel 27, kræver den ikke, at afgørelsen meddeles vedkommende på et sprog, som de forstår, eller som de med rimelighed kan formodes at forstå, hvis personen ikke har fremsat en anmodning herom ⁽³⁸⁵⁾.

I henhold til artikel 30, stk. 3, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst én måned, medmindre der er tale om behørigt begrundede **hastetilfælde**. Begrundelsen for en hasteudsendelse skal være reel og rimelig ⁽³⁸⁶⁾. Ved vurderingen af behovet for at forkorte denne frist i hastetilfælde skal myndighederne tage hensyn til konsekvenserne af en øjeblikkelig eller hurtig udsendelse for den pågældendes persons personlige og familiemæssige situation (f.eks. nødvendigheden af at opgive sit arbejde, opgive bolig, arrangere forsendelse af personlige ejendele til det nye opholdssted, sikre børnenes skolegang, osv.). Der er ikke nødvendigvis tale om et hastetilfælde, når man træffer en foranstaltning om udsendelse som følge af hensyn, der er bydende nødvendige eller alvorlige. Vurderingen af, hvor hastende foranstaltningen er, skal begrundes klart og særskilt.

Forbud mod genindrejse ⁽³⁸⁷⁾ kan kun pålægges sammen med en afgørelse om udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, hvis det påvises, at den pågældende sandsynligvis fortsat vil udgøre en alvorlig og reel trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse i fremtiden. De kan ikke automatisk efterfølge en straffedom ⁽³⁸⁸⁾. Personer, som er omfattet af et forbud mod genindrejse, kan ansøge om at få det ophævet efter udløbet af en rimelig frist ⁽³⁸⁹⁾.

Selv om afgørelser om udsendelse og forbud mod genindrejse kan vedtages samtidig, bør der skelnes klart mellem de to afgørelser og begrundelserne herfor. I praksis kan enhver udsendelsesafgørelse imidlertid udløse en vurdering af, om et forbud mod genindrejse er berettiget.

I tilfælde, hvor retten til fri bevægelighed misbruges eller opnås svigagtigt, afhænger det af lovovertrædelsens grovhed, om personen kan betragtes som en alvorlig trussel mod den offentlige orden, hvilket i nogle tilfælde kan begrunde et forbud mod genindrejse.

Selv om socialt bedrageri også kan være genstand for strafferetlige eller administrative sanktioner inden for medlemsstaternes retssystemer, udgør det ikke i sig selv misbrug eller svig i forbindelse med den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 35 i direktiv 2004/38/EF. Når en mobil EU-borger med lovligt ophold svigagtigt opnår en fordel på grund af falske erklæringer, er udvisning og indførelse af et forbud mod genindrejse imidlertid muligt i henhold til de generelle regler i direktiv 2004/38/EF, hvis EU-borgeren kan anses for at udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden i overensstemmelse med ovennævnte proportionalitetsprincip.

For en afgørelse om udsendelse, der træffes af alle andre grunde (artikel 15 i direktiv 2004/38/EF), er det under ingen omstændigheder muligt for en sådan afgørelse at udstede et forbud mod genindrejse på området ⁽³⁹⁰⁾.

16 Svig og misbrug (artikel 35 i direktiv 2004/38/EF)

16.1 Generelle betragtninger

EU-retten kan ikke påberåbes i tilfælde af misbrug ⁽³⁹¹⁾. Artikel 35 giver medlemsstaterne mulighed for at træffe effektive og nødvendige foranstaltninger for at bekæmpe misbrug og svig inden for områder, der falder ind under EU-rettens materielle anvendelsesområde, hvad angår fri bevægelighed for personer, ved at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til misbruget og være omfattet af de proceduremæssige garantier i direktivet ⁽³⁹²⁾.

⁽³⁸⁵⁾ C-184/16, Petrea, ECLI:EU:C:2017:684, præmis 72.

⁽³⁸⁶⁾ Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse, C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, ECLI:EU:C:2005:337.

⁽³⁸⁷⁾ Udtrykket "forbud mod genindrejse" henviser til "indrejseforbud" i henhold til artikel 32 i direktiv 2004/38/EF.

⁽³⁸⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, præmis 27 og 28.

⁽³⁸⁹⁾ Artikel 32, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF og C-115/81 og C-116/81, Adoui og Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, præmis 12.

⁽³⁹⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, præmis 89, og C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, præmis 67 og 68.

⁽³⁹¹⁾ C-33/74 van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131, præmis 13, C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, præmis 24, og C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, præmis 24 og 25.

⁽³⁹²⁾ C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, præmis 74 og 75.

EU-retten fremmer EU-borgernes bevægelighed og beskytter dem, som gør brug af den ⁽³⁹³⁾. Der er ikke tale om misbrug, når EU-borgere og deres familiemedlemmer i henhold til EU-retten får opholdsret i en anden medlemsstat end den, hvor de har statsborgerskab, da de nyder godt af en fordel, der er forbundet med at udnytte retten til fri bevægelighed, og som er nedfældet i traktaten ⁽³⁹⁴⁾, uanset formålet med at flytte til den pågældende medlemsstat ⁽³⁹⁵⁾.

Mærkelig eller usædvanlig adfærd udgør ikke i sig selv misbrug eller svig.

I håndbogen om proformaægteskaber gives der detaljeret vejledning — herunder operationel vejledning — om, hvordan misbrug og svig skal bekæmpes, og om den gældende bevisbyrde ⁽³⁹⁶⁾. I forbindelse med visumansøgninger indeholder del III, afsnit 5, i visumhåndbogen operationelle instrukser, der følger direkte af artikel 35 i direktiv 2004/38/EF, og som er relevante for alle EU-medlemsstater.

16.2 Svig

I forbindelse med direktiv 2004/38/EF kan **svig** defineres som adfærd udvist af en person, der forsøger at overtræde loven ved at fremlægge svigagtig dokumentation for, at de formelle betingelser er behørigt opfyldt, eller som er udstedt på grundlag af urigtige oplysninger om de betingelser, der er knyttet til opholdsretten. F.eks. ville indgivelse af en falsk vielsesattest med henblik på at opnå ret til indrejse og ophold i henhold til direktiv 2004/38/EF udgøre et tilfælde af svig og ikke misbrug, eftersom der ikke reelt er blevet indgået et ægteskab.

Personer, der har fået udstedt en opholdstilladelse udelukkende som følge af bedragerisk adfærd, som de er blevet dømt for, kan få deres rettigheder i henhold til direktivet afvist, ophævet eller tilbagekaldt ⁽³⁹⁷⁾ (se afsnit 16.6 — *Measures and sanctions against abuse and fraud*).

16.3 Misbrug

I forbindelse med direktiv 2004/38/EF defineres **misbrug** som en adfærd, der **alene** har til formål at opnå ret til fri bevægelighed og ophold i henhold til EU-retten, hvilket ikke er i overensstemmelse med formålet med EU-bestemmelserne, om end de betingelser, der er fastsat i disse bestemmelser, formelt er opfyldt ⁽³⁹⁸⁾.

Når begrebet misbrug skal fortolkes inden for rammerne af direktiv 2004/38/EF, skal der lægges særlig vægt på EU-borgernes status. I overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang skal vurderingen af, hvorvidt EU-retten er blevet misbrugt, gennemføres inden for rammerne af EU-retten og ikke i henhold til national indvandringslovgivning. Direktiv 2004/38/EF forhindrer ikke medlemsstaterne i at **undersøge individuelle sager**, hvor der er **begrundet mistanke om misbrug**. EU-retten forbyder imidlertid systematisk kontrol ⁽³⁹⁹⁾. Medlemsstater kan tage udgangspunkt i tidligere analyser og erfaringer, der viser en klar sammenhæng mellem dokumenterede tilfælde af misbrug og visse karakteristika for sådanne sager.

⁽³⁹³⁾ C-370/90 Singh, ECLI:EU:C:1992:296, C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771 og C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽³⁹⁴⁾ C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, præmis 27, og C-147/03, Kommissionen mod Østrig, ECLI:EU:C:2005:427, præmis 67 og 68.

⁽³⁹⁵⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, præmis 55, og C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, præmis 31.

⁽³⁹⁶⁾ Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2014) 284 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284%20&from=IT> og COM(2014) 604 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0604&rid=1>.

⁽³⁹⁷⁾ C-285/95, Kol, ECLI:EU:C:1997:280, præmis 29 og C-63/99, Gloszczuk, ECLI:EU:C:2001:488, præmis 75.

⁽³⁹⁸⁾ C-110/99, Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2000:695, præmis 52 ff., og C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, præmis 25.

⁽³⁹⁹⁾ Forbuddet omfatter ikke bare kontrol af alle indvandrere, men også kontrol af hele grupper af indvandrere (f.eks. af en bestemt etnisk oprindelse).

16.4 Proformaægteskaber

Begrebet proformaægteskab i forbindelse med reglerne for fri bevægelighed inden for EU henviser til et ægteskab, der udelukkende er indgået med henblik på at opnå ret til fri bevægelighed og ophold i henhold til EU-retten om fri bevægelighed for EU-borgere til en ægtefælle, som ellers ikke ville have en sådan ret ⁽⁴⁰⁰⁾. Forholdets kvalitet er uden betydning for anvendelsen af artikel 35.

Misbrug kan i princippet også tage form af andre bekvemmelighedsforhold, men alle retningslinjer vedrørende proformaægteskaber kan anvendes mutatis mutandis. Eksempler på sådanne bekvemmelighedsforhold omfatter (registreret) proformapartnerskab, falsk adoption, eller hvor en EU-borger hævder at være far til et barn fra et tredjeland for at overføre statsborgerskab og ret til ophold til barnet og dets mor, selvom han ved, at han ikke er faderen og ikke er villig til at påtage sig forældreansvaret, bekvemmelighedsbaseret afhængighed.

Igangværende undersøgelse af formodede tilfælde af proformaægteskaber kan ikke begrunde en fravigelse af rettighederne for familiemedlemmer fra lande uden for EU i henhold til direktiv 2004/38/EF, såsom forbud mod at arbejde, tilbageholdelse af pas eller forsinket udstedelse af et opholdskort mere end seks måneder efter indgivelse af ansøgningen. Disse rettigheder kan tilbagekaldes på et hvilket som helst tidspunkt som følge af efterfølgende undersøgelser.

16.5 Hjemvendte statsborgeres misbrug

Se afsnit 18 — *Right of residence of the family members of returning nationals*.

16.6 Foranstaltninger og sanktioner imod misbrug og svig

Foranstaltninger, der vedtages af de nationale myndigheder på grundlag af artikel 35 i direktiv 2004/38/EF, skal baseres på en individuel undersøgelse af den konkrete sag. Det betyder, at foranstaltninger, der forfølger et mål om generel forebyggelse af udbredte tilfælde af misbrug af rettigheder eller svig, ikke kan føre til, at bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF ikke anvendes ⁽⁴⁰¹⁾.

Artikel 35 giver medlemsstater ret til at vedtage de **nødvendige foranstaltninger** ved misbrug af rettigheder eller ved svig. Disse foranstaltninger **kan træffes på et hvilket som helst tidspunkt** og kan medføre, at medlemsstaten:

- nægter at tildele rettigheder i henhold til EU-retten om fri bevægelighed (f.eks. udstedelse af indrejsevisum eller opholdskort)
- ophæver eller tilbagekalder rettigheder i henhold til EU-retten om fri bevægelighed (f.eks. en beslutning om at ophæve opholdskortets gyldighed og udsende den pågældende person, som har opnået rettighederne gennem misbrug eller svig).

EU-retten giver ikke på nuværende tidspunkt mulighed for nogen specifikke sanktioner, som medlemsstaterne kan pålægge i forbindelse med bekæmpelsen af misbrug og svig. Medlemsstaterne kan fastsætte sanktioner i sin civilret (f.eks. at ophæve virkningerne af et bevisligt proformaægteskab på opholdsretten), forvaltningsret eller strafferet (bøde eller fængsel), for så vidt disse sanktioner er effektive, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige.

17 Oplysning/udbredelse af oplysninger (artikel 34 i direktiv 2004/38/EF)

I henhold til artikel 34 i direktiv 2004/38/EF skal medlemsstaterne formidle oplysninger om EU-borgeres og deres familiemedlemmers rettigheder og forpligtelser på de områder, der er omfattet af direktiv 2004/38/EF. Dette omfatter navnlig gennemførelse af oplysningskampagner i nationale og lokale medier og andre kommunikationsmidler.

Sikring af, at EU-borgere og deres familiemedlemmer har adgang til korrekte oplysninger, er af allerstørste betydning for en effektiv udøvelse af rettigheder.

⁽⁴⁰⁰⁾ Se betragtning 28.

⁽⁴⁰¹⁾ C-202/13, Sean McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, præmis 52-58.

Eksempler på bedste praksis:

- Levering af oplysninger via et enkelt websted, så man undgår fragmentering og overlapning af kilder, som kan være i modstrid med hinanden eller skabe forvirring. Hvis alle relevante oplysninger tilbydes via en enkelt kanal, er det lettere for borgerne at finde omfattende oplysninger og for de nationale myndigheder at sikre, at de tilgængelige oplysninger er konsistente og ajourførte.
- Opstilling af ofte stillede spørgsmål og ajourføring heraf.

Sikring af, at oplysninger er tilgængelige, er også en forpligtelse i henhold til forordning (EU) 2018/1724⁽⁴⁰²⁾ om oprettelse af en fælles digital portal (kaldet "Dit Europa"), som pålægger medlemsstaterne og Kommissionen at sikre, at borgere og virksomheder har let onlineadgang til oplysninger om rettigheder, forpligtelser og regler, der finder anvendelse på de områder, der er opført i bilag I til forordningen. Disse områder omfatter:

- dokumenter, der kræves af EU-borgere, deres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, mindreårige, der rejser alene, og tredjelandstatsborgere, når de rejser på tværs af grænserne inden for Unionen (identitetskort, visa, pas)
- ophold i en anden medlemsstat, herunder oplysninger om midlertidig eller permanent flytning til en anden medlemsstat og om krav til EU-borgeres og deres familiemedlemmers opholdstilladelse.

På webstedet **Dit Europa**⁽⁴⁰³⁾ kan EU-borgere og deres familiemedlemmer finde oplysninger om deres rettigheder ifølge direktiv 2004/38/EF og søge specifik rådgivning fra EU's hjælpetjenester såsom SOLVIT.

SOLVIT⁽⁴⁰⁴⁾ er et EU-dækkende netværk af nationale forvaltninger, der har til formål at løse grænseoverskridende problemer i forbindelse med EU's indre marked, herunder direktiv 2004/38/EF. Netværket gør det muligt for medlemsstaterne at samarbejde — uden at gå rettens vej og gratis — og finde løsninger på problemer, der skyldes offentlige myndigheders overtrædelser af EU-retten.

Når SOLVIT konstaterer tilbagevendende problemer med hensyn til korrekt anvendelse af direktiv 2004/38/EF, indberetter SOLVIT dem til Kommissionen, så der kan tages fat på problemet. SOLVIT-centrene samarbejder således med deres egne nationale myndigheder om at løse individuelle problemer og bidrage til en korrekt anvendelse af direktiv 2004/38/EF.

18 Opholdsret for familiemedlemmer til hjemvendte statsborgere

Domstolen har fortolket de rettigheder, som EU-retten tillægger EU-borgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, således at de også omfatter EU-borgere, der vender tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere, efter at have udøvet deres ret til fri bevægelighed ved at opholde sig i en anden medlemsstat⁽⁴⁰⁵⁾.

Som følge heraf kan familiemedlemmer til en EU-borger, der vender tilbage, få en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældende EU-borger er statsborger, på grundlag af reglerne om fri bevægelighed for personer. I sådanne tilfælde finder direktiv 2004/38/EF tilsvarende anvendelse⁽⁴⁰⁶⁾.

⁽⁴⁰²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1724 af 2. oktober 2018 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 1).

⁽⁴⁰³⁾ <https://europa.eu/youreurope/>.

⁽⁴⁰⁴⁾ https://ec.europa.eu/solvit/index_da.htm.

⁽⁴⁰⁵⁾ Se f.eks. C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771, C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, C-230/17, Deha Altiner og Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, eller C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385.

⁽⁴⁰⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

Som det fremgår af retspraksis, er denne mulighed dog betinget af, at følgende betingelser er opfyldt:

a) **Vedrørende ophold i den værtsmedlemsstat, som EU-borgeren vender tilbage fra**

— **EU-borgeren skal reelt have bosat sig i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med betingelserne i artikel 7, stk. 1, eller artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF.**

EU-borgeren og familiemedlemmet opfylder i det væsentlige denne betingelse, hvis EU-borgeren under opholdet i værtsmedlemsstaten:

- var arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende
- havde tilstrækkelige midler og en sygeforsikring (herunder studerende, jf. artikel 7, stk. 1, litra c))
- var familiemedlem til en anden EU-borger, der opfyldte disse betingelser, eller
- allerede havde opnået ret til tidsbegrænset ophold (som ikke længere er underlagt nogen betingelser).

Kumulerede korte opholdsperioder, f.eks. flere ophold i weekender eller ferier, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6 i direktiv 2004/38/EF og opfylder ikke disse betingelser ⁽⁴⁰⁷⁾.

Som Domstolen har bekræftet, vidner ophold i værtsmedlemsstaten i henhold til og i overensstemmelse med de ovenfor anførte betingelser "principielt om, at unionsborgeren flytter til og dermed reelt tager ophold i den sidstnævnte medlemsstat, og er af en sådan karakter, at det egner sig til at opbygge eller konsolidere et familieliv i denne medlemsstat" ⁽⁴⁰⁸⁾.

Det, der er relevant i denne forbindelse, er, at de underliggende betingelser var opfyldt i værtsmedlemsstaten, uanset om personen var i besiddelse af et opholdsdokument eller ej ⁽⁴⁰⁹⁾.

Det kan ikke udledes, at opholdet i værtsmedlemsstaten ikke er reelt og effektivt, blot fordi en EU-borger opretholder en vis tilknytning til den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, så meget desto mere, hvis EU-borgerens status i værtsmedlemsstaten er usikker (f.eks. en tidsbegrænset ansættelseskontrakt).

— **EU-borgeren skal sammen med det pågældende familiemedlem have opbygget eller styrket sit familieliv i den pågældende medlemsstat.**

EU-borgerens familiemedlem skal også have opholdt sig i værtsmedlemsstaten i henhold til og i overensstemmelse med artikel 7 eller artikel 16, alt efter hvad der er relevant, i direktiv 2004/38 ⁽⁴¹⁰⁾.

Eksempler:

Eksempel 1

J. vender hjem fra en anden medlemsstat med sin ægtefælle, S., der er tredjelandsstatsborger, efter at have opholdt sig som arbejdstager i den anden medlemsstat sammen med S. i halvandet år.

Som hjemvendende statsborger kan J. påberåbe sig EU-retten for sin ægtefælle, S., med henblik på at opnå opholdsret i den medlemsstat, hvor han er statsborger. I henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38/EF – som finder tilsvarende anvendelse – kan hans ægtefælle, S., som er tredjelandsstatsborger, ansøge om et opholdskort, som skal udstedes inden for en frist på seks måneder.

Det er uden betydning, at S., inden de flyttede til den anden medlemsstat, to gange forgæves havde forsøgt at få opholdstilladelse i J.'s medlemsstat.

⁽⁴⁰⁷⁾ C-456/12, O. B, ECLI:EU:C:2014:135, præmis 59.

⁽⁴⁰⁸⁾ C-456/12, O. B, ECLI:EU:C:2014:135, præmis 53.

⁽⁴⁰⁹⁾ C-456/12, O. B, ECLI:EU:C:2014:135, præmis 60.

⁽⁴¹⁰⁾ C-456/12, O. B, ECLI:EU:C:2014:135, præmis 56.

Eksempel 2

J. vender tilbage til den medlemsstat, hvor han er statsborger, fra en anden medlemsstat med sin ægtefælle, S., der er tredjelandstatsborger. J. fortsatte med at arbejde i den medlemsstat, hvor han var statsborger, under sit påståede ophold i en anden medlemsstat.

Myndighederne kontakter myndighederne i værtsmedlemsstaten og opdager, at J. allerede tog hjem efter tre uger. Ægteparret boede på et hotel og betalte forud for tre ugers indkvartering.

Under hensyntagen til alt dette er S. ikke tilsvarende omfattet af bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF.

b) **Med hensyn til ophold i den medlemsstat, hvor EU-borgeren er statsborger:**

Da hjemvendte personer er statsborgere i en medlemsstat, som har opholdt sig i en anden medlemsstat og nu opholder sig i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, er deres situation omfattet af anvendelsesområdet for artikel 21 i TEUF, hvorefter de har ret til at føre et normalt familieliv i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, sammen med deres familiemedlemmer.

Domstolen fastslog, at EU-retten ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter et familiemedlem til en EU-borger, der er vendt hjem efter at have opholdt sig i en anden medlemsstat, en opholdsret, når familiemedlemmet ikke er rejst ind i den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, eller ikke har ansøgt om opholdstilladelse som en "naturlig følge" af EU-borgerens hjemvenden til den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger. I det foreliggende tilfælde skal der imidlertid også tages hensyn til andre relevante forhold i forbindelse med den samlede vurdering for at godtgøre, at det familieliv, der er skabt og konsolideret i værtsmedlemsstaten, ikke er ophørt på trods af den tid, der er gået mellem EU-borgerens hjemvenden til denne medlemsstat og familiemedlemmets indrejse i samme medlemsstat ⁽⁴¹¹⁾.

Eksempel:

J. er statsborger i medlemsstat A. Efter at have opholdt sig i medlemsstat B sammen med sin ægtefælle T., som er fra et tredjeland, vender J. tilbage til medlemsstat A. T. ledsager ham ikke og forbliver i medlemsstat B for at afslutte sine universitetsstudier. T. ønsker senere at slutte sig til J. i medlemsstat A. For at afgøre, om T. har en afledt opholdsret i medlemsstat A, kan der tages hensyn til den omstændighed, at der er forløbet en betydelig periode siden J.'s hjemvenden til medlemsstat A, men det skal desuden vurderes, om deres familieliv er blevet videreført.

Domstolen har bekræftet, at dens retspraksis vedrørende hjemvendende personer finder anvendelse på "andre familiemedlemmer" i artikel 3, stk. 2, som således har ret til at få deres ret til indrejse og ophold lettet, når de vender tilbage ⁽⁴¹²⁾.

Endelig er det blevet præciseret, at ægtefæller af samme køn i forbindelse med ægteskaber indgået i EU er omfattet af denne retspraksis, og at de derfor kan vende tilbage til den medlemsstat, hvor EU-borgeren er statsborger, uanset om en sådan medlemsstat tillader ægteskab mellem personer af samme køn eller ej ⁽⁴¹³⁾. Domstolen forklarede, at denne afgørelse ikke pålægger den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, at fastsætte bestemmelser om ægteskab mellem personer af samme køn i sin nationale lovgivning, men at den skal anerkende ægteskaber indgået i en anden medlemsstat med henblik på udøvelse af familiemedlemmets ret til indrejse og ophold og alle de rettigheder, der følger af EU-retten ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ C-230/17, Deha Altiner og Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, præmis 31-35.

⁽⁴¹²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

⁽⁴¹³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 51.

⁽⁴¹⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, præmis 45.

c) **Der var ikke tale om misbrug:**

For at en adfærd kan betragtes som misbrug, skal der være ⁽⁴¹⁵⁾:

- *en kombination af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det mål, som EU-lovgivningen forfølger, ikke blev opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt var opfyldt*
- *et subjektivt element, der består i en hensigt om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel.*

Ud over proformaægteskaber har Domstolen endnu ikke haft lejlighed til at præcisere, hvilke andre former for misbrug der kan være omfattet af dette begreb ⁽⁴¹⁶⁾.

Domstolen har konsekvent fastslået, at en EU-borgers motiver til at udøve deres ret til fri bevægelighed — uanset om de er økonomisk aktive eller ikke-erhvervsaktive EU-borgere — er irrelevante, forudsat at personen opfylder opholdsbetingelserne i EU-retten om fri bevægelighed ⁽⁴¹⁷⁾. Det følger heraf, at når EU-borgere ikke kan forenes med deres familiemedlemmer i deres oprindelsesmedlemsstat på grund af anvendelsen af nationale indvandringsregler, der forhindrer dette, udgør det ikke et misbrug at udøve deres ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat med det ene formål ved tilbagevenden til den medlemsstat, hvor de er statsborgere, at påberåbe sig deres rettigheder som hjemvendte statsborgere i henhold til EU-retten ⁽⁴¹⁸⁾. Dette forudsætter imidlertid, at de pågældende personer opfylder betingelserne for at anvende reglerne for hjemvendte.

I tilfælde af afslag er det derfor vigtigt, at de nationale myndigheder i deres afgørelser skelner mellem de tilfælde, hvor betingelserne ikke er opfyldt, og de tilfælde, hvor der foreligger misbrug.

Hjemvendte statsborgeres misbrug kan pr. definition kun finde sted i den medlemsstat, hvor den hjemvendte EU-borger er statsborger.

19 Ruiz Zambrano-retspraksis

Direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på EU-borgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, og på deres familiemedlemmer, der ledsager eller slutter sig til dem i denne medlemsstat.

EU-borgere, der aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed og altid har opholdt sig i en medlemsstat, hvor de er statsborgere, er ikke omfattet af direktiv 2004/38/EF ⁽⁴¹⁹⁾. De anses derfor for at være "statiske" EU-borgere. Deres familiemedlemmer er heller ikke omfattet, eftersom de rettigheder, de er tillagt, ikke er selvstændige rettigheder, men afledte rettigheder, der er erhvervet gennem deres status som medlemmer af en mobil EU-borgers familie ⁽⁴²⁰⁾.

På dette grundlag finder direktiv 2004/38/EF ikke anvendelse på tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til "statiske" EU-borgere, og de kan derfor ikke opnå en afledt opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38/EF.

Hvis betingelserne i direktiv 2004/38/EF imidlertid ikke er opfyldt, har Domstolen anerkendt, at disse tredjelandstatsborgere kan få opholdsret afledt af den "statiske" EU-borger i meget specifikke situationer. Domstolen har anerkendt denne ret på grundlag af artikel 20 i TEUF, som har indført et EU-borgerskab. Retten anser EU-borgerskabet for at være den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere ⁽⁴²¹⁾.

Domstolen anerkendte for første gang denne ret i Ruiz Zambrano-sagen ⁽⁴²²⁾ for så vidt angår en person fra et tredjeland, som er forælder til mindreårige børn, der er EU-borgere.

⁽⁴¹⁵⁾ C-202/13, McCarthy, ECLI:EU:C:2014:2450, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

⁽⁴¹⁶⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, præmis 57.

⁽⁴¹⁷⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, præmis 55 og 56, C-294/06, Payir and Others, ECLI:EU:C:2008:36, præmis 46, C53/81, Levin, ECLI:EU:C:1982:105, præmis 21, Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse, C-209/03, Bidar, ECLI:EU:C:2004:715, præmis 19, C-46/12, L.N., ECLI:EU:C:2013:97, præmis 46 og 47, C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, præmis 27,

⁽⁴¹⁸⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, præmis 55 og 56.

⁽⁴¹⁹⁾ Se f.eks. C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, præmis 54.

⁽⁴²⁰⁾ Se C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, præmis 56.

⁽⁴²¹⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, præmis 31, C-413/99, Baumbast og R, ECLI:EU:C:2002:493, præmis 82.

⁽⁴²²⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

Domstolen fastslog, at en medlemsstat skal indrømme opholdsret til en tredjelandstatsborger med forsørgelsesberettigede mindreårige børn, som er EU-borgere, og som aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed, hvis afslaget på at indrømme en sådan ret ville tvinge disse børn til at forlade EU's område for at ledsage deres forældre ⁽⁴²³⁾. Denne situation ville fratage disse EU-borgere den effektive udnyttelse af det centrale indhold i deres rettigheder som EU-borgere i henhold til artikel 20 i TEUF ⁽⁴²⁴⁾.

Direktiv 2004/38/EF finder ikke analog anvendelse på sådanne situationer. Dette betyder navnlig, at medlemsstaterne ikke kan udstede opholdskort som omhandlet i artikel 10 og 20 i direktiv 2004/38/EF til personer, der er omfattet af Ruiz Zambrano-retspraksis. I stedet udstedes der opholdstilladelser i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002. Hvis opholdstilladelsen udstedes af en medlemsstat, der er en del af Schengenområdet ⁽⁴²⁵⁾, har opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til forordning (EF) nr. 1030/2002, visumfritagende virkning for de medlemsstater, der er en del af Schengenområdet.

De opholdstilladelser, der udstedes til personer, som er omfattet af Ruiz Zambrano-retspraksis, skal give dem ret til at arbejde ⁽⁴²⁶⁾.

19.1 Effektiv udnyttelse af det centrale indhold i rettighederne som EU-borgere

Domstolen anerkender en opholdsret for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, på grundlag af artikel 20 i TEUF, når et afslag på at tildele en sådan ret ville fratage disse EU-borgere den effektive udnyttelse af det centrale indhold i de rettigheder, der følger af EU-borgerskabet.

Dette vil gælde i følgende situationer:

- når EU-borgeren skal forlade ikke blot den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, men også EU's område som helhed for at ledsage et familiemedlem, der ikke er medlem af EU ⁽⁴²⁷⁾
- når virkningen af EU-borgerskabet ville blive undermineret. I denne forbindelse forpligter virkningen af EU-borgerskabet medlemsstaterne til at behandle ansøgninger om tildeling af en afledt opholdsret, selv når tredjelandstatsborgeren er omfattet af et indrejseforbud ⁽⁴²⁸⁾. På samme måde kan medlemsstaterne ikke automatisk afvise sådanne ansøgninger alene med den begrundelse, at den pågældende EU-borger ikke råder over tilstrækkelige midler ⁽⁴²⁹⁾.

En tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en EU-borger, vil imidlertid ikke få anerkendt en afledt opholdsret alene med den begrundelse, at det af økonomiske årsager eller for at holde sin familie sammen i EU kan forekomme ønskværdigt for EU-borgeren, at et familiemedlem fra et tredjeland kan opholde sig sammen med EU-borgeren i EU ⁽⁴³⁰⁾.

Endvidere mente Domstolen, at artikel 20 i TEUF ikke er til hinder for, at en forælder, som er tredjelandstatsborger, til en mindreårig unionsborger, som har statsborgerskab i en medlemsstat, og som siden fødslen aldrig har opholdt sig i EU, kan nyde godt af en afledt opholdsret som følge af artikel 20 i TEUF, forudsat at det godtgøres, at barnet sammen med den pågældende forælder vil rejse ind i og tage ophold i den medlemsstat, hvor barnet er statsborger. Hvis der derimod er tale om en et tilfælde, hvor den tredjelandstatsborger, som er forælder til et barn, der er unionsborger, 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 i EU, være uden nogen betydning for barnets udøvelse af sine rettigheder som følge af unionsborgerskabet ⁽⁴³¹⁾.

⁽⁴²³⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, præmis 44.

⁽⁴²⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, præmis 42.

⁽⁴²⁵⁾ Alle medlemsstater undtagen Bulgarien, Irland, Cypern og Rumænien.

⁽⁴²⁶⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, præmis 44.

⁽⁴²⁷⁾ C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, præmis 65-67, C-356/11 og C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, præmis 56, og C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, præmis 69.

⁽⁴²⁸⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, præmis 56 og 57.

⁽⁴²⁹⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, præmis 48-53.

⁽⁴³⁰⁾ Se f.eks. C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, præmis 68, og C-356/11 og C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, præmis 52.

⁽⁴³¹⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, præmis 33-38.

Desuden kan medlemsstaterne af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed ⁽⁴³²⁾ stadig nægte at indrømme den afledte opholdsret på grundlag af artikel 20 i TEUF (se afsnit 19.4 — *The possibility of limiting a derived right of residence based on Article 20 TFEU*).

19.2 Afhængighedsforhold

Ved afgørelsen af, om der skal indrømmes en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 i TEUF, er det vigtigt at se på, om der består et afhængighedsforhold mellem tredjelandstatsborgeren og det familiemedlem, som er EU-borger. Dette forhold skal være af en sådan art, at det tvinger EU-borgeren til at ledsage tredjelandstatsborgeren og forlade EU's område som helhed ⁽⁴³³⁾.

Der er større sandsynlighed for, at der består et afhængighedsforhold mellem **børn, som er EU-borgere, og deres forældre fra lande uden for EU**. En voksen er generelt i stand til at leve uafhængigt af sine familiemedlemmer. På dette grundlag ville der kun være tale om et afhængighedsforhold mellem en tredjelandstatsborger og en voksen EU-borger, som kan berettige en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF, i helt særlige tilfælde, hvor det på ingen måde ville være muligt at adskille den pågældende EU-borger fra dennes familiemedlem fra et tredjeland ⁽⁴³⁴⁾.

Med hensyn til afhængighedsforholdet er det relevant, at EU-borgeren er følelsesmæssigt, juridisk eller økonomisk afhængig af tredjelandstatsborgeren. I den forbindelse er det ikke nødvendigt at være blodsbeslægtet ⁽⁴³⁵⁾. Den omstændighed, at der foreligger en familiemæssigt tilknytning til den pågældende tredjelandstatsborger, hvad enten denne er biologisk eller juridisk, er ikke tilstrækkelig til at fastslå et sådant afhængighedsforhold ⁽⁴³⁶⁾. Det forhold, at det er en forælder, som er tredjelandstatsborger, der har eneforældremyndighed over det mindreårige barn, er en relevant, men ikke afgørende faktor ⁽⁴³⁷⁾. En retlig forpligtelse for ægtefællerne til at bo sammen udgør ikke et afhængighedsforhold ⁽⁴³⁸⁾.

Der er en række forhold, der kan bidrage til at fastslå, om der består et afhængighedsforhold mellem et barn, der er EU-borger, og den forælder, der er tredjelandstatsborger. Disse forhold omfatter barnets alder, barnets fysiske og følelsesmæssige udvikling, omfanget af barnets følelsesmæssige bånd til både den forælder, der er EU-borger, og den forælder, der er tredjelandstatsborger, samt de risici, som en adskillelse fra den forælder, der er tredjelandstatsborger, indebærer for barnets ligevægt ⁽⁴³⁹⁾. Det er af hensyn til barnets tarv vigtigt at tage hensyn til alle sagens omstændigheder ⁽⁴⁴⁰⁾.

Med hensyn til nødvendigheden af at tage hensyn til barnets tarv har Domstolen præciseret omfanget af denne forpligtelse. Når de kompetente myndigheder behandler en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til artikel 20 i TEUF, skal de tage hensyn til det pågældende barns tarv alene med henblik på at vurdere, om der består et afhængighedsforhold, 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. 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". De kompetente nationale myndigheder kan derfor ikke afgøre, om flytningen af det pågældende barn til den medlemsstat, hvor det er statsborger, sker i barnets interesse. De kan derfor ikke afslå en ansøgning om en afledt opholdsret, som indgives af en tredjelandstatsborger, som et mindreårigt barn, der er EU-borger og aldrig har opholdt sig i EU, er afhængigt af, med den begrundelse, at flytningen til den medlemsstat, hvori barnet er statsborger, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse ⁽⁴⁴¹⁾.

⁽⁴³²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, præmis 84, C-82/16, ZZ, ECLI:EU:C:2018:308, præmis 92.

⁽⁴³³⁾ C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, præmis 65 og 67, C-356/11 og C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, præmis 56, og C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, præmis 69.

⁽⁴³⁴⁾ C-82/16, ZZ, ECLI:EU:C:2018:308, præmis 76.

⁽⁴³⁵⁾ C-356/11 og C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, præmis 55 og 56.

⁽⁴³⁶⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, præmis 76.

⁽⁴³⁷⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, præmis 60.

⁽⁴³⁸⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, præmis 61.

⁽⁴³⁹⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, præmis 76.

⁽⁴⁴⁰⁾ C-451/19 og C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, præmis 67.

⁽⁴⁴¹⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, præmis 39-45.

Der kan under alle omstændigheder bestå et afhængighedsforhold mellem et barn, som er EU-borger, og et familiemedlem, som ikke er, selv om den anden forælder, der er EU-borger, er i stand til og villig til at påtage sig eneansvaret for den primære omsorg for barnet, og tredjelandsstatsborgeren ikke lever sammen med barnet i EU ⁽⁴⁴²⁾.

Domstolen har fastslået, at der **foreligger en simpel formodning om et afhængighedsforhold** over for et barn, som er EU-borger, og som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, i den følgende situation: Hvis den forælder, der er tredjelandsstatsborger, bor på et stabilt grundlag sammen med den anden forælder, der er EU-borger, og deler den daglige omsorg for barnet og det retlige, følelsesmæssige og økonomiske ansvar for barnet. Det kan antages, at der består et afhængighedsforhold, uanset om den anden forælder har en ubetinget ret til at blive boende i den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger ⁽⁴⁴³⁾.

Ved vurderingen af, om der består et afhængighedsforhold, skal de kompetente myndigheder tage hensyn til situationen, som den foreligger på det tidspunkt, hvor de anmodes om at træffe afgørelse (selv nationale domstole, som anmodes om at træffe afgørelse i en appel af de pågældende myndigheders afgørelse, skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der måtte foreligge efter den pågældende afgørelse) ⁽⁴⁴⁴⁾. Den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandsstatsborger, ikke tidligere har påtaget sig den daglige omsorg for det pågældende barn i en lang periode, kan ikke anses for at være afgørende, eftersom situationen kan have ændret sig, og denne forælder på det tidspunkt, hvor de nævnte myndigheder eller retsinstanser træffer afgørelse, faktisk påtager sig ansvaret for denne omsorg ⁽⁴⁴⁵⁾.

Domstolen undersøgte desuden situationen for en mindreårig er i tredjelandsstatsborger, som var søskende til en EU-borger, og hvis forælder og omsorgsperson fra et tredjeland er berettiget til opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF. Den konkluderede, at **der består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret til et mindreårigt barn, der er tredjelandsstatsborger**, og som er barn af en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en EU-borger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, hvis i) ægteskabet mellem denne EU-borger og ægtefællen, der er tredjelandsstatsborger, har affødt et barn, som er EU-borger, og som aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed, og ii) dette barn, som er EU-borger, ville være tvunget til at forlade EU's område som helhed, hvis det mindreårige barn, der er tredjelandsstatsborger, blev tvunget til at forlade den pågældende medlemsstats område.

I en sådan situation kunne forælderen og omsorgspersonen fra et tredjeland blive tvunget til at ledsage den mindreåriges søskende uden for EU. Dette kunne så også tvinge det andet barn, der er EU-borger, til at forlade det pågældende område ⁽⁴⁴⁶⁾.

Eksempler:

Eksempel 1

M. er en tredjelandsstatsborger, der bor i medlemsstat A. Hun er enlig mor og eneste omsorgsperson for sin mindreårige datter D., der er statsborger i medlemsstat A og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed. Der består et afhængighedsforhold mellem D. og M., således at D., hvis M. nægtes opholdsret, ville være tvunget til at forlade EU's område som helhed for at ledsage sin mor M. I et sådant tilfælde har M. ret til at opholde sig og arbejde i medlemsstat A i henhold til Ruiz Zambrano-retspraksis.

Eksempel 2

W. er en tredjelandsstatsborger, der tidligere opholdt sig i medlemsstat A i henhold til national ret, men som af grunde, der er knyttet til national ret, ophørte med at have lovligt ophold. Hun er gift med H., der er statsborger i medlemsstat A, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed. De ønsker at blive i medlemsstat A, fordi H. ejer et hus der, og det ville være billigere for dem. Den blotte omstændighed, at det af økonomiske grunde kan forekomme ønskeligt, at W. kan opholde sig sammen med ham i EU, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at H. vil være tvunget til at forlade EU som helhed, hvis en sådan ret ikke tildeles. Der er derfor ikke grundlag for at indrømme W en afledt opholdsret i medlemsstat A på

⁽⁴⁴²⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, præmis 72 og 73 og C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, præmis 56-59.

⁽⁴⁴³⁾ C-451/19 og C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, præmis 69.

⁽⁴⁴⁴⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, præmis 52.

⁽⁴⁴⁵⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, præmis 53.

⁽⁴⁴⁶⁾ C-451/19 og C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, præmis 83-86.

grundlag af Ruiz Zambrano-retspraksis. Eftersom en voksen i princippet er i stand til at føre et liv, der er uafhængigt af sine familiemedlemmer, kan fastlæggelsen af et afhængighedsforhold mellem to voksne familiemedlemmer, der kan give anledning til en afledt opholdsret i henhold til Ruiz Zambrano-retspraksis, desuden kun undtagelsesvis forekomme, når der, henset til alle relevante omstændigheder, ikke kan være tale om nogen form for adskillelse mellem den pågældende og det familiemedlem, som vedkommende er afhængig af. Dette er uafhængigt af andre rettigheder, som W. måtte have i henhold til national ret.

Eksempel 3

M. er tredjelandstatsborger. Hun er gift med F., der er statsborger i medlemsstat A, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed. De bor i medlemsstat A. De har en mindreårig datter, D., der også er statsborger i medlemsstat A, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

— D. bor hos begge forældre på et stabilt grundlag, og derfor deler de to forældre dagligt ansvaret for D. og det juridiske, følelsesmæssige og økonomiske ansvar for hende. I et sådant tilfælde foreligger der en asfkræftelig formodning om, at der mellem moderen M., der er tredjelandstatsborger, og datteren D. er et afhængighedsforhold, der kan begrunde, at M. tildeles en afledt opholdsret i medlemsstat A i henhold til Ruiz Zambrano-retspraksis. Den omstændighed, at faderen F. som statsborger i medlemsstat A har en ubetinget ret til at blive boende i denne medlemsstat, kan ikke rejse tvivl herom.

— Myndighederne indrømmer M. en afledt opholdsret, fordi M.'s udrejse i praksis også ville tvinge D. til at forlade EU som helhed på grund af afhængighedsforholdet mellem D. og M.

19.3 Ophold på grundlag af artikel 20 i TEUF og opnåelse af tidsubegrænset opholdsret

Domstolen undersøgte ⁽⁴⁴⁷⁾ muligheden for, at et ophold på grundlag af artikel 20 i TEUF kan føre til erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til direktiv 2003/109/EF om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding ⁽⁴⁴⁸⁾.

Domstolen fastslog, at "det ophold, som en tredjelandstatsborger i henhold til artikel 20 TEUF tager på en medlemsstats område, ikke anses for at udgøre et ophold "af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter" som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109".

Domstolen forklarede derefter, at for at opnå status som fastboende udlænding i henhold til direktiv 2003/109/EF skal en tredjelandstatsborger, der opholder sig i en medlemsstat i henhold til artikel 20 i TEUF, opfylde betingelserne i det nævnte direktivs artikel 4 (opholdets varighed) og 5 (tilstrækkelige midler og sygeforsikring samt bevis for integration i medlemsstaten, hvis dette kræves i henhold til værtsmedlemsstatens nationale lovgivning) ⁽⁴⁴⁹⁾.

19.4 Muligheden for at begrænse en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 i TEUF

Medlemsstaterne kan påberåbe sig en undtagelse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed med henblik på at begrænse opholdsretten på grundlag af artikel 20 i TEUF ⁽⁴⁵⁰⁾.

Ved vurderingen af situationen for forælderen/omsorgspersonen fra et tredjeland skal de kompetente myndigheder imidlertid tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv som fastsat i artikel 7 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, jf. artikel 24, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁽⁴⁴⁷⁾ C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639.

⁽⁴⁴⁸⁾ Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

⁽⁴⁴⁹⁾ C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639, præmis 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, præmis 81; C-304/14, CS, ECLI:EU:C:2016:674, præmis 36 og C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, præmis 67 og 68.

Vurderingen skal også foretages, hvis de nationale myndigheder påtænker at vedtage en afgørelse om indrejse- og opholdsforbud for forælderen/omsorgspersonen fra et tredjeland, og hvis virkninger har en "europæisk" dimension. En sådan afgørelse fratager forælderen/omsorgspersonen, som er tredjelandsstatsborger, enhver ret til ophold i nogen medlemsstat ⁽⁴⁵¹⁾.

Som i forbindelse med direktiv 2004/38/EF (se afsnit 13 - *Restrictions on the right to move and reside freely on grounds of public policy, public security or public health (Articles 27, 28 and 29 of Directive 2004/38/EC)*) skal begreberne "den offentlige orden" og "den offentlige sikkerhed" som begrundelse for at fravige opholdsretten for EU-borgere eller deres familiemedlemmer, fortolkes snævert, således at deres anvendelsesområde ikke kan fastlægges ensidigt af medlemsstaterne uden at være underlagt EU-institutionernes kontrol. "Begrebet "den offentlige orden" [forudsætter] 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 Domstolens praksis, 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 sikkerhed" ⁽⁴⁵²⁾.

⁽⁴⁵¹⁾ C-528/21, Dias, ECLI:EU:C:2023:341, præmis 62-64.

⁽⁴⁵²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis.