



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

6. december 2012 *

»Unionsborgerskab — artikel 20 TEUF — direktiv 2003/86/EF — ret til familiesammenføring — mindreårige unionsborgere, der bor sammen med deres mødre, som er tredjelandsstatsborgere, på den medlemsstats område, hvor disse børn er statsborgere — ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat for mødrene, som har fået tildelt eneforældremyndigheden over unionsborgerne — sammenbringning af familier i forbindelse med mødrenes indgåelse af nyt ægteskab med tredjelandsstatsborgere og fødsel af børn, der ligeledes er tredjelandsstatsborgere og født i disse ægteskaber — ansøgninger om familiesammenføring i unionsborgernes oprindelsesmedlemsstat — afslag på ret til ophold til de nye ægtefæller grundet fraværet af tilstrækkelige indtægter — ret til respekt for familielivet — hensyntagen til børnenes tarv«

I de forenede sager C-356/11 og C-357/11,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (Finland) ved afgørelser af 5. juli 2011, indgået til Domstolen den 7. juli 2011, i sagerne

O.,

S.

mod

Maahanmuuttovirasto (sag C-356/11),

og

Maahanmuuttovirasto

mod

L. (sag C-357/11),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af dommerne A. Rosas, som fungerende formand for Anden Afdeling, U. Lohmus, A. Ó Caoimh (refererende dommer), A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

* Processprog: finsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2012,
efter at der er afgivet indlæg af:

- L. ved asianajaja J. Streng
 - den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget
 - den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og C. Vang, som befuldmægtigede
 - den tyske regering ved T. Henze og A. Wiedmann, som befuldmægtigede
 - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello stato W. Ferrante
 - den nederlandske regering ved C. Wissels og B. Koopman, som befuldmægtigede
 - den polske regering ved M. Szpunar, som befuldmægtiget
 - Europa-Kommissionen ved D. Maidani og E. Paasivirta, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. september 2012,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Disse anmodninger er indgivet under to sager, der føres dels af O. og S., der begge er tredjelandstatsborgere, mod Maahanmuuttovirasto (udlændingemyndigheden) (sag C-356/11), dels af sidstnævnte myndighed mod L., der ligeledes er tredjelandstatsborger (sag C-357/11), i anledning af afslag på deres ansøgninger om opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/86/EF

- 3 Anden, fjerde, sjette og niende betragtning til Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12) er affattet således:
 - »(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [undertegnet i Rom den 4. november 1950] og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«].

[...]

- (4) Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af [Det Europæiske Fællesskabs] grundlæggende mål, som anført i [EF-]traktaten.

[...]

- (6) For at sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet bør de materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring fastsættes efter fælles kriterier.

[...]

- (9) Familiesammenføring bør i alle tilfælde omfatte medlemmerne af kernefamilien, dvs. ægtefællen og mindreårige børn.«

4 Som det fremgår af nævnte direktivs artikel 1, er dets formål »at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område«.

5 Samme direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »tredjelandstatsborger«: enhver person, der ikke er unionsborger som omhandlet i traktatens artikel 17, stk. 1

[...]

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

- d) »familiesammenføring«: indrejse og ophold i en medlemsstat for familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse.«

6 Artikel 3, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/86 fastsætter følgende:

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

[...]

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

7 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer følgende:

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

- a) referencepersonens ægtefælle
- b) mindreårige børn af referencepersonen og dennes ægtefælle [...]
- c) mindreårige børn [...] af referencepersonen, hvis referencepersonen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene. [...]
- d) mindreårige børn [...] af ægtefællen, hvis ægtefællen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene.«

8 Ved behandlingen af ansøgningen om indrejse og ophold skal medlemsstaterne i henhold til samme direktivs artikel 5, stk. 5, tage behørigt hensyn til mindreårige børns tarv.

9 Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 fastsætter følgende:

»Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

[...]

- c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.«

10 Direktivets artikel 17 er affattet således:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

Direktiv 2004/38/EF

11 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, som berigtiget i EUT L 229, s. 35), bestemmer i artikel 1 følgende:

»I dette direktiv fastlægges:

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

[...]«

12 Direktivets artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

2) »familiemedlem«:

a) ægtefælle

[...]

c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen [...], som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren

d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen [...], som forsørges af unionsborgeren.

3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

13 Direktivets artikel 3, der har overskriften »Berettigede personer«, bestemmer i stk. 1 følgende:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

Finsk ret

14 Artikel 37, stk. 1, i lov om udlændinge (Ulkomaalaislaki) bestemmer følgende:

»Som familiemedlemmer anses ved anvendelsen af denne lov ægtefællen til en person, der bor i Finland, og ugifte børn under 18 år, som den person, der er bosat i Finland, har forældremyndigheden over. Når den person, der bor i Finland, er et mindreårigt barn, anses den person, der har forældremyndigheden over barnet, for at være et familiemedlem [...]«

15 Nævnte lovs artikel 39, stk. 1, er affattet således:

»Til udstedelse af en opholdstilladelse kræves, at udlændingen råder over tilstrækkelige indtægter, medmindre andet følger af denne lov. I særlige tilfælde kan der gøres en undtagelse fra kravet om tilstrækkelige indtægter, såfremt ekstraordinært alvorlige omstændigheder berettiger til en sådan undtagelse, eller hensynet til barnets tarv gør det påkrævet [...]«

16 Samme lovs artikel 47, stk. 3, bestemmer følgende:

»Der meddeles tilladelse til kontinuerligt ophold til familiemedlemmerne til en udlænding, der har fået meddelt tilladelse til kontinuerligt ophold eller tidsbegrænset opholdstilladelse.«

17 Artikel 66a loven om udlændinge fastsætter følgende:

»Når der ansøges om en opholdstilladelse som følge af, at der foreligger en familiemæssig tilknytning, skal der ved behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt denne ansøgning skal afslås, tages hensyn til arten og holdbarheden af udlændingens familiemæssige tilknytning og til varigheden af vedkommendes ophold i landet, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til den pågældendes oprindelsesland [...]«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-356/11

- 18 S., der er ghanesisk statsborger og bor i Finland på grundlag af en tidsubegrænset opholdstilladelse, indgik den 4. juli 2001 ægteskab med en finsk statsborger, med hvem hun fik et barn, som blev født den 11. juli 2003. Dette barn har finsk statsborgerskab og har altid boet i Finland. S. fik tillagt eneforældremyndigheden over barnet fra den 2. juni 2005. Ægtefællerne blev skilt den 19. oktober 2005. Barnets far er bosat i Finland.
- 19 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at S. under sit ophold i Finland har studeret, haft barselsorlov, fulgt en uddannelse og udøvet en erhvervmæssig beskæftigelse.
- 20 Den 26. juni 2008 indgik S. ægteskab med O., som er ivoriansk statsborger. Den 3. juli 2008 indgav sidstnævnte en ansøgning om opholdstilladelse til Maahanmuuttovirasto på grundlag af dette ægteskab. I dette ægteskab fødtes i Finland den 21. november 2009 et barn, som har ghanesisk statsborgerskab, og over hvem ægtefællerne udøver fælles forældremyndighed. O. bor sammen med S. og hendes to børn.
- 21 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at O. den 1. januar 2010 indgik en arbejdskontrakt for en periode på et år, hvorefter arbejdstiden udgjorde 8 timer om dagen, og lønnen androg 7,50 EUR i timen. Han har dog ikke fremlagt dokumentation for, at han faktisk har arbejdet i kraft af denne kontrakt.
- 22 Ved afgørelse af 21. januar 2009 gav Maahanmuuttovirasto afslag på den indgivne ansøgning om opholdstilladelse på grund af det forhold, at O. ikke rådede over tilstrækkelige indtægter. I øvrigt vurderede Maahanmuuttovirasto, at der i den foreliggende sag ikke var nogen grund til at fravige kravet om forsørgelsesgrundlag, som artikel 39, stk. 1, i lov om udlændinge giver mulighed for i tilfælde af ekstraordinært alvorlige omstændigheder, eller hvor hensynet til barnets tarv gør det påkrævet.
- 23 Ved dom af 27. august 2009 frifandt Helsingin hallinto-oikeus (Helsinkis forvaltningsdomstol) Maahanmuuttovirasto i det annullationssøgsmål, som O. havde anlagt til prøvelse af det ovennævnte afslag.
- 24 S. og O. appellerede derefter denne dom til Korkein Hallinto-oikeus (Finlands øverste forvaltningsdomstol).

Sag C-357/11

- 25 L., der er algerisk statsborger, har haft lovligt ophold i Finland siden 2003. Hun har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse i Finland som følge af sit ægteskab med en finsk statsborger. I dette ægteskab fødtes i 2004 et barn, som har dobbelt finsk og algerisk statsborgerskab, og som altid har boet i Finland. Ægtefællerne blev skilt den 10. december 2004, og L. opnåede eneforældremyndigheden over deres barn. Barnets far er bosat i Finland.
- 26 Den 19. oktober 2006 indgik L. ægteskab med M., der er algerisk statsborger, og som indrejste lovligt til Finland i løbet af marts 2006, hvor han ansøgte om politisk asyl, og hvor han ifølge eget udsagn boede sammen med L. fra april 2006. M. blev tilbagesendt til sit oprindelsesland i løbet af oktober 2006.
- 27 Den 29. november 2006 ansøgte L. over for Maahanmuuttovirasto om meddelelse af opholdstilladelse i Finland til sin ægtefælle på grundlag af deres ægteskab.
- 28 I dette ægteskab fødtes i Finland den 14. januar 2007 et barn, som har algerisk statsborgerskab, og som er underlagt sine forældres fælles forældremyndighed. Det er ikke godtgjort, at M. har mødt sit barn.
- 29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at L. aldrig har haft nogen erhvervsmæssig beskæftigelse under sit ophold i Finland. Hun oppebærer sine indtægter fra bistandshjælp og andre ydelser. Hendes ægtefælle har ikke udøvet nogen erhvervsmæssig beskæftigelse i Finland, om end han har udtalt, at han er overbevist om, at han kan arbejde i Finland, henset til sine sprogkundskaber.
- 30 Ved afgørelse af 15. august 2008 afslog Maahanmuuttovirasto ansøgningen om opholdstilladelse vedrørende M. med den begrundelse, at hans forsørgelsesgrundlag ikke var sikret.
- 31 Helsingin hallinto-oikeus gav ved dom af 21. april 2009 L. medhold i det annulationssøgsmål, som hun havde anlagt til prøvelse af det ovennævnte afslag. Maahanmuuttovirasto appellerede herefter denne dom til den forelæggende ret.
- 32 Korkein hallinto-oikeus har i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse fremført, at det, i betragtning af, at der er blevet meddelt O. og M. afslag på opholdstilladelse, er muligt, at deres ægtefæller og børnene, som er under disses forældremyndighed, herunder de børn, der har status som unionsborgere, nødsages til at forlade Den Europæiske Unions område for at kunne leve sammen som en familie. I den anledning er Korkein hallinto-oikeus i tvivl om, hvorvidt de principper, som Domstolen har fastslået i Ruiz Zambrano-dommen af 8. marts 2011 (sag C-34/09, Sml. I, s. 1177), finder anvendelse.
- 33 Korkein hallinto-oikeus har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Sag C-356/11

- »1) Er artikel 20 TEUF til hinder for at meddele en tredjelandstatsborger afslag på opholdstilladelse under henvisning til manglende forsørgelsesgrundlag, i en familiemæssig situation, hvor den pågældendes ægtefælle har forældremyndighed over et barn, der har unionsborgerskab, og hvor tredjelandstatsborgeren hverken er biologisk far til eller har forældremyndighed over dette barn?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal virkningen af artikel 20 TEUF bedømmes anderledes, hvis tredjelandstatsborgeren, der ikke har en opholdstilladelse, bor sammen med sin ægtefælle og det barn, som ægtefællen har forældremyndighed over, og som har unionsborgerskab?»

Sag C-357/11

- »1) Er artikel 20 TEUF til hinder for at meddele en tredjelandstatsborger afslag på opholdstilladelse under henvisning til manglende forsørgelsesgrundlag, i en familiemæssig situation, hvor den pågældendes ægtefælle har forældremyndighed over et barn, der har unionsborgerskab, og hvor tredjelandstatsborgeren hverken er biologisk far til eller har forældremyndighed over dette barn og heller ikke bor sammen med sin ægtefælle eller det pågældende barn?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal virkningen af artikel 20 TEUF bedømmes anderledes, hvis tredjelandstatsborgeren, der ikke har en opholdstilladelse og ikke bor i Finland, og den pågældendes ægtefælle har et fællesbarn, som de har fælles forældremyndighed over, der bor i Finland og er tredjelandstatsborger?»
- 34 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. september 2011 blev anmodningerne om præjudiciel afgørelse i sagerne C-356/11 og C-357/11 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen. Hvad angår den forelæggende rets anmodning om, at disse to sager skulle behandles efter den fremskyndede procedure i henhold til artikel 23a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 104a, stk. 1, i Domstolens procesreglement i den dagældende affattelse, blev denne afvist.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 35 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de EU-retlige bestemmelser vedrørende unionsborgerskabet skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring, når denne statsborger har til hensigt at bo sammen med sin ægtefælle, der ligeledes er tredjelandstatsborger, har lovligt ophold i denne medlemsstat og er mor til et barn, der er født i et første ægteskab og er unionsborger, og sammen med et barn, der er født i deres eget ægteskab og ligeledes er tredjelandstatsborger.
- 36 Den forelæggende ret har i den anledning spurgt, om det forhold, at ansøgeren om opholdstilladelse bor sammen med sin ægtefælle, ikke er biologisk far til det barn, der er unionsborger, og ikke har forældremyndighed over dette barn, kan have nogen betydning for den fortolkning, der skal anlægges af bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet.
- 37 Den finske, den danske, den tyske, den italienske, den nederlandske og den polske regering samt Europa-Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 20 TEUF ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger, der befinder sig i en situation som de i hovedsagerne omhandlede, ret til ophold.
- 38 De nævnte regeringer og den nævnte institution har i det væsentlige gjort gældende, at de af Domstolen i Ruiz Zambrano-dommen fastlagte principper vedrører helt usædvanlige situationer, hvor anvendelsen af en national foranstaltning resulterer i, at unionsborgere fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved statussen som unionsborgere. I det foreliggende tilfælde adskiller de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for tvisterne i hovedsagerne, sig dog væsentligt fra dem, som gav anledning til nævnte dom. O. og M. er således ikke biologiske fædre til de små børn, der er unionsborgere, og fra hvem disse personer søger at udlede deres ret til en opholdstilladelse. O. og M. har ikke forældremyndighed over disse børn. Da mødrene til disse børn desuden selv har tidsubegrænset opholdstilladelse i Finland, er deres børn, som er unionsborgere, ikke tvunget til at forlade Unionens område til forskel fra de børn, der var tale om i den sag, der gav anledning til Zambrano-dommen. Hvis mødrene til disse unionsborgere skulle beslutte sig for at forlade Unionens område for at sikre familieenheden, ville det ikke være en uundgåelig konsekvens af afslaget på at meddele deres ægtefæller ret til ophold.

- 39 Den tyske og den italienske regering har bl.a. fremhævet, at O. og M. ikke udgør en del af kernefamilien for de pågældende unionsborgere, idet de hverken er biologiske fædre til disse børn eller har påtaget sig forsørgelsen af dem.
- 40 Det skal indledningsvis præciseres, at uanset spørgsmålet om, hvem der er ansøgere i hovedsagerne i forhold til reglerne i national ret, fremgår det tydeligt af de sagsakter, som Domstolen råder over, at ansøgningerne om opholdstilladelse vedrørende O. og M., som er indgivet på grundlag af familiesammenføring, henviser til S. og L., der har lovligt ophold i Finland, som referencepersoner, dvs. som de personer, der søges om sammenføring med.

Om bestemmelserne i EU-retten vedrørende unionsborgerskabet

- 41 Hvad for det første angår direktiv 2004/38 skal der mindes om, at det ikke er alle tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, der i medfør af dette direktiv har ret til indrejse og ophold i en medlemsstat, men kun dem, som er familiemedlemmer til en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger (dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 73, og af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 56).
- 42 Eftersom de omhandlede unionsborgere i den foreliggende sag, som begge er små børn, aldrig har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed og altid har opholdt sig i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, må det fastslås, at de ikke er omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, således at sidstnævnte hverken finder anvendelse på dem selv eller på deres familiemedlemmer (dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 57).
- 43 Hvad dernæst angår artikel 20 TEUF har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at en situation, hvor en unionsborger – ligesom de børn med finsk statsborgerskab, der er tale om i hovedsagerne – ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation, dvs. en situation, som ikke på nogen måde har tilknytning til nogen af de situationer, som EU-retten tilsigter at regulere (jf. Ruiz Zambrano-dommen, dom af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 46, samt dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 61).
- 44 Eftersom unionsborgerskabets formål er at være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere, har de børn, der er født i S. og L.'s første ægteskaber, som statsborgere i en medlemsstat således status som unionsborgere i henhold til artikel 20, stk. 1, TEUF og kan derfor påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for den medlemsstat, hvor de er statsborgere (jf. McCarthy-dommen, præmis 48, samt dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 63).
- 45 På dette grundlag har Domstolen fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (jf. Ruiz Zambrano-dommen, præmis 42).
- 46 Hvad endelig angår opholdsretten for en tredjelandsstatsborger i den medlemsstat, hvor vedkommendes små børn, som den pågældende forsørger og har fælles forældremyndighed over sammen med sin ægtefælle, bor og er statsborgere, har Domstolen fastslået, at et afslag på ophold vil indebære, at disse børn, der er unionsborgere, vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre, og at disse unionsborgere reelt ikke vil kunne udøve kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (Ruiz Zambrano-dommen, præmis 43 og 44).

- 47 Kriteriet vedrørende fratagelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved statussen som unionsborger, angik i de sager, der gav anledning til Zambrano-dommen og dommen i sagen Dereci m.fl., situationer, som var kendetegnet ved, at unionsborgeren reelt var nødsaget til at forlade ikke blot den medlemsstats område, hvor vedkommende var statsborger, men også Unionens område som helhed.
- 48 Dette kriterium har således en ganske særlig karakter, idet det vedrører situationer, hvor en opholdsret undtagelsesvis ikke kan nægtes en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en statsborger i en medlemsstat, idet den effektive virkning af det unionsborgerskab, som tilkommer sidstnævnte statsborger, ellers ville blive bragt i fare (dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 67).
- 49 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om afslaget på de ansøgninger om ophold, der er indgivet på grundlag af familiesammenføring, under omstændigheder som dem, der gør sig gældende i tvisterne i hovedsagerne, for de berørte unionsborgere vil indebære, at de fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status.
- 50 Ved denne vurdering skal der tages højde for det forhold, at mødrene til unionsborgerne har tidsubegrænset opholdstilladelse i den omhandlede medlemsstat, således at der retligt set ikke består nogen forpligtelse for dem eller de unionsborgere, som de forsørger, til at forlade denne medlemsstats område og Unionens område som helhed.
- 51 Med henblik på behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt de berørte unionsborgere reelt ikke vil kunne udøve kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status, er spørgsmålet om forældremyndigheden over referencepersonernes børn og det forhold, at disse børn indgår i sammenbragte familier, ligeledes relevant. Da S. og L. har eneforældremyndigheden over de berørte mindreårige unionsborgere, vil en beslutning fra deres side om at forlade den medlemsstats område, hvor disse børn er statsborgere, med henblik på at bevare familieenheden, på den ene side bevirke, at disse unionsborgere bliver frataget al kontakt med deres biologiske fædre, såfremt en sådan kontakt er blevet opretholdt hidtil. På den anden side vil enhver beslutning om at forblive på denne medlemsstats område med henblik på at sikre de mindreårige unionsborgeres eventuelle forbindelse med deres biologiske fædre gå ud over forbindelsen mellem de andre børn, der er tredjelandstatsborgere, og deres biologiske fædre.
- 52 I den anledning er den omstændighed alene, at det af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af en familie, der er sammensat af tredjelandstatsborgere og en mindreårig unionsborger, kan opholde sig med denne borger på Unionens område i den medlemsstat, hvor denne er statsborger, dog ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det må antages, at nævnte borger nødsages til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret til ophold ikke meddeles (jf. i denne retning dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 68).
- 53 I forbindelse med den i denne doms præmis 49 nævnte vurdering, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, påhviler det således denne at undersøge alle omstændighederne i det foreliggende tilfælde med henblik på at bestemme, om de i hovedsagerne omhandlede afslag på opholdstilladelse reelt kan tænkes at resultere i, at den effektive virkning af det unionsborgerskab, som tilkommer de berørte unionsborgere, vil blive bragt i fare.
- 54 Det forhold, at den person, for hvem der ansøges om ret til ophold på grundlag af familiesammenføring, bor eller ikke bor sammen med referencepersonen og de øvrige familiemedlemmer, er ikke afgørende ved denne vurdering, da det ikke kan udelukkes, at visse familiemedlemmer, for hvilke der indgives en ansøgning om familiesammenføring, ankommer til den pågældende medlemsstat uafhængigt af resten af familien.

- 55 Det skal desuden bemærkes, at selv om de i Ruiz Zambrano-dommen fastlagte principper alene finder anvendelse under usædvanlige omstændigheder, fremgår det, i modsætning til hvad den tyske og den italienske regering har gjort gældende, ikke af Domstolens praksis, at anvendelsen af disse principper er begrænset til situationer, hvor der eksisterer en biologisk forbindelse mellem tredjelandstatsborgeren, for hvem der ansøges om ret til ophold, og unionsborgeren, der er et lille barn, og fra hvem ansøgerens ret til ophold eventuelt skal udledes.
- 56 Derimod skal såvel det forhold, at mødrene til de berørte mindreårige unionsborgere har tidsubegrænset ret til ophold, som det forhold, at tredjelandstatsborgerne, for hvem der ansøges om ret til ophold, ikke varetager nogen retlig, økonomisk eller følelsesmæssig forsørgelse af disse unionsborgere, tages i betragtning ved behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt disse unionsborgere som følge afslaget på ophold ikke vil kunne udøve kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status. Som generaladvokaten har påpeget i punkt 44 i sit forslag til afgørelse, er det således afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandstatsborgeren, som er blevet nægtet ret til ophold, der kan tænkes at bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, når det er denne afhængighed, som resulterer i, at unionsborgeren reelt nødsages til at forlade ikke blot den medlemsstats område, hvor vedkommende er statsborger, men også Unionens område som helhed som følge af et sådant afslag (jf. Ruiz Zambrano-dommen, præmis 43 og 45, samt dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 65-67).
- 57 Med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, synes det at fremgå af de oplysninger, som Domstolen råder over, at denne afhængighed kunne mangle i hovedsagerne.
- 58 På baggrund af det ovenstående skal det anføres, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring, når denne statsborger har til hensigt at bo sammen med sin ægtefælle, der ligeledes er tredjelandstatsborger, har lovligt ophold i denne medlemsstat og er mor til et barn, der er født i et første ægteskab og er unionsborger, og sammen med et barn, der er født i deres eget ægteskab og ligeledes er tredjelandstatsborger, for så vidt som et sådant afslag ikke bevirker, at den berørte unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tildelt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 59 I det tilfælde, at den forelæggende ret under de omstændigheder, der gør sig gældende i de for den indbragte sager, måtte finde, at en sådan fratagelse ikke følger af de i hovedsagerne omhandlede afslag på opholdstilladelse, foregriber dette ikke spørgsmålet om, hvorvidt en opholdsret på andre grundlag, herunder navnlig i medfør af retten til beskyttelse af familielivet, ikke kan nægtes O. og M. Dette spørgsmål skal behandles inden for rammerne af bestemmelserne om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og ud fra deres respektive anvendelighed (jf. dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 69).
- 60 I den anledning skal der mindes om, at Domstolen i overensstemmelse med sin praksis kan inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i affattelsen af sit præjudicielle spørgsmål, og som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den (jf. bl.a. dom af 26.4.2007, sag C-392/05, Alevizos, Sml. I, s. 3505, præmis 64).

Om direktiv 2003/86

- 61 I den foreliggende sag har den forelæggende ret i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse henvist til direktiv 2003/86, uden dog at stille noget spørgsmål vedrørende dette.

- 62 Ligeledes har den finske og til dels den italienske, den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen gjort gældende, at spørgsmålet om retten til ophold for O. og M. og deres familiers situation er blevet behandlet, eller burde behandles, i lyset af bestemmelserne i direktiv 2003/86.
- 63 I den forbindelse erindres der om, at formålet med nævnte direktiv ifølge ordlyden af dets artikel 1 er at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandssstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.
- 64 Den i samme direktivs artikel 4, stk. 1, fastsatte definition af familiemedlemmer inkluderer referencepersonens ægtefælle, fællesbørn af referencepersonen og dennes ægtefælle samt mindreårige børn af henholdsvis referencepersonen og dennes ægtefælle, når disse har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for deres respektive børn.
- 65 Det følger heraf, at kernefamilien, som der henvises til i niende betragtning til direktiv 2003/86, er affattet bredt af EU-lovgiver.
- 66 Det følger imidlertid af dets artikel 3, stk. 3, at direktiv 2003/86 ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere.
- 67 I præmis 48 i dommen i sagen Dereci m.fl. fastslog Domstolen, at for så vidt som det inden for rammerne af tvisterne i hovedsagerne var unionsborgerne, som opholdt sig i en medlemsstat, og medlemmer af deres familie, der var tredjelandssstatsborgere, som ønskede at indrejse til og opholde sig i denne stat med henblik på at bevare familieenheden med disse unionsborgere, fandt direktiv 2003/86 ikke anvendelse på disse tredjelandssstatsborgere.
- 68 I modsætning til de omstændigheder, der kendetegnede de sager, som gav anledning til dommen i sagen Dereci m.fl., er S. og L. dog tredjelandssstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat, som ansøger om familiesammenføring. De skal derfor anses for at være »referencepersoner« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86. I øvrigt er fællesbørnene af S. og L. og disses ægtefæller selv tredjelandssstatsborgere, og de har følgelig ikke den ved artikel 20 TEUF tildelte status af unionsborgere.
- 69 Under hensyntagen til det med direktiv 2003/86 forfulgte formål, som er at fremme familiesammenføring (dom af 4.3.2010, sag C-578/08, Chakroun, Sml. I, s. 1839, præmis 43) og den beskyttelse, som det tilsigter at yde tredjelandssstatsborgere, navnlig de mindreårige, kan anvendelsen af dette direktiv ikke udelukkes alene af den grund, at en af forældrene til en mindreårig tredjelandssstatsborger ligeledes er forælder til en unionsborger, som er født i et første ægteskab.
- 70 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/86 pålægger medlemsstaterne præcise positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder. Bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til, under de i direktivet fastsatte omstændigheder, at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn (jf. dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 60).
- 71 Nævnte bestemmelse forudsætter imidlertid, at der tages hensyn til betingelserne fastsat bl.a. i kapitel IV i direktiv 2003/86. Direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), indgår i disse betingelser og tillader medlemsstaterne at kræve, at det godtgøres, at referencepersonen råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Samme bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer (Chakroun-dommen, præmis 42).

- 72 Hvad angår nævnte artikel 4, stk. 1, skal det først fremhæves, at det i princippet er referencepersonens indtægter, som er genstand for den individuelle undersøgelse af ansøgningen om familiesammenføring, som kræves ifølge direktiv 2003/86, og ikke indtægterne fra den tredjelandsstatsborger, for hvem der ansøges om ret til ophold på grundlag af familiesammenføring (jf. Chakroun-dommen, præmis 46 og 47).
- 73 Hvad angår de nævnte indtægter tillader udtrykket »social bistand« i artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 desuden ikke, at en medlemsstat nægter familiesammenføring over for en referenceperson, som har ført bevis for, at vedkommende råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige for vedkommendes underhold, eller af indkomststøtteordninger (jf. Chakroun-dommen, præmis 52).
- 74 Da tilladelse til familiesammenføring er hovedreglen, har Domstolen dernæst fastslået, at den mulighed, som er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), skal fortolkes strengt. Medlemsstaternes anerkendte manøvrerum må derfor ikke anvendes på en måde, der ville være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning (jf. Chakroun-dommen, præmis 43).
- 75 Endelig skal der mindes om, at direktivet, således som det fremgår af dets anden betragtning, anerkender de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er stadfæstet i chartret.
- 76 Chartrets artikel 7, som indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved artikel 8, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, anerkender retten til respekt for privatlivet og familielivet. Denne bestemmelse i chartret skal bl.a. sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 2, og til at respektere barnets behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse med begge sine forældre som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 3 (jf. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 58, og dom af 23.12.2009, sag C-403/09 PPU, Detiček, Sml. I, s. 12193, præmis 54).
- 77 Artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 kan ikke fortolkes eller anvendes således, at denne anvendelse tilsidesætter de grundlæggende rettigheder, som er fastslået i de nævnte bestemmelser i chartret.
- 78 Det påhviler således ikke blot medlemsstaterne at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med EU-retten, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning af den afledte ret til grund, som kommer i konflikt med grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Unionens retsorden (jf. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 105, og Detiček-dommen, præmis 34).
- 79 Chartrets artikel 7 og 24 kan ganske vist ikke, om end de fremhæver vigtigheden af familielivet for børn, fortolkes således, at de fratager medlemsstaterne det manøvrerum, som de råder over, når de behandler ansøgninger om familiesammenføring (jf. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 59).
- 80 Under en sådan behandling og ved afgørelsen af, om navnlig de i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 fastsatte betingelser er opfyldt, skal bestemmelserne i dette direktiv dog fortolkes og anvendes i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, som det i øvrigt fremgår af ordlyden af anden betragtning til direktivet og dets artikel 5, stk. 5, som pålægger medlemsstaterne at behandle de pågældende ansøgninger om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet.

81 Det påhviler de kompetente nationale myndigheder, ved gennemførelsen af direktiv 2003/86 og behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring, at foretage en afbalanceret og rimelig bedømmelse af alle de involverede interesser, og herved navnlig at tillægge de berørte børns interesser vægt.

82 På baggrund af det ovenstående skal de forelagte spørgsmål besvares således:

- Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring, når denne statsborger har til hensigt at bo sammen med sin ægtefælle, der ligeledes er tredjelandstatsborger, har lovligt ophold i denne medlemsstat og er mor til et barn, der er født i et første ægteskab og er unionsborger, og sammen med et barn, der er født i deres eget ægteskab og ligeledes er tredjelandstatsborger, for så vidt som et sådant afslag ikke bevirker, at den berørte unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tildelt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- Ansøgninger om opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring som de i hovedsagerne omhandlede henhører under direktiv 2003/86. Direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at selv om medlemsstaterne har mulighed for at kræve, at det godtgøres, at referencepersonen råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, skal denne mulighed udøves i lyset af chartrets artikel 7 og 24, stk. 2 og 3, som pålægger medlemsstaterne at behandle ansøgningerne om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet samt på en måde, der hverken er i strid med direktivets formål eller til hinder for dets effektive virkning. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de i hovedsagerne omhandlede afslag på opholdstilladelse er blevet meddelt under overholdelse af disse krav.

Sagsomkostningerne

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

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

Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring, når denne statsborger har til hensigt at bo sammen med sin ægtefælle, der ligeledes er tredjelandstatsborger, har lovligt ophold i denne medlemsstat og er mor til et barn, der er født i et første ægteskab og er unionsborger, og sammen med et barn, der er født i deres eget ægteskab og ligeledes er tredjelandstatsborger, for så vidt som et sådant afslag ikke bevirker, at den berørte unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tildelt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Ansøgninger om opholdstilladelse på grundlag af familiesammenføring som de i hovedsagerne omhandlede henhører under Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring. Direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at selv om medlemsstaterne har mulighed for at kræve, at det godtgøres, at referencepersonen råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, skal denne mulighed udøves i lyset af artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som pålægger

medlemsstaterne at behandle ansøgningerne om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet samt på en måde, der hverken er i strid med direktivets formål eller til hinder for dets effektive virkning. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de i hovedsagerne omhandlede afslag på opholdstilladelse er blevet meddelt under overholdelse af disse krav.

Underskrifter