



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ČAPETA
föredraget den 16 februari 2023¹

Mål C-488/21

GV

mot

**Chief Appeals Officer,
Social Welfare Appeals Office,
Minister for Employment Affairs and Social Protection,
Irland,
Attorney General**

(begäran om förhandsavgörande från Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för personer –
Underhållsberättigad familjemedlem till en EU-arbetstagare – Rätt att uppehålla sig inom
medlemsstaternas territorium och till särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner –
Krets av förmånstagare – Upphållsrätt för en släkting i rakt uppstigande led som omfattas av
villkoret om fortsatt beroendeställning – Orimlig belastning för den berörda medlemsstatens
sociala biståndssystem – Likabehandling av familjemedlemmar till den
migrerande EU-arbetstagaren”

I. Inledning

1. Enligt EU-rätten får vissa familjemedlemmar, däribland underhållsberättigade föräldrar, ansluta sig till en migrerande EU-arbetstagare i den medlemsstat där han eller hon bor och arbetar. Förlorar en sådan förälder sin uppehållsrätt enligt EU-rätten om han eller hon ansöker om sociala förmåner i den mottagande medlemsstaten? Får medlemsstaterna behandla en sådan förälder som en orimlig belastning för deras sociala biståndssystem? Vad innebär det dessutom, i första hand, att en förälder är beroende av en migrerande EU-arbetstagare för sin försörjning?
2. Detta är, i huvudsak, de viktigaste frågor som har tagits upp i den begäran om förhandsavgörande som Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) har ingett till EU-domstolen.
3. EU-domstolen har visserligen vid flera tillfällen haft möjlighet att klargöra vilka rättigheter som underhållsberättigade släktingar har enligt EU-rätten och under vilka omständigheter dessa rättigheter uppstår, men merparten av dessa fall rörde dock underhållsberättigade släktingar i

¹ Originalspråk: engelska.

rakt nedstigande led² eller makar.³ Genom förevarande mål ges EU-domstolen således tillfälle att mer utförligt behandla tolkningen av rättigheterna för underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till migrerande EU-arbetstagare.

II. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

4. GV är rumänsk medborgare och mor till AC, en rumänsk medborgare som är bosatt och arbetar i Irland. AC har även irländskt medborgarskap. GV anslöt sig till sin dotter i Irland år 2017 och har bott där sedan dess. Det är ostridigt att hon är lagligen bosatt i Irland i egenskap av en underhållsberättigad förälder till en migrerande EU-arbetstagare.

5. GV har varit bosatt i Irland vid olika tillfällen, bland annat mellan år 2009 och år 2011, varpå hon återvände till Rumänien. Under perioden 2011–2016 flyttade hon mellan Irland, Rumänien och Spanien, där hennes andra dotter bor. Hon och hennes make har varit skilda i 15 år och under denna period har hon varit ekonomiskt beroende av AC, som har gjort penningöverföringar till henne på regelbunden basis.

6. GV drabbades av degenerativa förändringar i sin artrit under år 2017. Den 28 september 2017 ansökte GV om invaliditetsersättning inom ramen för Social Welfare Consolidation Act 2005, i dess ändrade lydelse (2005 års konsoliderade lag om social trygghet).

7. Den hänskjutande domstolen har förklarat att syftet med den invaliditetsersättning som GV har ansökt om är att skydda mot fattigdom. Det är ett socialbidrag som utbetalas från den allmänna budgeten utan att personen i fråga behöver ha betalat sociala avgifter. Bidraget finansieras med andra ord med allmänna skattemedel. Invaliditetsersättningen kvalificeras som en "särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån" enligt förordning (EG) nr 883/2004.⁴ Den kan därför uteslutande uppbäras i hemvistmedlemsstaten,⁵ vilket innebär att GV inte skulle kunna begära en sådan förmån från den stat där hon är medborgare, eftersom hon är bosatt i Irland.

8. Det framgår av beslutet om hänskjutande att för att vara berättigad till invaliditetsersättning i Irland måste personen i fråga uppfylla vissa krav i fråga om ålder, funktionsnedsättning och tillgångar. Den kan bland annat endast beviljas personer som inte har nått allmän pensionsålder.⁶ De andra behörighetskriterierna är bland annat medicinska kriterier och en inkomstprövning. Inkomstprövningen innefattar all inkomst som en person får från en familjemedlem.

² Se, exempelvis, dom av den 18 juni 1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, nedan kallad dom Lebon), dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89), dom av den 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284), dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493), dom av den 8 maj 2013, Alarape och Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290), dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411), dom av den 16 januari 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, nedan kallad dom Reyes), dom av den 15 december 2016, Depesme m.fl. (C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, nedan kallad dom Depesme), och dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt) (C-129/18, EU:C:2019:248).

³ Se, exempelvis, dom av den 17 april 1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157), dom av den 30 mars 2006, Mattern och Cikotic (C-10/05, EU:C:2006:220), dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449), dom av den 12 mars 2014, O och B (C-456/12, EU:C:2014:135), dom av den 16 juli 2015, Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476), dom av den 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), dom av den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, nedan kallad dom Lounes), dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385), och dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1). Enligt artikel 70.2 i den förordning har sådana förmåner tre huvuddrag: 1) de är avsedda att täcka levnadsomkostnader för personer som inte kan försörja sig själva, 2) de finansieras inte genom avgifter, utan genom skatt och 3) de förtecknas i bilaga X till förordning nr 883/2004.

⁵ Se artikel 70.4 i förordning nr 883/2004.

⁶ Se section 210.1 a i 2005 års konsoliderade lag om social trygghet.

9. I irländsk rätt anges närmare bestämt att invaliditetsersättning inte får utbetalas till en person som inte är stadigvarande bosatt i Irland.⁷ Ett villkor för stadigvarande bosättning är att en person har uppehållsrätt i den medlemsstaten.

10. GV:s ansökan avsågs genom beslut av den 27 februari 2018. Överklagandet av det beslutet avvisades den 12 februari 2019. Båda gångerna var skälet till avslaget att GV inte hade uppehållsrätt i Irland.

11. Till följd av en ansökan som ingavs av en icke-statlig organisation för GV:s räkning, omprövades avslagsbeslutet av den 12 februari 2019.

12. Genom beslut av den 2 juli 2019 konstaterade Appeals Officer (överklagandenämnden för social trygghet) att GV, i egenskap av en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led till en EU-medborgare som är arbetstagare i Irland, hade uppehållsrätt men inte rätt till socialt bistånd.

13. En ansökan om omprövning av det beslutet ingavs till Chief Appeals Officer (Irland) (den första motparten vid den hänskjutande domstolen), som genom beslut av den 23 juli 2019 bekräftade att GV inte hade rätt till invaliditetsersättning. Detta motiverades med att hon, enligt den irländska lag som införlivade rörlighetsdirektivet,⁸ inte fick bli en orimlig belastning för det nationella sociala biståndssystemet.

14. Tillämplig irländsk rätt är, såsom den hänskjutande domstolen har förklarat, European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (2015 års förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer)) (S.I nr 548/2015) (nedan kallad 2015 års förordning). I regulation 11.1 i 2015 års förordning föreskrivs följande för bibehållen uppehållsrätt i Irland:

”En person som uppehåller sig i landet i enlighet med regulation 6,⁹ 9 eller 10 ska ha rätt att fortsätta att uppehålla sig i landet så länge som han eller hon uppfyller den aktuella bestämmelsen i ifrågavarande regulation och inte blir en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem.”

15. GV överklagade beslutet av den 23 juli 2019 till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland). Den domstolen upphävde det överklagade beslutet genom dom av den 29 maj 2020. Rätten ansåg att den irländska lagen strider mot rörlighetsdirektivet, i den mån den uppställer som villkor för att en familjemedlem till en EU-medborgare ska ha uppehållsrätt att den familjemedlemmen inte får bli en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem. Rätten ansåg dessutom att om det konstateras, vid den tidpunkt då familjemedlemmen ansluter sig till EU-arbetstagaren, att familjemedlemmen är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning, finns det inget krav på att familjemedlemmen är fortsatt beroende av EU-arbetstagaren för sin försörjning för att bibehålla sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.

⁷ Se section 210.9 i 2005 års konsoliderade lag om social trygghet.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) (nedan kallat rörlighetsdirektivet).

⁹ Regulation 6 i 2015 års förordning handlar om uppehållsrätt för längre tid än tre månader. Den införlivar artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet, inbegripet punkt d, med irländsk rätt.

16. Ordföranden för överklagandenämnden för social trygghet och Minister for Employment Affairs and Social Protection (Irland) (ministern för sysselsättning och socialt skydd) överklagade den domen till Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland), som är hänskjutande domstol i förevarande mål.

17. Ministern har å sin sida gjort gällande att definitionen av begreppet "familjemedlem" i artikel 2.2 d i rörlighetsdirektivet innefattar kravet på att familjemedlemmen i fråga är fortsatt beroende av EU-medborgaren för sin försörjning så länge som den härledda uppehållsrätten görs gällande. När beroendeförhållandet upphör kan den familjemedlemmen därför inte längre åtnjuta någon sådan uppehållsrätt. Om GV skulle beviljas invaliditetsersättning skulle hennes beroendeförhållande till dottern inte längre existera, vilket skulle få till följd att GV inte längre skulle kunna åtnjuta någon härledd uppehållsrätt i enlighet med det direktivet.

18. GV har å sin sida, i huvudsak, gjort gällande att Regulation 11(1) i 2015 Regulations är rättsstridig, eftersom familjemedlemmar till EU-medborgare underkastas villkoret "orimlig belastning", medan något sådant villkor inte föreskrivs i artikel 7 i rörlighetsdirektivet. Enligt GV har hennes ståndpunkt stöd i EU-domstolens praxis om begreppet "beroendeställning". GV har vidare hävdad att det argument som ministern för sysselsättning och sociala frågor har anfört strider mot hennes rätt till likabehandling enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet.

19. Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) hyste tvivel kring huruvida den irländska lagen var förenlig med rörlighetsdirektivet och beslutade därför att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande frågor till EU-domstolen:

- "1) Är den härledda uppehållsrätten för en släkting i rakt uppstigande led till en förvärvsarbetsande unionsmedborgare enligt artikel 7.2 i [rörlighetsdirektivet] underkastad villkoret att den släktingen fortfarande är beroende av arbetstagaren för sin försörjning?
- 2) Utgör [rörlighetsdirektivet] hinder för att en mottagande medlemsstat begränsar rätten till socialt bistånd för en förvärvsarbetsande unionsmedborgares familjemedlem som har en härledd uppehållsrätt på grund av att hon är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning, i fall där ett sådant bistånd skulle innebära att hon inte längre är beroende av arbetstagaren för sin försörjning?
- 3) Utgör [rörlighetsdirektivet] hinder för att en mottagande medlemsstat begränsar rätten till socialt bistånd för en förvärvsarbetsande unionsmedborgares familjemedlem som har en härledd uppehållsrätt på grund av att hon är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning, av det skälet att utbetalningen av biståndet kommer att leda till att den berörda familjemedlemmen blir en orimlig belastning för den statens sociala biståndssystem?"

20. EU-domstolen har mottagit skriftliga yttranden från GV, ordföranden för överklagandenämnden för social trygghet, ministern för sysselsättning och sociala frågor (Irland) och Attorney General (nedan kallade motparterna) samt från den tjeckiska regeringen, den danska regeringen, den tyska regeringen och Irland samt Europeiska kommissionen. En förhandling hölls den 18 oktober 2022, där muntliga argument framfördes av GV, motparterna, den tjeckiska, den tyska och den danska regeringen, Irland, samt kommissionen.

III. Unionsrätt

A. Rörlighetsdirektivet

21. I artikel 2.2 i rörlighetsdirektivet föreskrivs att i det direktivet används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

”familjemedlem:

- a) make eller maka,
- b) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
- c) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,
- d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.”

22. Artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet har följande lydelse:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) – är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
– samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.”

23. I artikel 24 i rörlighetsdirektivet anges följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den

mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

B. Arbetstagarförordningen

24. I artikel 7 i arbetstagarförordningen¹⁰ föreskrivs i relevant del följande:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om arbetstagaren skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

...”

IV. Bedömning

A. Preliminära frågor

25. En fråga, som diskuterades av deltagarna i förevarande mål, var att rörlighetsdirektivet, som den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av, inte i sig är tillämpligt på omständigheterna i målet. Jag delar deltagarnas argument men känner ändå ett behov av att kortfattat förklara varför en tolkning av rörlighetsdirektiv likväl är användbar för den hänskjutande domstolen.

26. I artikel 3.1 i rörlighetsdirektivet anges att direktivet ska tillämpas på alla EU-medborgare som reser till eller uppehåller sig i en *annan* medlemsstat *än den de själva är medborgare i* samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till dem.

27. Direktivet reglerar således inte de härledda rättigheterna för familjemedlemmar till en EU-medborgare i en medlemsstat där den sistnämnde är medborgare.

28. Eftersom AC har fått irländskt medborgarskap har rörlighetsdirektivet upphört att gälla för de rättigheter som hennes mor åtnjuter i Irland från och med den stund då AC naturaliserades.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1) (nedan kallad arbetstagarförordningen).

29. Domstolen har dock redan ansett att rörlighetsdirektivet ska tillämpas ”analogt” i liknande situationer, även om det inte i sig är tillämpligt på den situation som den som har lett till tvisten i det aktuella målet.¹¹

30. Den härledda uppehållsrätten för en EU-medborgares familjemedlem kan uppstå direkt på grundval av artikel 21.1 FEUF. Såsom domstolen har klargjort medför inte det förhållandet att en medborgare i en medlemsstat, som rest till och uppehållit sig i en annan medlemsstat, därefter förvärvat medborgarskap i sistnämnda medlemsstat att han eller hon i den medlemsstaten fråntas den rätt till ett normalt familjeliv som garanteras i EU-rätten.¹²

31. För att undvika en situation där unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och som har integrerats i den mottagande medlemsstatens samhälle genom att till och med förvärvat medborgarskap i den staten behandlas mindre fördelaktigt än unionsmedborgare som också har utövat sin rätt till rörlighet men som bara har bibehållit sitt ursprungliga medborgarskap, anger rörlighetsdirektivet en miniminivå för de härledda rättigheterna för familjemedlemmar till naturaliserade medborgare.

32. Rörlighetsdirektivet vägleder därför tolkningen av artikel 21.1 FEUF som är tillämplig i förevarande fall, genom att ange dess minimiinbörd.

33. EU-domstolens tolkning av rörlighetsdirektivet kommer att vara till nytta för den hänskjutande domstolen vid bedömningen av huruvida ordföranden för överklagandenämnden för social trygghet, genom sitt beslut, kränkte de rättigheter som både AC och GV har enligt artikel 21.1 FEUF. EU-domstolen kan därför besvara de frågor som har ställts om hur rörlighetsdirektivet ska tolkas.

34. Jag anser dessutom att arbetstagarförordningen också är indirekt tillämplig i det nationella målet. Den klargör miniinbörden av de grundläggande rättigheterna till fri rörlighet för migrerande EU-arbetstagare som, genom naturalisering, har förvärvat medborgarskap i den mottagande medlemsstat som de har flyttat till.¹³ Den omständigheten att den hänskjutande domstolen endast har ställt frågor avseende tolkningen av rörlighetsdirektivet utgör inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om EU-rättens tolkning som kan vara användbara för ett avgörande.¹⁴

35. Av denna anledning kommer jag att göra en tolkning av artikel 45.2 FEUF såsom den uttrycks i arbetstagarförordningen, eftersom jag anser att en sådan är användbar för detta mål, framför allt för bedömningen av den tredje frågan. Jag kommer därmed också att föreslå för EU-domstolen hur frågan kan omformuleras, så att ett användbart svar kan ges till den hänskjutande domstolen.

¹¹ Se, för ett liknande resonemang, dom Lounes, punkt 61 och där angiven rättspraxis.

¹² Domen Lounes, punkterna 52 och 53.

¹³ Arbetstagarförordningen innehåller bland annat bestämmelser om att en arbetstagare, som är medborgare i en medlemsstat, men som arbetar i en annan medlemsstat ska behandlas på samma sätt i en annan medlemsstat än den där arbetstagaren är medborgare. Precis som rörlighetsdirektivet är den således inte tillämplig på arbetstagares rättigheter i den stat där de är medborgare. Den kan därför inte reglera de rättigheter som AC, som är irländsk medborgare, har i Irland. Enligt samma logik som den som har förklarats vad rörlighetsdirektivet beträffar kan dock inte rättigheterna för en person som har utövat sin fria rörlighet för att ta anställning i en annan medlemsstat än den där han eller hon ursprungligen var medborgare, vilka följer direkt av artiklarna 45 och 21.1 FEUF, begränsas endast på grund av att den personen också har förvärvat medborgarskap i en mottagande medlemsstat.

¹⁴ Se, exempelvis, dom av den 5 maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 24), och dom av den 20 oktober 2022, Digi (C-77/21, EU:C:2022:805, ej publicerad, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

B. Saken

36. Det som framför allt har gett upphov till det aktuella målet är 2015 års förordning, en rättsakt varigenom Irland införlivade rörlighetsdirektivet med sin rätt. I den rättsakten införlivas definitionen av begreppet familjemedlem nästan ordagrant,¹⁵ liksom bestämmelserna om familjemedlemmars uppehållsrätt¹⁶ såsom de regleras i rörlighetsdirektivet.

37. I 2015 års förordning regleras även bibehållen uppehållsrätt, inbegripet för familjemedlemmar. I regulation 11.1 i 2015 års förordning (se punkt 14 i förevarande förslag till avgörande) uppställs i huvudsak två villkor för att släktingar i rakt uppstigande led ska få bibehålla sin uppehållsrätt: för det första att släktingen i rakt uppstigande led är beroende av den migrerande EU-arbetstagaren för sin försörjning¹⁷ och för det andra att den släktingen inte blir en orimlig belastning för statens sociala biståndssystem.

38. En släkting i rakt uppstigande led uppfyller inte kraven för att ansöka om invaliditetsersättning i Irland om han eller hon inte har uppehållsrätt där. Båda argumenten, det vill säga att GV inte längre skulle vara i beroendeställning och skulle utgöra en belastning för det sociala biståndssystemet, användes i de olika beslut där GV fick avslag på sin ansökan om invaliditetsersättning.

39. Den hänskjutande domstolen vill med sina frågor få klarhet i huruvida något av de två villkoren för bibehållen uppehållsrätt i Irland kan godtas enligt EU-rätten.

40. För att besvara dessa frågor kommer jag att gå till väga på följande sätt. Jag kommer att analysera frågorna i den ordning som de har ställts. Den första frågan ger emellertid utan tvekan upphov till en annan fråga, som också är relevant för svaret på den andra frågan: Vad innebär underhållsberättigade eller beroende för sin försörjning? Efter att ha tagit ställning i den första frågan kommer jag därför att behandla denna ytterligare fråga, innan jag går över till den andra och den tredje frågan.

1. Den första frågan: Är underhållsberättigade eller beroende för sin försörjning ett ständigt villkor för uppehållsrätt?

41. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida det enligt artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet,¹⁸ är tillräckligt att beroendeförhållandet förelåg vid den tidpunkt då släktingen i rakt uppstigande led anslöt sig till den migrerande EU-arbetstagaren i den mottagande staten eller huruvida det är ett villkor som alltid måste vara uppfyllt för att den härledda uppehållsrätten ska föreligga i den staten.

¹⁵ Se regulation 3.5 b i 2015 års förordning där begreppet familjemedlem definieras på samma sätt (nästan ordagrant) som i artikel 2.2 i rörlighetsdirektivet.

¹⁶ Se artikel 6.3 a i 2015 års förordning om införlivande av artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet, rörande uppehållsrätt för längre tid än tre månader.

¹⁷ Det kravet uppställs genom att det slås fast att en person har bibehållen uppehållsrätt så länge som han eller hon uppfyller de tillämpliga bestämmelser som ligger till grund för uppehållsrätten, bland annat den bestämmelse som införlivar artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet.

¹⁸ Alla de deltagare som inkom med skriftliga yttranden till EU-domstolen är överens om att eftersom det nationella målet rör en EU-medborgare och inte en tredjelandsmedborgare, måste hänvisningen till artikel 7.2 i rörlighetsdirektivet betraktas som ett skrivfel och frågan tolkas så, att den avser artikel 7.1 d i det direktivet.

42. GV och kommissionen har hävdad i detta avseende att det räcker att ett beroendeförhållande föreligger vid den tidpunkt då en förälder ansluter sig till en migrerande arbetstagare i den mottagande staten. Som stöd för sin ståndpunkt har de hänvisat till domarna i målet Jia¹⁹ och i målet Reyes.²⁰ I de målen slog EU-domstolen fast att en familjemedlems beroendeförhållande till en EU-medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet (eller dennes maka som utövat sin rätt till fri rörlighet) måste ha förelegat i hemlandet innan uppehållsrätten förvärvades i den mottagande staten.²¹

43. Motparterna, Irland och de intervenerande regeringarna har tvärtom hävdad att GV kan åtnjuta den härledda uppehållsrätten endast så länge som hon är beroende av sin dotter. Att ett beroendeförhållande föreligger är således ett villkor som alltid måste vara uppfyllt enligt artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet, och beroendeförhållandet skulle upphöra så snart hon beviljas invaliditetsersättning från de irländska myndigheterna.

44. I målen Jia och Reyes, som klaganden i det nationella målet har åberopat, ombads EU-domstolen ta ställning till huruvida villkoren för att förvärva rätt till uppehållstillstånd vid ankomsten till den mottagande staten, var lagenliga. Dessa mål rörde inte villkoren för bibehållen uppehållsrätt. Dessutom har GV redan uppehållsrätt i Irland i förevarande fall, till skillnad från i de två målen, där klagandena nekades uppehållstillstånd. EU-domstolens slutsatser i målen Jia och Reyes utgör därför ingen lösning på situationen i förevarande mål.

45. Nämnade två mål utgör därför inget hinder för att fastställa att ett beroendeförhållande, som en grund för en härledd uppehållsrätt, måste föreligga under föräldrarnas vistelse i den mottagande staten, såsom motparterna och de intervenerande regeringarna har hävdad.

46. Jag är benägen att godta den senare ståndpunkten.

47. Den härledda uppehållsrätten är obestriddligen inte någon självständig rättighet som släktingar i rakt uppstigande led åtnjuter. De åtnjuter en sådan rättighet, enligt artikel 7.1 d jämförd med artikel 2.2 d i rörlighetsdirektivet, eftersom de är släktingar i rakt uppstigande led. En sådan uppehållsrätt skiljer sig från den direkta uppehållsrätt som en sådan person också kan förvärva,²² genom att den är knuten till och beroende av en migrerande EU-medborgares, i förevarande en arbetstagares, utövande av sin rätt till fri rörlighet. Jag anser följaktligen att det är logiskt att beroendeförhållandet till den EU-medborgaren måste fortsätta att existera efter det att en direkt familjemedlem ansluter sig till den medborgaren i den mottagande staten.

48. Vidare framgår det av artikel 14.2 i rörlighetsdirektivet, som reglerar bibehållen uppehållsrätt, att familjemedlemmar ska ha uppehållsrätt enligt artikel 7 i detta så länge som de uppfyller villkoren i den bestämmelsen. Eftersom den bestämmelsen avser familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 i rörlighetsdirektivet, kan detta tolkas så, att uppehållsrätt existerar så länge som ett beroendeförhållande föreligger.

¹⁹ Dom av den 9 januari 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, punkt 37).

²⁰ Domen i målet Reyes, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

²¹ Målet Jia gällde en ansökan om uppehållstillstånd från föräldrarna (som var tredjelandsmedborgare) till en make till en EU-medborgare som utövade sin rätt till fri rörlighet. Målet Reyes avsåg en ansökan om uppehållstillstånd från en släkting i rakt nedstigande led (som var tredjelandsmedborgare) till en maka till en EU-medborgare som utövade sin rätt till fri rörlighet.

²² Samma person kan förvärva en ursprunglig uppehållsrätt, i motsats till en härledd sådan som grundar sig på ett beroendeförhållande, på grundval av andra bestämmelser i rörlighetsdirektivet. Så kan till exempel ske efter fem års bosättning i den mottagande staten (artikel 16 i rörlighetsdirektivet) eller om den familjemedlemmen blir ekonomiskt aktiv som anställd eller egenföretagare i den mottagande staten (artikel 7.1 a i rörlighetsdirektivet).

49. Avslutningsvis är det just den omständigheten att en släkting i rakt uppstigande led är beroende av sitt barn för sin försörjning som motiverar den förstnämndes rätt att uppehålla sig i den mottagande staten. Såsom EU-domstolen har förklarat syftar rörlighetsdirektivet till att underlätta och stärka utövandet av den grundläggande rätten att fritt röra sig.²³ Den härledda uppehållsrätten för en släkting i rakt uppstigande led bidrar således till den migrerande EU-arbetstagarens utövande av rätten till rörlighet.

50. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens första fråga med att artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i artiklarna 2.2 d och 7.1 d i rörlighetsdirektivet, ska tolkas så, att villkoret om att släktingen i rakt uppstigande led är beroende av den migrerande EU-arbetstagaren för sin försörjning måste vara uppfyllt så länge som den släktingens uppehållsrätt är härledd från den migrerande EU-arbetstagarens utövande av rätten till fri rörlighet.

51. Huruvida en ansökan om invaliditetsersättning innebär att beroendeförhållandet har upphört är dock en annan fråga. För att kunna besvara den frågan måste först en tolkning göras av vad underhållsberättigade eller beroende för sin försörjning innebär.

2. Innebörden av ”underhållsberättigade”

52. Det framgår tydligt av artikel 2.2 d, jämförd med 7.1 d i rörlighetsdirektivet, att endast *underhållsberättigade* släktingar i rakt uppstigande led åtnjuter härledd uppehållsrätt.²⁴

53. Något ytterligare klagörande görs dock inte i rörlighetsdirektivet av begreppet ”underhållsberättigade” (nedan även kallat beroende för sin försörjning) vad gäller släktingar i rakt uppstigande led.²⁵ De olika språkversionerna av artikel 2.2 d i direktivet skiljer sig nämligen åt. För att bara nämna några anges i den engelska versionen ”dependant”, i den franska versionen ”à charge”, i den tyska ”Unterhältlt Gevaert wire”, i den italienska ”a CARICOMs”, i den kroatiska ”uzdržavanici”, i den nederländska ”te hunnen laste”, i den polska ”utrzymaniu” och i den rumänska ”în întreținere”.

54. Även om vissa av dessa språkversioner förefaller avse endast ekonomiskt eller materiellt beroende, finns det anledning att pröva huruvida direktivet enbart avser sådant beroende. Det är med andra ord nödvändigt att göra en tolkning av dess innebörd. Är en person beroende för sin försörjning i den mening som avses i det direktivet endast när han eller hon är i behov av ekonomiskt stöd från en annan person? Alternativt, innefattar beroende för sin försörjning även andra behov, såsom behov av fysiskt eller känslomässigt stöd?

55. Förarbetena till rörlighetsdirektivet tycks inte ge något svar på denna fråga. Definitionen av begreppet ”familjemedlem” i artikel 2.2 i det direktivet är resultatet av att den i huvudsak identiska bestämmelsen i artikel 10.1 b i förordning (EEG) nr 1612/68 har överförts till den rättsakten.²⁶ I den bestämmelsen hänvisades det till ”släktingar i närmast föregående led ... som är *beroende* av dem”,²⁷ men varför det adjektivet användes har inte förklarats, vare sig i den

²³ Dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt) (C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

²⁴ Detsamma gäller även för släktingar i rakt nedstigande led.

²⁵ Enligt rörlighetsdirektivet (artikel 2.2 c) anses släktingar i rakt nedstigande led automatiskt vara beroende för sin försörjning om de är under 21 år, men tillåter även att de kan vara fortsatt beroende för sin försörjning även efter denna ålder.

²⁶ Rådets förordning av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2).

²⁷ Min kursivering.

rättsakten eller i rättspraxis rörande den. I kommissionens ursprungliga förslag till rörlighetsdirektivet innehöll artikel 2.2 d inte detta adjektiv, utan det helt enkelt hänvisades till "egna släktingar i rakt uppstigande led".²⁸ Ordalydelsen i förordning nr 1612/68 återinfördes dock under lagstiftningsförfarandet, vilket ledde till att ordet "underhållsberättigade" lades till.²⁹ Varför den ändringen gjordes framgår dock inte av förarbetena, och det kan därför bara spekuleras kring vilken lagstiftarens avsikt var.

56. Motparterna i det nationella målet och de intervenerande regeringarna uppfattar begreppet "beroende för sin försörjning" så, att det endast avser ekonomiskt beroende. De har följaktligen hävdats att GV inte längre kommer att vara beroende av sin dotter för sin försörjning om hon beviljas invaliditetsersättning. Enligt dem kommer hon då att bli beroende av staten och inte av sin dotter.

57. EU-domstolen har, i mål där den har prövat den härledda uppehållsrätten för direkta familjemedlemmar, bekräftat att behov av ekonomiskt stöd räknas som beroende för sin försörjning i den mening som avses i rörlighetsdirektivet.³⁰ I de målen var EU-domstolen dock inte ombedd att förklara innebörden av begreppet "beroende för sin försörjning". Enkelt uttryckt var den faktiska situation som ledde fram till dessa mål en där ett sådant beroende för sin försörjning förelåg.³¹

58. Rättspraxis kan därför inte tolkas så, att det fastställs att endast ekonomiskt beroende är relevant för att uppfylla kraven för den härledda uppehållsrätten enligt rörlighetsdirektivet. Enligt min mening finns flera skäl som leder till en annan slutsats, nämligen att beroende för sin försörjning i den mening som avses i rörlighetsdirektivet är ett vidare begrepp, som också omfattar känslomässiga och fysiska behov.

59. För det första anser jag att materiellt eller ekonomiskt beroende är det minst viktiga skälet till att låta en migrerande EU-arbetstagare ta med sig sina föräldrar till den mottagande stat där han eller hon bor och arbetar. Om det bara skulle vara fråga om ekonomiskt stöd skulle nämligen sådant stöd även kunna ges till föräldrar som stannar kvar i sina ursprungsländer. Det är inte nödvändigt att ta med dem till den mottagande staten för att förse dem med boende eller ekonomiskt stöd för mat eller kläder. Det skulle till och med kunna vara billigare att ge sådant stöd i föräldrarnas ursprungsland, där levnadskostnaderna kan vara lägre än i den mottagande staten. Det är däremot omöjligt för ett barn i de flesta situationer att ge känslomässigt och fysiskt stöd till en förälder, om de inte bor nära varandra.

²⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 slutlig (EGT L 270E, 2001, s. 150).

²⁹ Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 av den 5 december 2003, antagen av rådet i enlighet med det i artikel 251 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen angivna förfarandet, inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT C 54E, 2004, s. 12). I artikel 2.2 d i den versionen av texten angavs då "underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led", utan någon ytterligare förklaring.

³⁰ Merparten av dessa mål rörde släktingar i rakt nedstigande led. Målet Lebon gällde till exempel dottern till en rörlig EU-arbetstagare, som själv var EU-medborgare. Målet Reyes gällde dottern, en tredjelandsmedborgare, till en rörlig EU-medborgare. Målet Depesme rörde barn till makar eller registrerade partner till flera rörliga gränsarbetare. Undantaget är målet Jia, som rörde föräldrar i beroendeställning.

³¹ Den enda aspekt rörande begreppet "beroende för sin försörjning" som EU-domstolen uttryckligen klaggjorde i dessa mål var att ställningen som försörjningsberoende familjemedlem är resultatet av en rent faktisk situation. Se dom Lebon punkt 22, dom Jia punkt 35 och dom Depesme, punkt 58).

60. För det andra framgår det tydligt av förarbetena till rörlighetsdirektivet att det bakomliggande skälet till att erkänna härledda rättigheter för familjemedlemmar var att göra det möjligt att utöva rätten till familjeliv.³² Denna grundläggande rättighet, som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan),³³ inbegriper förekomsten av känslomässiga band mellan familjemedlemmar.³⁴

61. För det tredje är en sådan bred tolkning av begreppet ”beroende för sin försörjning” förenligt med rörlighetsdirektivets syfte att bidra till rätten till rörlighet för migrerande EU-arbetstagare. Om GV skulle behöva sin dotters sällskap och omsorg men inte kan ansluta sig till henne i den medlemsstat där dottern bor och arbetar, skulle dottern sannolikt vara tvungen (åtminstone fram till dess att teleportering har uppfunnits) att lämna den mottagande staten för att ansluta sig till sin mor i hennes ursprungsstat.³⁵ Detta skulle utgöra ett hinder för dotterns rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium. En migrerande EU-arbetstagare som är barn till en förälder som behöver stöd och är en tredjelandsmedborgare, kan tvingas lämna EU:s territorium helt och hållet.

62. Vad den frågan beträffar erkänner EU-domstolen i sin praxis att det enligt EU-rätten är viktigt att säkerställa skyddet för medlemsstaternas medborgares familjeliv för att avlägsna hindren för utövandet av de i fördraget skyddade grundläggande friheterna.³⁶

63. Slutligen finns indikationer i rättspraxis på att EU-domstolen uppfattar att beroende för sin försörjning såsom det används i rörlighetsdirektivet har en vidare innebörd än enbart ekonomiska behov. Till att börja med fann EU-domstolen att artikel 2.2 i rörlighetsdirektivet ska ges en vid tolkning.³⁷

64. I senaste rättspraxis rörande artikel 3.2 i rörlighetsdirektivet, vilken gäller mer avlägsna familjemedlemmar, har dessutom en vidare tolkning gjorts av begreppet beroende.³⁸ Trots de mer begränsade rättigheter som artikel 3.2 ger familjemedlemmar i jämförelse med en automatisk uppehållsrätt som ges till familjemedlemmar som omfattas av artikel 2.2 d i

³² Se förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, s. 150, punkt 2.4, se fotnot 28 ovan. Se även Meduna, M., Stockwell, N., Geyer, F., Adamo och C., Nemitz, P., *Institutional Report*, Neergaard, U., Jacqueson, C. och Holst-Christensen, N., *Union Citizenship, Development, Impact and Challenges*, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, 2014, Congress Publication, vol. 2, s. 247.

³³ Artikel 7 i stadgan.

³⁴ Se Europadomstolen, 4 mars 2013, *Butt mot Norge*, CE:ECHR:2012:1204JUD004701709, inbegripet punkt 76, där den domstolen prövade artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som återspeglas i artikel 7 i stadgan.

³⁵ Se, analogt, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 42 och 43), där en förälder, dock inte i en situation som innebar rörlighet, ansågs ha uppehållsrätt eftersom barnet, en statisk EU-medborgare, annars skulle vara tvungen att lämna EU:s territorium. Se även, för ett mer aktuellt exempel, dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar) (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 45), som bygger på en liknande logik.

³⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, punkt 38), och dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

³⁷ Se, exempelvis, dom Reyes, punkt 23, eller dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt) (C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

³⁸ Dom av den 15 september 2022, Minister for Justice and Equality (Tredjelandsmedborgare som är kusin till en unionsmedborgare) (C-22/21, EU:C:2022:683, punkterna 23 och 27). De behov av stöd som beaktades utöver behovet av ekonomiskt stöd var hälsotillstånd eller nära och stabila personliga band som, exempelvis har uppstått inom ett gemensamt hushåll.

rörlighetsdirektivet, finns det ingen anledning att tolka begreppet ”beroende” på olika sätt i det direktivet och inte heller i de olika rättsakter som reglerar rättigheterna för familjemedlemmar till migrerande arbetstagare.³⁹

65. Av ovanstående skäl föreslår jag att EU-domstolen anammar det vida begreppet ”underhållsberättigade” eller ”beroende för sin försörjning”, som föreligger närhelst en person är i behov av materiellt, ekonomiskt, fysiskt eller känslomässigt stöd från en familjemedlem. Även om GV inte längre skulle vara i behov av ekonomiskt stöd från sin dotter, kan hon därför fortfarande uppfylla det krav på beroende för sin försörjning som den härledda uppehållsrätten grundar sig på.

3. Den andra frågan: Kan rätten till sociala förmåner innebära att den härledda uppehållsrätten upphör för en underhållsberättigad släkting i uppstigande led till en migrerande EU-arbetstagare?

66. Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat får invaliditetsersättning inte utbetalas till en person som inte har stadigvarande bosättning i den staten. Stadigvarande bosättning kan endast föreligga om personen har uppehållsrätt i Irland. Irländska medborgare kan inte nekas laglig bosättning på grundval av internationell rätt. Medborgare i andra länder måste dock ha en rättslig grund som erkänns i irländsk rätt och som de kan åberopa för att åtnjuta uppehållsrätt. En sådan rättslig grund är artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet.

67. Denna rättsliga situation har gett upphov till den hänskjutande domstolens andra fråga. Genom den frågan vill den domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i rörlighetsdirektivet, ska tolkas så, att utbetalning av invaliditetsersättning till en släkting i rakt uppstigande led till en förvärvsarbetande EU-medborgare innebär att släktingen inte längre är beroende av arbetstagaren för sin försörjning och därmed inte längre har någon härledd uppehållsrätt.

68. Om EU-domstolen godtar mitt svar på den första frågan att beroendeförhållandet måste fortsätta att föreligga för att kunna tjäna som motivering för att en släkting i rakt uppstigande led ska ha uppehållsrätt på grundval av artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet, medför den omständigheten att en släkting i rakt uppstigande led inte längre är beroende av den migrerande EU-medborgaren för sin försörjning i själva verket att den härledda uppehållsrätt som den släktingen har på grundval av den bestämmelsen upphör.

69. Detta betyder dock inte att släktingen i rakt uppstigande led inte längre är beroende av den migrerande EU-medborgaren om han eller hon ansöker om en social förmån.

³⁹ I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april 2014 om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare (EUT L 128, 2014, s. 8) föreskrivs i skäl 1 att begreppet ”deras familjemedlemmar” ska förstås enligt definitionen i artikel 2.2 i rörlighetsdirektivet, även vad arbetstagarförordningen beträffar. Detta bekräftades senare i dom Depesme, punkterna 51–55, och i domen av den 2 april 2020, Caisse pour l’avenir des enfants (barn till make/maka till en gränsarbetare) (C-802/18, EU:C:2020:269, punkt 51).

70. För det första, och i den mån EU-domstolen godtar mitt förslag och tillämpar en vid tolkning av begreppet beroende för sin försörjning, kan de ekonomiska behoven hos släktingar i uppstigande led täckas helt (eller åtminstone till viss del) genom att invaliditetsersättning beviljas, men sannolikt inte att andra stödbehov tillgodoses.⁴⁰ De irländska myndigheterna skulle knappast kunna erbjuda ett barn samma omsorg och känslomässiga stöd.

71. Även om den mottagande staten täcker en del av eller till och hela kostnaden för föräldrarnas uppehälle i den staten, skulle föräldern följaktligen fortfarande vara beroende av den migrerande EU-medborgare från vilken uppehållsrätten härrör, om det finns ett behov av materiellt, känslomässigt eller fysiskt stöd.

72. För det andra kan en ansökan om invaliditetsersättning inte automatiskt leda till slutsatsen att uppehållsrätten skulle upphöra att existera på grundval av rörlighetsdirektivet om förmånen beviljas, även om beroende för sin försörjning endast innebär ett behov av materiellt eller ekonomiskt stöd.

73. Såsom kommissionen har hävdad skulle en sådan slutsats leda till en evig kretsgång, som inte kan tillåtas. Detta är det scenario som den leder till: Så snart en familjemedlem beviljas en social förmån upphör uppehållsrätten, vilket i sin tur utesluter möjligheten att beviljas en social förmån. Utan den sociala förmånen blir familjemedlemmen dock återigen beroende av den migrerande EU-medborgaren för sin försörjning, vilket innebär att han eller hon åtnjuter en härledd uppehållsrätt och uppfyller ett förhandsvillkor för att ansöka om den sociala förmånen. Och så fortsätter kretsgången.

74. Vägen ut ur en sådan absurd kretsgång är att bryta cirkeln vid en viss punkt. Statusen för en underhållsberättigad medlem av en arbetstagares familj bör därför bedömas separat från beviljandet av ett visst bidrag.

75. EU-domstolen godtog ett sådant synsätt redan i domen i målet Lebon, som handlade om huruvida en underhållsberättigad dotter till en migrerande EU-medborgare hade rätt att ansöka om belgiskt existensminimumbidrag (minimex).

76. I den domen fann EU-domstolen att "[e]n ansökan om att beviljas existensminimumbidrag (minimex) som inges av en migrerande arbetstagares familj som är beroende av arbetstagaren för sin försörjning kan inte påverka sökandens status som en underhållsberättigad medlem av arbetstagarens familj. Att komma till motsatt ståndpunkt vore att godta att beviljandet av existensminimumbidraget skulle kunna leda till att sökanden förlorar sin status som underhållsberättigad familjemedlem och följaktligen motivera antingen indragning av själva bidraget eller till och med förlust av uppehållsrätt. En sådan lösning skulle i praktiken innebära att en underhållsberättigad medlem i en arbetstagares familj inte kan ansöka om existensminimumbidrag och därmed undergräva den likabehandling som den migrerande arbetstagaren har rätt till. Statusen hos en underhållsberättigad medlem av en arbetstagares familj ska därför beaktas fristående från beviljandet av bidraget."⁴¹ Även om domen i målet Lebon gällde släktingar i rakt nedstigande led finns det inte anledning till varför samma logik inte skulle tillämpas på släktingar i rakt uppstigande led.⁴²

⁴⁰ Under förhandlingen medgav de intervenerande medlemsstaterna i själva verket att de fysiska, materiella och känslomässiga aspekterna av beroendeförhållandet mellan AC och GV dock skulle fortsätta att föreligga, oberoende av om invaliditetsersättningen utbetalades eller inte.

⁴¹ Dom Lebon, punkt 20.

⁴² För relevanta referenser, se den rättspraxis som anges i punkt 107 i förevarande förslag till avgörande.

77. Även om beroende för sin försörjning endast avser behov av ekonomiskt stöd (vilket enligt mening är en alltför snäv tolkning av det begreppet), slutar inte en person att vara beroende för sin försörjning genom att medlemsstaten beviljar denne ekonomiskt stöd.

78. Att en person är berättigad till invaliditetsersättning (för vilket medicinska och ekonomiska villkor måste vara uppfyllda enligt irländsk rätt) bestrider inte utan bekräftar snarare att personen är beroende för sin försörjning. Om de statliga myndigheterna inte skulle ge stöd till den underhållsberättigade familjemedlemmen, skulle den primära vårdgivaren, en migrerande EU-arbetstagare, behöva täcka de aktuella kostnaderna för stöd.

79. Beviljandet av en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån, såsom invaliditetsersättningen, kan därför inte påverka sökandens beroende för sin försörjning.

80. För att lägga till ett ytterligare argument till ovannämnda slutsats, är det värt att notera att vare sig artikel 7.1 a eller artikel 7.1 d i rörlighetsdirektivet innehåller något krav på att arbetstagaren eller dennes familjemedlem ska vara självförsörjande så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.⁴³ Det är endast i artikel 7.1 b och 7.1 c i det direktivet som självförsörjning anges som villkor för uppehållsrätt. Jag kommer att återkomma till denna punkt vid behandlingen av argumentet att en familjemedlem kan bli en belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem.⁴⁴

81. Såsom Europeiska kommissionen har hävdat får åtgärder som en underhållsberättigad familjemedlem vidtar för att öka sin självständighet i den mottagande medlemsstaten inte på något sätt kunna leda till att den personen förlorar sin uppehållsrätt.

82. I annat fall skulle detta innebära att endast personer som inte är i behov av en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån skulle vara berättigade till en sådan. Lagen ska inte tolkas så, att den leder till sådana absurda resultat.⁴⁵

83. Jag föreslår följaktligen att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens andra fråga genom att förklara att artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i artiklarna 2.2 d och 7.1 d i rörlighetsdirektivet, ska tolkas så, att den omständigheten att en släkting i rakt uppstigande led till en migrerande förvärvsarbetande EU-medborgare ansöker om en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån inte innebär att den släktingen inte längre är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning och därmed inte ändrar den släktingens härledda uppehållsrätt.

4. Den tredje frågan: Rätten till likabehandling och medlemsstaternas budgethänsyn

84. Såsom inledningsvis förklarades⁴⁶ föreskrivs i irländsk rätt att släktingar i rakt uppstigande led får bibehålla sin härledda uppehållsrätt på två villkor: om han eller hon är beroende av den migrerande EU-medborgaren för sin försörjning och om han eller hon inte utgör en orimlig

⁴³ Detta var även det argument som domare Garrett Simons (High Court) (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) framförde i domen i första instans i målet vid den nationella domstolen. Garrett Simons ansåg att "det inte uppställs något krav i artikel 7.1 a eller 7.1 d [i det direktivet] på självförsörjning när det gäller en arbetstagare och en underhållsberättigad familjemedlem", dom av High Court (Förvaltningsdomstolen, Irland) av den 29 maj 2020, GV v. Chief Appeals Officer, Social Welfare Appeals Office, [2020] IEHC 258, punkt 76.

⁴⁴ Se punkt 118 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

⁴⁵ Se, exempelvis, McCormick, N., *Rhetoric and the rule of law: A Theory of Legal Reasoning* Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 138.

⁴⁶ Se punkt 37 ovan i förevarande förslag till avgörande.

belastning för statens sociala biståndssystem. Även om släktingen i uppstigande led är fortsatt beroende för sin försörjning skulle han eller hon följaktligen förlora sin uppehållsrätt om han eller hon blir en orimlig belastning.

85. Mot denna bakgrund ansåg ordföranden för överklagandenämnden för social trygghet, i det beslut som är föremål för prövning vid den hänskjutande domstolen, att även om GV har uppehållsrätt har hon inte rätt att ansöka om invaliditetsersättning, eftersom detta skulle innebära att hon blir en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet och att hon förlorar sin uppehållsrätt.

86. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att, i huvudsak, få klarhet i huruvida EU-rätten utgör hinder för att begränsa rätten till invaliditetsersättning för en släkting i rakt uppstigande led till en migrerande EU-arbetstagare i den mottagande staten av det skälet att utbetalningen av en sådan förmån skulle leda till att den underhållsberättigade släktingen blir en orimlig belastning för statens sociala biståndssystem.

87. Det ska inledningsvis erinras om att migrerande EU-medborgare och deras familjemedlemmar inte har rätt till socialt bistånd enligt EU-rätten. Organisationen av välfärdsstaten ligger i princip inom medlemsstaternas befogenhet. I den behörigheten ingår att välja vilka typer av socialt bistånd som ska erbjudas samt villkoren för att erhålla dessa.

88. Frågan handlar därför inte om huruvida GV har rätt till invaliditetsersättning. Det är en fråga som omfattas irländsk rätt. EU-rätten träder dock in genom principen om likabehandling på grund av nationalitet.⁴⁷ Den förbjuder att medborgare i en medlemsstat diskrimineras av andra medlemsstater jämfört med deras egna medborgare. Principen om likabehandling på grund av nationalitet är direkt tillämplig på grundval av fördraget, men den har även kommit till särskilt uttryck i olika sekundära EU-rättsakter, bland annat artikel 24 i rörlighetsdirektivet och artikel 7 i arbetstagarförordningen.

89. GV kan följaktligen hävda att hon har rätt till invaliditetsersättning genom att åberopa principen om likabehandling. Om irländska medborgare kan få ett sådant bidrag, bör hon kunna få det.

90. I det aktuella fallet påstår jag att det finns två personer vars rätt till likabehandling kan leda till att GV har rätt att ansöka om invaliditetsersättning.

91. Den första personen är GV själv. Som en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led till en migrerande EU-medborgare måste hon, enligt artikel 24 i rörlighetsdirektivet, behandlas på samma sätt som irländska medborgare när det gäller hennes rätt till invaliditetsersättning.

92. Den andra personen är hennes dotter, AC. Den omständigheten att hennes underhållsberättigade mor nekas rätt till invaliditetsersättning försätter henne i en mindre fördelaktig situation än den som irländska arbetstagare befinner sig i vars underhållsberättigade föräldrar kan ansöka om invaliditetsersättning. Förbudet mot diskriminering av AC kan grundas på hennes status som en EU-medborgare som är bosatt i den mottagande staten enligt artikel 7.1 a i rörlighetsdirektivet, men även, såsom kommissionen har hävdad, på hennes status

⁴⁷ Detta förbud mot diskriminering på grund av nationalitet är en av grunderna för EU-rätten. Den uttrycks i dag i artikel 18 FEUF och ingår i alla fördragsbestämmelser om de grundläggande friheterna. Den anges även i artikel 21.2 i stadgan.

som en arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 45 FEUF, såsom den uttrycks i arbetstagarförordningen. Såsom har förklarats ovan kommer principen om likabehandling till uttryck i artikel 7 i förordningen.

93. Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande och i den ställda frågan betonat att den primära vårdgivaren i det aktuella fallet är en migrerande arbetstagare. Den eventuella diskrimineringen av den arbetstagaren och de rättigheter som kan härledas därav till förmån för hennes mor kan därför inte ignoreras i det aktuella fallet.

94. Jag föreslår att EU-domstolen beaktar båda perspektiven.

95. Jag kommer först att undersöka på vilket sätt GV:s ansökan om invaliditetsersättning indirekt kan grunda sig på AC:s rätt till likabehandling (a) och på vilket sätt den direkt kan grunda sig på hennes rätt till likabehandling enligt rörlighetsdirektivet (b).⁴⁸ Jag kommer sedan att bedöma huruvida sådana rättigheter kan begränsas på grundval av en farhåga om att en släkting i uppstigande led blir en orimlig belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem genom att vederbörande erhåller sociala förmåner (c).

a) Likabehandling av AC som en grund för GV:s ansökan om invaliditetsersättning

96. Enligt min mening kan GV:s rätt att ansöka om invaliditetsersättning följa av den rätt till likabehandling som AC åtnjuter i egenskap av arbetstagare som har utövat sin rätt till rörlighet.

97. I artikel 45.2 FEUF föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare ”ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor”.

98. Kan särbehandlingen av den migrerande EU-arbetstagarens förälder i förhållande till föräldrar till arbetstagare som är medborgare i den mottagande staten uppfattas som diskriminering som är förbjuden enligt artikel 45.2 FEUF?

99. Den fördragsbestämmelsen har genomförts och förtydligats ytterligare genom arbetstagarförordningen. Artikel 7.2 i den förordningen föreskriver att en arbetstagare som är EU-medborgare ska ”åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare” i en annan medlemsstat.⁴⁹

100. Detta väcker frågan om huruvida en social förmån som en arbetstagares förälder har erhållit kan betraktas som den arbetstagarens sociala förmån.

101. Den frågan ska besvaras jakande av följande skäl. För det första har EU-domstolen tillämpat en bred tolkning av begreppet ”social förmån” i arbetstagarförordningen.⁵⁰ Det omfattar ”samtliga förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som normalt tillerkänns nationella

⁴⁸ Jag har valt denna ordning eftersom den fria rörligheten för arbetstagare kan tolkas utifrån dess särskilda uttryck, efter det att EU-medborgarskapet infördes i fördragen. Såsom EU-domstolen har förklarat ”tar sig artikel 21.1 FEUF, som föreskriver en allmän rätt för alla unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, särskilt uttryck i artikel 45 FEUF om fri rörlighet för arbetstagare ...” (dom av den 11 november 2021, MH och ILA (Pensionsrättigheter vid konkurs) (C-168/20, EU:C:2021:907, punkt 61 och där angiven rättspraxis)).

⁴⁹ Artikel 7.2 i arbetstagarförordningen var tidigare artikel 7.2 i dess föregångare, förordning nr 1612/68. Rättspraxis avseende den förordningen är således relevant för tolkningen av begreppet ”social förmån” i den nuvarande förordningen. För ett liknande resonemang, se dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 34).

⁵⁰ Dom av den 30 september 1975, Cristini (32/75, EU:C:1975:120, punkt 12).

arbetstagare huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller endast därför att de är bosatta i den medlemsstaten, och där dessa förmånens utsträckning till att omfatta även arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom unionen och därmed deras integration i den mottagande medlemsstaten”.⁵¹

102. I domstolens praxis har det redan bekräftats att det begreppet kan innefatta en social förmån som invaliditetsersättning.⁵² Det har däri även bekräftats att begreppet ”sociala förmåner” i den mening som avses i artikel 7.2 i arbetstagarförordningen kan omfatta förmåner, som samtidigt faller inom tillämpningsområdet för förordning 883/2004, såsom invaliditetsersättningen i förevarande fall.⁵³

103. För det andra omfattar begreppet ”social förmån” för arbetstagare även en social förmån, såsom invaliditetsersättning, när den beviljas till en arbetstagares förälder och inte till arbetstagaren själv.

104. Ursprungligen begränsade EU-domstolen begreppet ”sociala förmåner” till förmåner som beviljas till arbetstagarna själva,⁵⁴ men rättspraxis har förändrats sedan domen i målet Lebon. Av denna dom följer att en förmån som beviljas till en släkting i rakt nedstigande led kan utgöra en ”social förmån” för arbetstagare, om den släktingen försörjs av arbetstagaren.⁵⁵

105. Samma sak gäller enligt min mening för underhållsberättigade släktingar i uppstigande led. GV är beroende av AC för sin försörjning. Det som hon inte får genom offentligt stöd behöver hon fortfarande få genom AC. Med andra ord skulle det även underlätta för AC om GV faktiskt erhåller invaliditetsersättningen.⁵⁶ Om de irländska myndigheterna däremot skulle neka hennes mor sådant stöd, skulle AC försättas i en ofördelaktig situation jämfört med irländska arbetstagare i en liknande situation.

106. För att bedöma huruvida AC är försatt i en ofördelaktig situation ska hon jämföras med arbetstagare som är irländska medborgare. Sådana arbetstagare kan också ha föräldrar som är EU-medborgare men inte irländska medborgare och som skulle kunna hindras från att ansöka om invaliditetsförmåner om de har varit bosatta i den staten i mindre än fem år.⁵⁷ Irländska arbetstagares föräldrar är dock i de flesta fall också irländska medborgare och har därför rätt att ansöka om invaliditetsersättning. Diskrimineringen av AC till följd av att hennes mor inte längre kan ansöka om invaliditetsersättning skulle i det avseendet kunna klassificeras som indirekt diskriminering i fråga om de sociala förmåner som nationella arbetstagare åtnjuter.

⁵¹ Dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 41 och där angiven rättspraxis). Detta är en stående fras som upprepade gånger har förekommit i domstolens praxis sedan domen av den 31 maj 1979, Even och ONPTS (207/78, EU:C:1979:144, punkt 22).

⁵² Dom av den 27 maj 1993, Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punkt 18), och dom av den 5 maj 2011, kommissionen/Tyskland (C-206/10, EU:C:2011:283, punkt 34).

⁵³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 maj 1993, Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punkt 17, och dom av den 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants, (C-802/18, EU:C:2020:269, punkterna 45 och 46).

⁵⁴ Dom av den 11 april 1973, S. (76/72, EU:C:1973:46, punkt 9).

⁵⁵ I det målet drog EU-domstolen den motsatta slutsatsen att den aktuella förmånen inte utgjorde en förmån för arbetstagare, eftersom klagandens far inte längre försörjde sin ättling. Se dom Lebon, punkt 13.

⁵⁶ Spaventa, E.(utg.), Rennuy, N., Minderhoud, P., *The legal status and rights of the family members of EU mobile workers*, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, direktorat E – Arbetskraftens rörlighet och internationella frågor, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2022, s. 17.

⁵⁷ Detta är i själva verket AC:s situation efter naturaliseringen. Det kan dock också finnas irländska medborgare som har förvärvat det medborgarskapet genom födelsen, men vars föräldrar inte är irländska medborgare.

107. Avslutningsvis bekräftas det i en konsekvent rättspraxis att underhållsberättigade familjemedlemmar indirekt åtnjuter den rätt till likabehandling som migrerande EU-arbetstagare tillerkänns enligt artikel 7.2 i arbetstagarförordningen.⁵⁸ EU-domstolen har redan tagit med släktingar i rakt uppstigande led i gruppen av sådana direkta förmånstagare.⁵⁹

108. Underhållsberättigade släktingar kan ansöka om sociala förmåner i sitt eget namn, även om de endast indirekt åtnjuter arbetstagarens rätt till likabehandling.⁶⁰ Motparterna och de deltagande medlemsstaternas regeringar saknar således grund för sina argument att AC:s rätt till likabehandling saknar relevans eftersom GV ingav sin ansökan i sitt eget namn.

109. Den föreslagna tolkningen av artikel 7.2 i arbetstagarförordningen främjar den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom den, såsom EU-domstolen nyligen konstaterade, gör det möjligt att skapa bästa möjliga omständigheter för att integrera familjemedlemmarna till de unionsmedborgare som har utövat denna frihet och som har förvärvsarbetat i den mottagande medlemsstaten.⁶¹

110. Sammanfattningsvis erhåller underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till en migrerande EU-arbetstagare således en rätt att ansöka om förmåner, som kan betraktas som en social förmån för den EU-arbetstagare som de är beroende av för sin försörjning, på grundval av artikel 7.2 i arbetstagarförordningen.

111. Mot bakgrund av GV:s beroendeförhållande till AC kan GV således åberopa artikel 45.2 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 7.2 i arbetstagarförordningen, för att, i egenskap av en indirekt förmånstagare av dotterns rätt till likabehandling, ansöka om en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån, såsom den invaliditetsersättning som är aktuell i förevarande fall.

112. Den fria rörligheten för arbetstagare och arbetstagarförordningen innehåller således redan en lösning på tvisten vid den hänskjutande domstolen. Icke desto mindre kommer jag nu att undersöka möjligheten att besvara den domstolens fråga med avseende på rörlighetsdirektivet.

b) Likabehandling av GV som en grund för rätten att ansöka om invaliditetsersättning

113. I artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet anges att alla unionsmedborgare som enligt det direktivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten ska åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget.

114. I rättspraxis har det klargjorts att en unionsmedborgare kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i rörlighetsdirektivet.⁶²

⁵⁸ I fråga om en underhållsberättigad ättling till en migrerande arbetstagare, se domen i målet Lebon, punkt 12, samt dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punkt 26), och dom av den 2 april 2020, PF m.fl. (C-830/18, EU:C:2020:275, punkt 26). I fråga om en migrerande arbetstagares make eller maka, se dom av den 10 september 2009, kommissionen/Tyskland (C-269/07, EU:C:2009:527, punkt 65).

⁵⁹ Dom av den 12 juli 1984, Castelli (261/83, EU:C:1984:280, punkt 10), dom av den 6 juni 1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, punkt 23), och dom av den 9 juli 1987, Frascogna (256/86, EU:C:1987:359, punkt 6).

⁶⁰ Domen i målet Lebon, punkt 13.

⁶¹ Dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

⁶² Dom av den 11 november 2014, Danø (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 69).

115. Eftersom GV är en underhållsberättigad släkting i uppstigande led till en migrerande EU-medborgare, såsom har förklarats i den första delen av detta förslag till avgörande, uppfyller hon villkoren i rörlighetsdirektivet och åtnjuter därför en härledd uppehållsrätt i Irland. Hon har följaktligen rätt till likabehandling.

116. Medan GV:s rätt till likabehandling enligt arbetstagarförordningen är en härledd rättighet som grundar sig på dotterns direkta rätt till likabehandling, är samma rättighet i artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet GV:s direkta rättighet. Så snart hon har en härledd uppehållsrätt erhåller hon en egen rätt att behandlas på samma sätt som irländska medborgare. Hon bör således ha rätt att ansöka om invaliditetsersättning på samma villkor som irländska medborgare.

117. Motparterna i målet vid den nationella domstolen, Irland samt den tjeckiska, den danska och den tyska regeringen anser dock att en medlemsstat inte är skyldig att bevilja något sådant bidrag om sökanden skulle bli en orimlig belastning för det sociala trygghetssystemet.

c) En fråga om "orimlig belastning"

118. Påståendet att GV kan utgöra en orimlig belastning för statens sociala trygghetssystem (nedan kallat argumentet om orimlig belastning) användes i det aktuella fallet för att ge uttryck för tre olika slags farhågor. Den första har att göra med den begränsande effekt som en ökad tillgång till sociala förmåner kan ha på medlemsstaternas välfärdspolitiska val. Den andra handlar om solidaritet. Den tredje, som har samband med de andra två, handlar om en rädsla för så kallad välfärdsturism. Jag kommer att analysera alla dessa tre farhågor i tur och ordning, innan jag drar slutsatsen att argument som grundar sig på sådana farhågor inte kan åberopas för att begränsa GV:s rätt till likabehandling, vare sig som en indirekt rättighet som grundar sig på dotterns direkta rätt att behandlas på samma sätt som en migrerande arbetstagare, eller som en direkt rätt till likabehandling som GV har förvärvat genom sin härledda uppehållsrätt.

1) Orimlig belastning som en farhåga vad gäller de sociala trygghetssystemen

119. Det är ostridigt att farhågor om hållbarheten i den nationella hållbarhetspolitiken bör tas på allvar.

120. När det gäller den fria rörligheten för arbetstagare har EU domstolen erkänt att "budgethänsyn ... kan vara avgörande för en medlemsstats socialpolitiska val och påverka karaktären och omfattningen av de sociala trygghetsåtgärder som staten önskar vidta".⁶³ Domstolen har dock uteslutit att sådana hänsyn kan motivera en diskriminering till nackdel för migrerande EU-arbetstagare.⁶⁴

121. Eftersom argumentet om orimlig belastning inte kan användas som en motivering för att begränsa rätten till likabehandling för migrerande EU-arbetstagare, kan det inte heller användas för att begränsa den härledda rätten till likabehandling för den arbetstagarens underhållsberättigade släkting i uppstigande led, vars rätt att ansöka om sociala förmåner är en social förmån för arbetstagaren i fråga.

⁶³ Dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 57).

⁶⁴ Ibidem. Se även dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, punkterna 51 och 52), och dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 43).

122. Irland kan därför inte betrakta GV som en orimlig belastning för dess sociala biståndssystem när hennes ansökan om invaliditetsersättning bedöms utifrån hennes dotters rätt att behandlas på samma sätt som nationella arbetstagare.

123. Svaret är, enligt min mening, detsamma om GV:s rättsliga situation bedöms vara densamma som den för en släkting i rakt uppstigande led till en migrerande EU-arbetstagare som åtnjuter en ursprunglig rätt till likabehandling enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet, på grundval av hennes härledda uppehållsrätt enligt artikel 7.1 d i detta.

124. Låt mig förklara. Enligt primärrätten har alla EU-medborgare rätt till fri rörlighet (vilket innefattar rätten till vistelse och likabehandling), men dessa rättigheter får underkastas villkor enligt EU:s sekundärrätt eller nationell rätt. Rörlighetsdirektivet anger ramarna för de villkor som får uppställas för rätten till fri rörlighet. Som ett erkännande av medlemsstaternas farhågor har det angetts i direktivet att uppehållsrätten för unionsmedborgare får underkastas villkor för att de inte ska bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.⁶⁵ Direktivet har därför gett medlemsstaterna möjlighet att begränsa uppehållsrätten för vissa, uttryckligen angivna kategorier av medborgare (men inte för andra), genom att godta att argumentet om orimlig belastning används som motivering.

125. Detta är dock endast möjligt i uttryckligen angivna situationer och endast med avseende på vissa grupper av EU-medborgare som inte är förvärvsarbetande. Sådana situationer gäller först och främst sådana medborgare vars rätt till rörlighet bygger på antagandet att de har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själva och sina familjer (artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet) och studenter (artikel 7.1.c i detta). Argumentet om orimlig börda kan inte åberopas utanför sådana situationer.

126. Jag vill tillägga att begränsningarna inte får ske automatiskt, inte ens när det gäller begränsningar av uppehållsrätten för nämnda kategorier av medborgare. Trots viss kritik från den akademiska världen mot tydligheten i domstolens praxis vad sådana begränsningar beträffar,⁶⁶ står det enligt min mening klart att den stat som vill åberopa ett sådant argument först måste visa att det föreligger systemhot mot dess sociala biståndssystem⁶⁷ och dessutom visa att sådana hot motiverar en begränsning av en specifik persons rätt i ett visst fall. När medlemsstaten väljer att åberopa argumentet om orimlig belastning enligt EU-lagstiftningen måste den alltså fortfarande iaktta proportionalitetsprincipen.⁶⁸

127. Alla personer som åtnjuter uppehållsrätt på grundval av rörlighetsdirektivet måste behandlas av den mottagande staten på samma sätt som de egna medborgarna. De enda undantagen från denna princip anges uttryckligen i artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet. Såsom undantag från principen om likabehandling ska den bestämmelsen tolkas restriktivt.⁶⁹

⁶⁵ Skäl 10 i rörlighetsdirektivet.

⁶⁶ Se, exempelvis, Verschueren, H., *Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey*, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, 2014, s. 147–179, Thym, D., *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, *CMLRev*, vol. 52, 2015, s. 17–50, s. 28.

⁶⁷ För att ett sådant argument ska kunna beaktas som en möjlig motivering av begränsningar av rätten till rörlighet, ska den medlemsstat som åberopar argumentet om orimlig belastning visa att det föreligger ett verkligt hot mot dess sociala biståndssystem genom att lägga fram seriösa, överensstämmande och övertygande uppgifter i detta avseende. Se, exempelvis, dom av den 13 april 2010, *Bressol m.fl.* (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 71). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i de förenade målen *Prinz och Seeberger* (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:90, punkterna 61–64).

⁶⁸ Se och jämför *Dougan, M.*, *The constitutional dimension to the case-law on Union citizenship*, *E.L.Rev.*, vol. 31(5), 2006, s. 613–641.

⁶⁹ Dom av den 1 augusti 2022, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

128. Släktingar i rakt uppstigande led till migrerande EU-arbetstagare omfattas inte av artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

129. Uppehållsrätten för underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led kan sammanfattningsvis inte begränsas med motiveringen att de utgör en orimlig belastning för en stats sociala biståndssystem, och inte heller kan den rätt till likabehandling som följer av uppehållsrätten begränsas på några som helst grunder.

130. Detta är, enligt min uppfattning, resultatet av den rättsliga samsynen på EU-nivå när det gäller en godtagbar balans mellan den fria rörlighetens intressen och farhågor om medlemsstaternas välfärdssystem. Legitima farhågor från medlemsstaternas sida om deras sociala biståndssystem beaktades, enligt kommissionen, under den lagstiftningsprocess som ledde till antagandet av rörlighetsdirektivet.

131. Denna lagstiftningsmässiga samsyn har hittills medfört att vare sig migrerande EU-arbetstagare eller underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till sådana arbetstagare kan betraktas som en orimlig belastning av den mottagande staten. Sådana familjemedlemmar utgör med andra ord en (o)rimlig belastning på samma sätt som den statens medborgare utgör en (o)rimlig belastning.

132. Det står medlemsstaterna fritt i detta avseende att utforma sina sociala biståndssystem på det sätt som de anser är lämpligt. De kan välja vilka typer av bidrag som ska erbjudas eller besluta att avskaffa ett befintligt bidrag eller sänka dess belopp. När medlemsstaterna gör dessa val måste de dock ta med underhållsberättigade familjemedlemmar till EU-arbetstagare som uppehåller sig i deras land bland de faktorer som påverkar deras policybeslut.

133. Irland kan därför inte betrakta GV som en orimlig belastning för dess sociala biståndssystem när hennes ansökan om invaliditetsersättning bedöms utifrån hennes direkta rätt till likabehandling som följer av hennes härledda uppehållsrätt.

2) Orimlig belastning som en solidaritetsfråga

134. Det andra sätt på vilket argumentet om orimlig belastning kan tolkas är i termer av solidaritet, sett som beredvilligheten att ta sin del av bördan. Sådan solidaritet grundar sig vanligen på tillhörighet till en gemenskap, vare sig den är nationell, yrkesmässig, familjemässig eller europeisk,⁷⁰ vilket gör det möjligt att utesluta dem som inte ingår i gemenskapen, eftersom det upplevs som orimligt att dela bördan med dem.⁷¹

⁷⁰ Supiot, A. *La solidarité, Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, Paris, 2015, s. 12, De Witte, F., *Justice in the EU, The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, Oxford, 2015, kap. 4 (där det uttryckligen argumenteras för ett gemenskapsbaserat synsätt när det gäller existensminumbidrag, såsom särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, s. 151–155).

⁷¹ En sådan tolkning av argumentet om orimlig belastning kan, enligt min mening, förklara den rättspraxis där det har erkänts att det är motiverat att kräva att det finns ett faktiskt samband eller en viss grad av integration i den mottagande statens samhälle för förvärvande av uppehållsrätt och närstående rättigheter till socialt bistånd. Se, exempelvis, i fråga om arbetsökande, dom av den 11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 39), dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkterna 67–69), och dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 38 och 39). I fråga om studenter, se, exempelvis, dom av den 18 november 2008, Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punkt 54), dom av den 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkterna 62 och 63), dom av den 23 oktober 2007, Morgan och Bucher (C-11/06 och C-12/06, EU:C:2007:626, punkterna 43 och 44), dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524, punkterna 36 och 37), och dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punkterna 35 och 36), eller dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkterna 36–39).

135. Motparterna har i detta avseende hävdade att underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led endast ska vara berättigade till sociala förmåner, såsom invaliditetsersättning, när de får permanent uppehållstillstånd, men inte under de första fem åren av sin vistelse i den mottagande staten. Enligt dem återspeglas detta i rörlighetsdirektivets struktur, där åtskillnad görs mellan korta vistelser i landet på upp till tre månader,⁷² vistelser i längre än tre månader⁷³ och, avslutningsvis, permanent uppehållsrätt, som kan erhållas efter fem års vistelse i den mottagande staten.⁷⁴ Motparterna anser att de migrerande EU-arbetstagare som familjemedlemmar har anslutit sig till i den mottagande staten bör ansvara för dem under de första fem åren och att skattebetalarna i den staten inte ska behöva bära kostnaderna för sådana familjemedlemmar.

136. I rörlighetsdirektivet erkänns i själva verket ett system där rättigheter förvärvas successivt utifrån längden på vistelsen i den mottagande staten.⁷⁵ Detta återspeglar dock inte den ”solidaritetsmässiga graderingen”. Direktivet föreskriver inte att uppehållsrätten för underhållsberättigade direkta släktingar till den migrerande EU-medborgaren får begränsas efter att de har vistats i landet i tre månader.⁷⁶

137. Att släktingar i rakt uppstigande led behandlas på samma sätt när det gäller deras tillgång till sociala förmåner gör det i själva verket enklare för dem att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten.⁷⁷

138. Rörlighetsdirektivet och arbetstagarförordningen återspeglar således en sådan ”viss grad av ekonomisk solidaritet mellan medborgarna i värdmedlemsstaten och medborgarna i andra medlemsstater” som EU-domstolen erkände i sin tongivande dom i målet Grzelczyk.⁷⁸

139. Det får slutligen inte heller förglömmas att enligt artikel 70.4 i förordning nr 883/2004 kan en förmån såsom invaliditetsersättning endast begäras i hemvistmedlemsstaten (se punkt 7 i förevarande förslag till avgörande). Om en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån av detta slag fanns i Rumänien skulle GV med andra ord inte kunna begära den från den staten, eftersom hon är bosatt i Irland.

140. Irland kan därför inte betrakta GV som en orimlig belastning för dess sociala biståndssystem eftersom hon inte har varit en del av dess samhälle tillräckligt länge för att förtjäna solidaritet.

⁷² Artikel 6 i rörlighetsdirektivet.

⁷³ Artikel 7 i rörlighetsdirektivet.

⁷⁴ Kapitel IV i rörlighetsdirektivet.

⁷⁵ Det systemet återupptar i själva verket, huvudsakligen, de etapper och villkor som föreskrivs i de olika unionsrättsliga instrument och i den rättspraxis som gällde innan direktivet trädde i kraft. Tillhörighet till en viss gemenskap kan således utmynna i en uppehållsrätt. Dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 38), och dom av den 1 augusti 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 30).

⁷⁶ Även under denna period är möjligheten att göra undantag begränsad till särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner och inte andra sociala trygghetsförmåner. Se dom av den 1 augusti 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 53).

⁷⁷ Se, exempelvis, domen i målet Lounes, punkt 56.

⁷⁸ Dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 44). Angående solidaritetsprincipen och sociala system, se, redan, dom av den 17 februari 1993, Poucet och Pistre (C-159/91 och C-160/91, EU:C:1993:63).

3) Orimlig belastning och välfärdsturism

141. Slutligen måste jag ta upp en annan farhåga som har framförts av de medlemsstatsregeringar som deltar i förevarande förfarande, men som även förekommer inom EU-politiken samt i den juridiska doktrinen. Det handlar om rädslan för så kallad välfärdsturism. Medlemsstater, framför allt de som har högre nivåer av socialt skydd, har framfört mycket tydlig oro över att EU-medborgare kommer att välja att flytta till deras länder enbart för att dra nytta av deras sociala biståndssystem.⁷⁹ Denna praxis, som ofta betraktas som ett missbruk av rätten till fri rörlighet, togs upp i domen i målet *Dano*.⁸⁰ I det målet fastställdes att unionsmedborgare som är ekonomiskt inaktiva och som har utövat sin rätt till fri rörlighet enbart i syfte att erhålla socialt bistånd i den mottagande staten inte kan åtnjuta likabehandling enligt rörlighetsdirektivet.⁸¹

142. Kan ett sådant missbruk ske när den ekonomiskt inaktiva medborgaren får sin uppehållsrätt och rätt till likabehandling genom att en migrerande EU-arbetstagare, som är en förvärvsarbetande medborgare, flyttar? Man skulle möjligen kunna tänka sig en situation där en EU-medborgare har bestämt sig för att arbeta (eller bli egenföretagare) i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat enbart för att hans eller hennes släkting/släktingar i rakt uppstigande led ska kunna ansöka om socialt bistånd i den mottagande staten. Även i ett sådant osannolikt scenario⁸² skulle den EU-medborgare från vars rätt den direkt anhöriga personens förmånsrätt härrör vara arbetstagare i den mottagande staten. Att en medborgare flyttar till en annan medlemsstat för att arbeta kan inte betraktas som missbruk, utan snarare som ett utövande av en fördragsenlig grundläggande rättighet. Om en person har kommit till den mottagande staten enbart som arbetssökande kan medlemsstaten, enligt artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet, fastställa att arbetssökanden och dennes familjemedlemmar inte har rätt till vissa sociala förmåner, men inte nödvändigtvis till samtliga förmåner, som sociala trygghetsförmåner.⁸³ När familjemedlemmars rättigheter grundar sig på en migrerande EU-arbetstagares rättigheter, kan jag dock inte se att det kan hävdas att den arbetstagaren har flyttat enbart i syfte att erhålla socialt bistånd.

143. Jag kan inte föreställa mig att missbruk förekommer, men kan dock inte helt utesluta detta. För sådana situationer kan dock artikel 35 i rörlighetsdirektivet, som antogs just för att förhindra missbruk, samt Danorättspraxisen användas för att förhindra att en sådan risk uppstår.

⁷⁹ I maj 2013 klagade exempelvis ministrar i fyra medlemsstater, nämligen Österrike, Tyskland, Nederländerna och Förenade kungariket, över "bedrägerier och systematiskt utnyttjande i samband med den fria rörligheten". Se, exempelvis, Blauburger, M. och Schmidt, S. K., *Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits*, Research and Politics, oktober–december 2014, s. 1–7. Se även Pascouau, Y, *Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: Turning back the clock*, kommentar på European Policy Centres webbplats den 30 april 2013.

⁸⁰ Dom av den 11 november 2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358).

⁸¹ Se, för ett liknande resonemang, tolkningen av domen av den 11 november 2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), i domen av den 6 oktober 2020, *Jobcenter Krefeld* (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 68).

⁸² Enligt en studie som kommissionen beställde år 2016 gick det inte att finna några belägg för att EU-medborgares drivkraft för att flytta är förmånsrelaterad. Se, exempelvis, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, slutrapport ingiven av ICF GHK i samarbete med Milieu Ltd, GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering inom ramen för GD Rättsliga frågor ramavtal, 2013. Se även Mantu, S. och Minderhoud, P., *Exploring the limits of social solidarity: welfare tourism and EU citizenship*, UNIO – EU Law Journal, vol. 2(2), 2016, s. 4-19.

⁸³ Dom av den 1 augusti 2022, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 53).

144. Situationen i det aktuella fallet verkar inte ge upphov till sådana farhågor. AC har redan arbetat och varit bosatt i Irland under en lång tid. Hon har utvecklat starka band till det irländska samhället, vilket tydligt framgår av det faktum att hon fick irländskt medborgarskap den 17 juli 2015.⁸⁴ Det är svårt att tro att hon planerade allt detta bara för att få hennes mor att flytta till Irland och ansöka om en social förmån där.⁸⁵

145. Ovannämnda argument leder, sammantaget eller var för sig, till slutsatsen att när villkoren för likabehandling är uppfyllda,⁸⁶ utgör begreppet orimlig belastning för medlemsstatens sociala biståndssystem inte någon laglig grund för en medlemsstat att neka underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till migrerande EU-arbetstagare rätt till särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner.

146. Jag anser följaktligen att artikel 45.2 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 7.2 i arbetstagarförordningen, och artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som begränsar rätten till en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån för en migrerande EU-medborgares släkting i rakt uppstigande led, som har en härledd uppehållsrätt på grund av att vederbörande är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning och som lagligen har vistats i mer än tre månader i bosättningsstaten, av det skälet att utbetalningen av det biståndet kommer att leda till att den berörda familjemedlemmen blir en orimlig belastning för den statens sociala biståndssystem.

V. Förslag till avgörande

147. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att EU-domstolen besvarar de frågor som Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) har ställt på följande sätt:

1. Artikel 21 FEUF, såsom den uttrycks i artiklarna 2.2 d och 7.1 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, ska tolkas så,

att villkoret att släktingen i rakt uppstigande led är beroende av en migrerande EU-arbetstagare för sin försörjning måste vara uppfyllt så länge som nämnda släktings uppehållsrätt härrör från den EU-arbetstagarens rätt till fri rörlighet.
2. Artikel 21 FEUF, såsom den uttrycks i artiklarna 2.2 d och 7.1 d i direktiv 2004/38, ska tolkas så,

⁸⁴ Vilket klagandens advokater klargjorde vid förhandlingen. Enligt Irish Nationality and Citizenship Act 1956 (1956 års lag om nationalitet och medborgarskap i Irland), i dess konsoliderade ändrade version, måste en vuxen, ogift EES-medborgare uppfylla följande villkor för att kunna naturaliseras (section 15 i lagen): a) vara över 18 år, b) ha god vandel, c) ha haft ett års sammanhängande bosättning i staten omedelbart före dagen för ansökan och, under de åtta åren omedelbart före den perioden, ha varit bosatt i staten i sammanlagt fyra år, d) ha goda avsikter att fortsätta att vara bosatt i staten efter naturaliseringen och e) vara villig att delta i en medborgarskapsceremoni och avge en lojalitetsförklaring.

⁸⁵ Vad gäller en diskussion om påverkan av omständigheter som ligger till grund för mål som EU-domstolen ombeds pröva, se Davies, G., *Has the Court changed, or have the cases? The deservingness of litigants as an element in Court of Justice citizenship adjudication*, *Journal of European Public Policy*, vol. 25, 2018, s. 1442–1460.

⁸⁶ Vilket i princip är när villkoren för bosättning är uppfyllda.

att en ansökan om utbetalning av en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån som inges av en släkting i rakt uppstigande led till en migrerande EU-arbetstagare inte innebär att den släktingen inte längre är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning och därmed inte ändrar den släktingens härledda uppehållsrätt.

3. Artikel 45.2 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, och artikel 21.1 FEUF, såsom den uttrycks i artikel 24.1 i direktiv 2004/38,

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som begränsar rätten till en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån för en migrerande EU-arbetstagares släkting i rakt uppstigande led, som har en härledd uppehållsrätt på grund av att vederbörande är beroende av den arbetstagaren för sin försörjning och som lagligen har vistats i mer än tre månader i bostättningsstaten, av det skälet att utbetalningen av det biståndet kommer att leda till att den berörda familjemedlemmen blir en orimlig belastning för den statens sociala biståndssystem.