

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i den præjudicielle sag for EU-Domstolen C-488/21, Chief Appeals Officer m.fl.

1. Indledning

En irsk ret (Court of Appeal of Ireland) har ved kendelse af 27. juli 2021 forelagt EU-Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, som vedrører fortolkningen af opholdsdirektivets¹ artikel 7, stk. 1, jf. artikel 2, nr. 2, litra d) om opholdsretten for familiemedlemmer i opstigende linje, der forsørges af en EU-arbejdstager.

Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om opholdsretten for et familiemedlem i opstigende linje til en EU-arbejdstager er betinget af, at familiemedlemmet også efter sin indrejse fortsat er afhængigt (forsørges) af EU-arbejdstageren.

Med sit andet og tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om opholdsdirektivet er til hinder for, at en medlemsstat begrænser adgangen til sociale ydelser i form af kontantydelse til et familiemedlem, fordi adgangen til ydelsen vil indebære, at familiemedlemmet ikke længere kan anses for at være afhængigt (forsørges) af EU-arbejdstageren, samt om retten til sociale ydelser kan begrænses med den begrundelse, at det pågældende familiemedlem ellers ville blive en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Den irske retssag, der har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse, vedrører en rumænsk statsborger (sagsøger), som tager ophold i Irland sammen med sin datter, der udøver retten til fri bevægelighed som arbejdstager.

Det er af de irske myndigheder ubestridt, at moderen ved indrejsen i 2017 var omfattet af personkredsen i opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra d), idet hun løbende er blevet forsørgt af sin datter forud for indrejsen.

Efter indrejsen i Irland indgiver moderen en ansøgning om invaliditetsydelse, som afslås af de irske myndigheder med henvisning til, at hendes opholdsret som familiemedlem, der forsørges af en unionsborger, er betinget af, at hun *fortsat* forsørges, således at hun ikke bliver en urimelig byrde for det sociale system.

¹ 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, 30.4.2004, s. 77–123.

6. december 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Ifølge de irske myndigheder fortabes opholdsretten som udgangspunkt, når familiemedlemmet ikke længere forsørges.

3. Relevante retsregler og dansk administrativ praksis

Opholdsdirektivet fastlægger betingelserne for udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer.

Efter opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra a), har en unionsborger, der er arbejdstager, ret til at opholde sig i en anden medlemsstat i mere end tre måneder. Det følger af opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra d), at et familiemedlem til en arbejdstager har ret til ophold i mere end tre måneder, når familiemedlemmet ledsager eller slutter sig til arbejdstageren i værtsmedlemsstaten.

Efter opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra d), omfatter "familiemedlemmer" tillige forældre, "som forsørges af unionsborgeren".

Det følger af opholdsdirektivets artikel 14, stk. 2, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, hvis de opfylder betingelserne herfor. Det følger af samme bestemmelse, at hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. Samtidig følger det af direktivets artikel 14, stk. 3, at unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system ikke automatisk må medføre foranstaltninger til udsendelse.

I den forbindelse fremgår det af betragtning 10 til direktivet, at det bør undgås, at personer, der gør brug af retten til fri bevægelighed, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode, hvorfor unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten i mere end tre måneder bør underkastes betingelser.

Af betragtning 16 til direktivet fremgår det, at så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes, og at udsendelse derfor ikke bør være en automatisk følge af, at vedkommende benytter det sociale system. Værtsmedlemsstaten bør undersøge, om der er tale om midlertidige vanskeligheder, og tage hensyn til opholdets varighed, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen af den ydede støtte for at fastslå, om vedkommende er blevet en urimelig byrde for dens sociale system, så der må træffes foranstaltninger til udsendelse.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 i TEUF er præciseret i opholdsdirektivets artikel 24, stk. 1, hvorefter unions-

borgere og familiemedlemmer, som opholder sig i en værtsmedlemsstat i henhold til direktivet, har ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens egne statsborgere.

I dansk ret er opholdsdirektivet bl.a. gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsen².

Det følger af EU-opholdsbekendtgørelsens § 10, stk. 2, at den afledte opholdsret for bl.a. familiemedlemmer, der forsørges af en unionsborger, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, er betinget af, at unionsborgeren råder over tilstrækkelige midler til sit og familiemedlemmernes underhold, således at de pågældende efter en konkret vurdering kan antages ikke at ville falde det sociale system til byrde.

En ansøgning om sociale ydelser eller modtagelse heraf, såfremt betingelserne i dansk ret for modtagelse af den pågældende ydelse er opfyldt, vil ikke automatisk medføre, at opholdsretten for et familiemedlem som i hovedsagen anses for at være bortfaldet. Det vil bero på en konkret og individuel vurdering, hvori der bl.a. lægges vægt på, om der er tale om midlertidige økonomiske vanskeligheder, størrelsen af den ydede støtte, varigheden af opholdet og de personlige forhold i øvrigt. I en sag som den foreliggende vil de danske myndigheder således ud fra en konkret vurdering kunne nå frem til, at opholdsretten er bortfaldet, hvis den pågældende modtager sociale ydelser i et omfang, der indebærer, at den pågældende bliver en urimelig byrde, og de personlige omstændigheder ikke tilsiger, at opholdsretten ikke skal bortfalde.

Det bemærkes, at der ikke i dansk ret findes en behovsbestemt invaliditetsydelse som i den irske sag.

4. Regeringens interesse i sagen

Da udfaldet af dommen i den foreliggende sag kan få betydning for dansk praksis, vil regeringen afgive indlæg i sagen.

Regeringens interesse vedrører navnlig spørgsmålene om, hvorvidt opholdsretten for et familiemedlem i opstigende linje til en EU-arbejdstager er betinget af, at familiemedlemmet også efter sin indrejse fortsat forsørges af EU-arbejdstageren, og hvornår betingelsen om forsørgelse ikke længere kan anses for opfyldt.

Det er regeringens opfattelse, at det er en løbende grundbetingelse for at bevare en afledt opholdsret som familiemedlem efter opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, jf. artikel 2, nr. 2, litra d), at familiemedlemmet fortsat forsørges af

² Bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed (EU-opholdsbekendtgørelsen).

unionsborgeren i værtsmedlemsstaten. Det er endvidere regeringens opfattelse, at der kan stilles krav om, at sådanne familiemedlemmer ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

Regeringen vil i indlægget argumentere for, at den løbende grundbetingelse om forsørgelse følger af ordlyden af artikel 2, nr. 2, litra d) med definitionen af ”familiemedlem”, der indeholder kravet ”som forsørges af unionsborgeren” samt af hensynet til at beskytte medlemsstaternes offentlige finanser, som er anerkendt i såvel direktivet, som i EU-Domstolens retspraksis.

Kravet om forsørgelse i opholdsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra d), i relation til familiemedlemmer bør fortolkes i lyset af bl.a. direktivets artikel 14 sammenholdt med betragtning 10 og 16 til direktivet. Formålet er efter regeringens opfattelse at undgå, at unionsborgere og deres familiemedlemmer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

Efter opholdsdirektivets artikel 24, stk. 1, 1. pkt., skal traktatens bestemmelser anvendes uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, *der i henhold til opholdsdirektivet opholder sig i værtsmedlemsstaten*, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Kravet om ligebehandling er således betinget af, at vedkommende opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten i henhold til opholdsdirektivet.

Det fremgår endvidere af Domstolens retspraksis, at status som familiemedlem, der ”forsørges” af en unionsborger, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, følger af en faktisk situation, der er karakteriseret ved, at familiemedlemmets grundlæggende materielle behov sikres af den pågældende unionsborger.³

I den ovenfor nævnte retspraksis har Domstolen bl.a. forholdt sig til fortolkningen af ”forsørgelse” i en indrejsesituation samt fastslået, at værtsmedlemsstaten kan kræve dokumentation for, at det materielle behov foreligger i familiemedlemmets hjemland eller i det land, hvor den pågældende opholder sig på ansøgningstidspunktet. Domstolen ses imidlertid ikke at have taget stilling til betydningen af betingelsen om forsørgelse i tiden herefter, herunder om der er tale om en løbende betingelse. Deraf forelæggelsen af spørgsmålene i denne sag.

Selvom EU-arbejdstagere samt deres familiemedlemmer nyder særlige rettigheder, herunder i forhold til sociale ydelser, ændrer det efter regeringens opfattelse ikke ved, at familiemedlemmer, således som disse defineres i artikel 2, nr. 2, litra d), skal forsørges af en unionsborger. Denne betingelse, der må anses for at være en grundlæggende betingelse, idet den er indeholdt i selve definitionen af ”familiemedlem” i direktivet, skal – på samme måde

³ Se i denne retning bl.a. dom i sag C-1/05, *Jia*, præmis 35, og dom i sag C-423/12, *Reyes*, præmis 20-21.

som de øvrige betingelser i opholdsdirektivet – løbende være opfyldt, for at såvel retten til ophold som ligebehandling i forhold til ydelser kan påberåbes.

Det er på baggrund af ovenstående betragtninger regeringens opfattelse, at når grundbetingelsen om forsørgelse ikke er opfyldt, og når det pågældende familiemedlem efter en konkret vurdering vil udgøre en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, er betingelserne for lovligt ophold for førnævnte familiemedlem ikke opfyldt.