



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 16 januari 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2004/38/EG — Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier — Huruvida en tredjelandsmedborgare, som är släkting i rakt nedstigande led till en person som har uppehållsrätt i en medlemsstat, har uppehållsrätt i denna medlemsstat — Rekvisitetet ”beroende för sin försörjning”

I mål C-423/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Sverige) genom beslut av den 12 september 2012, som inkom till domstolen den 17 september 2012, i målet

Flora May Reyes

mot

Migrationsverket,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen, domstolens vice ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på den fjärde avdelningen, samt domarna M. Safjan, J. Malenovský och A. Prechal (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 september 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Flora May Reyes, genom S. Hansson, advokat, och T. Fraenkel,
- Sveriges regering, genom A. Falk och H. Karlsson, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: svenska.

— Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av G. Facenna, barrister,
— Europeiska kommissionen, genom C. Tufvesson och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 6 november 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.2 c 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 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, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och rättelse till rättelsen i EUT L 197, 2005, s. 34).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Flora May Reyes, som är medborgare i Filippinerna, och Migrationsverket. Målet rör Migrationsverkets avslag på Flora May Reyes ansökan om uppehållstillstånd i Sverige.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skäl 5 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”För att varje unionsmedborgare skall kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på villkor som säkerställer de objektiva villkoren frihet och värdighet bör även familjemedlemmar beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap. ...”

- 4 Skäl 28 i direktivet har följande lydelse:

”För att skydda mot missbruk av rättigheter eller bedrägeri ... bör medlemsstaterna ha rätt att anta nödvändiga åtgärder.”

- 5 I direktivets artikel 2, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

2) *familjemedlem*:

...

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,

...”

6 I artikel 7, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, föreskrivs följande:

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

...

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, ...

...

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 [b].

...”

7 I artikel 23 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Närstående rättigheter”, föreskrivs följande:

”Unionsmedborgares familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i en medlemsstat skall, oavsett medborgarskap, ha rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare.”

Svensk rätt

8 Direktiv 2004/38 har införlivats med svensk rätt genom ändringar i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Ändringarna trädde i kraft den 30 april 2006. De nationella bestämmelserna överensstämmer i allt väsentligt med de bestämmelser som finns i direktivet.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Flora May Reyes föddes år 1987 och är medborgare i Filippinerna. När hon var tre år gammal lämnades hon och hennes två syskon till mormodern, eftersom deras mor ansåg sig tvingad att flytta till Tyskland för att arbeta för att kunna försörja sin familj i Filippinerna. Flora May Reyes mor erhöll så småningom tyskt medborgarskap.

10 Flora May Reyes mormor har tagit hand om henne under hela hennes uppväxt. Innan Flora May Reyes kom till Sverige bodde hon fyra år i Manila (Filippinerna) tillsammans med sin äldre syster (numera avliden). Hon har studerat två år på high school och fyra år på college då hon var mellan 17 och 23 år. Hon är utbildad till ”nursing assistant”/vårdbiträde och har även praktiserat inom området inom ramen för sin utbildning. Efter att Flora May Reyes tog sin examen har hon hjälpt sin syster att ta hand om hennes barn. Modern har hela tiden haft en tät kontakt med sin familj i Filippinerna, månatligen skickat pengar till dem för deras försörjning och studier samt besökt dem varje år. Flora May Reyes har aldrig haft ett arbete och inte heller ansökt om några bidrag från de sociala myndigheterna i Filippinerna.

- 11 I december 2009 flyttade Flora May Reyes mor till Sverige för att bo tillsammans med en norsk medborgare. Sommaren 2011 har paret även gift sig. Sedan år 2009 har Flora May Reyes styvfar, som har inkomster i form av pension, regelbundet skickat pengar till Flora May Reyes och makans familj i Filippinerna. Flora May Reyes mor har, sedan hon kom till Sverige, inte något arbete utan lever också på makens pension.
- 12 Flora May Reyes reste in i Schengenområdet den 13 mars 2011 och ansökte om uppehållskort i Sverige den 29 mars 2011 som familjemedlem till modern och hennes norska sambo, som hon uppgav att hon var beroende av för sin försörjning.
- 13 Migrationsverket avslag den 11 maj 2011 Flora May Reyes ansökan om uppehållskort då hon inte ansågs ha styrkt att de pengar som ostridigt överförts till henne från modern och dennas sambo stått för hennes grundläggande behov i form av kost och logi samt tillgång till sjukvård i Filippinerna. Hon ansågs inte heller ha visat vad hemlandets socialförsäkrings- och trygghetssystem haft att erbjuda en medborgare i hennes situation. Flora May Reyes ansågs däremot ha visat att hon har en utbildning från hemlandet och att hon även har praktiserat där. Hon hade dessutom, som Migrationsverket uppfattade det, under sin uppväxt varit ekonomiskt beroende av sin mormor. Flora May Reyes ansågs därmed inte ha styrkt ett ekonomiskt beroende i förhållande till de anhöriga i Sverige.
- 14 Flora May Reyes överklagade Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen. Migrationsdomstolen avslag överklagandet. Domstolen ifrågasatte inte att modern och hennes make sörjt för Flora May Reyes grundläggande behov. Hennes sociala situation ansågs dock inte vara sådan att hon inte utan materiellt bistånd från modern och moderns make kunde sörja för sina grundläggande behov i ursprungslandet. Domstolen beaktade vid sin bedömning att Flora May Reyes var ung, hade studerat och bott i Manila, var högskoleutbildad samt hade släktingar kvar i Filippinerna. Enbart det faktum att modern och hennes make hade åtagit sig att försörja Flora May Reyes visade inte enligt domstolen att det förelåg ett beroendeförhållande som kan ligga till grund för uppehållsrätt i Sverige.
- 15 Flora May Reyes överklagade migrationsdomstolens dom till Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen. Hon gjorde gällande att hon inte kunnat få något arbete i Filippinerna trots sin utbildning och att arbetslösheten i landet är mycket hög. Hennes mor och styvfar hade inte sänt så stora belopp med den regelbundenhet som de har gjort, om det inte hade varit nödvändigt för att familjen i Filippinerna ska överleva.
- 16 Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen konstaterar att parterna har olika uppfattningar om tolkningen av rekvisitet "beroende för sin försörjning" i artikel 2.2 c i direktiv 2004/38. Med hänvisning till dom av den 18 juni 1987 i mål 316/85, Lebon (REG 1987, s. 2811) och av den 9 januari 2007 i mål C-1/05, Jia (REG 2007, s. I-1), anger Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen att frågan är om det vid bedömningen av om en person är i stånd att sörja för sina grundläggande behov är tillåtet att även beakta möjligheten för personen i fråga att sörja för dessa behov genom ett avlönat arbete.
- 17 Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen ställer sig även frågan om vilken betydelse Flora May Reyes avsikt att arbeta i den mottagande medlemsstaten kan ha vid bedömningen av om hon ska betraktas som en familjemedlem i beroendeställning i den mening som avses i direktiv 2004/38. Ett arbete skulle nämligen innebära att någon uppehållsrätt på den anförda grunden inte längre föreligger eftersom beroendeförhållandet i och med arbetsinkomsterna upphör att existera.

18 Mot denna bakgrund beslutade Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Kan artikel 2.2 c i ... direktiv 2004/38 tolkas på så sätt att en medlemsstat, under vissa omständigheter, får kräva att en släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre – för att anses vara beroende för sin försörjning och därmed falla in under definitionen av familjemedlem enligt artikel 2.2 c i ... direktiv 2004/38 – ska ha försökt att få ett arbete, få hjälp för sin försörjning från ursprungslandets myndigheter och/eller på annat sätt klara sin försörjning men att detta inte har varit möjligt?
- 2) Vilken betydelse har det vid tolkningen av rekvisitetet ’beroende för sin försörjning’ i artikel 2.2 c i ... direktiv 2004/38, att en släkting – på grund av personliga omständigheter såsom ålder, utbildning och hälsa – bedöms ha goda förutsättningar för att få ett arbete och dessutom har för avsikt att börja arbeta i medlemsstaten, vilket skulle innebära att förutsättningarna för att anses som en sådan anhörig som är beroende för sin försörjning enligt bestämmelsen inte längre föreligger?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 19 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat, under sådana omständigheter som de som är för handen i det nationella målet, får kräva att en släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre – för att anses vara beroende för sin försörjning och därmed falla in under definitionen av familjemedlem enligt artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 – ska ha försökt att få ett arbete, få hjälp för sin försörjning från ursprungslandets myndigheter och/eller på annat sätt klara sin försörjning men att detta inte har varit möjligt.
- 20 För att en unionsmedborgares släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre ska kunna anses vara ”beroende för sin försörjning” av unionsmedborgaren i den mening som avses i artikel 2.2 c i direktiv 2004/38, måste det vara styrkt att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 42).
- 21 Denna beroendeställning följer av en faktisk situation som innebär att familjemedlemmens materiella bistånd garanteras av en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet eller av dennes make eller maka (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 35).
- 22 För att avgöra huruvida en sådan beroendeställning är för handen, måste den mottagande medlemsstaten bedöma om den 21-åriga eller äldre släktingen i rakt nedstigande led till unionsmedborgaren, mot bakgrund av dennes ekonomiska och sociala situation, inte är i stånd att sörja för sina grundläggande behov. Behovet av materiellt bistånd måste ha förelegat i släktingens ursprungsland eller i det land varifrån han eller hon kom vid tidpunkten för ansökan om att få ansluta sig till unionsmedborgaren i fråga (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 37).
- 23 Det är däremot inte nödvändigt att fastställa varför beroendeställning föreligger och därmed varför bistånd ges. Denna tolkning följer särskilt av principen om att bestämmelser (såsom de i direktiv 2004/38) om den fria rörligheten för unionsmedborgare, en av unionens grundprinciper, ska tolkas extensivt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 24 Att en unionsmedborgare – under sådana förhållanden som de som är för handen i det nationella målet – med regelbundenhet och under lång tid för över pengar till släktingen i rakt nedstigande led för att denne ska kunna sörja för sina grundläggande behov i ursprungslandet, visar att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande mellan släktingen och unionsmedborgaren.
- 25 Mot denna bakgrund kan det inte krävas att släktingen dessutom visar att han eller hon försökt att få ett arbete, få hjälp för sin försörjning från ursprungslandets myndigheter och/eller på annat sätt klara sin försörjning men att detta inte har varit möjligt.
- 26 Såsom generaladvokaten anfört i punkt 60 i sitt förslag till avgörande är det nämligen i praktiken inte lätt att lägga fram sådan ytterligare bevisning, och om det var tillåtet att kräva sådan ytterligare bevisning skulle det bli orimligt svårt för släktingen att göra gällande sin eventuella uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, samtidigt som det redan av omständigheterna ovan (se punkt 24) framgår att ett faktiskt beroendeförhållande föreligger. Ett sådant krav skulle därmed kunna innebära att den ändamålsenliga verkan av artiklarna 2.2 c och 7 i direktiv 2004/38 gick förlorad.
- 27 Det kan inte heller uteslutas att ett sådant krav innebär att släktingen tvingas att vidta mer komplicerade åtgärder – såsom att försöka utverka olika intyg om att det inte har varit möjligt att få något arbete eller socialbidrag – än att utverka en handling utfärdad av behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket släktingen kommer som intygar att det föreligger ett beroendeförhållande. Domstolen har emellertid redan slagit fast att en sådan handling inte får utgöra ett villkor för utfärdande av uppehållstillstånd (domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 42).
- 28 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat, under sådana omständigheter som de som är för handen i det nationella målet, inte får kräva att en släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre – för att anses vara beroende för sin försörjning och därmed falla in under definitionen av familjemedlem enligt artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 – ska ha försökt att få ett arbete, få hjälp för sin försörjning från ursprungslandets myndigheter och/eller på annat sätt klara sin försörjning men att detta inte har varit möjligt.

Den andra frågan

- 29 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en släkting – på grund av personliga omständigheter såsom ålder, utbildning och hälsa – bedöms ha goda förutsättningar för att få ett arbete och dessutom har för avsikt att börja arbeta i den mottagande medlemsstaten har betydelse vid tolkningen av rekvisitet ”beroende för sin försörjning” i nämnda bestämmelse.
- 30 Det måste föreligga ett beroendeförhållande i det land varifrån släktingen i fråga anländer, vid den tidpunkt då personen i fråga ansöker om att få ansluta sig till den unionsmedborgare som han eller hon är beroende av (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 37, och av den 5 september 2012 i mål C-83/11, Rahman m.fl., punkt 33).
- 31 Domstolen delar således den bedömning som i huvudsak gjorts av samtliga som inkommit med yttrande till domstolen, nämligen att eventuella möjligheter att få arbete i den mottagande medlemsstaten – vilket i förekommande fall skulle innebära att unionsmedborgarens släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre inte längre är beroende för sin försörjning av unionsmedborgaren då släktingen väl får uppehållsrätt – inte har någon betydelse vid tolkningen av rekvisitet ”beroende för sin försörjning” i artikel 2.2 c i direktiv 2004/38.

- 32 I likhet med vad som gjorts gällande av Europeiska kommissionen, finner domstolen dessutom att en motsatt lösning i praktiken skulle innebära ett förbud för släktingen att söka arbete i den mottagande medlemsstaten. Detta skulle innebära ett åsidosättande av artikel 23 i direktivet, som uttryckligen föreskriver att en sådan släkting, om denne har uppehållsrätt, får ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Lebon, punkt 20).
- 33 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en släkting – på grund av personliga omständigheter såsom ålder, utbildning och hälsa – bedöms ha goda förutsättningar för att få ett arbete och dessutom har för avsikt att börja arbeta i den mottagande medlemsstaten inte har någon betydelse vid tolkningen av rekvisitet ”beroende för sin försörjning” i nämnda bestämmelse.

Rättegångskostnader

- 34 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 2.2 c 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 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 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat, under sådana omständigheter som de som är för handen i det nationella målet, inte får kräva att en släkting i rakt nedstigande led som är 21 år eller äldre – för att anses vara beroende för sin försörjning och därmed falla in under definitionen av familjemedlem enligt artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 – ska ha försökt att få ett arbete, få hjälp för sin försörjning från ursprungslandets myndigheter och/eller på annat sätt klara sin försörjning men att detta inte har varit möjligt.**
- 2) **Artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en släkting – på grund av personliga omständigheter såsom ålder, utbildning och hälsa – bedöms ha goda förutsättningar för att få ett arbete och dessutom har för avsikt att börja arbeta i den mottagande medlemsstaten inte har någon betydelse vid tolkningen av rekvisitet ”beroende för sin försörjning” i nämnda bestämmelse.**

Underskrifter