

Sag C-525/23 [Accra] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

14. august 2023

Forelæggende ret:

Fővárosi Törvényszék (Ungarn)

Afgørelse af:

26. juni 2023

Sagsøger:

OS

Sagsøgt:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn)

Hovedsagens genstand

Sag anlagt til prøvelse af en afgørelse på udlændingeområdet

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

En tredjelandstatsborgers ophold – bevis for økonomisk dækning for udgifter til underhold – yderligere beviskrav ud over de krav, der er fastlagt i EU-retten, som ikke er fastlagt i retsregler, men derimod udviklet af den pågældende medlemsstats øverste retsinstans' praksis – en tredjelandstatsborgers ret, der følger af retten til effektive retsmidler, til at blive underrettet forudgående og udtrykkeligt om sådanne yderligere krav

Artikel 267 TEUF

ⁱ – Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er en medlemsstats praksis, der med henblik på at godtage, at en ansøger, der er tredjelandsstatsborger, som ønsker at udføre volontørarbejde, har midler til sit underhold – efter den pågældende har fremlagt bevis for, at vedkommendes slægtning, som ikke anses for et familiemedlem, på grundlag af sin lovligt erhvervede indkomst og gennem regelmæssige overførsler af det beløb, der kræves med henblik på ansøgerens underhold, kan stille og stiller tilstrækkelige midler til rådighed for ansøgerens underhold og til sidstnævntes hjemrejse – som en yderligere betingelse kræver, at den pågældende ansøger præcist angiver, om det modtagne beløb er indkomst eller formue, og endvidere fremlægger dokumentation for det retlige grundlag for denne indkomst eller formue, samt om den pågældende selv definitivt råder over denne indtægt eller formue uden begrænsninger, i overensstemmelse med den skønsmargen, som medlemsstaterne er tillagt i henhold til artikel 7, stk. 1, litra e), i [direktiv (EU) 2016/801], i betragtning af de formål, der fremgår af 2. og 41. betragtning til og artikel 1, litra a), og artikel 4, stk. 1, i dette direktiv?
- 2) I betragtning af princippet om EU-rettens forrang, princippet om retfærdig behandling i henhold til artikel 79 TEUF, princippet om fri opholdsret, der er fastsat i artikel 45 i chartret [om grundlæggende rettigheder] og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47, samt 54. og 61. betragtning til [direktiv 2016/801], navnlig retssikkerhedsprincippet, har den omstændighed, at den anførte nationale lovgivning om opholdstilladelser samlet set ikke indeholder de betingelser, der er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, således at disse betingelser ikke er blevet indført af lovgiver, men derimod af medlemsstatens øverste retsinstans i forbindelse med anvendelsen af lovgivningen, som skal anvendes som præcedens, da betydning for svaret på det første præjudicielle spørgsmål?
- 3) For så vidt som det i forbindelse med anvendelsen af den nationale lovgivning med henblik på at godtage, at ansøgeren råder over midler til sit underhold også er nødvendigt at forelægge en erklæring og dokumentation med hensyn til førnævnte betingelser, skal artikel 7, stk. 1, litra e), [i direktiv 2016/801], i betragtning af kravet om retfærdig behandling, der følger af artikel 79 TEUF, retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47, kravet om retssikkerhedsprincippet, der er nævnt i anden betragtning [til direktiv 2016/801], og det, der fremgår af 41. og 42. betragtning til dette direktiv som proceduremæssige garantier, i den foreliggende sag da fortolkes således, at en medlemsstats praksis kun er i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen, hvis ansøgeren i henhold til denne praksis pålægges, idet denne oplyses om retsvirkningerne, at angive og fremlægge dokumentation for overholdelsen af de yderligere betingelser, der anses for nødvendige, på en sammenhængende og konsekvent måde, og hvorefter der

alene gives afslag på en ansøgning om opholdstilladelse på grund af manglende opfyldelse af de krav, der er fastlagt i retspraksis, hvis den pågældendes rettigheder er blevet respekteret på denne måde, og de proceduremæssige garantier er blevet overholdt?

Anførte EU-retlige forskrifter

- Artikel 79 TEUF
- Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (EUT 2004, L 375, s. 12) (er ikke længere i kraft): artikel 6 og 7
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/801 af 11. maj 2016 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter, og om pair-ansættelse: 2., 20., 21., 41., 42., 54. og 61. betragtning samt artikel 1, litra a), artikel 2, stk. 1, og artikel 7, stk. 1.
- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 45 og 47.

Anførte nationale forskrifter

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold): § 2, litra d), § 13, stk. 1, litra f), og § 87, stk. 1

Blandt de anførte bestemmelser bestemmer § 2, litra d), hvilke slægtninge der i denne lovs forstand anses for familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger. § 13 omhandler ophold på mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage. I henhold til § 13, stk. 1, litra f), kan tredjelandstatsborgere opholde sig på Ungarns område i denne periode, hvis de under deres ophold har tilstrækkelige midler til at dække deres udgifter til underhold og logi, herunder udgifter til hjemrejsen.

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet (regeringsdekret nr. 114/2007 af 24.5.2007 om anvendelse af lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold): § 29, stk. 5 og 6

I henhold til disse bestemmelser har en tredjelandstatsborger tilstrækkelige økonomiske midler til sit ophold i Ungarn, hvis den pågældende selv eller et af dennes familiemedlemmer kan dække udgifterne til underhold, logi,

hjemrejse og, om nødvendigt, lægehjælp med indkomst eller formue, som den pågældende har erhvervet lovligt og råder over. Den nævnte bestemmelse angiver endvidere, hvordan tilstedeværelsen af midler til underhold kan dokumenteres.

- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (lov nr. CXVII af 1995 om indkomstskat, herefter »indkomstskatteloven«), §§ 4, stk. 1 og 2.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren i hovedsagen er tredjelandsstatsborger og indehaver af en opholdstilladelse i Ungarn, der var gyldig indtil den 30. juni 2020 med henblik på at studere. Den 5. juni 2020 indgav sagsøgeren en ansøgning om fornyelse af denne opholdstilladelse med henblik på at udføre volontørarbejde for Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület (Mahatma Gandhis forening til fremme af menneskerettighederne, herefter »foreningen«).
- 2 Under volontørtjenesten havde sagsøgeren til hensigt at dække sine leveomkostninger i Ungarn med hjælp fra sin onkel, som er britisk statsborger. Sagsøgerens ansøgning om fornyelse af opholdstilladelsen var vedlagt kontrakten med foreningen, en udskrift fra en bankkonto i sagsøgerens navn med de seneste seks måneders bevægelser, et finansielt tilsagn fra sagsøgerens onkel samt dokumentation for onklens indkomst.
- 3 Udlændingepolitimyndigheden i første instans gav afslag på ansøgningen om fornyelse af opholdstilladelsen og udviste sagsøgeren fra Unionens område. Den nævnte myndighed anførte i afgørelsens begrundelse, at sagsøgerens onkel ikke kunne dække sagsøgerens leveomkostninger i Ungarn, eftersom denne ikke blev betragtet som et af sagsøgerens familiemedlemmer i de ovennævnte ungarske retsforskrifters forstand, og dermed kunne den dokumentation, der var vedlagt ansøgningen, ikke tages i betragtning.
- 4 Sagsøgeren indbragte denne afgørelse om afslag i første instans for sagsøgte, som bekræftede den, eftersom den person, der gav finansielt tilsagn til sagsøgeren, ikke kunne anses for at være et familiemedlem og dermed ikke kunne dække den pågældendes leveomkostninger i Ungarn.
- 5 Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af afgørelsen i anden instans ved Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest), som er den forelæggende ret. I sin dom annullerede Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) sagsøgtes afgørelse, herunder afgørelsen i første instans, og tilpligtede den administrative myndighed i første instans at indlede en ny procedure.
- 6 Denne dom blev ophævet af Kúria (øverste domstol), som har pålagt Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) at indlede en ny procedure og behandle sagen på ny. I forbindelse med den nye procedure har Fővárosi

Törvénszék (retten i første instans i Budapest) forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Sagsøgeren anførte i sin administrative klage over afgørelsen i første instans på udlændingeområdet, at dennes onkel, selv om sidstnævnte i praksis ikke blev anset for et familiemedlem, ville yde økonomisk støtte til sagsøgeren i medfør af en låneaftale, og at sagsøgeren ville indlogere sig i Ungarn i en studiebolig. Denne klage var ledsaget af en erklæring, hvori sagsøgerens onkel forpligtede sig til at stille 200 000 HUF (ca. 520 EUR) til rådighed for sagsøgeren om måneden under volontærtjenestens varighed ved bankoverførsel eller ved overførsel gennem andre enheder.
- 8 Efter sagsøgte havde forkastet den administrative klage, kritiserede sagsøgeren i sin stævning, at sagsøgte kun havde vurderet den af sagsøgeren fremlagte dokumentation ud fra det synspunkt, at sagsøgerens onkel ikke blev betragtet som sagsøgerens familiemedlem, og at denne onkel af denne grund ikke kunne påtage sig at betale midlerne til sagsøgerens underhold, og at sagsøgeren dermed ikke havde sikret midler til sit underhold i Ungarn. Sagsøgeren anførte, at onklen ikke ville yde støtte i form af underhold, men derimod i form af en gave, og at sagsøgeren dermed allerede havde sikret midlerne til sit underhold.
- 9 Sagsøgte anførte i sit svarskrift, at erklæringen fra sagsøgerens onkel ikke indeholdt en angivelse af det retlige grundlag for støtten, og at denne støtte dermed ikke kunne anses for en gave. Sagsøgte anførte imidlertid, at leveomkostningerne i henhold til førnævnte ungarske lovgivning skal dækkes med lovligt erhvervet indkomst eller formue. I denne forbindelse har det retlige grundlag for erhvervelsen af indkomsten eller formuen ingen betydning, eftersom dette ikke var grunden til, at sagsøgte forkastede sagsøgerens klage.

Bedømmelser foretaget af de retsinstanser, der tidligere har truffet afgørelse i hovedsagen

- 10 Med hensyn til den lovligt erhvervede indkomst eller formue har Fővárosi Törvénszék (retten i første instans i Budapest) støttet sig på den definition af »indkomst«, der fremgår af lov nr. CXVII af 1995 om indkomstskat. Denne definition sonderer ikke i forhold til indkomstkilden. Begrebet indkomst omfatter ikke blot indtægter oppebåret i form af løn i forbindelse med et ansættelsesforhold, men også indtægter oppebåret på anden vis i forbindelse med et hvilket som helst retsforhold. Dermed omfatter begrebet indkomst også de indtægter, som sagsøgeren modtager fra sin onkel som en fysisk person. I denne forbindelse er det retlige grundlag for sagsøgerens onkels ydelse af støtten uden betydning. Af denne grund handlede sagsøgte ifølge Fővárosi Törvénszék (retten i første instans i Budapest) ulovligt, idet sagsøgte undersøgte den af sagsøgeren oppebårne indkomst alene med hensyn til spørgsmålet, om denne indkomst blev

betalt af et familiemedlem. I stedet burde det være blevet undersøgt, om sagsøgerens indkomst var lovlig, ved at anmode denne om at fremlægge den nødvendige dokumentation i denne forbindelse.

- 11 I modsætning til det, som Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) fastslog, har Kúria (øverste domstol) anført, at begrebet indkomst ikke skal fortolkes på grundlag af bestemmelserne i indkomstskatteloven. Det bør derimod undersøges, om sagsøgerens erklæringer er sammenhængende og konsekvente, og om de endvidere klart underbygges af de vedlagte dokumenter. I den foreliggende sag har sagsøgerens onkel imidlertid ikke anført, på hvilket retligt grundlag den pågældende vil udbetale 200 000 HUF om måneden til sagsøgeren. Sagsøgeren har modsagt sig selv i sine erklæringer desangående: i den administrative klage anførte sagsøgeren, at dette beløb vil blive modtaget som et lån, mens sagsøgeren i stævningen anførte, at beløbet vil blive modtaget som en gave. Dette skader sagsøgerens troværdighed og pålideligheden af dennes udtalelser.
- 12 Ifølge Kúria (øverste domstol) begik Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) også en fejl ved at fastslå, at det retlige grundlag for indkomsten ikke har betydning. Dette grundlag har imidlertid en særlig betydning, eftersom det gør det muligt at afgøre, om sagsøgeren selv definitivt råder over de pågældende midler. Af denne grund burde sagsøgeren præcist have anført, om denne anså det af dennes onkel tilvejebragte beløb som indkomst eller som formue. Sagsøgeren burde have fremlagt dokumentation for det retlige grundlag for, at denne modtog dette pengebeløb, og for, at denne selv definitivt rådede over dette beløb uden begrænsninger. Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) må afklare disse forhold i den nye procedure.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 13 Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) nærer tvivl om, hvorvidt de af Kúria (øverste domstol) fastsatte betingelser, hvis overholdelse sagsøgeren skal godtgøre, er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2016/801, og om kravene til en retfærdig rettergang er overholdt fuldt ud i den foreliggende sag.
- 14 Med hensyn til behovet for at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse er Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) for det første af den opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål, som den forelægger, er relevante i forhold til EU-retten. Den ungarske lovgivning, der gennemfører direktiv 2016/801, skal nærmere bestemt overholde dette direktiv, hvilket også gælder for den retspraksis, der udvikles under anvendelse af denne lovgivning. Spørgsmålet, om Kúrias (øverste domstol) praksis er i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/801, har nødvendigvis en betydning for afgørelsen af sagens realitet. For det andet har Domstolen endnu ikke fortolket de relevante bestemmelser i direktiv 2016/801 i lyset af den fremgangsmåde, der fremgår af de af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) forelagte spørgsmål.

Eftersom Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) og Kúria (øverste domstol) afviger væsentligt i deres retlige fortolkning, kan svaret på de præjudicielle spørgsmål for det tredje ikke anses for at være indlysende.

- 15 Med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) for så vidt angår midlerne til sagsøgerens underhold lagt til grund, at Kúria (øverste domstol) krævede en undersøgelse af yderligere betingelser, der hverken er fastsat i direktiv 2016/801 eller i den ungarske lovgivning, der gennemfører dette direktiv. Der er ingen tvivl om, at medlemsstaterne, når de giver en tredjelandstatsborger tilladelse til indrejse og ophold, kan undersøge, om den pågældende har tilstrækkelig økonomisk dækning for sit underhold på grundlag af medlemsstatens egen nationale lovgivning. Ifølge Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) betyder dette imidlertid ikke, at medlemsstaterne kan supplere indholdet af artikel 7, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/801 med yderligere bedømmelseskriterier.
- 16 Det er ifølge Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) tvivlsomt, om de yderligere betingelser, som Kúria (øverste domstol) har fastlagt, faktisk er relevante i forbindelse med den nævnte bestemmelse i direktivet. Det er tvivlsomt, om spørgsmålet, om sagsøgeren modtager beløbet fra sin onkel som et lån eller som en gave, og om sagsøgeren skal tilbagebetale dette beløb eller definitivt kan beholde det, har betydning. I den foreliggende sag er det godtgjort, at sagsøgerens onkel er en kreditværdig person, der erhverver sin indkomst på et lovligt grundlag. Sagsøgerens onkel har desuden afgivet en erklæring, hvori den pågældende udtrykkeligt har angivet formålet med støtten, nærmere bestemt at det pågældende beløb har til formål at dække sagsøgerens leveomkostninger under volontærtjenesten. På baggrund af det ovenstående er det ifølge Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) for at godtgøre, at der foreligger midler til den pågældendes underhold, tilstrækkeligt, at det godtgøres, at det pågældende beløb blev indbetalt på en bankkonto, som kun sagsøgeren rådede over, og at den pågældende hævede dette beløb fra den pågældende konto.
- 17 Direktiv 2016/801 har til formål at fastsætte betingelserne for, at tredjelandstatsborgere kan indrejse på medlemsstaternes område og opholde sig i en periode på over tre måneder med henblik på at udføre volontørarbejde, i en enkelt retsakt, der forenkler og strømliner de tidligere gældende bestemmelser. Direktivet har også til formål at fremme de berørte personers mobilitet. Det er spørgsmålet, om den omstændighed, at Kúria (øverste domstol) med hensyn til indrejse og ophold har fastsat yderligere betingelser, der supplerer de generelle betingelser i artikel 7, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/801, er forenelig med disse formål.
- 18 Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) har henvist til dom af 10. september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 33 og 34, der vedrørte direktiv 2004/114, som var i kraft på daværende tidspunkt. Artikel 6 og 7 i dette tidligere direktiv omhandlede betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse med henblik på at studere. Domstolen har med hensyn til disse

betingelser fastslået, at den skønsmargen, som de nationale myndigheder har, kun vedrører de i det pågældende direktivs artikel 6 og 7 opstillede betingelser og bedømmelsen af relevante omstændigheder med henblik på afgørelse af, om de betingelser, der er nævnt i disse artikler i direktivet, er opfyldt. Domstolen har desuden fastslået, at den omstændighed, at medlemsstaterne tilføjer andre indrejsebetingelser, ville svare til en skærpelse af disse betingelser, hvilket ville stride mod det formål, som direktiv 2004/114 forfølger.

- 19 Eftersom de subsistensbetingelser, der finder anvendelse på studerende og er indeholdt i direktiv 2004/114, svarer til de tilsvarende betingelser i artikel 7, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/801, navnlig med hensyn til udførelse af volontørarbejde, er den nævnte dom fra Domstolen efter Fővárosi Törvényszéks (retten i første instans i Budapest) opfattelse også relevant i den foreliggende sag.
- 20 Dermed opstår der tvivl om, hvorvidt den skønsmargen, som de nationale myndigheder er tillagt, når de undersøger midlerne til underhold, alene omfatter de i artikel 7, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/801 omhandlede betingelser, eller om disse myndigheder også har beføjelse til at fastsætte yderligere kriterier med henblik på at fastslå, om disse betingelser er opfyldt. Kan det med andre ord kræves, at sagsøgeren afgiver en erklæring, der stemmer overens med erklæringen fra den person, der yder støtte til sagsøgeren, om det retlige grundlag for, hvordan sagsøgeren erhverver midlerne til sit underhold, samt at sagsøgeren fremlægger dokumentation for sin ret til definitivt at råde over disse midler uden begrænsninger?
- 21 Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) har forelagt det andet præjudicielle spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen fastslår, at medlemsstaternes skønsmargen omfatter indførelsen af yderligere betingelser som nævnt ovenfor. I denne henseende ønsker Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) oplyst, om den omstændighed, at disse yderligere betingelser ikke er fastlagt i lovgivningen, men udelukkende hidrører fra en medlemsstats øverste retsinstans' retspraksis, hvis afgørelser er bindende for lavere retsinstanser, har betydning.
- 22 Fővárosi Törvényszéks (retten i første instans i Budapest) tredje præjudicielle spørgsmål vedrører kravet om en retfærdig rettergang og de proceduremæssige garantier. Kúria (øverste domstol) har nærmere bestemt indført de omhandlede yderligere betingelser, idet denne domstol alene har taget hensyn til de tilgængelige bevismidler henset til kriterier, som denne domstol selv har fastlagt, uden at anmode sagsøgeren om yderligere oplysninger eller give den pågældende mulighed for at fremlægge dokumentation i denne forbindelse. I denne henseende ønsker Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) oplyst, om den omstændighed, at Kúria (øverste domstol) bestemmer, at de pågældende yderligere betingelser skal undersøges, selv om sagsøgeren under den administrative procedure ikke blev oplyst om disse betingelser og heller ikke er blevet anmodet om at afgive erklæringer eller fremlægge dokumentation i denne forbindelse, er i overensstemmelse med kravene til en retfærdig rettergang.