

Mål C-488/21

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

10 augusti 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Court of Appeal (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 juli 2021

Sökande/motpart:

GV

Motparter/klagande:

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Irland

Attorney General

COURT OF APPEAL

[utelämnas]

AVSEENDE IRLANDS FÖRFATTNING

AVSEENDE 2003 ÅRS LAG OM

**DEN EUROPEISKA KONVENTIONEN OM SKYDD FÖR DE
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH DE GRUNDLÄGGANDE
FRIHETERNA**

MELLAN

GV

KLAGANDE

OCH

**CHIEF APPEALS OFFICER, SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE,
MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL
PROTECTION, IRLAND OCH ATTORNEY GENERAL**

MOTPARTER

BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

ARTIKEL 267 FEUF

[utelämnas]

Court of Appeal of Ireland [utelämnas] hänskjuter härmed de frågor som anges nedan till Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) för ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

FRÅGOR SOM HAR HÄNSKJUTITS FÖR FÖRHANDSAVGÖRANDE

- 1 Court of Appeal hänskjuter härmed följande frågor till EU-domstolen:
 - i) Är den härledda uppehållsrätten för en släkting i rakt uppstigande led till en förvärvsarbetande unionsmedborgare enligt artikel 7.2 i direktiv 2004/38/EG underkastad villkoret att den släktingen fortfarande är beroende av arbetstagaren för sin försörjning?
 - ii) Utgör direktiv 2004/38/EG hinder för att en mottagande medlemsstat begränsar rätten till socialt bistånd för en förvärvsarbetande 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?
 - iii) Utgör direktiv 2004/38/EG hinder för att en mottagande medlemsstat begränsar rätten till socialt bistånd för en förvärvsarbetande 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?

Uppehållsrätten enligt direktiv 2004/38/EG

- 2 I direktiv 2004/38/EG fastställs villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig. Uppehållsrätten i direktiv 2004/38/EG är förenad med vissa villkor som måste vara uppfyllda.
- 3 I artikel 3 i direktivet fastställs ”*förmånstagarna*”, som innefattar unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en medlemsstat och deras familjemedlemmar. I artikel 2.2 definieras en ”*familjemedlem*” som följande:
 - 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) Underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.
- 4 Klaganden i målet vid den nationella domstolen (motpart i målet om överklagande), GV, är en familjemedlem i den mening som avses i artikel 2.2 d, det vill säga omfattas av definitionen av en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led.
- 5 I kapitel III i direktivet fastställs omfattningen av den uppehållsrätt som får utövas av dem som uppfyller villkoren i direktivet. Enligt artikel 6 ska uppehållsrätt beviljas i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.
- 6 I artikel 7 föreskrivs en uppehållsrätt under längre tid än tre månader, vilken kan åberopas i fall där unionsmedborgaren
 - 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 försäkrans 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.

7 I artikel 14 i direktiv 2004/38/EG föreskrivs bibehållen uppehållsrätt:

1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.
2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

8 Tillgången till medlemsstaternas sociala trygghetssystem regleras inte direkt i direktiv 2004/38/EG. Medlemsstaterna får begränsa tillgången till deras sociala trygghetssystem och göra så att personer som saknar uppehållsrätt inte kan få tillgång till dessa. I skäl 10 anges följande:

(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

9 I skäl 21 anges dessutom följande:

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetsökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagar

eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.

10 I artikel 24 i direktivet, som också relevant i detta avseende, föreskrivs 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 uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd, ska 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.

The European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015

11 De skyldigheter som följer av direktiv 2004/38/EG har införlivats med irländsk rätt genom 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).

12 I article 3.5 b i 2015 års förordning definieras en ”berättigad familjemedlem” på följande sätt:

- i) Unionsmedborgarens make eller maka eller registrerade partner.
- ii) En släkting till unionsmedborgaren i rakt nedstigande led eller unionsmedborgarens make eller maka eller registrerade partner som är –

I) under 21 år, eller

II) beroende av unionsmedborgaren eller dennes make eller maka eller registrerade partner för sin försörjning.

- iii) En underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led till unionsmedborgaren eller dennes make eller maka eller registrerade partner.

13 Rätten att uppehålla sig i Irland fastställs i article 6 i 2015 års förordning, där följande föreskrivs i article 6.3 a:

3 a) En unionsmedborgare som omfattas av regulation 3.1 a) får uppehålla sig i landet under längre tid än tre månader om han eller hon

- i) är anställd eller egenföretagare i landet,
- ii) har tillräckliga tillgångar för att han eller hon själv och hans eller hennes familjemedlemmar inte ska bli en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem och har en heltäckande sjukförsäkring avseende sig själv och hans eller hennes familjemedlemmar,
- iii) är inskriven vid en utbildningsinrättning som är erkänd eller finansierad av staten med huvudsyftet att bedriva studier där, har en heltäckande sjukförsäkring avseende sig själv och hans eller hennes familjemedlemmar och, genom ett intyg eller annat, kan styrka för ministern att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att han eller hon själv och hans eller hennes familjemedlemmar inte ska bli en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem,
eller
- iv) med förbehåll för paragraph 4, är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller ett eller flera av de villkor som avses i clause i), ii) eller iii).

14 Article 11.1 i 2015 års förordning innehåller bestämmelser om bibehållen uppehållsrätt i Irland. Där anges följande:

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

KORTFATTAD REDOGÖRELSE FÖR DE FAKTISKA OMSTÄNDIGHETERNA

- 15 Bakgrunden till den tvist som har gett upphov till de hänskjutna frågorna är som följer: GV är rumänsk medborgare och mor till AC, en rumänsk medborgare som är bosatt och arbetar i Irland. AC har även irländskt medborgarskap.
- 16 GV har varit bosatt i Irland vid olika tillfällen, bland annat mellan 2009 och 2011, varpå hon återvände till Rumänien. Det framgår av hennes ansökan om invaliditetsersättning att hon flyttade mellan Irland, Rumänien och Spanien under perioden 2011–2016. Minister for Employment Affairs and Social Protection (ministern för sysselsättning och socialt skydd) (nedan kallad ministern) anser att de uppgifter som GV har lämnat med avseende på denna period stundtals har gått isär.
- 17 GV har angett i sin edsvurna utsaga att hon och hennes make har varit skilda i 15 år och att hon under denna period har varit ekonomiskt beroende av sin dotter som har gjort penningöverföringar till henne på regelbunden basis. GV har till stöd för detta påstående åberopat bevis på överföringar som har gjorts via Western Union under 2007, 2008, 2011 och 2016.
- 18 GV återvände till Irland år 2017 och har bott där sedan dess. GV har, i en edsvuren utsaga inom ramen för detta förfarande, angett att hon drabbades av degenerativa förändringar i sin artrit under 2017. Den 28 september 2017, det vill säga kort efter att hon hade återvänt till Irland, ansökte GV om invaliditetsersättning inom ramen för Social Welfare Consolidation Act 2005, i dess ändrade lydelse (2005 års konsoliderade lag om social trygghet, nedan kallad 2005 års lag). GV har gjort gällande att hon är lagligen bosatt i Irland i egenskap av en underhållsberättigad förälder till en förvärvsarbetande EU-medborgare. Ministern anser att GV är bosatt i Irland i egenskap av en underhållsberättigad familjemedlem i uppstigande led till en förvärvsarbetande EU-medborgare och att vistelsen är laglig förutsatt att hon fortsätter att uppfylla villkoren för vistelsen.
- 19 I november 2017 tilldelades GV ett socialförsäkringsnummer av ministern. Ett socialförsäkringsnummer är ett unikt referensnummer som ges till personer som är bosatta i Irland, med hjälp av vilket sociala förmåner kan erhållas.
- 20 Ansökan om invaliditetsersättning fick först avslag genom ett beslut av den 27 februari 2018. Detta beslut överklagades, varpå överklagandet avslogs den 12 februari 2019. Vid vart och ett av dessa tillfällen slogs det fast att GV inte hade uppehållsrätt i Irland. Beslutet angående överklagandet blev föremål för omprövning, till följd av en ansökan som ingavs av Crosscare, en icke-statlig organisation, å GV:s vägnar. Genom beslut av den 2 juli 2019 konstaterades det att GV hade uppehållsrätt, men inte rätt till socialt bistånd.
- 21 Därefter ingavs en ansökan till Chief Appeals Officer (ordföranden för överklagandenämnden för social trygghet) om omprövning av överklagandenämndens beslut. Omprövningen ledde fram till ett beslut som

utfärdades den 23 juli 2019, där det konstaterades att GV inte hade rätt till invaliditetsersättning. Chief Appeals Officer påpekade att överklagandenämnden fann ”det utrett att [GV] var en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led till en unionsmedborgare som är arbetstagare i Irland”. Det påpekades även att överklagandenämnden var fann det utrett att GV hade ”visat att beroendeförhållandet existerade innan [GV] anslöt sig till sin dotter i Irland”. Chief Appeals Officer konstaterade följande med avseende på GV:s uppehållsrätt:

”Upphållsrätten är emellertid inte ovillkorlig, i överensstämmelse med direktiv 2004/38/EG och 2015 års förordning (S.I. nr 548/2015) som utgör en ytterligare förstärkning av direktivet. I direktivet och förordningen görs en åtskillnad mellan förvärvsarbete och icke-förvärvsarbete personer.

I artikel 11 i S.I. nr 548/2015, som handlar om bibehållen uppehållsrätt, föreskrivs följande:

En person som uppehåller sig i landet i enlighet med regulation 6, 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.

[GV] uppehåller sig visserligen i landet i enlighet med artikel 6, men uppehållsrätten är inte ovillkorlig och hon får fortsätta att uppehålla sig här så länge som hon uppfyller de aktuella bestämmelserna i article 6 och inte blir en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem.

Jag anser därför inte att överklagandenämnden har gjort någon felaktig rättstillämpning i fråga om de skäl som Hetherington har åberopat å [GV:s] vägnar och måste under dessa omständigheter avstå från att ompröva överklagandenämndens beslut.”

Med hänvisningen till ”article 6” i avsnittet ovan avses regulation 6 i 2015 års förordning och inte till artikel 6 i direktivet. Regulation 6.3 a) motsvarar artikel 7.1 i direktivet och införlivar denna med irländsk rätt.

INVALIDITETSERSÄTTNING – RELEVANT LAGSTIFTNING

- 22 Invaliditetsersättning slås fast i part 3 chapter 10 i 2005 års lag och utbetalas till en person som uppfyller de kriterier som fastställs i section 210 i 2005 års lag, nämligen följande:
- a) Personen är minst 16 år gammal men har inte nått pensionsålder.
 - b) Personen är, på grund av en specifik funktionsnedsättning, kraftigt begränsad att utföra ett sådant slags arbete som, om personen inte hade haft denna funktionsnedsättning, skulle vara

lämpligt för personens ålder, erfarenhet och kvalifikationer, oberoende av om huruvida personen deltar i utbildning för personer med funktionsnedsättning enligt section 68 i Health Act, 1970 (nedan kallad 1970 års lag om hälsa).

- c) Personens tillgångar per vecka, med förbehåll för subsection 2, överstiger inte den invaliditetsersättning (inbegripet eventuella höjningar av denna) som skulle utbetalas till personen enligt chapter 10 om han eller hon inte hade några tillgångar.

- 23 Invaliditetsersättning är ett socialbidrag som utbetalas utan att en person behöver ha betalat sociala avgifter. Det är en ersättning som finansieras med allmänna skattemedel och som, för nationella ändamål, klassificeras som ett bidrag.¹ Invaliditetsersättning klassificeras som en särskild icke avgiftsfinansierad kontant förmån i förordning (EG) nr 883/2004. Den finns förtecknad i bilaga X till förordning (EG) nr 883/2004. Syftet med ersättningen är att skydda mot fattigdom (se Petecel mot The Minister for Social Protection [2020] IESC 41, punkt 29). Irländska staten utbetalade totalt 1,6 miljarder euro i invaliditetsersättning under 2018.
- 24 För att ha rätt till invaliditetsersättning måste en person uppfylla vissa behörighetskriterier, bland annat medicinska kriterier, och genomgå en inkomstprövning. Enligt de medicinska kriterierna måste personen, på grund av en specifik funktionsnedsättning, vara kraftigt begränsad att utföra ett slags arbete som, om personen inte hade denna funktionsnedsättning, skulle vara lämpligt för den personens ålder, erfarenhet och kvalifikationer, oberoende av om huruvida personen deltar i utbildning för personer med funktionsnedsättning enligt section 68 i 1970 års lag om hälsa. Vid inkomstprövningen görs en beräkning av samtliga tillgångar i enlighet med bestämmelserna i schedule 3 till 2005 års lag. Bland annat beräknas all den inkomst och allt det kapital som en person har till sitt förfogande. Inkomstberäkningen omfattar all inkomst som en person får från en familjemedlem. Invaliditetsersättning är ett stöd som utbetalas till personer så länge som de fortsätter att uppfylla behörighetskriterierna.
- 25 Enligt section 210.9 i 2005 års lag får invaliditetsersättning inte utbetalas till en person, såvida personen inte har stadigvarande bosättning i landet. Stadigvarande bosättning definieras i section 246.1 i 2005 års lag. Enligt section 246.5 i 2005 års lag har en person inte stadigvarande bosättning i landet (enligt lagen) om han eller inte har uppehållsrätt i Irland. Det beslut som GV har överklagat grundade sig på huruvida hon hade uppehållsrätt i Irland och huruvida hon, genom att förlora sin

¹ Det irländska välfärdssystemet innefattar allmänna bidrag (till exempel barnbidrag), förmåner (som är kopplade till betalning av lönerelaterade socialförsäkringsavgifter [PRSI] och som finansieras via socialförsäkringsfonden) och bidrag (som inte är kopplade till betalning av eventuella lönerelaterade socialförsäkringsavgifter och som finansieras med allmänna skattemedel).

status som underhållsberättigad, skulle bli en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem.

KORTFATTAD REDOGÖRELSE FÖR FÖRFARANDET I DET NATIONELLA MÅLET

- 26 Genom High Courts beslut av den 21 oktober 2019 fick GV tillstånd att begära rättsprövning av det beslut som Chief Appeals Officer utfärdade den 23 juli 2019. Saken prövades av domare Simons, som avkunnade sin dom den 29 maj 2020. High Court upphävde beslutet från Chief Appeals Officer. High Court konstaterade dessutom att ordalydelsen ”... och inte blir en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem” i regulation 11.1 i 2015 års förordning (S.I. 548/2015) strider mot rådets direktiv 2004/38/EG i den mån som den är tillämplig på personer som utövar en uppehållsrätt enligt article 6.3 a) (iv) i 2015 års förordning i fall där den personen är en familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i artikel 6.3 a) (i) i 2015 års förordning.
- 27 Sammanfattningsvis slog High Court fast att GV omfattades av definitionen av begreppet familjemedlem enligt artikel 2.2 d i direktivet och att hon uppfyllde det krav på underhållsberättigande som föreskrivs i artikel 2.2 d. Domaren vid High Court ansåg nämligen att så snart ett beroendeförhållande har konstaterats föreligga (från familjemedlemmens sida till den berörda unionsmedborgaren) i ursprungslandet vid den tidpunkt då familjemedlemmen ansöker om att få ansluta sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, finns det inget krav på att familjemedlemmen måste vara i fortsatt beroendeställning gentemot unionsmedborgaren för att få uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. Domaren konstaterade således att GV hade uppehållsrätt i landet och det inte fanns något krav ”i artikel 7.1 a eller 7.1 b på självförsörjning i fråga om en arbetstagare och en underhållsberättigad familjemedlem”. Han konstaterade att Chief Appeals Officer hade gjort fel och ansåg följande (i punkterna 85 och 86):

”85. Både det resonemang som Chief Appeals Officer har anfört och de bestämmelser i regulation 11 som hon har hänvisat till strider mot kraven i medborgarskapsdirektivet. Unionslagstiftaren har slagit fast att det inte utgör någon orimlig belastning för en medlemsstat att ge underhållsberättigade familjemedlemmar till en migrerande arbetstagare rätt till likabehandling med avseende på socialt bistånd. Kravet på självförsörjning omfattar inte underhållsberättigade familjemedlemmar till en migrerande arbetstagare vilka lagligen uppehåller sig i landet under längre tid än tre månader.

86. Det är visserligen förenligt med EU-rätten att införa ett krav på självförsörjning med avseende på andra kategorier av EU-medborgare i enlighet med artikel 7.1 b och 7.1 c i medborgarskapsdirektivet, men regulation 11 i den nationella lagstiftningen går för långt och är ogiltig i den mån som den syftar till att utöka detta krav till att omfatta en *underhållsberättigad familjemedlem* till en migrerande arbetstagare vilken

lagligen uppehåller sig i landet. Denna aspekt av regulation 11 får inte tillämpas, eftersom den strider mot bestämmelserna i medborgarskapsdirektivet, som har direkt effekt.”

- 28 Chief Appeals Officer och ministern överklagade beslutet till Court of Appeal, som slog fast att frågan måste hänskjutas till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF.

PARTERNAS HUVUDARGUMENT

- 29 Ministern har hävdad att ordalydelsen i artikel 11.1 i 2015 års förordning ”... och inte blir en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem” är förenlig med direktivet, eftersom den tillämpas på personer som GV, vilka kommer till landet och åberopar en härledd uppehållsrätt eftersom de är underhållsberättigade familjemedlemmar i uppstigande led till förvärvsarbetande EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet i landet. Ministern har gjort gällande att definitionen av begreppet familjemedlem i artikel 2.2 d i direktiv 2004/38/EG innefattar ett krav på att familjemedlemmen är fortsatt beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning så länge som den härledda uppehållsrätten görs gällande och att den härledda uppehållsrätten går förlorad om något beroendeförhållande inte längre existerar. Ministern har hävdad att om GV skulle beviljas invaliditetsersättning skulle hennes påstådda beroendeförhållande till dottern inte längre existera och att hon därmed inte längre skulle åtnjuta någon härledd uppehållsrätt i enlighet med direktiv 2004/38/EG.
- 30 Till stöd för detta argument har ministern påpekat att syftet med direktivet är att fastställa en uppehållsrätt, förenad med vissa villkor, och att en eventuell rätt att begära socialt bistånd från en medlemsstat följer av det faktum att en uppehållsrätt kan göras gällande (se mål C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig, ECLI:EU:C:2014:2358, punkterna 68–71). Ministern har vidare hävdad att enligt EU-domstolen har medlemsstaterna rätt att begränsa tillgången till deras sociala trygghetssystem och att endast de personer som uppfyller de villkor som uppehållsrätten är baserad på ska ha rätt att begära sociala trygghetsförmåner (se mål C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig, punkterna 73–75, mål C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, mål C-308/14, kommissionen/Förenade kungariket, ECLI:EU:C:2016:436 och mål C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597).
- 31 Ministern anser att regulation 11.1 i 2015 års förordning inte innehåller något absolut hinder mot utbetalning av socialt bistånd utan att det snarare föreskrivs en bedömning av huruvida beviljandet av det aktuella biståndet skulle innebära att sökanden blir en ”orimlig belastning för statens sociala biståndssystem”, på grund av omständigheterna i det enskilda ärendet.
- 32 High Court har slagit fast att frågan huruvida ett beroendeförhållande existerar slutgiltigt avgörs vid den tidpunkten då en familjemedlem ansöker om att få ansluta sig till den förvärvsarbetande unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, det vill säga att beroendeförhållandet enbart ska bedömas ”i

ursprungslandet och vid den tidpunkt då familjemedlemmen ansöker om att få ansluta sig till den EU-medborgare som han eller hon är beroende av för sin försörjning”. Ministern har hävdats att denna slutsats inte följer av hur rätten har undersökt begreppet beroendeförhållande. Ministern har påpekat att fokus i befintliga domstolsbeslut har satts på hur ett beroendeförhållande kan fastställas (särskilt före ankomsten till landet) snarare än på de omständigheter som gör att beroendeförhållandet antingen *bryts* efter ankomsten till landet eller kan anses fortsätta att existera. Av ministerns inlagor framgår att i fall där beroendeförhållandet slutar att existera, upphör även den härledda uppehållsrätten till följd av detta beroendeförhållande. Detta framgår exempelvis av användningen av presens (”är” beroende) i artikel 2.2 i direktivet. Ministern anser att EU-rätten inte utgör några hinder för att ompröva huruvida det påstådda beroendeförhållandet, som utgör grunden för den härledda uppehållsrätten, fortsätter att existera i den mottagande medlemsstaten. Tvärtom bekräftas det i artikel 14.2 i direktivet att uppehållsrätten enligt artikel 7 i direktivet ska fortsätta så länge som familjemedlemmen fortsätter att uppfylla villkoren i direktivet.

- 33 Som svar på GV hänvisning till mål 316/85, *Lebon* (ECLI:EU:C:1987:302) har ministern påpekat att EU-domstolen i det målet slog fast, inom ramen för sin bedömning av rättigheterna i förordning 1612/68, att bedömningen av beroendeförhållandet avser en ”faktisk situation, nämligen försörjningen från arbetstagarens sida, utan att det är nödvändigt att fastställa skälen till denna försörjning” och att ”en familjemedlem kan stå i beroendeställning utan att det föreligger en rätt till underhåll” (se även mål C-1/05, *Jia*, ECLI:EU:C:2007:1, punkterna 36 och 37). I dom *Lebon* slog EU-domstolen dessutom fast att en rätt till socialt bistånd kan gå förlorad om beroendeförhållandet bryts. I mål C-218/14, *Singh* (ECLI:EU:C:2015:476) bekräftades det att familjemedlemmar bibehåller rätten att uppehålla sig inom den mottagande medlemsstatens territorium på grundval av artikel 7.2 ... endast om de uppfyller villkoren i den bestämmelsen (se punkt 57).
- 34 Ministern har vidare påpekat att EU-domstolen även slagit fast att för att anses vara beroende för sin försörjning ”måste det vara styrkt att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande” (mål C-423/12, *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 20 och mål C-1/05, *Jia*, punkt 20). Ministern har påpekat att EU-domstolen slog fast i dom *Reyes* att för att uppfylla kraven i artikel 2.2 måste beroendeförhållandet föreligga före inresa i en medlemsstat (punkt 22) och fann att ett sådant beroendeförhållande kan styrkas genom bevis på regelbundna betalningar av ett penningbelopp till den underhållsberättigade personen. Det slogs även fast att den omständigheten att en familjemedlem hade förutsättningar för att få ett arbete inte har någon betydelse vid tolkningen av begreppet beroende för sin försörjning och att en medlemsstat inte får kräva att en familjemedlem i nedstigande led ska ha försökt att få ett arbete i ursprungslandet för att anses vara beroende för sin försörjning, och att inte heller den omständigheten att en familjemedlem i nedstigande led kan få arbete i medlemsstaten inte innebär att familjemedlemmen inte är ”beroende för sin försörjning” (se punkterna 28 och 33). Ministern har emellertid påpekat att dom *Reyes* avsåg frågan om inresa i

landet, det vill säga en förhandsbedömning av beroendeförhållandet efter ankomsten till landet. Målet rörde inte frågan, som den i förevarande fall, huruvida en familjemedlem kan förlora sin ställning som beroende för sin försörjning när han eller hon uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten.

- 35 GV har gjort gällande att regulation 11.1 i den nationella genomförandeförordningen är rättsstridig och utgör ett överskridande av befogenheterna (*ultra vires*) i medborgarskapsdirektivet genom att införa villkoret ”orimlig belastning” för unionsmedborgare som arbetar i landet och deras berättigade familjemedlemmar i egenskap av underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, i fall där inget sådant villkor föreskrivs i artikel 7 i direktivet. GV:s dotter är en unionsmedborgare som har uppehållit sig och arbetat i landet i flera års tid och har därför uppehållsrätt i landet enligt artikel 7.1 a. GV, som är en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led, har således uppehållsrätt i landet enligt artikel 7.1 d. När en familjemedlem, som GV, uppehåller sig i en medlemsstat i enlighet med artikel 7.1 d i egenskap av en familjemedlem till en EU-medborgare som uppehåller sig i landet i enlighet med artikel 7.1 a, ska han eller hon inte underkastas villkoret ”*orimlig börda*”. GV har gjort gällande att de villkor som är tillämpliga på alla kategorier av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar fastställs på ett uttömmande sätt i artikel 7 och att det inte står medlemsstaterna fritt att införa ytterligare villkor än dem som föreskrivs i artikeln. Kravet på självförsörjning gäller enbart icke förvärvsarbetande medborgare och deras familjemedlemmar samt studenter och deras familjemedlemmar. Vad de sistnämnda beträffar begränsas kategorin av familjemedlemmar till en student som har uppehållsrätt genom artikel 7.4.
- 36 Domaren vid High Court påpekade dessutom följande i punkt 21 i sin dom: ”Rätten till likabehandling omfattar inte enbart EU-medborgare utan även familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i den mottagande staten.” I artikel 24.2 ges ett undantag att den mottagande medlemsstaten inte ska vara skyldig att bevilja socialt bistånd, men detta undantag gäller endast under uppehållets första tre månader (artikel 6) eller för EU-medborgare som söker arbete (artikel 14.4 b). Inget av dessa två alternativ är tillämpliga i förevarande fall.
- 37 GV har vidare hävdade att ministerns argument att GV, genom det sociala biståndet, inte längre skulle vara beroende av sin dotter för sin försörjning saknar stöd i EU-domstolens praxis om begreppet beroendeställning. EU-domstolen ansåg följande i punkt 21 i dom Reyes:
- ”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).”
- 38 I punkt 22 i dom Reyes ansåg EU-domstolen dessutom att ”[b]ehovet 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” och att detta villkor är uppfyllt när ”en unionsmedborgare ... 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” (punkt 24).

39 I dom Reyes behandlade EU-domstolen även frågan om huruvida en familjemedlem kan förlora sin beroendeställning så snart han eller hon uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten (i det fallet genom att familjemedlemmen avser att börja arbeta) och ansåg i punkt 33 att ”[a]rtikel 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”.

40 Domaren vid High Court ansåg dessutom följande i punkterna 51 och 52 i förevarande fall:

”51. Samma logik gäller när familjemedlemmen *i efterhand* förlorar sin beroendeställning genom att beviljas socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten. Förutsatt att rekvisitet beroendeställning har konstaterats föreligga i ursprungsstaten vid den tidpunkt då ansökan inges om härledd uppehållsrätt påverkas inte vistelsestatusen genom att socialt bistånd beviljas efter detta.

52. Den motsatta tolkning som motparterna har gjort gällande strider inte bara mot den rättspraxis som behandlas ovan utan skulle även strida mot artikel 24 i medborgarskapsdirektivet ...”

41 GV har med all respekt invänt mot ministerns argument att EU-domstolens avgöranden i mål som Lebon, Jia och Reyes framför allt handlar om hur ett beroendeförhållande kan konstateras föreligga för att fastställa en ursprunglig uppehållsrätt snarare än omständigheterna till att beroendeförhållandet antingen bryts eller kan anses fortsätta att existera. Det var just denna fråga som EU-domstolen prövade i dom Lebon och dom Reyes. EU-domstolen ansåg följande i punkt 20 i dom Lebon:

”[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.”

GV har vidare gjort gällande att det finns en betydande ologiskhet i ministerns synsätt att den centrala frågan är omständigheterna till att beroendeförhållandet antingen bryts eller kan anses fortsätta att existera. Om det är så som motparten har hävdats att i enlighet med Reyes och den praxis som anges där är kravet på styrkt status som berättigad familjemedlem inriktat på att fastställa beroendeförhållandet i ursprungslandet, är ministerns uppfattning att det även måste påvisas ett fortsatt beroendeförhållande i den mottagande medlemsstaten fullkomligt felaktig.

- 42 Avslutningsvis har det hävdats å GV:s vägnar att ministerns synsätt strider mot rätten till likabehandling i artikel 24 i medborgarskapsdirektivet där endast tre undantag ges, varav inga är tillämpliga i detta mål. Detta har bekräftats av EU-domstolen i de förenade målen C-22/08 och C-23/08, Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344), mål C-75/11, kommissionen/Österrike (ECLI:EU:C:2012:605) och mål C-333/13, Dano. Såsom EU-domstolen bekräftade i mål C-46/12, L.N. (ECLI:EU:C:2013:97) ska artikel 24.2, såsom undantag från principen om likabehandling, vilken föreskrivs i artikel 18 FEUF, och för vilken artikel 24.1 i direktiv 2004/38 endast utgör ett konkret uttryck, tolkas strikt och i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget, inklusive bestämmelserna om unionsmedborgarskap och arbetskraftens fria rörlighet. I EU-domstolens avgörande i Brey påpekas det visserligen att medlemsstaterna har ett ”utrymme för skönsässig bedömning” men även att detta inte får användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte.

KORTFATTAD REDOGÖRELSE FÖR SKÄLEN TILL ATT FÖRHANDESAVGÖRANDE BEGÄRS

- 43 De rättsliga avgöranden som parterna har åberopat vidrör de hänskjutna frågorna, men handlar inte just om de frågor som väcks genom denna begäran om förhandsavgörande. Vidare är det felaktigt att hävda att de frågor som har uppkommit i samband med detta förfarande är klara (*acte claire*). Lebonfallet, som GV har hänvisat till, är från 1987 och rör direktiv 1612/68. De uppkomna frågorna är av systematisk betydelse både när det gäller hela den uppehållsrätt som unionsmedborgares underhållsberättigade familjemedlemmar har enligt direktiv 2004/38/EG och när det gäller de krav som sådana familjemedlemmar måste uppfylla för att få tillgång till de mottagande medlemsstaternas sociala biståndssystem. De uppkomna frågorna rör tolkningen av direktiv 2004/38/EG och EU-domstolens befintliga praxis, och Court of Appeal anser att ett beslut

avseende de frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande är nödvändigt för att den ska kunna döma i saken.

[utelämnas]

ARBETSDOKUMENT