Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 4. september 2025 [1]

Sag C-147/24 [Safi] [i]

V

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – statisk mindreårig unionsborger, som forsørges af en forælder, der er tredjelandsstatsborger – afledt opholdsret for forælderen – forælder med opholdsret i en anden medlemsstat end den, hvor den mindreårige har statsborgerskab og bopæl – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – direktiv 2008/115/EF – artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til privat- og familieliv – chartrets artikel 24, stk. 2 og 3 – barnets tarv«

I. Indledning

1. Hvornår kan en unionsborger påberåbe sig udtrykket »civis europæus sum« over for sin egen medlemsstat [2]?

2. Denne sag vedrører en mindreårig med nederlandsk statsborgerskab, som aldrig har udøvet sin EU-baserede ret til fri bevægelighed til at forlade sin medlemsstat, og som af de nederlandske myndigheder kan blive tvunget til at forlade denne medlemsstat og flytte til Spanien.

3. De kompetente nederlandske myndigheder afviste at tildele denne mindreåriges mor, som er tredjelandsstatsborger, en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF på grundlag af den pågældende tredjelandsforælders opholdsret i Spanien. Myndighederne var således af den opfattelse, at artikel 20 TEUF ikke fandt anvendelse, fordi afslaget på at tildele opholdsret ikke ville medføre, at den pågældende unionsborger (tredjelandsstatsborgerens barn) ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, men blot Nederlandene.

4. Tildeler artikel 20 TEUF en afledt opholdsret under sådanne omstændigheder?

[1] – Originalsprog: engelsk.

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

[2] – Jeg har lånt udtrykket fra generaladvokat Jacobs, som anvendte det i en anden sammenhæng i sit forslag til afgørelse Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, punkt 46) inden indførelsen af unionsborgerskab ved Maastrichttraktaten. Generaladvokat Jacobs brugte dette udtryk til at argumentere for, at en person, der flytter til en anden medlemsstat som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, skal kunne påberåbe sig de menneskerettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden.

5. For at besvare dette spørgsmål skal Domstolen tage praksis efter afsigelse af Ruiz Zambrano-dommen op til fornyet overvejelse [3].

II. Baggrunden, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

6. V er tredjelandsstatsborger og bor i Nederlandene sammen med sit mindreårige barn, der er nederlandsk statsborger, og sin ægtefælle, der har dobbelt statsborgerskab (nederlandsk statsborgerskab og tredjelandsstatsborgerskab).

7. Barnet er født i Nederlandene og har aldrig forladt denne medlemsstats område. Han er således en statisk unionsborger. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at barnet har tale- og sprogvanskeligheder, for hvilke han modtager specialundervisning, og at han benytter sig af organiseret transport til og fra en institution, som tilbyder specialundervisning.

8. V's ægtefælle har en sygdom og modtager sociale ydelser.

9. V har opholdt sig i Nederlandene siden 2014 uden gyldig opholdstilladelse og har aldrig været i kontakt med retsvæsenet.

10. Den 13. november 2020 indgav V en ansøgning om et EU/EØS-dokument, som attesterer hendes afledte opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF.

11. Den 11. november 2021 afslog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) V's ansøgning. Statssekretæren fandt, at hun ikke var berettiget til en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, eftersom hendes mindreårige barn, over for hvilket der består forsørgerpligt, ikke ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, men i stedet kunne slutte sig til hende i Spanien, hvor hun har opholdsret.

12. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at V, der boede i Spanien mellem 1999 og 2014, stadig har en gyldig opholdstilladelse i denne medlemsstat.

13. Efter at have afvist hendes anmodning, som var baseret på artikel 20 TEUF, undersøgte statssekretæren ex officio hendes ret i henhold til artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), som beskytter privat- og familieliv. Statssekretæren fandt, at hun heller ikke havde opholdsret i henhold til denne bestemmelse. Selv om statssekretæren fastslog, at der bestod et privat- og familieliv i Nederlandene, konkluderede den, at Nederlandenes interesser på indvandringsområdet vejede tungere end sagsøgerens og hendes families personlige interesser.

14. Dette afslag på at anerkende V's opholdsret i Nederlandene betød, at hun opholdt sig ulovligt på denne medlemsstats område. På grundlag af direktiv 2008/115/EF [4] pålagde statssekretæren derfor V straks at vende tilbage til Spanien [5]. Hvis dette påbud ikke blev efterkommet, ville der blive truffet en afgørelse om tilbagesendelse af V.

[3] – Dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, herefter »Ruiz Zambrano-dommen«, EU:C:2011:124).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

[5] – Selv om forelæggelsesafgørelsen ikke redegør for denne afgørelse, er den højst sandsynligt blevet truffet i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115.

15. V indgav en klage over denne afgørelse, som statssekretæren den 20. juni 2022 afviste som åbenbart ugrundet.

16. Samme dag indgav V en klage over denne afvisning ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene), som er den forelæggende ret.

17. Denne ret er i tvivl om, hvorvidt den omstændighed, at V har opholdsret i en anden medlemsstat (Spanien), er tilstrækkelig til at nægte hende en afledt opholdsret, på trods af at der består et afhængighedsforhold mellem hende og hendes mindreårige barn [6]. Selv om en flytning til Spanien ikke vil medføre, at hun og hendes mindreårige barn er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, vil barnet ikke desto mindre være forpligtet til at forlade Nederlandene, hvilket reelt vil tvinge ham til at udøve sin ret til fri bevægelighed. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, hvornår der skal tages hensyn til barnets tarv og retten til familieliv i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om afledt opholdsret.

18. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om forpligtelsen i henhold til artikel 5, litra a) og b), i direktiv 2008/115 til at tage hensyn til barnets tarv og retten til familieliv finder tilsvarende anvendelse, når en tredjelandsstatsborger pålægges straks at begive sig til en anden medlemsstat i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 2, sammenlignet med en afgørelse om tilbagesendelse i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1 [7].

19. I lyset af disse overvejelser har den forelæggende ret i en summarisk procedure udsat retsvirkningerne af den omtvistede afgørelse, indtil den er klar til at træffe afgørelse om klagens realitet.

20. Under disse omstændigheder har rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) besluttet at udsætte hovedsagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 20 TEUF fortolkes således, at det ikke er udelukket, at en forælder fra et tredjeland skal indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældendes mindreårige barn er statsborger og opholder sig uden at have gjort brug af sine borgerskabsrettigheder, mens denne forælder fra et tredjeland har opholdsret i en anden medlemsstat?

Såfremt det ikke er udelukket, at en forælder fra et tredjeland skal indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældendes mindreårige barn er statsborger og opholder sig uden at have gjort brug af sine borgerskabsrettigheder, mens denne forælder fra et tredjeland har opholdsret i en anden medlemsstat:

2) Følger der af artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 5, litra a) og b), i direktiv 2008/115 og artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, i tilfælde af et afhængighedsforhold, som begrunder indrømmelse af en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, en forpligtelse for den besluttende myndighed til at forvisse sig om, at udøvelsen af retten til at bevæge og opholde sig frit er i overensstemmelse med barnets tarv, og at familielivet fortsat kan udøves, før

[6] – Selv om der åbenlyst består et afhængighedsforhold mellem V og hendes ægtefælle, synes ansøgningen om opholdstilladelse alene at være indgivet på grundlag af forholdet mellem V og hendes mindreårige barn.

[7] – Det fremgår af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, at »[m]edlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5«. Nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, har følgende ordlyd: »Tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandsstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandsstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.«

myndigheden pålægger forælderen med tredjelandsstatsborgerskab straks at begive sig til den medlemsstat, hvor den pågældende har sin opholdstilladelse eller en anden opholdsret, og bør der tages hensyn til disse faktorer ved bedømmelsen af ansøgningen om en afledt opholdsret?«

21. Der blev afholdt retsmøde den 25. marts 2025, hvor V, den nederlandske regering og den danske regering samt Europa-Kommissionen redegjorde for deres argumenter.

III. Bedømmelse

22. Artikel 20 TEUF indrømmer en tredjelandsstatsborger en afledt opholdsret, når det er nødvendigt for at beskytte medlemsstaternes statsborgeres borgerskabsrettigheder [8].

23. I den foreliggende sag fandt de kompetente nederlandske myndigheder, at det ikke var nødvendigt at indrømme en afledt opholdsret, for at V kunne beskytte sit mindreårige barns unionsborgerskabsrettigheder. Den primære begrundelse for denne afgørelse var, at V havde opholdsret i Spanien. Det betød, at selv om hendes mindreårige barn også ville skulle forlade Nederlandene på grund af sin afhængighed af V [9], ville han ikke være tvunget til at forlade Unionens område som helhed. Den besluttende myndighed fandt, at familien kunne bosætte sig i Spanien, hvorfor artikel 20 TEUF ikke fandt anvendelse.

24. Efter at have fastslået, at V ikke havde opholdsret i Nederlandene, hverken i henhold til EU-retten eller af andre grunde, pålagde den kompetente myndighed hende straks at flytte til Spanien. Denne afgørelse var baseret på artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115.

25. Under disse omstændigheder ønsker den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om en forælder med tredjelandsstatsborgerskab alene kan påberåbe sig artikel 20 TEUF med henblik på indrømmelse af en afledt opholdsret, når en forsørgelsesberettiget statisk mindreårig unionsborger ellers ville blive tvunget til at forlade Unionens område som helhed, eller om der er andre situationer, hvor artikel 20 TEUF finder anvendelse.

26. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF fastsætter en forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder til at vurdere, om det er i overensstemmelse med barnets tarv at pålægge en forælder med tredjelandsstatsborgerskab at begive sig til en anden medlemsstat, og om de pågældende personers privat- og familieliv fortsat kan udøves i denne anden medlemsstat, inden der træffes en sådan afgørelse. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om der bør tages hensyn til disse grundlæggende rettigheder ved afgørelsen af, om en forælder med tredjelandsstatsborgerskab skal indrømmes en afledt opholdsret.

27. Selv om svarene på disse to spørgsmål er tæt forbundne, vil jeg ikke desto mindre behandle dem hver for sig, idet besvarelsen af det andet spørgsmål kun er relevant, hvis det første spørgsmål besvares bekræftende.

[8] – Jf. f.eks. præmis 23 i dom af 22.6.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailandsk mor til et mindreårigt nederlandsk barn) (C-459/20, herefter »dommen i sagen X (Thailandsk mor)«, EU:C:2023:499): »EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandsstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandsstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder.«

[9] – Det fremgår implicit af den nationale myndigheds begrundelse, at omfanget af barnets afhængighed af V er af en sådan grad, at barnet, hvis V ville skulle forlade Nederlandene, ligeledes ville være nødsaget til at forlade Nederlandene.

28. Jeg vil foreslå Domstolen, at den ved besvarelsen af det første spørgsmål fortolker artikel 20 TEUF således, at den finder anvendelse, uanset om en mindreårig unionsborger og dennes forælder, som er tredjelandsstatsborger, kan begive sig til en anden medlemsstat, hvor den pågældende forælder har opholdsret.

29. I denne henseende vil jeg argumentere for, at kerneindholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, og som er beskyttet ved artikel 20 TEUF, omfatter retten *til ikke at flytte* (A.2). Eftersom denne fortolkning er baseret på Domstolens begrundelse i Ruiz Zambrano-dommen og den efterfølgende praksis, vil jeg indlede min bedømmelse med at genbehandle denne dom og den retsstilling, der er opstået i kølvandet heraf (A.1). Hvis Domstolen ikke accepterer mit forslag til besvarelse under A.2, vil jeg tilbyde en alternativ bedømmelse, hvor jeg foreslår, at den kompetente besluttende myndighed bør efterprøve, om flytningen af en hel familie til en anden medlemsstat faktisk er mulig i henhold til EU-retten (A.3).

30. I min besvarelse af den forelæggende rets andet spørgsmål vil jeg uddybe den af Ruiz Zambrano-dommen afledte retspraksis og påvise, at denne retspraksis kræver, at de kompetente myndigheder tager hensyn til barnets tarv og retten til familieliv i deres bedømmelse af, hvorvidt afhængighedsgraden mellem en unionsborger og en tredjelandsstatsborger er af en sådan karakter, at unionsborgeren vil være nødsaget til at ledsage sin forælder med tredjelandsstatsborgerskab, når denne forælder tvinges til at forlade den medlemsstat, hvor den forsørgelsesberettigede mindreårige unionsborger er statsborger. Hvis den besluttende myndighed finder, at afhængigheden er af en sådan grad, at artikel 20 TEUF finder anvendelse, skal den indrømme en afledt opholdsret med henblik på at beskytte den forsørgelsesberettigede unionsborgers ret til ikke at flytte, selv om det er til en anden medlemsstat (B).

31. Jeg vil derefter anvende den foreslåede begrundelse på omstændighederne i den foreliggende sag (C).

A. Det første spørgsmål

32. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der kun kan opstå en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, hvis unionsborgeren ellers ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.

33. Grundlaget for dette spørgsmål er et resultat af den standardformel, som er blevet udviklet i den retspraksis, der fulgte efter Ruiz Zambrano-dommen. Ordlyden af denne formel er som følger: »[D]er findes […] også meget særlige situationer, hvor – uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandsstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og den pågældende unionsborger ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed – en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, undtagelsesvis ikke kan nægtes en opholdsret, idet den effektive virkning af det unionsborgerskab, som tilkommer ham, ellers ville blive bragt i fare, såfremt denne unionsborger som følge af en sådan afvisning reelt er nødsaget til at forlade Unionens område i sin helhed, idet han således fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i

de rettigheder, som er tillagt ved denne status«[10].

34. Ved første gennemgang kan denne ordlyd synes at støtte de nederlandske myndigheders synspunkt om, at artikel 20 TEUF kun tildeler en afledt opholdsret til en tredjelandsstatsborger, når en mindreårig unionsborger ellers ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.

35. En mere omhyggelig gennemgang af denne retspraksis viser dog, at Domstolen ikke har haft til hensigt at antyde, at det at være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed er den eneste situation, hvor artikel 20 TEUF kan finde anvendelse med henblik på at tildele en afledt opholdsret til en tredjelandsstatsborger, der er forælder til en unionsborger. Jeg vil argumentere for, at ud over at beskytte *unionsborgernes ret til at opholde sig i Unionen*, som det var tilfældet i ovennævnte retspraksis, beskytter artikel 20 TEUF også *unionsborgernes ret til ikke at flytte*. Sidstnævnte ret er omfattet af retten til »at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«, som er tildelt unionsborgere ved artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF, og som jeg vil henvise til som »retten til at færdes og opholde sig frit«.

1. Ruiz Zambrano-dommen og den retsstilling, der er opstået i kølvandet heraf

36. De faktiske omstændigheder i Ruiz Zambrano-dommen er velkendte. En colombiansk far til to belgiske børn, som aldrig havde forladt denne medlemsstat, påberåbte sig sine børns unionsborgerskab med henvisning til artikel 20 TEUF til støtte for sin anmodning om en afledt opholdsret og en arbejdstilladelse i Belgien[11]. Der var i den sag, for at bruge ordlyden i lovgivningen om det indre marked, tale om et nationalt anliggende.

37. Før Ruiz Zambrano-dommen var retten til at færdes og opholde sig frit, som er den mest fremtrædende borgerskabsrettighed, kun blevet anvendt i situationer med grænseoverskridende bevægelse[12]. Dette var sandsynligvis fordi, at den pågældende rettighed stammer fra det indre marked[13]. En statsborger i en medlemsstat kunne således ikke påberåbe sig artikel 20 TEUF for at blive beskyttet mod foranstaltninger, der blev truffet af den pågældendes medlemsstat, når vedkommende aldrig havde forladt denne stat for at arbejde, levere tjenesteydelser, studere eller tage ophold i en anden medlemsstat.

[10] – Domstolen anvendte en sådan ordlyd første gang i dom af 8.11.2012, Iida (C-40/11, herefter »Iida-dommen«, EU:C:2012:691, præmis 71). Domstolen har siden da gentaget den samme ordlyd i mange efterfølgende sager, som på den ene eller anden måde vedrørte en afledt opholdsret for en tredjelandsstatsborger. Den samme formulering findes således i dom af 8.5.2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, herefter »Ymeraga-dommen«, EU:C:2013:291, præmis 36), af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou (C-86/12, herefter »Alokpa-dommen«, EU:C:2013:645, præmis 32), af 13.9.2016, CS (C-304/14, herefter »CS-dommen«, EU:C:2016:674, præmis 29), af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, herefter »Rendón Marín-dommen«, EU:C:2016:675, præmis 74), af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, herefter »Chavez-Vilchez-dommen«, EU:C:2017:354, præmis 63), af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler) (C-451/19 og C-532/19, herefter »dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Toledo«, EU:C:2022:354, præmis 45), af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, herefter »M.D.-dommen«, EU:C:2023:341, præmis 58), dommen i sagen X (Thailandsk mor), præmis 24, og af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer) (C-420/22 og C-528/22, herefter »NW og PQ-dommen«, EU:C:2024:344, præmis 60). På trods af henvisninger til både Ruiz Zambrano-dommen og nogle gange til dom af 15.11.2011, Dereci m.fl. (C-256/11, herefter »Dereci-dommen«, EU:C:2011:734), anvender disse domme ikke den nøjagtige ordlyd.

[11] – Gerardo Ruiz Zambranos anmodning var sandsynligvis begrundet i den tidligere dom af 19.10.2004, Zhu og Chen (C-200/02, herefter »Zhu og Chen-dommen«, EU:C:2004:639), hvori Domstolen fastslog, at en forælder med tredjelandsstatsborgerskab kan tildeles en afledt opholdsret på grundlag af denne persons mindreårige barns status som unionsborger.

[12] – Jf. dom af 5.6.1997, Uecker og Jacquet (C-64/96 og C-65/96, EU:C:1997:285, præmis 23), og af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 26). På det indre marked blev udelukkelsen af nationale anliggender fra EU-reglernes anvendelsesområde ofte begrundet med forventningen om, at en medlemsstat ville tage sig af sine egne statsborgere, hvorfor EU-retten ikke behøvede at gribe ind i anliggender med omvendt forskelsbehandling.

[13] – F.eks. N. Nic Shuibhne, »The Resilience of EU Market Citizenship?«, CMLR, 2010, s. 1597.

38. Dette ændrede sig med Ruiz Zambrano-dommen [14], hvis eftermæle har frigjort udøvelsen af unionsborgerskabsrettigheder fra kravet om grænseoverskridende bevægelse [15].

39. På trods af at Ruiz Zambranos børn ikke havde krydset grænserne i den pågældende sag, konkluderede Domstolen, at artikel 20 TEUF fandt anvendelse. Domstolen fastslog, at denne bestemmelse kunne påberåbes for at hindre nationale foranstaltninger, »der har den virkning, at unionsborgere reelt *fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder*, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere« [16].

40. Domstolen gav ikke en generel definition eller forklaring på, hvad der kan udgøre en fratagelse af *den effektive nydelse* af borgerskabsrettigheder, eller hvad *kerneindholdet* i de rettigheder, som de er tildelt i kraft af deres status som unionsborgere, kan være. Den forklarede blot, at Ruiz Zambranos børn ville være blevet frataget den effektive nydelse af deres borgerskabsrettigheder, hvis deres far ikke havde fået tildelt en ret til at opholde sig og arbejde i Belgien, idet Ruiz Zambranos børn ville være nødsaget til at forlade Unionens område sammen med deres far, hvis disse rettigheder ikke var blevet tildelt [17].

41. I Ruiz Zambrano-dommen var den potentielle konsekvens af, at disse børn ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, baseret på de særlige omstændigheder i den sag. Efter min opfattelse kan dommen derfor ikke læses således, at Domstolen mente, at det alene var under disse omstændigheder, at en unionsborger kunne fratages den effektive nydelse af sine borgerskabsrettigheder.

42. Ikke desto mindre begyndte de efterfølgende domme, startende med McCarthy-dommen [18] og Dereci-dommen [19], at forbinde »effektiv nydelse« med det faktum, at en unionsborger ville blive tvunget til at forlade Unionens område som helhed, idet dette kriterium blev brugt som grundlaget for anvendelsen af artikel 21 TEUF i førstnævnte sag eller artikel 20 TEUF i sidstnævnte. Den omstændighed, at en person ville blive tvunget til at forlade Unionens område som helhed begyndte således at blive anset for at være en betingelse for anvendelsen af artikel 20 TEUF. Dette synes også at være de kompetente nederlandske myndigheders opfattelse i den foreliggende sag.

43. Nogle af de efterfølgende sager, som også vedrørte en afledt opholdsret, udsprang af omstændigheder, hvor mindreårige unionsborgere i lighed med situationen i Ruiz Zambrano-dommen ville have været nødsaget til at flytte til et tredjeland, hvis den tredjelandsstatsborger, som forsørgede dem, var blevet nægtet opholdstilladelse [20]. Selv i de sager, hvor de faktiske omstændigheder adskilte sig fra hinanden, og hvor der ikke var risiko for, at en

[14] – Det kan hævdes, at Domstolen allerede havde anvendt bestemmelserne om unionsborgerskab i et rent nationalt anliggende i dom af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, herefter »Rottmann-dommen«, EU:C:2010:104). Selv om Janko Rottmann anfægtede en afgørelse fra de tyske myndigheder om at tilbagekalde en beslutning om naturalisation, hvorved han erhvervede tysk statsborgerskab i Tyskland, antydede den underliggende kontekst i denne sag imidlertid en tidligere grænseoverskridende flytning, eftersom han var født og havde boet i Østrig, inden han flyttede til Tyskland og mistede sit østrigske statsborgerskab som følge af hans erhvervelse af tysk statsborgerskab. Ikke desto mindre henviste Domstolen i sin afgørelse ikke til denne tidligere flytning. Domstolen fastslog snarere, at det potentielle tab af unionsborgerskab som følge af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat »efter sin natur og sine konsekvenser« er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (Rottmann-dommen, præmis 42).

[15] – Jf. i denne henseende K. Lenaerts og J. A Gutiérrez-Fons, »Epilogue on EU citizenship: Hopes and Fears«, i D. Kochenov (red.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, CUP, Cambridge, 2017, s. 751-781, på s. 761.

[16] – Ruiz Zambrano-dommen, præmis 42 (min fremhævelse).

[17] – Ruiz Zambrano-dommen, præmis 43 og 44.

[18] – Dom af 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, herefter »McCarthy-dommen«, EU:C:2011:277, præmis 50).

[19] – Dereci-dommen, præmis 66.

[20] – Jf. f.eks. dom af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, herefter »dommen i sagen O m.fl.«, EU:C:2012:776), samt CS-dommen og Chavez-Vilchez-dommen.

unionsborger ville blive pålagt at skulle forlade Unionens område som helhed, fortsatte Domstolen med at anvende den samme formel fra tidligere retspraksis, som knytter »effektiv nydelse« sammen med muligheden for, at en unionsborger vil blive tvunget til at forlade Unionens område som helhed [21].

44. Endelig synes Domstolen i de tre sager, som den nederlandske regering har påberåbt sig i den foreliggende sag, nemlig Alokpa-dommen [22], M.D.-dommen [23] og Rendón Marín-dommen [24], at antyde, at artikel 20 TEUF ikke tildeler tredjelandsstatsborgere en afledt opholdsret, når unionsborgere fortsat opholder sig på Unionens område, men ikke desto mindre er nødsaget til at flytte til en anden medlemsstat.

45. Disse tre sager adskiller sig fra den foreliggende sag på to måder: For det første på grund af deres særlige faktiske omstændigheder [25] og for det andet, og mere væsentligt, på grund af forskellene i de nationale domstoles formulering af de forelagte præjudicielle spørgsmål. Som følge af den indbyrdes afhængighed i den retslige dialog mellem de nationale domstole og Domstolen blev disse spørgsmål formuleret på en sådan måde, at de krævede, at Domstolen afgjorde sagerne i relation til retten til at opholde sig på Unionens område, hvorfor disse sager adskiller sig fra den foreliggende sag [26].

46. I modsætning til disse sager ønsker den forelæggende ret i nærværende sag nærmere bestemt oplyst, om fratagelsen af retten til at opholde sig på Unionens område som helhed reelt er den eneste sammenhæng, hvori en person ikke effektivt kan nyde dennes unionsborgerskabsrettigheder.

47. I modsætning til disse tidligere sager opfordres Domstolen således i den foreliggende sag direkte til at besvare spørgsmålet om, hvorvidt unionsborgere alene er beskyttet i henhold til artikel 20 TEUF, når de ellers ville være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed. Den foreliggende sag giver derfor Domstolen mulighed for yderligere at præcisere »kerneindholdet« af borgerskabsrettighederne, hvis effektive nydelse er beskyttet af artikel 20 TEUF.

[21] – F.eks. Iida-dommen, præmis 71. Denne sag vedrørte en far med tredjelandsstatsborgerskab, som boede i Tyskland, der påberåbte sig artikel 20 TEUF som grundlag for sin afledte opholdsret i en situation, hvor hans datter, der var tysk statsborger, i mellemtiden var flyttet til Østrig for at bo sammen med sin mor, efter at parret var blevet skilt. De faktiske omstændigheder i denne sag afslørede ingen mulighed for, at det pågældende barn, som var unionsborger, ville have været tvunget til at forlade Unionen som helhed, hvis faderen ikke havde fået tildelt opholdstilladelse i Tyskland. Jf. i samme retning Ymeraga-dommen, præmis 36.

[22] – Alokpa-dommen, præmis 35.

[23] – M.D.-dommen, præmis 62.

[24] – Rendón Marín-dommen, præmis 79.

[25] – I Alokpa-dommen blev mindreårige unionsborgere tvunget til at flytte til den medlemsstat, hvor de var statsborgere, og ikke fra den. I M.D.-dommen og i Rendón Marín-dommen blev en afledt opholdsret ikke tildelt eller blev tilbagekaldt af hensyn til den offentlige orden.

[26] – F.eks. i Rendón Marín-dommen (præmis 78), hvor Domstolen udtrykkeligt forklarede, at den traf afgørelse om, hvorvidt der forelå en afledt opholdsret, på grundlag af de særlige omstændigheder i den pågældende sag og under hensyntagen til opholdsretten, da den udtalte: afslaget på opholdstilladelse vil »kunne medføre en begrænsning af den nævnte ret, *navnlig retten til ophold*, idet børnene vil kunne være nødsaget til at ledsage Alfredo Rendón Marín og dermed til at forlade Unionens område som helhed« (min fremhævelse).

48. Sammenfattende er artikel 20 TEUF i alle sager efter Ruiz Zambrano-dommen blevet fortolket som værende anvendelig, når en unionsborger vil være nødsaget til at forlade *Unionens område som helhed*[27], hvilket er blevet forstået som at fratage den pågældende borger den effektive nydelse af kerneindholdet i vedkommendes borgerskabsrettigheder.

49. Ikke desto mindre er det efter min mening vigtigt at påpege, at Domstolen aldrig har uddybet, hvordan unionsborgeres ophold i et tredjeland reelt fratager dem muligheden for at nyde deres unionsborgerskabsrettigheder, og hvilke rettigheder der er omtvistet. Inden for rammerne af de rettigheder, der er fastsat i artikel 21 TEUF, dvs. »retten til at færdes og opholde sig frit«, påvirkes *retten til at flytte til og opholde sig i en anden medlemsstat* efter min opfattelse ikke, hvis en unionsborger bor i et tredjeland. Dette skyldes, at en unionsborger, selv om vedkommende bor i et tredjeland, stadig kan beslutte at rejse til og opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, på de samme betingelser, som hvis vedkommende besluttede sig for at flytte fra den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger[28]. Disse betingelser er fastsat i direktiv 2004/38[29].

50. Hvis den unionsborger, der flytter til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, er mindreårig, kan det være nødvendigt at indrømme dennes familiemedlem med tredjelandsstatsborgerskab, som han eller hun forsørges af, en afledt opholdsret. I henhold til direktiv 2004/38 kan en sådan afledt ret indrømmes, hvis et barn, der er unionsborger, rejser til en anden medlemsstat og råder over tilstrækkelige midler til at blive forsørget i denne medlemsstat, men ikke kan opholde sig dér uden den tredjelandsstatsborger, som barnet forsørges af[30]. Det samme ville gøre sig gældende, hvis den mindreårige unionsborger flytter fra et tredjeland til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger. Hvis den mindreårige unionsborger imidlertid opholder sig i et tredjeland og beslutter sig for at flytte til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, finder direktiv 2004/38 ikke anvendelse. Det er derimod artikel 20 TEUF, som finder anvendelse i relation til at indrømme en afledt opholdsret til den forælder med tredjelandsstatsborgerskab, som har forsørgerpligt over for den mindreårige unionsborger[31].

51. At forhindre en unionsborger i at være nødsaget til at flytte til et tredjeland beskytter derfor ikke dennes borgerskabsbaserede ret *til at flytte til og opholde sig i en anden EU-medlemsstat*, eftersom denne ret også kan udøves fra det pågældende tredjeland. Ved at forhindre en

[27] – Selv om det ikke altid er blevet udtrykt med den samme ordlyd, og selv om der er afvigelser i den præcise ordlyd på de forskellige sprog, har Domstolen grundlæggende givet udtryk for dette hensyn i følgende domme: Dereci-dommen, præmis 66, dommen i sagen O m.fl., præmis 47, Ymeraga-dommen, præmis 36, Alokpa-dommen, præmis 32, Rendón Marín-dommen, præmis 74, Chavez-Vilchez-dommen, præmis 63, dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Toledo, præmis 45, og M.D.-dommen, præmis 58.

[28] – Jf. i denne henseende ligeledes G. Davies, »The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights«, i D. Kochenov (red.), fodnote 15, op.cit., s. 468-488, på s. 471. Jf. også N. Nic Shuibhne, »Ruiz Zambrano and the Essential Core of Union Citizenship«, i P. Craig og R. Schütze (red.), Landmark Cases in EU Law, bind 2, Bloomsbury, 2025, s. 169-185, på s. 178.

[29] – Artikel 5-7 og 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 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 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, EUT 2005, L 197, s. 34, og EUT 2007, L 204, s. 28, herefter »direktiv 2004/38«).

[30] – Jf. i denne henseende Zhu og Chen-dommen. Tilstrækkelige ressourcer kan stilles til rådighed af den samme tredjelandsstatsborger.

[31] – Jf. i denne henseende dommen i sagen X (Thailandsk mor).

unionsborgers de facto-udsendelse fra Unionens område garanteres denne borger dog muligheden for at *opholde sig på Unionens område*, hvilket er ét udtryk for »retten til at færdes og opholde sig frit« [32].

52. Den omstændighed, at Domstolen i Ruiz Zambrano-dommen og i andre sager indtil nu har beskyttet *retten til at opholde sig i Unionen*, antyder dog ikke i sig selv, at dette er den eneste borgerskabsrettighed, som en statisk unionsborger, der er omfattet af beskyttelsen i artikel 20 TEUF, har.

53. Snarere fastslog Domstolen i Ruiz Zambrano-dommens præmis 42, at »artikel 20 TEUF [er] til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere«. Det var således fratagelsen af nydelsen af *borgerskabsrettigheder*, der udløste anvendelsen af artikel 20 TEUF. I denne doms præmis 44 forklarede Domstolen endvidere, at nægtelse af opholds- og arbejdstilladelse til en mindreårig unionsborgers forælder med tredjelandsstatsborgerskab ville indebære, at disse børn også ville være nødsaget til at forlade Unionens område for at ledsage deres forælder. Dette blev anset for at fratage dem den effektive nydelse af deres borgerskabsrettigheder, men blev ikke anset for at være den eneste situation, hvor en sådan fratagelse kan forekomme.

54. I det følgende afsnit vil jeg foreslå Domstolen at fortolke artikel 20 TEUF således, at retten til at vælge ikke at flytte er omfattet af *kerneindholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet*, hvis *effektive nydelse* er beskyttet i henhold til den nævnte artikel.

2. Retten til ikke at flytte som en del af unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit

55. Ordlyden af artikel 20 TEUF og 21 TEUF og udviklingen af begrebet unionsborgerskab indtil nu sammen med Domstolens praksis viser, at kerneindholdet af borgerskabsretten til at færdes og opholde sig frit ikke blot består af retten til at opholde sig på Unionens område som helhed.

56. Jeg vil argumentere for, at kerneindholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, også omfatter unionsborgeres ret til at vælge ikke at flytte.

57. For det første sikrer ordlyden af artikel 20 TEUF og 21 TEUF ikke blot unionsborgeres ret til at opholde sig, men også *retten til at færdes frit* på EU-medlemsstaternes område.

58. Denne berettigelse til at færdes er en ret og ikke en forpligtelse. Retten må derfor omfatte en ret til ikke at flytte.

[32] – Bortset fra ordlyden af artikel 20 TEUF og 21 TEUF, som henviser til opholdsretten, kan denne ret knyttes sammen med de fordele, der følger af at opholde sig på Unionens område. Dette gør det muligt at nyde en lang række af de rettigheder, som EU-retten indrømmer unionsborgere, hvad enten de er forbrugere, arbejdstagere eller blot borgere, der har ret til at indånde ren luft. Disse mangeartede rettigheder tilkommer imidlertid enhver, der opholder sig på Unionens område, og ikke kun unionsborgere, idet de ikke er *unionsborgerskabsrettigheder*, hvis fratagelse Ruiz Zambrano-dommens retspraksis omhandler. Dette kan dog forklare vigtigheden af at anerkende, at unionsborgere har ret til at opholde sig på Unionens område.

59. Ved at anvende adverbiet *frit* antyder traktatens tekst endvidere, at der er *frihed* til at færdes, hvilket nødvendigvis forudsætter et valg om, hvorvidt denne ret skal udøves eller ej [33].

60. For det andet er unionsborgernes valg om at opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, beskyttet af EU-retten, som i princippet forbyder deres udsendelse. Udsendelsen af en unionsborger er alene tilladt, hvis det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed [34], og disse begrundelser skal i sig selv fortolkes strengt [35].

61. Der er ingen grund til at behandle statiske unionsborgere, som kan påberåbe sig artikel 20 TEUF, mindre gunstigt end mobile unionsborgere. I en situation, hvor en statisk unionsborger de facto ville være nødsaget til at forlade sin egen medlemsstats område, beskytter vedkommendes statsborgerskabsstatus derfor denne borgers valg om at blive på samme måde, som den beskytter et sådant valg truffet af en mobil unionsborger.

62. Det er tydeligt, at statiske unionsborgere i henhold til folkeretten er beskyttet mod at blive udvist fra deres egen medlemsstat, herunder artikel 3 i protokol nr. 4 til EMRK [36].

63. Ved at sikre retten til ikke at flytte for en statisk unionsborger beskytter artikel 20 TEUF denne borger mod de facto-udvisning og sikrer således vedkommendes ret til at opholde sig i den stat, hvor den pågældende er statsborger.

64. For det tredje udøver langt størstedelen af medlemsstaternes statsborgere ikke deres ret til at flytte [37]. Selv om artikel 20 TEUF tildeler alle statsborgere i medlemsstaterne status som unionsborgere, har et stort flertal valgt ikke at flytte [38]. Det betyder dog ikke, at de ikke er unionsborgere [39].

65. Deres borgerskabsstatus kræver også retlig beskyttelse.

[33] – I en lidt anden sammenhæng end i den foreliggende sag har generaladvokat Sharpston allerede foreslået, at »[d]et centrale er friheden til at vælge, om man vil rejse eller ikke. En foranstaltning, der tvinger én til at rejse, begrænser dette valg og er derfor i strid med artikel 21, stk. 1, TEUF.« Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse O m.fl. (C-456/12 og C-457/12, EU:C:2013:837, punkt 134). Jf. ligeledes T. Sager, »Freedom as Mobility – Implications of the Distinction between Actual and Potential Travelling«, Mobilities, 2006, s. 465-488. For en drøftelse af den mulige ret til ikke at flytte i henhold til EU-retten, se S. Iglesias Sánchez, »A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement«, i D. Kochenov (red.), fodnote 15, op.cit., s. 371-393.

[34] – Jf. artikel 28 i direktiv 2004/38.

[35] – Jf. f.eks. dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 48), og CS-dommen, præmis 37.

[36] – Domstolen har således anerkendt, at en medlemsstat på grundlag af folkeretten hverken kan nægte sin egen statsborger indrejse eller dennes ret til at opholde sig på området. Jf. f.eks. McCarthy-dommen, præmis 29, og dom af 6.10.2021, A (Grænsepassage med et lystfartøj) (C-35/20, EU:C:2021:813, præmis 69). Det er dog værd at påpege, at det i den foreliggende sag er tydeligt, at de nederlandske myndigheder ikke mente, at de i henhold til folkeretten var forhindret i de facto at nødsage deres statsborger til at forlade det land, hvor vedkommende er statsborger.

[37] – Pr. 1.1.2022 er der 13,7 mio. »mobile« unionsborgere (borgere, der er flyttet til en anden medlemsstat for at bo, arbejde eller studere dér). I 2021 migrerede 1,4 mio. personer, der tidligere havde bopæl i én EU-medlemsstat, til en anden medlemsstat. Jf. Europa-Kommissionen, Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget i henhold til artikel 25 i TEUF om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2020-2023, COM(2023) 931 final, s. 19. Det betyder, at mindre end 3% af unionsborgerne har udøvet deres ret til at færdes frit. I 2021 benyttede kun ca. 0,2% af unionsborgerne sig af deres ret til fri bevægelighed.

[38] – I denne henseende skrev G.C.G.J. van Roermund (»Migrants, humans and human rights – The right to move as the right to stay«, i H. Lindahl (red.), *A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Hart, Oxford, 2009, s. 171): »[D]et er en aldeles romantisk idé at antyde, at alle mennesker gerne vil være opdagelsesrejsende. For de fleste mennesker er den frie bevægelighed en ret, de foretrækker ikke at udøve, da den henviser til en helt anden rollemodel: modellen som den sårbare vagabond snarere end den selvsikre tjener.«

[39] – S. Iglesias Sánchez (fodnote 33, op.cit., på s. 388 og 389) fremlagde i sin artikel tallene fra en undersøgelse fra 2013, hvor over 60% af unionsborgerne anså sig selv for at være borgere i Den Europæiske Union, selv om det kun var en lille procentdel af dem, der udøvede deres ret til fri bevægelighed. De seneste data fra Eurobarometer (2025) viser lignende tal: 63% af unionsborgerne føler en tilknytning til Den Europæiske Union (Standard Eurobarometer 103 – foråret 2025).

66. For det fjerde skal det anføres, at hvis statussen som unionsborger, som Domstolen har fastslået, udgør den grundlæggende status for alle medlemsstaternes statsborgere [40], kan det statiske flertal af unionsborgere ikke udelukkes fra at nyde de rettigheder, der er knyttet til denne status. Når alt kommer til alt, kan en status som unionsborger næppe kvalificeres som grundlæggende, hvis den kun er relevant for et mindretal af medlemsstaternes statsborgere, som vælger at flytte [41].

67. For det femte skal det påpeges, at hvis den primære årsag til Domstolens beskyttelse af retten til at opholde sig på Unionens område er at sikre, at unionsborgere kan nyde de rettigheder, som EU-retten indrømmer enkeltpersoner, der opholder sig på det område [42], er den samme fordel sikret ved at anerkende en unionsborgers ret til ikke at flytte fra den medlemsstat, hvor vedkommende har bopæl og statsborgerskab.

68. Størstedelen af de rettigheder, som den afledte EU-ret skaber for enkeltpersoner, er ikke betinget af, at de flytter til en anden medlemsstat.

69. Sluttelig skal det anføres, at hvis Domstolen fortolker kerneindholdet af unionsborgernes rettigheder således, at disse rettigheder omfatter retten til ikke at flytte, vil en sådan fortolkning da indebære en ensidig udvidelse af begrebet unionsborgerskab? Det mener jeg ikke.

70. Statsborgere i EU's medlemsstater havde allerede inden indførelsen af unionsborgerskabet nydt rettigheder til fri bevægelighed, som stammer fra det indre marked. Disse rettigheder vedrørte økonomisk aktive mobile borgere (arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, jobsøgende og studerende) og omfattede afledte rettigheder for nogle af deres familiemedlemmer. Retten til at færdes og opholde sig frit som en del af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, og som blev indført i traktaterne i en ny fase af EU-integrationsprocessen, skal derfor tillægges yderligere vægt og betydning. Det fremgår klart af den valgte ordlyd – »unionsborgerskab« – at dette begreb har til formål at skabe en yderligere tilknytning for medlemsstaternes statsborgere, dvs. en tilknytning, som ikke blot er baseret på markedets økonomiske logik, men forbinder medlemsstaternes statsborgere med et større

[40] – Dom af 29.4.2025, Kommissionen mod Malta (Statsborgerskab gennem investering) (C-181/23, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Malta«, EU:C:2025:283, præmis 92). Mens Domstolen i denne dom fastslog, at »unionsborgerskabet *udgør* den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere«, henviste den til sin tidligere praksis, hvori det blev fastslået, at en sådan status' »*formål* er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere«. Det kan således konkluderes, at der er sket en vis udvikling i denne henseende siden dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31), hvori Domstolen første gang udtalte dette. Domstolen har gentaget sin formulering fra Grzelczyk-dommen i adskillige andre sager, herunder Ruiz Zambrano-dommen (jf. præmis 41). Den eneste sag, hvor Domstolen inden dommen i sagen Kommissionen mod Malta har udeladt »formål« eller »kan være«, er dom af 5.9.2023, X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab) (C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 38), hvorfor det kan hævdes, at ændringen af formuleringen i dommen i sagen Kommissionen mod Malta var forsætlig og illustrerer en stærkere bekræftelse af betydningen af at have status som unionsborger. En sådan udvikling illustrerer efter min opfattelse, at unionsborgerskabet har nået en modenhed, som giver mulighed for yderligere udvikling.

[41] – Nogle af de andre rettigheder, der indrømmes unionsborgere i henhold til artikel 20 TEUF, og som uddybes nærmere i artikel 22 TEUF til 24 TEUF, vedrører også mobile borgere. Retten til at stemme ved lokale eller europæiske valg i bopælslandet er således relevant for borgere, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere. Retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande ved repræsentationer for andre medlemsstater end den, hvor borgeren har statsborgerskab, er relevant for borgere, der rejser til tredjelande, men ikke for statiske eller mobile borgere for så vidt angår retten til fri bevægelighed. Retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet, til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand eller til at skrive til EU's institutioner på sit eget sprog er imidlertid lige så relevant for statiske borgere som for mobile borgere.

[42] – Jf. fodnote 32 i dette forslag til afgørelse.

europæisk samfund baseret på fælles værdier [43] uden at fratage dem deres nationale identitet [44]. Denne tilknytning består uafhængigt af, om en unionsborger flytter fra eller bliver i sin medlemsstat.

71. Selv om muligheden for at flytte til en anden medlemsstat er en vigtig del af unionsborgerskabet, skal denne status derfor fortolkes således, at den ikke blot indrømmer rettigheder til personer, der vælger at gøre brug af denne mulighed, men også beskytter dem, der beslutter sig for ikke at gøre det.

72. Af alle disse grunde bør artikel 20 TEUF efter min opfattelse fortolkes således, at den beskytter retten til ikke at flytte. Det er med henblik på at beskytte denne ret uden betydning, om en borger er tvunget til at flytte til et tredjeland eller til en anden medlemsstat. I begge scenarier risikerer unionsborgerne at blive frataget friheden til at vælge ikke at flytte, hvilket griber ind i deres statsborgerskab. I begge tilfælde kan en sådan risiko derfor give anledning til en afledt opholdsret for en tredjelandsstatsborger, som har forsørgerpligt over for en unionsborger.

73. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets første spørgsmål med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke udelukker, at en forælder med tredjelandsstatsborgerskab skal indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældendes statiske mindreårige barn, over for hvilket der består forsørgerpligt, er statsborger, mens denne forælder har opholdsret i en anden medlemsstat. Den som følge af unionsborgerskabets indrømmede ret til »at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« omfatter retten til at vælge ikke at flytte, hvorved spørgsmålet om, hvorvidt en unionsborger er nødsaget til at flytte til et tredjeland eller til en anden medlemsstat, er irrelevant.

3. Subsidiært

74. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at artikel 20 TEUF kun finder anvendelse, hvis en unionsborger er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, er det ikke desto mindre nødvendigt, at en besluttende myndighed efterprøver, om denne unionsborger faktisk opfylder betingelserne for en gyldig opholdstilladelse i en anden medlemsstat.

75. Selv om V har ret til at opholde sig i Spanien [45], besvarer det ikke spørgsmålet om, hvorvidt hele familien, dvs. hendes mindreårige barn og hendes mand, også kan slutte sig til hende i denne medlemsstat.

76. De nederlandske myndigheder synes udelukkende at have baseret deres bedømmelse på den antagelse, at V's ægtefælle og deres søn begge er unionsborgere, uden at foretage nogen specifik efterprøvelse af, om de faktisk kan opholde sig lovligt i Spanien.

[43] – Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Malta, præmis 95. K. Grimonprez anførte i lyset af denne dom som argument for at indføre en europæisk dimension på uddannelsesområdet, at »Domstolens anerkendelse af, at statsborgerskab er baseret på solidaritet og god tro, bekræfter, at relevansen heraf ikke er begrænset til mobile borgere. Virkningerne af det omfatter også dem, der ikke krydser grænserne«. K. Grimonprez, »EU citizenship based on common values: implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European dimension in citizenship education (Case Comment)«, E.L. Rev. 2025, s. 502-514, på s. 512.

[44] – Jf. i denne retning dom af 19.11.2024, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 163), og af 19.11.2024, Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 160).

[45] – Den forelæggende ret skal efterprøve, om V faktisk har ret til at opholde sig i Spanien. V har forklaret, at hun har forsøgt at give afkald på den ret, men det er ikke sikkert, at dette har været muligt. Jeg vil gå videre med bedømmelsen ud fra den i forelæggelsesafgørelsen anførte forudsætning, at V faktisk kan opholde sig lovligt i Spanien.

77. Det kan ikke blot antages, at der er mulighed for at flytte hele familien. Inden de nederlandske myndigheder gav V afslag på opholdstilladelse og pålagde hende til at flytte til Spanien, var de derfor forpligtet til selv at efterprøve, om en flytning af familien var retlig mulig.

78. Hvis dette ikke var tilfældet, ville V, der stod over for at blive pålagt at skulle forlade Nederlandene, være nødt til sammen med sit barn at vende tilbage til det tredjeland, hvor hun er statsborger. V's barn ville således på grund af sin afhængighed af sin mor, hvilket ikke er blevet bestridt af nogen af parterne i hovedsagen, være tvunget til at forlade Unionens område som helhed, selv om barnet er en unionsborger. Dette ville udløse anvendelsen af artikel 20 TEUF i overensstemmelse med Domstolens begrundelse i Ruiz Zambrano-dommen og den i kølvandet heraf opståede retsstilling, hvilket ville medføre en forpligtelse for de nederlandske myndigheder til at anerkende V's afledte opholdsret [46].

79. Kan V's barn og mand flytte til Spanien?

80. Som unionsborgere har både V's ægtefælle og deres barn ret til at flytte til Spanien og opholde sig dér i op til tre måneder (artikel 5 og 6 i direktiv 2004/38).

81. Efter disse tre måneder fastsætter artikel 7 i direktiv 2004/38 visse betingelser.

82. V's ægtefælle og deres barn kan opholde sig i Spanien, forudsat at de er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende [artikel 7, stk. 1, litra a)], at de er selvforsørgende [artikel 7, stk. 1, litra b)], eller at de er indskrevet på et studie og samtidig har tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici [artikel 7, stk. 1, litra c)]. V's søn er et barn, og det er ikke sandsynligt, at han opfylder nogen af disse betingelser [47]. V's mand modtager sociale ydelser og er delvist fritaget for at arbejde på grund af sin sygdom, så det er heller ikke sandsynligt, at han vil være omfattet af en af disse situationer.

83. I henhold til artikel 7, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/38 kan en unionsborger gå ledig og alligevel opholde sig i en anden medlemsstat, hvis vedkommende slutter sig til en anden unionsborger. Det er dog ikke tilfældet her, da V er tredjelandsstatsborger.

84. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse synes muligheden for at opholde sig i Spanien i henhold til EU-retten som følge af det ovenstående ikke at være en juridisk holdbar mulighed for V og hendes familie.

85. Under alle omstændigheder burde de nederlandske myndigheder ikke have nægtet V opholdsret, før de havde sikret sig, at hendes barn og hendes mand faktisk kunne have ledsaget hende til Spanien i henhold til EU-retten.

B. Det andet spørgsmål

86. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvornår en besluttende myndighed i forbindelse med afgørelsen af, om en forælder med tredjelandsstatsborgerskab skal indrømmes en afledt opholdsret, skal tage hensyn til barnets tarv

[46] – Jeg skal tilføje, at det ikke bør glemmes, at selv om begge forældre tilsyneladende er statsborgere i et tredjeland, er dette ikke tilfældet for deres søn, hvorfor hans flytning til og ophold i dette tredjeland ikke desto mindre kan være underlagt yderligere krav.

[47] – På baggrund af Zhu og Chen-dommen kan man dog argumentere for, at V's søn kan flytte til Spanien, hvis hans mor har tilstrækkelige midler til at forsørge ham i den medlemsstat.

og retten til familieliv. Den ønsker navnlig oplyst, om en afgørelse, der på grundlag af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 forpligter en forælder med tredjelandsstatsborgerskab til straks at forlade området og flytte til en anden medlemsstat, hvor den pågældende har ret til ophold, kan træffes uden at foretage en vurdering af barnets tarv og barnets ret til familieliv.

1. En høj grad af afhængighed som tærskel for at påberåbe sig artikel 20 TEUF som grundlag for en afledt opholdsret

87. I retspraksis er vurderingen af indgrebet i retten til familieliv og barnets tarv tæt forbundet med fastlæggelsen af en grad af afhængighed, som, hvis den er tilstrækkelig, kan give en forælder med tredjelandsstatsborgerskab en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF.

88. Domstolen har fastslået en høj grad af afhængighed som en tærskel for at tildele en afledt opholdsret i situationer, hvor en sådan afhængighed ellers ville kræve, at unionsborgeren ville skulle forlade Unionens område som helhed. På samme måde og af samme grund, som at *retten til at opholde sig på Unionens område* alene kan tilsidesætte nationale immigrationsrelaterede foranstaltninger i »ganske særlige situationer«[48], er *retten til ikke at flytte* på dette stadie af EU-integrationens udvikling også kun beskyttet i de tilfælde, hvor der er en tilstrækkelig grad af afhængighed mellem unionsborgeren og tredjelandsstatsborgeren.

89. Det følger af Domstolens praksis, at artikel 20 TEUF ikke kan påberåbes over for nationale foranstaltninger, hvis de alene *griber ind i* valget om ikke at flytte. Tærsklen for at tildele en afledt opholdsret er snarere *en fratagelse* af dette valg, som kun forekommer i en situation, hvor en national foranstaltning de facto *tvinger* en unionsborger til at flytte.

90. Som jeg forstår det, er begrundelsen for en sådan begrænsning, at de rettigheder, der er baseret på unionsborgerskabet, griber ind i medlemsstaternes prærogativer på det indvandringspolitiske område. Når artikel 20 TEUF finder anvendelse, kan den tilsidesætte nationale foranstaltninger, herunder afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger. Det er derfor nødvendigt at foretage en omhyggelig afvejning af disse to interesser.

91. I det lys kan kravet om en høj grad af afhængighed ses som en måde at begrænse omfanget af situationer, hvor en afledt opholdsret kan tildeles en tredjelandsstatsborger i henhold til artikel 20 TEUF.

2. Afhængighed og barnets tarv

92. Ifølge retspraksis er der kun tale om fratagelse af borgerskabsrettigheder, hvis unionsborgeren *reelt* eller *i praksis*[49] er nødsaget til at forlade området sammen med tredjelandsstatsborgeren.

93. Domstolen mener ikke, at dette er tilfældet, når der er tale om en mindre grad af afhængighed.

94. Domstolen fastslog f.eks. i Dereci-dommen, at »den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat, af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område, måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af hans familie, som ikke er

[48] – Den formulering, som Domstolen har anvendt i størstedelen af sagerne vedrørende en afledt opholdsret baseret på artikel 20 TEUF. Jf. f.eks. NW og PQ-dommen, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

[49] – Jf. f.eks. Chavez-Vilchez-dommen, præmis 63.

statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med ham på Unionens område, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren nødsages til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke meddeles« [50].

95. Det er således ikke tilstrækkeligt, at familielivet er ønskværdigt [51]. I de fleste af de sager, der er forelagt Domstolen, hvor en voksen unionsborger ville være blevet tvunget til at forlade sin medlemsstat, hvis vedkommende fortsat ønskede at have et familieliv med en tredjelandsstatsborger, har Domstolen ikke fastslået, at artikel 20 TEUF tildelte en afledt opholdsret. Domstolen synes således at være villig til at acceptere, at »en voksen person principielt er i stand til at føre en tilværelse uafhængigt af sine familiemedlemmer« [52].

96. Situationen er imidlertid en anden, når der er tale om mindreårige unionsborgere [53].

97. Når de kompetente myndigheder skal bedømme, om et barn, der er unionsborger, er afhængigt af sit familiemedlem, som er statsborger i et tredjeland, normalt en forælder, skal de ikke kun tage hensyn til barnets ret til respekt for familielivet, som er fastsat i artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), men også til barnets tarv, som er beskyttet af chartrets artikel 24, stk. 2 [54].

98. I forbindelse med bedømmelsen af graden af afhængighed skal de nationale besluttende myndigheder foretage en omfattende vurdering af samtlige omstændigheder i *hver enkelt sag* [55].

99. De skal tage hensyn til barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af barnets følelsesmæssige tilknytning til den forælder, der er tredjelandsstatsborger, og den risiko, som adskillelsen af barnet fra denne forælder kan indebære for barnets ligevægt [56].

100. Hvis de kompetente myndigheder, der behandler forælderens anmodning om opholdstilladelse, på grundlag af en detaljeret vurdering af forholdet mellem det forsørgelsesberettigede barn, der er unionsborger, og barnets forælder, som er tredjelandsstatsborger, konkluderer, at barnet vil være nødsaget til at forlade medlemsstaten sammen med denne forælder, hvis anmodningen afvises, skal den pågældende myndighed anerkende en tilstrækkelig grad af afhængighed og tildele en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF.

[50] – Dereci-dommen, præmis 68.

[51] – Jf. ligeledes McCarthy-dommen, præmis 49 og 50, eller Ymeraga-dommen, præmis 38, 39 og 43.

[52] – Jf. f.eks. dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF) (C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 40).

[53] – Jf. i denne retning dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Toledo, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis.

[54] – Chavez-Vilchez-dommen, præmis 70.

[55] – Jf. i denne henseende Rendón Marín-dommen (præmis 85), dommen i sagen Subdelegación del Gobierno en Toledo (præmis 53 og den deri nævnte retspraksis) og NW og PQ-dommen, præmis 77).

[56] – Jf. i denne retning Chavez-Vilchez-dommen, præmis 71. Jf. ligeledes i denne retning bl.a. dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 72), af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF) (C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 38 og 39), og dommen i sagen X (Thailandsk mor) (præmis 48).

101. Denne konsekvensorienterede tilgang, som kræver en undersøgelse af chartret med henblik på at fastslå, om artikel 20 TEUF finder anvendelse, er blevet kritiseret [57]. De problemer, der er forbundet med denne tilgang, kan imidlertid løses ved at sondre mellem anvendeligheden af artikel 20 TEUF og dens anvendelse i en specifik sag som grundlag for at tildele en afledt opholdsret.

102. Hvorvidt artikel 20 TEUF kan anvendes i interne situationer, beror alene på den omstændighed, at en person er statsborger i en medlemsstat.

103. Dette følger klart af retspraksis. F.eks. fastslog Domstolen følgende i dommen i sagen X (Thailandsk mor) [58], da den traf afgørelse om anvendeligheden af artikel 20 TEUF: »*den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, afhænger [ikke] af barnets udøvelse af sin ret til fri bevægelighed og ophold inden for Unionen, men af barnets unionsborgerskab*, hvilken status barnet nyder uafhængigt af udøvelsen af den nævnte ret, alene derved, at barnet er statsborger i en medlemsstat« [59].

104. En situation er således omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF som følge af den blotte omstændighed, at en person er statsborger i en medlemsstat, selv om personen aldrig har forladt sin oprindelsesstat. Dette gør det muligt at anvende chartret i overensstemmelse med dets artikel 51, stk. 1, hvorefter de rettigheder, der er fastsat i dette instrument, alene finder anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten [60].

105. Som anført afhænger anvendelsen af artikel 20 TEUF med henblik på indrømmelse af en afledt opholdsret i en konkret sag af graden af afhængighed mellem unionsborgeren og tredjelandsstatsborgeren, og den besluttende myndighed skal i forbindelse med bedømmelsen heraf tage hensyn til de rettigheder, der er fastsat i chartret, hovedsageligt barnets tarv og retten til familieliv.

106. Det besvarer delvist den forelæggende rets andet spørgsmål. Rettighederne i chartrets artikel 7 og 24 er relevante for vurderingen af, om en unionsborger vil være nødsaget til at ledsage sin forælder, som er tredjelandsstatsborger og blevet pålagt at skulle forlade området.

107. Hvis graden af afhængighed er af en sådan karakter, at den mindreårige unionsborger vil være nødsaget til at forlade området, skal de kompetente myndigheder således tildele barnets forælder, som er tredjelandsstatsborger, en afledt opholdsret med henblik på at beskytte kerneindholdet af den mindreårige unionsborgers borgerskabsrettigheder, hvilket omfatter retten til ikke at flytte.

108. Hvis Domstolen accepterer mit forslag om, at de i medfør af unionsborgerskabet indrømmede rettigheder ikke blot omfatter retten til at opholde sig på Unionens område, men også retten til at vælge ikke at flytte, er den omstændighed, at familien kan blive nødsaget til at flytte til en anden medlemsstat og ikke uden for Unionens område som helhed, tilstrækkeligt til at anerkende, at der består en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF.

[57] – Jf. f.eks. U. Šadl, »Case – Case-Law – Law: Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments«, EuConst, 2013, s. 205-229, på s. 225.

[58] – Omstændighederne i denne sag var, at den pågældende mindreårige unionsborger, på grundlag af hvis unionsborgerskab moderen, som var tredjelandsstatsborger, søgte om anerkendelse af en afledt opholdsret i Nederlandene, havde boet hele sit liv i et tredjeland.

[59] – Dommen i sagen X (Thailandsk mor), præmis 29 (min fremhævelse).

[60] – Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

109. Hvis Domstolen derimod ikke accepterer den foreslåede fortolkning af kerneindholdet af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, men begrænser anvendelsen af artikel 20 TEUF til situationer, hvor en unionsborger er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, vil den besluttende myndighed ikke desto mindre være forpligtet til at efterprøve, om familien faktisk kan flytte og fortsætte sit familieliv i Spanien, uden at en sådan flytning tilsidesætter barnets tarv og barnets ret til familieliv.

110. Selv om en mindreårig unionsborger på grund af sin afhængighed af en tredjelandsstatsborger ville være nødsaget til at forlade en medlemsstat sammen med denne tredjelandsstatsborger, kan en medlemsstat, når sidstnævnte nægtes ret til ophold, begrunde et afslag på en ansøgning om en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF med andre forhold. Den kan f.eks. påberåbe sig forhold såsom hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed med henblik på at afvise en sådan ansøgning[61]. I forbindelse med vurderingen af forholdsmæssigheden af at påberåbe sig sådanne forhold som begrundelse for at afvise en ansøgning i henhold til artikel 20 TEUF vil den besluttende myndighed stadig skulle tage hensyn til barnets tarv og retten til familieliv.

111. Den nærværende sag, som den er forelagt Domstolen, rejser imidlertid ikke spørgsmålet om en eventuel begrundelse for de nationale myndigheders afslag på opholdstilladelse. De kompetente myndigheder har tilsyneladende nægtet at indrømme V en opholdsret med den begrundelse, at artikel 20 TEUF ikke finder anvendelse, uden således at forsøge at begrunde afslaget med andre forhold.

112. Slutteligt kræver det fuldstændige svar på den forelæggende rets andet spørgsmål ligeledes, at Domstolen præciserer, at de kompetente myndigheder ikke kan træffe en afgørelse på grundlag af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 uden at undersøge, om barnets tarv og barnets ret til familieliv kræver, at der indrømmes en afledt opholdsret, og om disse rettigheder kan begrænses af andre legitime forhold.

113. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets andet spørgsmål på følgende måde: Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder ved bedømmelsen af, om der skal indrømmes en afledt opholdsret til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til en forsørgelsesberettiget mindreårig unionsborger, under hensyntagen til barnets tarv og retten til familieliv, skal efterprøve, om graden af afhængighed mellem den mindreårige og den pågældende forælder er af en sådan karakter, at førstnævnte ville være nødsaget til at ledsage den pågældende forælder, hvis denne blev nægtet opholdsret. Barnets tarv og retten til familieliv skal bedømmes, inden der træffes en afgørelse på grundlag af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, som pålægger en tredjelandsstatsborger at forlade området og flytte til en anden medlemsstat, hvor vedkommende har opholdsret.

C. Anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag

114. Artikel 20 TEUF finder anvendelse i den foreliggende sag, fordi V's barn er unionsborger.

[61] – Jf. f.eks. CS-dommen.

115. De kompetente myndigheder skal med henblik på at træffe afgørelse om V's afledte opholdsret bedømme, om barnet, som er unionsborger, og barnets mor, som er tredjelandsstatsborger og har ansøgt om opholdstilladelse, har et sådant afhængighedsforhold, at det pågældende barn ville være nødsaget til at forlade det nederlandske område, hvis hans mor blev pålagt at skulle forlade det.

116. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at V er barnets primære omsorgsperson, eftersom barnets far ikke er i stand til at arbejde regelmæssigt og på den baggrund modtager sociale ydelser[62]. Det fremgår også, at der er en høj grad af afhængighed mellem barnet og moderen. Det er således i barnets tarv at forblive sammen med sin mor.

117. Barnet ville derfor være nødsaget til at forlade Nederlandene sammen med sin mor, hvis moderen blev nægtet ret til ophold i denne medlemsstat. Denne omstændighed synes ikke at være omtvistet og synes at stemme overens med de kompetente nederlandske myndigheders konklusion.

118. Hvis barnets mor er forpligtet til at forlade Nederlandene, og barnet derfor er nødsaget til at ledsage hende på grund af deres afhængighedsforhold, bliver spørgsmålet om, hvorvidt hun og hendes søn ville skulle flytte til Spanien eller til et tredjeland, irrelevant, eftersom artikel 20 TEUF giver unionsborgere ret til ikke at flytte.

119. Hvis det er i barnets tarv at udøve sin ret til ikke at flytte, skal de nederlandske myndigheder indrømme barnets mor, der er tredjelandsstatsborger, en afledt opholdsret.

120. Under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag synes det desuden at være i barnets tarv at blive i Nederlandene. Hans borgerskabsret til ikke at flytte vil således kun være beskyttet, hvis hans mor indrømmes en afledt opholdsret.

IV. Forslag til afgørelse

121. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det ikke er udelukket, at en forælder fra et tredjeland skal indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældendes mindreårige, forsørgelsesberettigede, statiske barn er statsborger, mens denne forælder har opholdsret i en anden medlemsstat. Den som følge af unionsborgerskabets indrømmede ret til »at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« omfatter retten til at vælge ikke at flytte, hvorved spørgsmålet om, hvorvidt en unionsborger er nødsaget til at flytte til et tredjeland eller til en anden medlemsstat, er irrelevant.

[62] – Domstolen har forklaret, at når den pågældende unionsborger er et barn, skal de kompetente myndigheder fastslå, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandsstatsborger (Chavez-Vilchez-dommen, præmis 70). Selv om der består et afhængighedsforhold til begge forældre, hvoraf den ene er tredjelandsstatsborger, og den anden er unionsborger, er den blotte eksistens og inddragelse af den forælder, der er unionsborger, i barnets liv endvidere ikke i sig selv tilstrækkelig til at nægte en forælder, der er tredjelandsstatsborger, en afledt opholdsret, hvis barnet faktisk forsørges af sidstnævnte forælder.

2) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder ved bedømmelsen af, om der skal indrømmes en afledt opholdsret til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til en forsørgelsesberettiget mindreårig unionsborger, under hensyntagen til barnets tarv og retten til familieliv, skal efterprøve, om graden af afhængighed mellem den mindreårige og den pågældende forælder er af en sådan karakter, at førstnævnte ville være nødsaget til at ledsage den pågældende forælder, hvis denne blev nægtet opholdsret. Barnets tarv og retten til familieliv skal bedømmes, inden der træffes en afgørelse på grundlag af artikel 6, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som pålægger en tredjelandsstatsborger at forlade området og flytte til en anden medlemsstat, hvor vedkommende har opholdsret.«