FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 10 december 2009[1]

1. I rådets direktiv 2003/86/EG[2] fastställs villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Ett av de krav som en medlemsstat får uppställa när en familjemedlem ansöker om tillstånd att återförenas med en sådan referensperson är att den sistnämnde ska ha stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja familjen ”utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten”.

2. Målet vid den nationella domstolen rör en ansökan som ingetts av en marockansk medborgare för att hon ska kunna återförenas med sin make, som också är marockansk medborgare och som lagligen har vistats i Nederländerna sedan år 1970 och som hon ingick äktenskap med år 1972. Maken har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att bestrida de allmänna levnadskostnaderna. Dessa medel medför emellertid inte att han inte ska ha rätt till vissa typer av särskilt bistånd. Mot den bakgrunden vill Raad van State få mer detaljerad vägledning beträffandet kriteriet ”utan hjälp från systemet för socialt bistånd” och få klarhet i huruvida det enligt direktivet är tillåtet att göra en åtskillnad beroende på huruvida familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa till medlemsstaten.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/86

3. I ingressen till direktivet anges bland annat följande:

— I skäl 2 framhålls den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfästs särskilt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12) (nedan kallat direktivet). Direktivet är inte tillämpligt i Danmark, Irland eller Förenade kungariket (se skälen 17 och 18 i ingressen).

— I skäl 3 hänvisas det till Europeiska rådets möten i Tammerfors i oktober 1999 och i Laeken i december 2001, vid vilka det fastslogs att Europeiska unionen bör säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium och syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas.

— I skäl 5 fastställs att medlemsstaterna bör sätta i kraft direktivet utan diskriminering med avseende på kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politiska eller andra åsikter, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, födelseort, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

— I skäl 6 hänvisas det till säkerställandet av skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet enligt gemensamma kriterier som fastställer de materiella villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening.

— I skäl 8 anges att flyktingars rätt till familjeåterförening bör regleras av förmånligare villkor, med anledning av de skäl som tvingat dem att fly från sitt land och hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv där.

— I skäl 11 fastställs att rätten till familjeåterförening bör utövas i överensstämmelse med de värden och principer som medlemsstaterna erkänner.

4. Enligt artikel 2 d i direktivet avses med *familjeåterförening* ”inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa”. I sådant fall kallas personen som vistas lagligen i medlemsstaten för ”referensperson” enligt artikel 2 c.

5. I artikel 3.5 anges att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas möjligheter att anta förmånligare bestämmelser.

6. Artikel 4.1 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

a) Referenspersonens make/maka.

…”

berörda medlemsstaten kräva bevis för att referenspersonen har a) en normal bostad för familjen som uppfyller allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, b) en sjukförsäkring som omfattar hela familjen, och

”c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.”

7. Kapitel IV innehåller artiklarna 6–8. Enligt artikel 6, vilken inte är direkt aktuell i förevarande mål, får medlemsstaterna avslå en ansökan om uppehållstillstånd, återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, efter att ha beaktat de omständigheter som anges i artikel 17 och allvaret i eller typen av brott som begåtts eller den fara som föreligger.

8. I artikel 7.1 föreskrivs att när en ansökan om familjeåterförening lämnas in får den

9. Enligt artikel 7.2 får medlemsstaterna kräva att integrationsåtgärderna följs, och enligt artikel 8 får de uppställa en kvalifikationstid för referenspersonen vad gäller vistelsens längd. Dessa bestämmelser är inte heller aktuella i förevarande mål.

10. Kapital V i direktivet innehåller särskilda, och mer förmånliga, bestämmelser om familjeåterförening för sådana flyktingar som erkänns av medlemsstaterna, vilka indirekt är relevanta i förevarande mål. Enligt artikel 9.2

får medlemsstaterna begränsa tillämpningen av det kapitlet till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Enligt artikel 12.1 får medlemsstaterna inte kräva att det styrks att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7, men de får dock kräva att villkoren i artikel 7.1 är uppfyllda om ansökan inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.

11. Enligt artikel 16, i kapitel VII (som rör påföljder och rättsmedel), får en medlemsstat avslå en ansökan om uppehållstillstånd, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av ett antal olika skäl, i huvudsak om familjebanden inte är äkta eller om villkoren i direktivet inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda. I sistnämnda avseende föreskrivs särskilt följande i artikel 16.1 a andra stycket:

”Om referenspersonens tillgångar vid förnyelse av uppehållstillståndet inte räcker till utan hjälp från den berörda medlemsstatens socialbidragssystem enligt artikel 7.1 c skall medlemsstaten beakta familjemedlemmarnas bidrag till hushållets inkomst.”

12. I artikel 17 i samma kapitel föreskrivs följande:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

Den nederländska lagstiftningen

13. Rätten för utlänningar att vistas i Nederländerna regleras särskilt i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet) (nedan kallad Vw 2000) och i dess tillämpningsförordning, 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit) (nedan kallad Vb 2000). Till skillnad från gemenskapslagstiftningen görs det i den nederländska lagstiftningen åtskillnad mellan familjeåterförening och familjebildning.

14. Kapitel 3 Vw 2000 rör uppehållstillstånd. Olika typer av tillstånd beviljas, särskilt för

viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd), och för asylsökande och andra. I artikel 14.2 föreskrivs att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas med förbehåll för de begränsningar som hänger samman med för vilket syfte uppehållstillstånd beviljas, vilket regleras i administrativa föreskrifter. Enligt artikel 15 utgör bland annat familjeåterförening och familjebildning relevanta syften. Enligt artikel 16.1 c får en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd avslås om utlänningen, eller den person som utlänningen vill vistas hos, inte självständigt och varaktigt förfogar över tillräckliga försörjningsmedel.

15. Vb 2000, i dess ändrade lydelse med verkan från och med den 3 oktober 2005 i syfte att anpassa tillämpningsförordningen till direktivets krav, innehåller följande relevanta bestämmelser.

16. Enligt artikel 1.1 r avses med familjebildning ”familjeåterförening med make/maka, registrerad partner eller oregistrerad partner, om familjebanden har knutits vid en tidpunkt då huvudpersonen[3] hade sin primära bostad i Nederländerna”. Det finns inte någon definition av själva begreppet familjeåterförening.

17. Enligt artiklarna 3.13 och 3.14 ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för familjebildning eller familjåterförening beviljas, med förbehåll för de begränsningar som hänger samman med detta syfte, till vissa angivna medlemmar av huvudpersonens familj (däribland maken/makan), om villkoren i artiklarna 3.16–3.22 är uppfyllda. I förevarande mål är artikel 3.22 aktuell.

18. Enligt artikel 3.22 punkt 1 krävs det, för att uppehållstillstånd ska beviljas, att huvudpersonen varaktigt och självständigt förfogar över en sådan nettoinkomst som definieras i artikel 3.74 a. Enligt artikel 3.22 punkt 2 krävs det dock vid familjebildning, ”genom undantag från punkt 1”, att denna inkomst motsvarar minst 120 procent av den lagstadgade minimilönen, inklusive semesterersättning.

19. Även om det inte direkt är av relevans för de faktiska omständigheter som förelåg vid den i målet aktuella tidpunkten, kan det noteras att det i artikel 3.22 punkt 3 föreskrivs, genom undantag från både punkterna 1 och 2, att uppehållstillstånd ska beviljas även

3 — Det vill säga den ’person som utlänningen vill vistas hos’ enligt artikel 16.1 c Vw 2000. Enligt artikel 3.15 Vb 2000 kan personen vara nederländsk medborgare eller en utlänning med ett vanligt uppehållstillstånd. Den sistnämnde motsvarar ’referenspersonen’ enligt direktivet.

när huvudpersonen är äldre än 65 år eller är totalt och bestående arbetsoförmögen, varvid man således frångår kravet på försörjningsmedel under sådana omständigheter.[4] Enligt artikel 3.22 punkt 4 frångås detta krav även när en ansökan om att familjemedlemmar ska få återförenas med en flykting inges inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.

20. Av artikel 3.74, vari inkomstkravet i artikel 3.22 punkt 1 a definieras, framgår att de försörjningsmedel som avses i artikel 16.1 c Vw 2000 ska betraktas som tillräckliga om nettoinkomsten motsvarar bland annat a) den lagstadgade biståndsnormen, inklusive semesterersättning, för relevant kategori (ensamstående, ensamstående föräldrar eller gifta par) eller d), vid familjebildning, 120 procent av minimilönen inklusive semesterersättning.

21. Den biståndsnorm som det hänvisas till i artikel 3.74 a är den som föreskrivs i artikel 21 i lag om arbete och bistånd (Wet werk en bijstand) (nedan kallad Wwb), i kapitel 3 i nämnda lag som reglerar ”allmänt bistånd”. Artikel 21 är en av de bestämmelser som fastställer ”biståndsnormer”, det vill säga inkomstnivåer som om de underskrids ger en person rätt till allmänt bistånd. Vidare föreskrivs i kapitel 4 Wwb, särskilt i artikel 35.1, tillfälligt ”särskilt bistånd” som lokala myndigheter ska tillhandahålla sökande som saknar tillräckliga försörjningsmedel för att täcka ”nödvändiga levnadskostnader som uppstår på grund av synnerliga omständigheter”.

22. I beslutet om hänskjutande anges att den relevanta lagstadgade biståndsnormen vid den aktuella tidpunkten uppgick till 1 207,91 euro per månad, och beloppet vid familjebildning (120 procent av minimilönen) uppgick till 1 441,44 euro.[5]

Bakgrund, förfarandet och frågorna

23. Rhimou Chakroun, klaganden i målet vid den nationella domstolen, är född år 1948 och är marockansk medborgare. År 1972 ingick hon äktenskap med Mohamed Chakroun, som är född den 1 juli 1944 och som också är marockansk medborgare.

4 — Se även artikel 3.28 punkt 4, av vilken det framgår att en ansökan inte ska avslås med stöd av artikel 16.1 c Vw 2000 om den person som utlänningen vill vistas hos är 65 år eller äldre eller är arbetsoförmögen.

5 — Vid en jämförelse med den relevanta nederländska lagstiftningen framgår att dessa belopp avser nettoinkomsten och att den lagstadgade biståndsnormen motsvarar nettominimilönen, vilken specificeras som ett bruttobelopp i lagen om minimilön och lägsta semesterersättning (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag).

24. Mohamed Chakroun har vistats i Nederländerna sedan den 21 december 1970 och har haft permanent uppehållstillstånd sedan år 1975. Sedan juli 2005 erhåller han arbetslöshetsersättning som, om situationen förblir oförändrad, kommer att fortsätta att betalas ut till och med juli 2010. Det är ostridigt att den aktuella ersättningen, vilken betalas ut på grund av att Mohamed Chakroun betalade avgifter till arbetslöshetsförsäkringen när han var anställd, inte utgör ”socialt bistånd” som skulle hindra honom från att återförenas med sin maka enligt den nederländska lagstiftning varigenom direktivet har införlivats.

25. Efter att äktenskapet hade ingåtts fortsatte Rhimou Chakroun att bo i Marocko, men den 10 mars 2006 ansökte hon vid den nederländska ambassaden i Rabat om provisoriskt uppehållstillstånd[6] för att bo med sin make.

26. Genom beslut av den 17 juli 2006 avslog Nederländernas utrikesminister ansökan (vid omprövning den 21 februari 2007 fann ministern inte skäl att ändra det tidigare beslutet). Skälet till avslaget var att vid den relevanta tidpunkten uppgick makens arbetslöshetsersättning endast till 1 322,73 euro netto per månad, inklusive semesterersättning, medan den tillämpliga inkomstnormen för familjebildning uppgick till 1 441,44 euro netto per månad, inklusive semesterersättning.

27. I avslagsbeslutet hänvisades det till ett administrativt cirkulär, vari det anges att medlemsstaterna enligt artikel 7.1 i direktivet inte är tvungna att välja ett bedömningskriterium utifrån biståndsnormen, minimilönen eller en procentuell andel av minimilönen. Det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har getts användes vid införandet av artiklarna 3.22 och 3.74 d Vb 2000. Vidare ansågs direktivet visserligen vara tillämpligt både på familjeåterförening och familjebildning, men kriteriet ”primära bostad” uteslöt att det var fråga om ”familjeåterförening” när en person som vistas i Nederländerna har ingått äktenskap under en utlandssemester.

28. Rhimou Chakroun överklagade ministerns beslut till Rechtbank ’s-Gravenhage, vilken vid sammanträde i Zutphen den 15 oktober 2007 ogillade överklagandet. Hon överklagade denna dom till Raad van State, där målet nu är anhängigt.

29. En av frågorna i målet avser det sätt på vilket den tillämpliga inkomstnormen har

6 — Innehav av ett sådant tillstånd är i princip en nödvändig förutsättning för att kunna ansöka om ett vanligt (tidsbegränsat) uppehållstillstånd (se *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, s. 7 och 22).

fastställts. Rhimou Chakroun har inte ifrågasatt att en sådan norm är tillåten enligt artikel 7.1 c i direktivet, men hon har i huvudsak gjort gällande att det enligt direktivet inte är tillåtet att fastställa en högre gräns än den som vanligtvis används för att fastställa vad som krävs för att bestrida nödvändiga levnadskostnader – nämligen, i Nederländerna, den lagstadgade minimilönen för den relevanta personkategorin och familjesituationen, varvid en inkomst som understiger denna ger personen rätt till allmänt bistånd. Den nationella domstolen har dock förklarat att även de lokala myndigheterna kan bevilja olika typer av särskilt bistånd (och efterskänkning av lokala skatter och avgifter), inte bara till de personer vars inkomst understiger minimilönen, utan även till de personer som, trots att de har försörjningsmedel som motsvarar eller överstiger minimilönen, inte kan bestrida nödvändiga kostnader som uppstår på grund av synnerliga omständigheter. Sådant särskilt bistånd beviljas enligt en fallande skala och något bistånd utgår över huvud taget inte när inkomsten uppgår till 120–130 procent av minimilönen. Frågan är därför huruvida det enligt artikel 7.1 c är tillåtet att en medlemsstat fastställer en inkomstgräns på en nivå som utesluter varje möjlighet att erhålla särskilt bistånd av detta slag.

30. En annan fråga rör den åtskillnad som i Nederländerna görs mellan familjeåterförening och familjebildning. Gränsen på 120 procent av minimilönen är endast tillämplig i det sistnämnda fallet. Rhimou Chakroun anser att artikel 2 d i direktivet utesluter varje slags åtskillnad beroende på huruvida familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i den aktuella medlemsstaten. Ministern har däremot hävdat att en sådan åtskillnad kan göras i fråga om flyktingar (artikel 9.2 i direktivet) och att en sådan åtskillnad också görs i fråga om tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i gemenskapen och som utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat.[7]

31. Raad van State har därför ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska formuleringen ’hjälp från systemet för socialt bistånd’ i artikel 7.1 c i [direktivet] tolkas så, att en medlemsstat därigenom ges möjlighet att anta regler om familjeåterförening som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel för att

7 — Enligt artikel 16.1 och 16.5 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) får en sådan person medföljas av sin familj endast om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten.

bestrida allmänna, nödvändiga levnadskostnader, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som tas ut av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn?

2) Ska [direktivet], och särskilt artikel 2 d, tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i medlemsstaten?”

32. Rhimou Chakroun, den grekiska och den nederländska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Ombuden för Rhimou Chakroun, den nederländska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 21 oktober 2009.

Bedömning

Inledande anmärkningar

33. Jag noterar att Mohamed Chakroun, sedan beslutet om hänskjutande fattades, har fyllt 65 år, vilket medför att ingen inkomstgräns numera ska tillämpas vid bedömningen av en ansökan om familjeåterförening.[8] Målet vid den nationella domstolen rör dock ett beslut som fattades när en sådan gräns var tillämplig, och domstolen har inte fått några uppgifter (inte ens efter det att en fråga ställdes vid förhandlingen) om att detta mål påverkas av den förändrade situationen. Jag kommer därför att utgå från att frågan huruvida gränsen är tillämplig fortfarande är av relevans för att lösa tvisten vid Raad van State.

34. De två frågor som nämnda domstol har ställt är separata, men beroende av varandra. Det tycks visserligen inte finnas något tvingande skäl att behandla frågorna i en viss ordning, men jag anser det vara mer ändamålsenligt att först bedöma huruvida det får uppställas ett differentierat krav på försörjningsmedel, och därefter undersöka storleken på de försörjningsmedel som får krävas. Jag ska därför börja med fråga 2.

8 — Se ovan punkt 19.

Fråga 2

bestämmelse (såsom artikel 9.2, med avseende på flyktingar).

35. Den nationella domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 2 d i direktivet – enligt vilken ”familjeåterförening” omfattar alla situationer där referenspersonen återförenas med en familjemedlem, oavsett om familjebanden knutits före eller efter det att referenspersonen bosatte sig i den berörda medlemsstaten [9] – utgör hinder för nationella bestämmelser som uppställer ett högre krav på försörjningsmedel i det sistnämnda fallet.

37. Den nederländska regeringen har dock hävdat att artikel 2 d inte *uttryckligen* utgör hinder för en sådan åtskillnad. Artikeln definierar endast ett allmänt begrepp, utan att utesluta möjligheten att göra en ytterligare indelning i underavdelningar inom detta begrepp.

38. Jag anser inte att detta argument är övertygande.

36. Formuleringen ”oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa” avser inte uttryckligen att åtskillnad ska göras beroende på när familjebanden knöts. Den mest uppenbara tolkningen är kanske – som både Rhimou Chakroun, den grekiska regeringen och kommissionen i huvudsak har hävdat – att den talar mot varje systematisk åtskillnad på den grunden som inte är tillåten enligt någon mer specifik

39. Domstolen har, med särskild hänvisning till direktivet, erinrat om fast rättspraxis, enligt vilken de krav som följer av skyddet för de allmänna rättsprinciper som har erkänts i gemenskapens rättsordning, däribland de grundläggande rättigheterna, även är bindande för medlemsstaterna när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser och att de därmed är skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tillämpa dessa bestämmelser under omständigheter som inte strider mot dessa krav. [10]

9 — Det kan noteras att definitionen i artikel 2 d endast omfattar situationer där familjebanden har knutits innan familjemedlemmen ansöker om att få återförenas med referenspersonen och att den nederländska definitionen av ”familjebildning” är begränsad på liknande sätt. Ingen av definitionerna omfattar situationen när en tredjelandsmedborgare vill resa till en medlemsstat för att ingå äktenskap med referenspersonen där. Kommissionens ursprungliga förslag till direktiv (KOM(1999) 638 slutlig) omfattade en sådan situation (artikel 2 e, på s. 12 och 25). I januari 2001 togs dock orden ”bilda eller” bort från meningen ”för att bilda eller upprätthålla familjeenheten” (rådets handling 5682/01 av den 31 januari 2001).

10 — Dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-5769), punkt 105.

40. En av dessa allmänna principer är principen om likabehandling eller icke-diskrimineringsprincipen, vilken konsekvent har definierats så att den innebär att ”lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling”.[11]

41. I det sammanhanget kan det förefalla dumdristigt att hävda att skillnaden mellan familjeband som knutits före referenspersonens inresa i medlemsstaten och familjeband som knutits senare aldrig kan motivera en skillnad i behandling i något avseende.

42. Som kommissionen har påpekat tycks det dock inte finnas några skäl som kan motivera att det ställs ett högre krav på försörjningsmedel i det ena fallet än i det andra. Det belopp som krävs för att försörja referenspersonen och dennes familj utan hjälp av socialt bistånd – vilket är vad medlemsstaterna får kräva enligt artikel 7.1 c – kan naturligtvis påverkas av olika omständigheter, såsom familjemedlemmarnas antal och ålder, deras behov av omvårdnad eller arbetsförmåga. Oavsett beloppet kan det dock i regel inte påverkas av huruvida familjebanden knutits före eller efter det att referenspersonen lagligen bosatte sig i värdstaten.

43. Om principen om likabehandling eller icke-diskrimineringsprincipen iakttas vid införlivandet av direktivet är följaktligen en sådan åtskillnad som görs i den nederländska lagstiftningen utesluten.

44. Den nederländska regeringen har dock anfört ett ytterligare argument. Den har uppgett att det högre kravet på försörjningsmedel i själva verket utgör regeln. 120 procent av minimilönen är vad som faktiskt krävs för att försörja en familj utan hjälp av socialt bistånd. Det lägre kravet är ett undantag från denna regel. Det är en förmånligare bestämmelse, vilken uttryckligen är tillåten enligt artikel 3.5 i direktivet, som är avsedd att uppfylla Nederländernas internationella åtaganden, särskilt rätten till skydd för familjeliv som har stadfästs i artikel 8 i Europakonventionen — och den nederländska regeringen anser att familjer som redan har bildats när referenspersonen reser in i medlemsstaten är

11 — Se senast dom av den 7 juli 2009 i mål C-558/07, S.P.C.M. m.fl. (REG 2009, s. I-15783), punkt 74. Det hänvisas till icke-diskrimineringsprincipen även i skäl 5 i direktivet, och denna princip ingår bland de värden och principer som medlemsstaterna erkänner, vilka omnämns i skäl 11.

mer skyddsvärda i det avseendet än de familjer som ännu inte har bildats.

45. Jag anser inte heller att detta argument är övertygande.

46. För det första – även om detta är en fråga som rör tolkningen av nationell rätt och som således ankommer på de nederländska domstolarna – förefaller argumentet motsägas av ordalydelsen i själva lagstiftningen. I artikel 3.22 punkt 1 Vb 2000 fastställs en inkomstgräns. Den högre gränsen i artikel 3.22 punkt 2, som gäller endast vid familjebildning, uppges uttryckligen ha fastställts ”genom undantag från punkt 1”. Enligt min mening är det mycket svårt att tolka dessa bestämmelser så, att det föreskrivs en allmän gräns i punkt 2 och ett undantag i punkt 1.

47. Om detta, genom någon besynnerlig tolkning, skulle visa sig vara fallet, kan jag ändå inte godta regeringens argument. Medlemsstaterna får tillämpa mer förmånliga bestämmelser än dem som krävs eller är tillåtna enligt direktivet,[12] men de måste därvid fortfarande iaktta principen om likabehandling eller icke-diskrimineringsprincipen. Eftersom frågan huruvida familjebanden har knutits före eller efter det att referenspersonen lagligen bosatte sig i värdstaten inte kan utgöra en saklig grund för att tillämpa olika inkomstgränser i situationer som i övrigt är lika, saknar det relevans huruvida den högre gränsen utgör undantaget eller regeln.

48. Denna ståndpunkt påverkar inte de övriga undantag[13] som den nederländska regeringen har anfört till stöd för sitt argument. Både ålder och arbetsoförmåga utgör objektiva omständigheter som särskilt kan påverka en persons försörjningsmedel och kan således motivera att man sänker eller frångår en inkomstgräns. Att det inte uppställs någon gräns när familjemedlemmar ansöker om att förenas med en flykting inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats grundas inte bara på ett sakligt skäl (den välgrundade fruktan för förföljelse som är utmärkande för flyktingstatus[14] kan särskilt omfatta den närmaste familjen och talar således för en återförening innan flyktingen

12 — Artikel 3.5. Se ovan punkt 5.

13 — Angivna ovan i punkt 19.

14 — Se artikel 2 c i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24).

kan vara garanterad stabila och regelbundna försörjningsmedel i värdlandet) utan är även uttryckligen ett krav enligt artikel 12.1 i direktivet.

49. Denna ståndpunkt påverkar inte heller den anpassning av gränsen som av sakliga skäl kan beslutas i enskilda fall. När ett krav på försörjningsmedel tillämpas krävs det enligt artikel 7.1 c i direktivet att medlemsstaterna bedömer referenspersonens försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, varvid antalet familjemedlemmar får beaktas. Enligt artikel 17 krävs det vidare att olika personliga förhållanden ska beaktas när ett avslagsbeslut fattas i fråga om familjeåterförening. Enligt direktivet krävs således en individuell bedömning av varje ansökan, vilket utgör hinder för en generell tillämpning av en abstrakt gräns utan hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.[15]

50. En ytterligare sak som ska nämnas är uttalandet i beslutet om avslag på Rhimou Chakrouns ansökan, vilket tycks försöka motivera den åtskillnad som görs mellan familjeåterförening och familjebildning med att en mindre förmånlig behandling krävs när en person som vistas i Nederländerna gifter sig under en utlandssemester. Även om det antas att detta är en giltig premiss (möjligen på grund av att det gallrar bort konvenansäktenskap), krävs fortfarande en individuell bedömning.

51. Enligt min mening går det inte att systematiskt göra någon objektiv åtskillnad mellan två tredjelandsmedborgare som vill bo i en medlemsstat för att arbeta och bilda familj där, när den ene ingår äktenskap innan han utvandrar medan den andre sparar ihop pengar för att ingå äktenskap vid ett besök i sitt ursprungsland. Skillnaden mellan de båda personerna kan exempelvis endast bero på huruvida brudens föräldrar är villiga att godta en svärson som ännu inte är ekonomiskt självförsörjande.

52. Vidare har den nederländska regeringen i sitt skriftliga yttrande uttryckligen uppgett att även om familjebanden knutits efter referenspersonens ankomst och inkomstkravet inte är uppfyllt, beviljas familjemedlemmar uppehållstillstånd om detta krävs enligt artikel 8 i

15 — Se även artikel 6 i direktivet (ovan punkt 7) och artikel 16 (punkt 11). Enligt den sistnämnda artikeln krävs det att familjemedlemmarnas inkomster beaktas vid bedömningen av en ansökan om förnyelse av ett uppehållstillstånd. Vidare vill jag påpeka att samtliga parter, däribland den nederländska regeringen, har godtagit att det enligt artikel 8 i Europakonventionen krävs att det görs en bedömning från fall till fall.

Europakonventionen, vilket tyder på att individuella bedömningar kommer att göras.

53. Sådana bedömningar förefaller kunna ge ett lämpligt skydd mot olaglig invandring genom konvenansäktenskap.

54. Makarna Chakrouns äktenskap sedan (vid den aktuella tidpunkten) nästan 34 år tillbaka kan dock knappast jämföras med ett konvenansäktenskap eller med vad som kan betecknas som ”att ta med sig en semesterbrud tillbaka”. Hänvisningen till denna helt annorlunda situation i det beslut varigenom Rhimou Chakrouns ansökan avslogs tyder på att förfarandet långt ifrån motsvarade den individuella bedömning som krävs både enligt direktivet och enligt artikel 8 i Europakonventionen.

55. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att direktivet utgör hinder för att göra en sådan åtskillnad som den aktuella, i den mån som åtskillnaden inte grundas på objektiva omständigheter, som hänger samman med storleken på de försörjningsmedel som krävs för att försörja referenspersonen och dennes familj, och tillämpas utan hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Fråga 1

56. Mot bakgrund av mitt förslag till svar på fråga 2, måste en bedömning av fråga 1 grunda sig på antagandet att medlemsstaten tillämpar en enda gräns som ”leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel för att bestrida allmänna, nödvändiga levnadskostnader, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som tas ut av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn”.

57. För det första anser jag att artikel 7.1 c i direktivet inte utgör hinder för att en medlemsstat specificerar en särskild gräns för försörjningsmedel, förutsatt att den kan tillämpas på ett sådant sätt att de individuella omständigheterna i varje enskilt fall beaktas.

58. För det andra anges det i artikel 7.1 c att medlemsstaterna ”får beakta nivån för minimilöner och -pensioner”. Det framgår klart att det inte krävs att en specificerad gräns ska fastställas till 100 procent (eller någon annan

procentuell andel) av den nationella minimilönen – och förresten skulle detta inte heller kunna krävas, eftersom sju medlemsstater inte har någon nationell lagstiftning som fastställer en lagstadgad minimilön.[16]

59. Det kriterium som får tillämpas är kriteriet försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja den återförenade familjen utan hjälp av socialt bistånd. I de fall där det finns en nationell minimilön kan minimilönen visserligen utgöra en användbar måttstock i det avseendet (eftersom en av de funktioner som en sådan lön fyller är att säkerställa att arbetsgivarna, och inte staten, tillgodoser arbetstagarnas försörjningsbehov), men det kan inte tas för givet att minimilönen sammanfaller med den inkomstnivå där socialt bistånd inte längre beviljas. Av olika politiska eller ekonomiska skäl kan rätten till socialt bistånd upphöra vid en nivå som understiger minimilönen eller fortsätta att ges efter det att minimilönens nivå har överskridits.[17] Det står dock klart att det enligt artikel 7.1 c inte är tillåtet för medlemsstaterna att kräva större försörjningsmedel än dem som krävs för att försörja hela familjen utan hjälp av socialt bistånd.

60. Rhimou Chakroun och den nederländska regeringen har i sina yttranden föreslagit att uttrycket ”systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten” ska definieras mer ingående.

61. Rhimou Chakroun har hävdat att eftersom det i artikel 7.1 c hänvisas till systemet för socialt bistånd i *medlemsstaten* och nivån för *nationella* minimilöner och -pensioner,[18] är det inte tillåtet att använda ett kriterium baserat på bistånd som varierar från ort till ort, vilket är fallet med alla de typer av socialt bistånd som är i fråga här.

62. Jag anser inte att detta argument är helt övertygande.

16 — Österrike, Cypern, Danmark (vilket inte är bundet av direktivet), Finland, Tyskland, Italien och Sverige har inte någon lagstadgad nationell minimilön: se *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, s. 1.

17 — Vid förhandlingen uppgav faktiskt den nederländska regeringen att dess nationella minimilön är tillräcklig enbart för att täcka de mest vanliga grundläggande behoven och att särskilt socialt bistånd utgör ett nödvändigt komplement för att säkerställa en lägsta levnadsstandard — ett uttalande som kanske förefaller överraskande mot bakgrund av att regeringen har valt nettominimilönen som inkomstgräns vid familjeåterförening, och särskilt om man beaktar att Nederländernas minimilön är näst högst i Europeiska unionen vad gäller köpkraftsstandard (se *Minimum wages in January 2009*, ovan fotnot 16, s. 3).

18 — Likaså i artikel 7.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35) och dessförinnan i artikel 1.1 i rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58).

63. Även om begreppet systemet för socialt bistånd ”i en medlemsstat” inte kan sägas omfatta rent lokala initiativ, finns det ett antal medlemsstater som har ett federalt eller halvfederalt styrelseskick där ansvaret för områden som socialt bistånd kan överlåtas till regionala eller motsvarande myndigheter. De typer av bistånd som Raad van States fråga avser i förevarande mål föreskrivs i nationell lagstiftning, även om den närmare tillämpningen av dem ankommer på lokala myndigheter.

64. Vidare uppgav den nederländska regeringen vid förhandlingen att gränsen på 120 procent hade valts som ett nationellt genomsnitt, vars överskridande medför att det inte längre går att begära särskilt socialt bistånd, men denna rätt kan faktiskt, beroende på den ansvariga kommunen, upphöra vid 110 procent eller 130 procent av minimilönen. Följaktligen tycks en enhetlig gräns på 120 procent utgöra hinder för återförening för vissa familjer, när det inte föreligger någon rätt till särskilt socialt bistånd, men tillåta återförening för vissa familjer, när det föreligger en sådan rätt. Detta förefaller inte vara förenligt med artikel 7.1 c i direktivet eller med behovet av en individuell bedömning.

65. Nederländernas regering anser att direktivet tar hänsyn till de olika biståndstyper och biståndsbelopp som finns i olika medlemsstater, men att domstolens rättspraxis vad gäller skillnaden mellan ”social förmån” och ”socialt bistånd” inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 1408/71 [19] ändå kan ge vägledning.

66. Vid första anblicken förefaller detta förslag vara rimligt, men som kommissionen påpekade vid förhandlingen kan det skäl som ligger till grund för den åtskillnad som görs inom ramen för förordning nr 1408/71 (vilken rör frågan om förmåner får medföras utomlands) inte överföras till andra sammanhang. Enligt min mening är det dock inte nödvändigt att domstolen slutgiltigt tar ställning till detta, eftersom det inte har ifrågasatts — och inte heller tycks kunna ifrågasättas — att de åtgärder som det hänvisas till i Raad van States fråga faktiskt utgör socialt bistånd i den mening som avses i direktivet.

67. Vad som enligt min mening framstår som mycket viktigare är det förhållandet att de aktuella typerna av bistånd endast beviljas under synnerliga omständigheter. Även om det är ostridigt att sådant bistånd kan beviljas till de personer vars försörjningsmedel uppgår till mellan 100 procent och 120 procent av

19 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57, och rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38), i dess ändrade lydelse. Se särskilt dom av den 16 juli 1992 i mål C-78/91, Hughes (REG 1992, s. I-4839), punkterna 17 och 18.

minimilönen, står det också klart att bistånd inte beviljas alla dessa personer. Användningen av ordet ”synnerliga” i lagstiftningen innebär med nödvändighet att bistånd endast beviljas en minoritet av den berörda befolkningen, och då endast periodiskt.

68. Vid förhandlingen uppgav den nederländska regeringen att de totala utbetalningarna för särskilt socialt bistånd uppgick till 243 miljoner euro år 2007, varvid varje enskild utbetalning uppgick till i genomsnitt 150 euro. Om varje utbetalning gjordes till en ny person, skulle det motsvara ungefär en tiondel av befolkningen i Nederländerna, även om det är uppenbart att en årlig utbetalning på 150 euro inte har något samband med skillnaden i nettoårsinkomst mellan 100 procent och 120 procent av minimilönen, vilken enligt de sifferuppgifter som den nationella domstolen har lämnat skulle uppgå till lite drygt 2 800 euro vid den aktuella tidpunkten. Det är naturligtvis omöjligt för domstolen att dra någon bestämd slutsats av dessa sifferuppgifter, men det kan förefalla troligt att huvuddelen av utbetalningarna faktiskt gjordes till ett betydligt färre antal personer, av vilka en betydande andel sannolikt tjänar mindre än den nationella minimilönen.

69. Oavsett hur det förhåller sig med den saken, anser jag dock att regeringens sifferuppgifter inte på ett trovärdigt sätt stöder dess påstående att en enhetlig inkomstgräns på 120 procent av den nationella minimilönen krävs för att säkerställa att familjeåterförening inte medför att man tar ”hjälp från systemet för socialt bistånd” – ett påstående som även rimmar illa med regeringens eget uttalande, också under förhandlingen, att en begäran om särskilt socialt bistånd bedöms från fall till fall.

70. Med beaktande av behovet av en bedömning från fall till fall som genomsyrar direktivet, anser jag att enbart möjligheten att kunna begära vissa typer av socialt bistånd under synnerliga omständigheter (vilka i sig bedöms från fall till fall) inte kan utgöra skäl för att systematiskt avslå en ansökan om familjeåterförening. Det står i motsats till en inkomstnivå som innebär att en person eller en familj automatiskt erhåller socialt bistånd – en situation som klart omfattas av tillämpningsområdet för det villkor som är tillåtet enligt artikel 7.1 c i direktivet.

71. Jag anser därför att fråga 1 ska besvaras så, att det enligt direktivet inte är tillåtet att definiera ett krav på försörjningsmedel på ett sådant sätt som skett i det aktuella fallet.

Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Raad van State på följande sätt:

”1) Artikel 2 d jämförd med artikel 7.1 c i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening ska tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i medlemsstaten, i den mån som en sådan åtskillnad inte grundas på objektiva omständigheter, som hänger samman med storleken på de försörjningsmedel som krävs för att försörja referenspersonen och dennes familj, och tillämpas utan hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

2) Artikel 7.1 c i rådets direktiv 2003/86/EG ger inte en medlemsstat möjlighet att fastställa ett krav på försörjningsmedel som leder till att en ansökan om familjeåterförening systematiskt ska avslås i de fall där den återförenade familjen inte automatiskt har rätt till socialt bistånd, utan endast en potentiell rätt under synnerliga omständigheter.”