



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 10 mars 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 21 FEUF – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 7.1 b och artikel 16 – Barn som är medborgare i en medlemsstat och bosatt i en annan medlemsstat – Härledd uppehållsrätt för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet – Krav på en heltäckande sjukförsäkring – Barnet har permanent uppehållsrätt för en del av de berörda perioderna”

I mål C-247/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Överdomstolen för mål om social trygghet, Nordirland, Förenade kungariket) genom beslut av den 11 mars 2020, som inkom till domstolen den 7 april 2020, i målet

VI

mot

The Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan, ordföranden på fjärde avdelningen C. Lycourgos, samt domarna I. Jarukaitis, M. Ilešić (referent) och A. Kumin,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- VI, inledningsvis genom R. Drabble, QC, och M. Black, solicitor, därefter av R. Drabble, QC, C. Rothwell och S. Park, solicitors,

* Rättegångsspråk: engelska.

- Norges regering, genom K. Moe Winther, L. Furuholmen, T. Hostvedt Aarthun och T. Midttun Tobiassen, samtliga i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 30 september 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 21 FEUF och artiklarna 7 och 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan VI och Commissioners for Her Majesty's Revenue Customs (skatte- och tullmyndigheten, Förenade kungariket) (nedan kallad HMRC) angående VI:s rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket under perioderna 1 maj 2006–20 augusti 2006 och 18 augusti 2014–25 september 2016 och att, för dessa perioder, erhålla skatteavräkning för barn och familjebidrag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

- 3 Skälen 1, 2, 10 och 18 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:
 - ”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.
 - (2) Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, som omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

...

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

...

(18) För att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor.”

4 Enligt artikel 1 a och b i direktiv 2004/38 fastställs i direktivet villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier samt rätten att permanent uppehålla sig i medlemsstaterna.

5 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

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

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

2) *familjemedlem*:

- a) make eller maka,
- b) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
- c) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,
- d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.

...”

6 Kapitel III i direktivet innehåller, i artiklarna 6–15, bestämmelser om uppehållsrätt.

7 I artikel 7 i direktivet, som har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

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

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

- c) – är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning,
 - samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

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

- 8 Artikel 12 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet”, och i punkt 2 andra stycket i denna artikel föreskrivs följande:

”Innan personerna i fråga förvärvar permanent uppehållsrätt skall det fortfarande vara ett krav för uppehållsrätt att de kan visa att de är anställda eller egenföretagare eller att de har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin uppehållsperiod samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller är medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa villkor. ...”

- 9 I artikel 14 i direktivet, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande i punkt 2 första stycket:

”Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.”

- 10 Kapitel IV i direktivet innehåller, i artiklarna 16–21, bestämmelser om permanent uppehållsrätt.

- 11 I avsnitt I i direktiv 2004/38, med rubriken ”Berättigande”, ingår artikel 16. I punkterna 1 och 2 i nämnda artikel föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.”

Förordning (EU) nr 492/2011

- 12 Skäl 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1) har följande lydelse:

”Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen [(EGT L 257, 1968, s. 2)] har ändrats flera gånger på ett väsentligt sätt. För att skapa klarhet och överskådlighet bör den förordningen kodifieras.”

- 13 I artikel 10 i förordning nr 492/2011, vilken motsvarar artikel 12 i förordning nr 1612/68, föreskrivs följande:

”Barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ska ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där.

Medlemsstaterna ska främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden.”

Utträdesavtalet

- 14 Genom beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) (EUT L 29, 2020, s. 1) godkände Europeiska unionens råd avtalet på Europeiska unionens och Euratoms vägnar (EGT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat utträdesavtalet), vilket bifogades detta beslut.

- 15 I artikel 86 i utträdesavtalet, med rubriken ”Pågående mål vid Europeiska unionens domstol”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 3:

”2. Europeiska unionens domstol ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång.

3. Vid tillämpningen av detta kapitel ska mål anses ha anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol, och begäranden om förhandsavgörande ska anses ha framställts, vid den tidpunkt då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens ... kansli ...”

- 16 I artikel 89.1 i utträdesavtalet föreskrivs följande:

”Domar och beslut som meddelats av Europeiska unionens domstol före övergångsperiodens utgång, samt domar och beslut som meddelats efter övergångsperiodens utgång i sådana mål som avses i artiklarna 86 och 87, ska till alla delar vara bindande för och i Förenade kungariket.”

- 17 I enlighet med artikel 126 i utträdesavtalet började övergångsperioden löpa den dag då avtalet trädde i kraft, det vill säga den 1 februari 2020, och löpte ut den 31 december 2020.

Nationell rätt i Förenade kungariket

- 18 Direktiv 2004/38 införlivades med Förenade kungarikets rättsordning genom Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (nedan kallad 2006 års förordning om invandring), vilken senare konsoliderades genom Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (2016 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet)) (nedan kallad 2016 års förordning om invandring).
- 19 I regulation 4.1 i 2016 års förordning om invandring definieras de olika kategorier av unionsmedborgare som anges i artikel 7.1 a–c i direktiv 2004/38, nämligen anställda, egenföretagare, självförsörjande personer och studerande. I regulation 4.1 c definieras en "självförsörjande person" som en person som har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för Förenade kungarikets sociala biståndssystem under den berörda personens vistelse och som har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Förenade kungariket.
- 20 I regulation 4.3 i 2016 års förordning om invandring preciseras, vad gäller familjemedlemmar till en person som är självförsörjande och vilkas uppehållsrätt beror på denna persons uppehållsrätt, att kravet på en heltäckande sjukförsäkring i Förenade kungariket endast är uppfyllt om denna försäkring omfattar såväl nämnda person som dennes familjemedlemmar.
- 21 I regulation 6.1 i 2016 års förordning om invandring definieras begreppet berättigade personer i den mening som avses i förordningen. Enligt regulation 6.1 d i förordningen omfattar begreppet berättigad person även självförsörjande personer i den mening som avses i regulation 4.1 c i nämnda förordning.
- 22 Med tillämpning av regulation 14.1 i 2016 års förordning om invandring har en berättigad person rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket så länge han anses vara berättigad.
- 23 Enligt regulation 15.1 a i 2016 års förordning om invandring får en medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som har vistats i Förenade kungariket i enlighet med denna förordning under en fortlöpande period av fem år permanent uppehållsrätt där. Enligt regulation 15.1 b gäller detsamma för en familjemedlem till en EES-medborgare som inte själv är EES-medborgare men som har vistats i Förenade kungariket tillsammans med EES-medborgaren i enlighet med denna förordning under en fortlöpande period av fem år.
- 24 I regulation 16 i 2016 års förordning om invandring, som motsvarar regulation 15a i 2006 års förordning om invandring, föreskrivs under vilka förutsättningar en person kan anses ha en härledd uppehållsrätt i Förenade kungariket. Enligt regulation 16.1 och 16.2 i 2016 års förordning om invandring har en person som har den huvudsakliga vårdnaden om en EES-medborgare som är bosatt i Förenade kungariket en härledd uppehållsrätt i denna stat när den berörda EES-medborgaren är under 18 år, är bosatt i Förenade kungariket i egenskap av självförsörjande person och inte skulle kunna stanna kvar i Förenade kungariket om nämnda person lämnade Förenade kungariket på obestämd tid.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 25 VI är pakistansk medborgare och bosatt tillsammans med sin make, som också är pakistansk medborgare, och deras fyra barn i Nordirland (Förenade kungariket), där deras son föddes år 2004. Den senare är irländsk medborgare.
- 26 VI och hennes make har tillräckliga tillgångar för att de ska kunna försörja sig och sin familj. I synnerhet har VI:s make arbetat och varit skattskyldig under alla de perioder som är aktuella i de nationella målen. VI, som inledningsvis tog hand om sina barn, arbetar och är skattskyldig sedan april 2016.
- 27 Det är ostridigt mellan parterna i de nationella målen att VI och hennes familj, åtminstone under perioden från den 17 augusti 2006 till den 16 augusti 2014, hade en heltäckande sjukförsäkring och att VI följaktligen hade en härledd uppehållsrätt enligt regulation 15a.1 och 15a.2 i 2006 års förordning om invandring i egenskap av person som har den huvudsakliga vårdnaden om ett barn som är "självförsörjande".
- 28 Det är även ostridigt mellan dessa parter att VI:s son, på grund av sin lagliga vistelse i Förenade kungariket under en fortlöpande period av fem år, har förvärvat permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket.
- 29 Däremot är det tvistigt mellan parterna i de nationella målen om VI, för perioderna från den 1 maj 2006–20 augusti 2006 och från den 18 augusti 2014–25 september 2016, har rätt till dels skatteavräkning för barn, dels familjebidrag. De båda mål som är anhängiga vid den hänskjutande domstolen, har förenats av den hänskjutande domstolen vad gäller förevarande begäran om förhandsavgörande på grund av att de har samma föremål, nämligen VI:s uppehållsrätt i Förenade kungariket under de aktuella perioderna.
- 30 Enligt HMRC saknas nämligen en sådan rätt, eftersom VI inte hade en heltäckande sjukförsäkring under nämnda perioder. Hon kan följaktligen inte komma i åtnjutande av vare sig skatteavräkning för barn eller familjebidrag. HMRC medger emellertid numera att ett erhållet belopp som eventuellt är alltför högt inte kan återkrävas från VI, eftersom hon aldrig har förvanskats eller underlåtit att upplysa om faktiska omständigheter.
- 31 Mot denna bakgrund beslutade Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Överdomstolen för mål om social trygghet, Nordirland, Förenade kungariket) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Måste ett barn med permanent uppehållsrätt i EES ha en heltäckande sjukförsäkring för att bibehålla uppehållsrätten, såsom barnet måste i egenskap av självförsörjande person i enlighet med regulation 4(1) i 2016 års förordning om invandring?
- 2) Är kravet, i enlighet med regulation 4.3 b i 2016 års förordning om invandring (att ett heltäckande sjukförsäkringsskydd i Förenade kungariket endast är tillgodosett för en student eller självförsörjande person, med avseende på regulation 16.2 b ii i 2016 års förordning om invandring, om detta skydd omfattar både den personen och alla hans/hennes relevanta familjemedlemmar), oförenligt med unionsrätten, mot bakgrund av artikel 7.1 i direktiv 2004/38 och EU-domstolens praxis i dom av den 23 februari 2010, Teixeira (C-480/80, EU:C:2010:83, punkt 70)?

- 3) Anses, efter avgörandet från år 2014 i målet Ahmad mot Secretary of State for the Home Department (EWCA Civ 988, punkt 53), de ömsesidiga överenskommelserna i den gemensamma resezon som införts beträffande sjukförsäkringsskydd mellan Förenade kungariket och Republiken Irland vara 'ömsesidiga överenskommelser', och utgör de därmed en heltäckande sjukförsäkring i enlighet med regulation 4.1 i 2016 års förordning om invandring?"

Domstolens behörighet

- 32 Enligt fast rättspraxis ankommer det på EU-domstolen att – för att pröva sin egen behörighet – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande (dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 33 I artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket FEUF föreskrivs att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten och om giltigheten av rättsakter som antagits av unionens institutioner. I artikel 267 andra stycket preciseras att när en fråga som kan bli föremål för begäran om förhandsavgörande uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande.
- 34 Den 1 februari 2020, som var det datum då utträdesavtalet trädde i kraft, gick Förenade kungariket ur unionen och blev således ett tredjeland. Av detta följer att domstolarna i Förenade kungariket från detta datum inte längre kan anses utgöra domstolar i en medlemsstat.
- 35 I artikel 126 i detta avtal föreskrivs emellertid en övergångsperiod mellan den dag då det nämnda avtalet trädde i kraft, det vill säga den 1 februari 2020, och den 31 december 2020. I artikel 127 i avtalet föreskrivs att under denna period ska unionsrätten, om inte annat föreskrivs i samma avtal, vara tillämplig på och i Förenade kungariket ha samma rättsverkningar som inom unionen och dess medlemsstater samt tolkas och tillämpas enligt samma metoder och allmänna principer som de som är tillämpliga inom unionen.
- 36 I artikel 86.2 i avtalet om Förenade kungarikets utträde föreskrivs även att EU-domstolen ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång. Enligt artikel 86.3 i avtalet anses dessutom en begäran om förhandsavgörande ha framställts, i den mening som avses i artikel 86.2, vid den tidpunkt då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens kansli.
- 37 Förevarande begäran om förhandsavgörande ingavs till EU-domstolen av en domstol i Förenade kungariket den 7 april 2020, det vill säga före övergångsperiodens utgång, inom ramen för tvisterna i de nationella målen angående VI:s uppehållsrätt i Förenade kungariket under perioderna 1 maj 2006–20 augusti 2006 och 18 augusti 2014–25 september 2016 och rätt till skatteavräkning för barn och familjebidrag för dessa perioder.

- 38 Härav följer att den situation som är aktuell i de nationella målen avser perioder före Förenade kungarikets utträde ur unionen och innan övergångsperioden löpt ut och således omfattas av unionsrättens tillämpningsområde i tiden (*ratione temporis*). Vidare är EU-domstolen behörig att meddela förhandsavgörande angående den hänskjutande domstolens begäran enligt artikel 86.2 i avtalet, i den mån syftet med begäran är att få till stånd en tolkning av unionsrätten.

Ansökan om skyndsam handläggning

- 39 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att EU-domstolen ska handlägga förevarande mål skyndsamt i enlighet med förfarandet i artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Även om den hänskjutande domstolen inte själv har motiverat denna begäran, framgår det av beslutet om hänskjutande att den har framställts till följd av en begäran om detta från VI och att VI hade motiverat varför det var nödvändigt att tillämpa detta förfarande. VI angav följande skäl för begäran. För det första löpte den övergångsperiod som föreskrivs i utträdesavtalet ut den 31 december 2020, till följd av vilken det blev svårare att verkställa en dom från EU-domstolen. För det andra har HMRC fortfarande för avsikt att försöka erhålla återbetalning av de belopp som enligt myndigheten har betalats ut felaktigt genom en skatteavräkning för barn. För det tredje har VI sedan oktober 2016 inte längre uppburit de sociala förmåner som hon påstår sig ha rätt till.
- 40 I artikel 105.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, får besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.
- 41 Det ska erinras om att en sådan skyndsam handläggning av ett mål utgör ett processrättsligt instrument som är avsett att hantera högst trängande fall (dom av den 21 december 2021, Ranstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 42 I förevarande fall avslog domstolens ordförande, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, begäran om skyndsam handläggning genom beslut av den 20 juli 2020.
- 43 När det för det första gäller argumentet om utgången av den övergångsperiod som föreskrivs i utträdesavtalet, framgår det av artikel 89.1 i detta avtal, jämförd med artikel 86.2 i samma avtal, att de avgöranden som domstolen meddelar i mål om förhandsavgörande efter utgången av övergångsperioden på begäran från en domstol i Förenade kungariket, som ingetts före utgången av denna period, till alla delar är bindande för och i Förenade kungariket.
- 44 Vad för det andra gäller argumentet att HMRC fortfarande försöker erhålla återbetalning av belopp som, enligt HMRC, har betalats ut felaktigt genom skatteavräkning för barn, framgår det av den hänskjutande domstolens konstateranden avseende de faktiska omständigheterna – vilken är den enda domstol som är behörig i mål om förhandsavgörande – vilka sammanfattas i punkt 30 i förevarande dom, att HMRC numera har medgett att ett erhållet belopp som eventuellt är alltför högt inte kan återkrävas från VI, eftersom hon aldrig har förvanskat eller underlåtit att upplysa om faktiska omständigheter.
- 45 Vad för det tredje gäller den omständigheten att VI sedan oktober 2016 inte har uppburit de sociala förmåner som hon påstår sig ha rätt till, konstaterar domstolen att även för det fall att de i de nationella målen aktuella domstolsavgörandena, vilka avser perioder före denna tidpunkt,

skulle medföra en skyldighet för HMRC att betala ut dessa förmåner även för perioder som ligger senare i tiden, framgår det inte av de handlingar som ingetts till domstolen att VI och hennes familj skulle drabbas av materiell fattigdom om förmånerna inte betalades ut, vilket kan motivera att förfarandet för skyndsam handläggning tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 44). Varken enskildas intresse, hur viktigt och legitimt det än må vara, av att omfattningen av de rättigheter som de har enligt unionsrätten fastställs så snabbt som möjligt, eller att ett mål är ekonomiskt eller socialt känsligt, innebär emellertid i sig att ett mål ska avgöras utan dröjsmål i den mening som avses i artikel 105.1 i rättegångsreglerna (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 26 november 2020, *DSK Bank och FrontEx International*, C-807/19, EU:C:2020:967, punkt 38).

- 46 Under dessa omständigheter har det, med hänsyn till de uppgifter som lämnats till domstolen, inte framkommit att förevarande mål är så brådskande att det skulle vara motiverat att undantagsvis avvika från de vanliga processuella regler som är tillämpliga i mål om förhandsavgörande.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 47 Det ska i detta hänseende erinras om att det samarbetssystem som fastställs i artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. I ett förfarande enligt den artikeln ankommer det på medlemsstaternas domstolar och inte på EU-domstolen att tolka nationella bestämmelser. Det ankommer vidare inte på EU-domstolen att uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med bestämmelser i unionsrätten. Däremot är domstolen behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som denna kan behöva för att pröva huruvida den nationella rätten är förenlig med unionsrätten (dom av den 18 november 2020, *Syndicat*, C-463/19, EU:C:2020:932, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 48 Det ankommer dessutom på EU-domstolen att inom ramen för detta samarbetsförfarande ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 15 juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 61 och där angiven rättspraxis). Det ankommer härvid på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 13 september 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 49 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det är ostridigt mellan parterna i de nationella målen att VI har tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv och sin son, som är unionsmedborgare född år 2004, och att de åtminstone under perioden 17 augusti 2006–16 augusti 2014 hade en heltäckande sjukförsäkring. Härav följer att VI:s son och hon själv, i egenskap av faktisk vårdnadshavare för sonen, under hela perioden hade uppehållsrätt i Förenade kungariket med stöd av artikel 21 FEUF och artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 (se, analogt, dom av den 19 oktober 2004, *Zhu och Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 42–47, och dom av den 13 september 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 41–53).

- 50 VI:s son hade således uppehållit sig lagligt i Förenade kungariket under en fortlöpande period på mer än fem år och fick senast den 17 augusti 2011 permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket med stöd av artikel 16.1 i direktiv 2004/38.
- 51 Målen vid den nationella domstolen avser VI:s rätt till skatteavräkning för barn och familjebidrag dels för perioden före den 17 augusti 2006, under vilken sonen ännu inte hade permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, dels för perioden efter den 16 augusti 2014, under vilken sonen hade en sådan rätt. Enligt HMRC kan VI inte beviljas vare sig skatteavräkning för barn eller familjebidrag för dessa perioder, eftersom hon under dessa perioder inte omfattades av en heltäckande sjukförsäkring och följaktligen inte hade någon härledd uppehållsrätt i Förenade kungariket.
- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i i vilken mån det krav på att ha en heltäckande sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten som föreskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 var tillämpligt på VI och hennes son under samma perioder och, i förekommande fall, huruvida deras försäkringsskydd var tillräckligt för att uppfylla detta krav. Frågorna ska därför omformuleras på detta sätt.

Den första frågan

- 53 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 21 FEUF och artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att ett barn som är unionsmedborgare och som har permanent uppehållstillstånd och den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet är skyldiga att ha en heltäckande sjukförsäkring, i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktivet, för att behålla sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.
- 54 Vad gäller detta barn, som är unionsmedborgare, ska det påpekas att det i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 uttryckligen föreskrivs att permanent uppehållsrätt, som unionsmedborgare förvärvar efter att ha uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten, "inte [ska] vara underkastad villkoren i kapitel III". Denna rätt är således bland annat inte underkastad de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 b i direktivet, nämligen att för egen och sina familjemedlemmars räkning ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring.
- 55 Enligt skäl 18 i nämnda direktiv gäller således att "[f]ör att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor".
- 56 När det gäller den förälder som är tredjelandsmedborgare och som har den faktiska vårdnaden om barnet, ska det påpekas att artikel 16.2 i direktiv 2004/38 – enligt vilken punkt 1 i samma artikel även ska tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år – inte är tillämplig på en sådan förälders situation.
- 57 Såsom framgår av artikel 2 led 2 i direktiv 2004/38 är begreppet familjemedlem, i den mening som avses i detta direktiv, vad gäller en unionsmedborgares släktingar i rakt uppstigande led, begränsat till "underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led". När en underårig unionsmedborgare är beroende av sin förälder, som är tredjelandsmedborgare, kan denne följaktligen inte åberopa sin egenskap av släkting i rakt uppstigande led, i den mening som avses i direktivet, för att komma i

åtnjutande av uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

- 58 Det följer emellertid av fast rättspraxis att den permanenta uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten som enligt unionsrätten tillkommer en underårig medborgare i en annan medlemsstat, för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av denna uppehållsrätt, med nödvändighet innebär, enligt artikel 21 FEUF, en rätt för den förälder som har den faktiska vårdnaden om unionsmedborgaren att bo med honom eller henne i den mottagande medlemsstaten, oberoende av denna förälders nationalitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 45 och 46, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 51 och 52).
- 59 Av detta följer att den omständigheten att de villkor som uppställs i bland annat artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 inte är tillämpliga, till följd av att den underårige har förvärvat permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktivet, enligt artikel 21 FEUF även omfattar denna förälder.
- 60 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 21 FEUF och artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att varken det barn som är unionsmedborgare och som har permanent uppehållsrätt eller den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet är skyldiga att ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktivet för att behålla sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.

Den andra frågan

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 21 FEUF och artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att – när det gäller perioder innan ett barn, som är unionsmedborgare, har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten – både barnet, när det görs gällande att barnet har uppehållsrätt med stöd av artikel 7.1 b, och den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet ska ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i detta direktiv.
- 62 Enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska varje unionsmedborgare ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader ”om den berörda personen för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten”.
- 63 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 48 och 49 i sitt förslag till avgörande, innehåller den engelska språkversionen av denna bestämmelse visserligen en viss tvetydighet. Det framgår emellertid tydligt av andra språkversioner av samma bestämmelse, såsom den tyska, den spanska, den franska och den italienska, samt av den allmänna systematiken i och syftet med direktiv 2004/38 att, med tillämpning av samma bestämmelse, inte bara unionsmedborgaren, utan även de familjemedlemmar som bor tillsammans med unionsmedborgaren, ska ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.
- 64 Det ska i detta hänseende, analogt med vad som angetts i punkt 58 ovan, understrykas att även om den förälder som har den faktiska vårdnaden om en underårig unionsmedborgare visserligen inte anses utgöra unionsmedborgarens familjemedlemmar i den mening som avses i direktiv 2004/38,

omfattar den uppehållsrätt som denna underåriga unionsmedborgare har enligt direktivet i mer än tre månader och mindre än fem år, i syfte att säkerställa den ändamålsenliga verkan av denna uppehållsrätt, även denna förälder i enlighet med artikel 21 FEUF.

- 65 För att avgöra huruvida denna förälder, som är tredjelandsmedborgare, har uppehållsrätt på grund av barnets situation, när barnet är unionsmedborgare, ska det således prövas huruvida barnet uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38. Vid denna prövning ska dessa villkor anses vara analogt tillämpliga på nämnda förälder.
- 66 Domstolen har redan slagit fast att det följer av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, jämförd med skäl 10 och artikel 14.2 i samma direktiv, att en unionsmedborgare som inte är yrkesverksam, under hela den tid som vistelsen i den mottagande medlemsstaten överstiger tre månader men understiger fem år, för egen räkning och för sina familjemedlemmar måste ha en heltäckande sjukförsäkring för att inte bli en orimlig belastning för den medlemsstatens offentliga finanser (dom av den 15 juli 2021, A (Allmänna sjukförsäkringssystemet), C-535/19, EU:C:2021:595, punkterna 53–55).
- 67 När det gäller situationen för ett barn, som är unionsmedborgare och som bor i den mottagande medlemsstaten tillsammans med en förälder som har den faktiska vårdsnaden om barnet, är detta krav uppfyllt såväl när barnet har en heltäckande sjukförsäkring som omfattar föräldern, som i det motsatta fallet då denna förälder har en sådan försäkring som omfattar barnet (se, analogt, dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 29–33).
- 68 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att VI och hennes son under den aktuella perioden, det vill säga perioden från den 1 maj 2006 till den 20 augusti 2006, var anslutna till det allmänna sjukförsäkringssystem i Förenade kungariket som erbjöds kostnadsfritt av National Health Service (det nationella hälso- och sjukvårdssystemet).
- 69 Det ska i detta hänseende erinras om att den mottagande medlemsstaten, med förbehåll för proportionalitetsprincipen, visserligen får göra anslutningen till det allmänna sjukförsäkringssystemet för en unionsmedborgare, som inte är yrkesverksam och som uppehåller sig på dess territorium med stöd av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, beroende av villkor som syftar till att unionsmedborgaren inte ska bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens offentliga finanser, såsom att unionsmedborgaren ingår eller fortsätter att omfattas av en heltäckande privat sjukförsäkring som gör det möjligt för den mottagande medlemsstaten att erhålla ersättning för vårdkostnader som den har haft för unionsmedborgaren eller att unionsmedborgaren betalar en avgift till det offentliga sjukförsäkringssystemet i den mottagande medlemsstaten (dom av den 15 juli 2021, A (Allmänna sjukförsäkringssystemet), C-535/19, EU:C:2021:595, punkt 59). Om en unionsmedborgare är ansluten till ett sådant allmänt sjukförsäkringssystem i den mottagande medlemsstaten, har denne emellertid en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i artikel 7.1 b i det direktivet.
- 70 I en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen, där den aktuella icke yrkesverksamma unionsmedborgaren är ett barn vars förälder, som är tredjelandsmedborgare, har arbetat och varit skattskyldig i den mottagande medlemsstaten under den aktuella perioden, skulle det dessutom vara oproportionerligt att neka detta barn och den förälder som har den faktiska vårdsnaden om barnet uppehållsrätt enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 enbart av det skälet att de under denna period omfattades av det allmänna sjukförsäkringssystemet gratis. Det kan nämligen inte anses att denna kostnadsfria anslutning till nämnda system under sådana omständigheter utgör en orimlig belastning för de offentliga finanserna i denna stat.

- 71 I den mån den hänskjutande domstolen i sin andra fråga hänvisar till punkt 70 i domen av den 23 februari 2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83), konstaterar domstolen slutligen att den domen inte är relevant i förevarande mål. I den domen slog domstolen visserligen fast att den uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten som tillkommer den förälder som har den faktiska vårdsnaden om ett barn som utövar sin rätt att genomgå en utbildning enligt artikel 12 i förordning nr 1612/68 inte är villkorad av att föräldern måste ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den medlemsstatens sociala biståndssystem under sin vistelse där samt en heltäckande sjukförsäkring i den medlemsstaten. Såväl artikel 12 i förordning nr 1612/68 som artikel 10 i förordning nr 492/2011, som har ersatt den, ger emellertid endast barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i den mottagande medlemsstaten rättigheter. VI:s make, som är far till det berörda barnet, är emellertid tredjelandsmedborgare.
- 72 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 21 FEUF och artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att – när det gäller perioder innan ett barn, som är unionsmedborgare, har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten – både barnet, när det görs gällande att barnet har uppehållsrätt med stöd av artikel 7.1 b, och den förälder som har den faktiska vårdsnaden om barnet ska ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i detta direktiv.

Den tredje frågan

- 73 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida, till följd av en dom som Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Appellationsdomstolen för England och Wales (tvistemålsavdelningen), Förenade kungariket) meddelade år 2014, de gällande avtalen om ömsesidighet som är knutna till den gemensamma resezonen mellan Förenade kungariket och Irland ska betraktas som "ömsesidiga överenskommelser" och följaktligen som en heltäckande sjukförsäkring enligt regulation 4.1 i 2016 års förordning om invandring.
- 74 Även om det, mot bakgrund av de inledande övervägandena i punkterna 47–52 i förevarande dom, är möjligt att omformulera denna fråga på så sätt att den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att överenskommelser om ömsesidighet, såsom de överenskommelser rörande den gemensamma resezonen som är i kraft och som är tillämpliga med avseende på sjukförsäkring mellan Förenade kungariket och Irland, kan anses innebära att kravet på att ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i den bestämmelsen är uppfyllt, ska det konstateras att den hänskjutande domstolen inte har lämnat några upplysningar avseende innehållet i dessa överenskommelser och överenskommelsernas relevans för de nationella målen.
- 75 Enligt fast rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Beslutet om hänskjutande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den nationella domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till EU-domstolen (dom av den 25 mars 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

- 76 Dessa krav avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i rättegångsreglerna, vilka den hänskjutande domstolen är skyldig att iaktta inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF (dom av den 25 mars 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punkt 50 och där angiven rättspraxis). De återges även i Europeiska unionens domstols rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 380, 2019, s. 1).
- 77 Eftersom begäran om förhandsavgörande i förevarande fall inte uppfyller dessa krav vad gäller den tredje frågan, kan den inte tas upp till sakprövning.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 21 FEUF och artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att varken det barn som är unionsmedborgare och som har permanent uppehållsrätt eller den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet är skyldiga att ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktivet för att behålla sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.
- 2) Artikel 21 FEUF och artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att – när det gäller perioder innan ett barn, som är unionsmedborgare, har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten – både barnet, när det görs gällande att barnet har uppehållsrätt med stöd av artikel 7.1 b, och den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet ska ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i detta direktiv.

Underskrifter