



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF – unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på Den Europæiske Unions område – direktiv 2004/38/EF – artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b) – partner, med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning – tilbagevenden til den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger – ansøgning om opholdstilladelse – grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder – artikel 15 og 31 – effektiv domstolsbeskyttelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47«

I sag C-89/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl), Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 20. januar 2017, indgået til Domstolen den 20. februar 2017, i sagen

Secretary of State for the Home Department

mod

Rozanne Banger,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (refererende dommer) og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Rozanne Banger ved A. Metzger, QC, og barrister S. Saifolahi,
- Det Forenede Kongeriges regering ved Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane og S. Brandon, som befuldmægtigede, bistået af B. Kennelly, QC,

* Processprog: engelsk.

- den spanske regering ved V. Ester Casas, som befuldmægtiget,
 - den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget,
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 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).
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Secretary of State for the Home Department (indenrigsminister, Det Forenede Kongerige) og Rozanne Banger vedrørende et afslag på udstedelse af en opholdstilladelse til sidstnævnte.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 6., 25. og 26. betragtning til direktiv 2004/38:
 - »(6) For at opretholde familien som en enhed i bredere betydning, og uden at dette anfægter forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, bør situationen for de personer, der ikke er omfattet af dette direktivs definition af familiemedlemmer, og som derfor ikke automatisk har ret til indrejse og ophold i værtslandet, behandles af værtsmedlemsstaten på grundlag af deres nationale lovgivning med henblik på at afgøre, om de kan få tilladelse til indrejse og ophold under hensyntagen til deres tilknytning til unionsborgeren eller andre omstændigheder som f.eks. det, at de er økonomisk eller fysisk afhængige af unionsborgeren.
- [...]
- (25) Der bør ligeledes nøje fastlægges proceduremæssige garantier for at sikre et højt beskyttelsesniveau for unionsborgere og deres familiemedlemmer i tilfælde af nægtelse af indrejse og ophold i en anden medlemsstat og for samtidig at sikre overholdelse af princippet om, at forvaltningsakter skal begrundes.
 - (26) Unionsborgere og deres familiemedlemmer bør under alle omstændigheder have mulighed for domstolsprøvelse i tilfælde af nægtelse af indrejse og ophold i en anden medlemsstat.«

4 Direktivets artikel 2 bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat
- 2) »familiemedlem«:
 - a) ægtefælle
 - b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning
 - c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren
 - d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren.
- 3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

5 Nævnte direktivs artikel 3 fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.

2. Uden at det berører de pågældendes personlige ret til fri bevægelighed og ophold og i overensstemmelse med den nationale lovgivning, skal værtsmedlemsstaten lette indrejse og ophold for følgende personer:

- a) alle andre familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke er omfattet af bestemmelserne i artikel 2, nr. 2), hvis disse i det land, de ankommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold, eller hvor alvorlige helbredsmæssige grunde gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet
- b) den partner, med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning.

Værtsmedlemsstaten foretager en grundig undersøgelse af de personlige omstændigheder og begrundet afslag på ansøgning om indrejse eller ophold over for de pågældende.«

6 Samme direktivs artikel 8, stk. 5, litra e) og f), bestemmer:

»Med henblik på udstedelse af beviset for registrering til unionsborgeres familiemedlemmer, der selv er statsborgere i en medlemsstat, kan medlemsstaterne kræve forevisning af følgende dokumenter:

[...]

- e) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), et dokument udstedt af den kompetente myndighed i hjemlandet eller det land, de ankommer fra, der attesterer, at de forsørges af unionsborgeren eller er medlemmer af dennes husstand, eller dokumentation for, at der foreligger alvorlige helbredsmæssige grunde, der gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet

f) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b), dokumentation for, at der består en varig tilknytning til unionsborgeren.»

7 Artikel 10, stk. 2, litra e) og f), i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»Med henblik på udstedelse af opholdskort kræver medlemsstaterne forevisning af følgende dokumenter:

[...]

e) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), et dokument udstedt af den kompetente myndighed i hjemlandet eller det land, de ankommer fra, der attesterer, at de forsørges af unionsborgeren eller er medlemmer af dennes husstand, eller dokumentation for, at der foreligger alvorlige helbredsmaessige grunde, der gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet

f) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b), dokumentation for, at der består en varig tilknytning til unionsborgeren.»

8 Direktivets artikel 15, stk. 1, bestemmer:

»Procedurerne i artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.»

9 Nævnte direktivs artikel 31 fastsætter:

»1. Når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.

[...]

3. I forbindelse med prøvelsen undersøges det, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder den påtænkte foranstaltning. Det sikres herved, at afgørelsen står i rimeligt forhold navnlig til de krav, der følger af artikel 28.

[...]«

Det Forenede Kongeriges lovgivning

10 Direktiv 2004/38 blev gennemført i Det Forenede Kongeriges lovgivning ved Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (bekendtgørelse fra 2006 om indvandring fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), herefter »Regulations 2006«), som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Regulation 7 i Regulations 2006 bestemte følgende:

»1. Med forbehold af paragraph 2 betragtes følgende personer i disse Regulations som familiemedlemmer til en anden person:

a) ægtefællen eller den registrerede partner

[...]«

11 Regulation 8 i disse Regulations fastsatte:

»1. I disse Regulations forstås ved »medlem af den udvidede familie« en person, som ikke er familiemedlem til en EØS-statsborger i henhold til regulation 7(1) (a), (b) eller (c), og som opfylder betingelserne i paragraph 2, 3, 4 eller 5.

[...]

5. En person opfylder betingelsen i denne paragraph, hvis denne person er partner til en EØS-statsborger (bortset fra en registreret partner) og over for beslutningstageren kan dokumentere, at han eller hun har en varig tilknytning til EØS-statsborgeren.

[...]«

12 Regulation 9 i de nævnte Regulations bestemte:

»1. Hvis betingelserne i paragraph 2 er opfyldt, finder disse Regulations anvendelse på en person, som er familiemedlem til en britisk statsborger, på samme måde, som hvis sidstnævnte var EØS-statsborger.

2. Der opstilles følgende betingelser:

- a) den britiske statsborger opholder sig i en EØS-land som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende eller var bosat dér, inden vedkommende vendte tilbage til Det Forenede Kongerige, og den britiske statsborger opholder sig i en EØS-stat som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende eller var bosat dér, inden vedkommende vendte tilbage til Det Forenede Kongerige, og
- b) såfremt familiemedlemmet til den britiske statsborger er dennes ægtefælle eller registrerede partner, partnerne bor sammen i EØS-staten eller havde indgået ægteskab eller registreret partnerskab og boede sammen i den pågældende stat, inden den britiske statsborger vendte tilbage til Det Forenede Kongerige.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Rozanne Banger er sydafrikansk statsborger. Hendes partner, Philip Rado, er statsborger i Det Forenede Kongerige. Mellem 2008 og 2010 boede Rozanne Banger og Philip Rado sammen i Sydafrika. I maj 2010 accepterede Philip Rado en stilling i Nederlandene. Han boede i denne medlemsstat sammen med Rozanne Banger indtil 2013. Sidstnævnte fik udstedt en opholdstilladelse i sin egenskab af »medlem af den udvidede familie« til en unionsborger.
- 14 I løbet af 2013 besluttede Rozanne Banger og Philip Rado at slå sig ned i Det Forenede Kongerige. Rozanne Banger indgav en ansøgning om opholdstilladelse til indenrigsministeren. Hun fik afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at hun var Philip Rados ugifte partner, og at regulation 9 i Regulations 2006 fastsatte, at kun ægtefællen eller den registrerede partner til en statsborger i Det Forenede Kongerige kunne anses for et familiemedlem til en sådan statsborger.
- 15 Rozanne Banger iværksatte et søgsmål ved First-tier Tribunal (ret i første instans, Det Forenede Kongerige) til prøvelse af afgørelsen om afslag på at udstede hende en opholdstilladelse. Retten gav hende medhold i søgsmålet. Indenrigsministeren fik efterfølgende givet tilladelse til at appellere

afgørelsen i første instans til Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl), Det Forenede Kongerige) med den begrundelse, at der var blevet begået en retlig fejl.

- 16 Den forelæggende ret har for det første bemærket, at den eneste afgørende forskel mellem den foreliggende sag og den sag, som gav anledning til dom af 7. juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), er den omstændighed, at Rozanne Banger er den ugifte partner til en unionsborger, hvorimod Surinder Singh og hans kone var gift. De principper, som Domstolen udviklede i denne dom, kan derfor anvendes på en sag som den i hovedsagen omhandlede. For det andet har den forelæggende ret konstateret, at den samme ret i en anden sammensætning allerede har fastslået, at Regulations 2006 ikke gav en person, som er blevet nægtet opholdstilladelse i sin egenskab af »medlem af den udvidede familie«, en appelret.
- 17 På denne baggrund har Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl)) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal principperne i Domstolens dom af 7. juli 1992, [Singh] (C-370/90, EU:C:1992:296), fortolkes således, at en medlemsstat skal udstede eller alternativt lette meddelelsen af en opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, der er ugift partner til en unionsborger, der har udøvet sin [ved EUF-traktaten sikrede] ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat, og som vender tilbage med denne partner til den medlemsstat, hvor personen er statsborger?
- 2) Er der alternativt et krav om at udstede eller alternativt lette meddelelsen af denne opholdstilladelse i henhold til direktiv [2004/38]?
- 3) Såfremt en afgørelse om at give afslag på en opholdstilladelse ikke træffes på grundlag af en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og ikke er tilstrækkeligt begrundet, er en sådan afgørelse da ulovlig, idet den overtræder artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38?
- 4) Er en national retsforskrift, der hindrer, at en afgørelse om afslag på at udstede et opholdskort til en person, der gør gældende, at den pågældende er et udvidet familiemedlem, kan påklages til en ret, i overensstemmelse med direktiv 2004/38?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

- 18 Indledningsvis bemærkes, at selv om den forelæggende ret formelt set har begrænset sine spørgsmål til principperne i dom af 7. juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), og i direktiv 2004/38, er denne omstændighed – således som Domstolen gentagne gange har fastslået – ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den forelæggende ret om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den har henvist til dem i sine spørgsmål (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Det skal under disse omstændigheder, og under hensyn til oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, bemærkes, at den forelæggende ret med sit første og andet spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den forpligter den medlemsstat, hvor en unionsborger er statsborger, til at udstede en opholdstilladelse eller lette meddelelsen af en sådan tilladelse for en ikke-registreret partner, der er

tredjelandsskatsborger, og med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning, når den nævnte unionsborger efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér.

- 20 I denne forbindelse skal det bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF »[har] enhver unionsborger [...] ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.
- 21 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis tilsigter direktiv 2004/38 at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som direkte er tillagt unionsborgerne i artikel 21, stk. 1, TEUF, og har navnlig til formål at styrke denne ret (dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 35, og af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 18).
- 22 I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder det anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i dette direktivs artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.
- 23 Domstolen har vedrørende artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastslået, at det fremgår af en fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/38 under hensyn til deres ordlyd, systematik og formål, at direktivet alene fastsætter betingelserne for en unionsborgers udøvelse af retten til indrejse og ophold i andre medlemsstater end den, hvor den pågældende er statsborger, og at direktivet ikke danner grundlag for en afledt opholdsret for tredjelandsskatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger (dom af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen vedrører en ansøgning om opholdstilladelse til tredjelandsskatsborgeren Rozanne Banger i Det Forenede Kongerige, som er den medlemsstat, hvor Philip Rado har statsborgerskab, og at sidstnævnte og Rozanne Banger hverken var gift eller havde indgået registreret partnerskab, men havde boet sammen i flere år, da ansøgningen om opholdstilladelse blev indgivet.
- 25 Som generaladvokaten har anført i punkt 28 og 29 i sit forslag til afgørelse, gælder de systematiske og teleologiske overvejelser, der, som det fremgår af den i denne doms præmis 23 nævnte retspraksis, foranledigede Domstolen til at fastslå, at bestemmelserne i direktiv 2004/38 ikke kan danne grundlag for en afledt opholdsret for tredjelandsskatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i sidstnævntes oprindelsesmedlemsstat, også for så vidt angår de personer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2004/38. Direktiv 2004/38 kan derfor ikke danne grundlag for en ret for en tredjelandsskatsborger, der er ikke-registreret partner til en unionsborger, i det land, hvor denne unionsborger statsborger, til af denne medlemsstat at få lettet meddelelsen af en sådan opholdstilladelse.
- 26 I den foreliggende sag følger det heraf, at selv om Rozanne Banger kan være omfattet af begrebet »partner, med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret og varig tilknytning«, i artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2004/38, kan dette direktiv ikke danne grundlag for en ret for Rozanne Banger til af Det Forenede Kongerige at få lettet sin ansøgning om opholdstilladelse.

- 27 Domstolen har dog anerkendt, at tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, og som ikke på grundlag af bestemmelserne i direktiv 2004/38 har en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger, i visse tilfælde imidlertid kan indrømmes en sådan ret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF (dom af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 23).
- 28 Denne betragtning kan udledes af fast retspraksis, hvorefter unionsborgeren nærmere bestemt uden en sådan afledt opholdsret for en sådan tredjelandsstatsborger således kunne blive afskrækket fra at forlade den medlemsstat, hvor denne er statsborger, for at udøve sin opholdsret i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF i en anden medlemsstat, fordi den pågældende ikke har sikkerhed for at kunne fortsætte et familieliv, som er blevet opbygget eller konsolideret med den nævnte tredjelandsstatsborger i værtsmedlemsstaten i forbindelse med et reelt ophold (jf. i denne retning dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 54, og af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 24).
- 29 Ifølge denne retspraksis må betingelserne for indrømmelse af denne afledte opholdsret i princippet ikke være strengere end dem, som er fastsat i direktiv 2004/38 for at indrømme en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, en sådan opholdsret. Selv om dette direktiv således ikke omfatter den situation, at den nævnte unionsborger vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér, skal det anvendes analogt (jf. i denne retning dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 50 og 61 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 25).
- 30 I denne forbindelse skal det præciseres, at det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), specifikt tager sigte på den partner, med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret og varig tilknytning. Denne sidste bestemmelse fastsætter, at værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med dens nationale lovgivning skal lette denne partners indrejse og ophold.
- 31 Ifølge Domstolens praksis forpligter direktivets artikel 3, stk. 2, ikke medlemsstaterne til at anerkende en ret til indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere omhandlet i denne bestemmelse, men forpligter medlemsstaterne til at give ansøgninger indgivet af tredjelandsstatsborgere omhandlet i den nævnte artikel en vis fortrinsret i forhold til ansøgninger om indrejse og ophold fra andre tredjelandsstatsborgere (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 21).
- 32 Som generaladvokaten har anført i punkt 46 og 47 i sit forslag til afgørelse, gælder den i denne doms præmis 29 nævnte retspraksis også hvad angår den partner, med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning som omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2004/38. Således må en tredjelandsstatsborger, som har en sådan tilknytning med en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed og er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér, når denne borger vender tilbage til den sidstnævnte medlemsstat, ikke undergives en mindre fordelagtig behandling end den, som i direktivet er fastsat for en tredjelandsstatsborger, der har en behørigt dokumenteret varig tilknytning med en unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed i andre medlemsstater end den, hvor den pågældende er statsborger.
- 33 I en situation som den i hovedsagen omhandlede finder direktiv 2004/38, herunder dette direktivs artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), derfor analog anvendelse for så vidt angår de betingelser, hvorunder indrejse og ophold for de i denne bestemmelse omhandlede tredjelandsstatsborgere skal lattes.

- 34 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den af den af Det Forenede Kongeriges regering fremførte argumentation, ifølge hvilken indrømmelsen af en afledt opholdsret i oprindelsesmedlemsstaten i præmis 63 i dom af 12. marts 2014, O. og B. (C-456/12, EU:C:2014:135), var blevet begrænset til udelukkende at omfatte tredjelandstatsborgere, som er et »familiemedlem« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38. Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i sit forslag til afgørelse, udelukker den nævnte dom nemlig ikke, selv om Domstolen i den nævnte dom fastslog, at en tredjelandstatsborger, som ikke er familiemedlem, ikke har en afledt opholdsret i værtsmedlemsstaten i henhold til direktiv 2004/38 eller artikel 21, stk. 1, TEUF, denne medlemsstats forpligtelse til at lette indrejse og ophold for en sådan statsborger i overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, stk. 2.
- 35 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den forpligter den medlemsstat, hvori en unionsborger er statsborger, til at lette meddelelsen af en opholdstilladelse for en ikke-registreret partner, der er tredjelandstatsborger, og med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning, når den nævnte unionsborger efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér.

Det tredje spørgsmål

- 36 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en afgørelse, hvorved der gives afslag på udstedelsen af en opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, der er ikke-registreret partner til en unionsborger, når unionsborgeren efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér, skal baseres på en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og skal være begrundet.
- 37 Som det er blevet anført i denne doms præmis 31, er medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38, der finder analog anvendelse i tilfælde af en tilbagevenden som den i hovedsagen omhandlede, forpligtet til at give ansøgninger indgivet af tredjelandstatsborgere omhandlet i denne bestemmelse en vis fortrinsret i forhold til ansøgninger om indrejse og ophold fra andre tredjelandstatsborgere.
- 38 Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne for at opfylde denne forpligtelse i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 skal gøre det muligt for de personer, der er omhandlet i samme artikels stk. 2, første afsnit, at opnå en afgørelse om deres ansøgning, som er baseret på en grundig undersøgelse af deres personlige omstændigheder, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet (dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 22).
- 39 I forbindelse med den nævnte undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder påhviler det den kompetente myndighed at tage hensyn til forskellige faktorer, som kan være relevante i det konkrete tilfælde (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 23).
- 40 Henset såvel til den omstændighed, at 2004/38 ikke indeholder mere præcise regler, som til brugen af udtrykket »overensstemmelse med den nationale lovgivning« i direktivets artikel 3, stk. 2, må det konstateres, at hver medlemsstat har et vidt skøn med hensyn til valget af de faktorer, der skal tages hensyn til. Medlemsstaterne skal ikke desto mindre sørge for, at deres lovgivning indeholder kriterier, som er i overensstemmelse med den almindelige betydning af udtrykket »skal lette« og ikke fratager denne bestemmelse dens effektive virkning (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 24).

- 41 I lyset af ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en afgørelse, hvorved der gives afslag på udstedelsen af en opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er ikke-registreret partner til en unionsborger, når unionsborgeren efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér, skal baseres på en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og skal være begrundet.

Det fjerde spørgsmål

- 42 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den samme forelæggende ret i en anden sammensætning har fastslået, at Regulations 2006 ikke gav personerne omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 en *right of appeal*. Det er vigtigt at forstå det fjerde spørgsmål i lyset heraf. Den forelæggende ret har således ikke rejst spørgsmålet om en eventuel manglende domstolskontrol for de nævnte personer, men om, hvorvidt direktiv 2004/38 kræver, at der er adgang til retsmidler, som gør det muligt at foretage en undersøgelse af såvel de retlige som de faktiske omstændigheder.
- 43 På denne baggrund skal det bemærkes, at den forelæggende ret med sit fjerde spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at de i denne bestemmelse omhandlede tredjelandsstatsborgere skal have adgang til retsmidler, som gør det muligt for retten at foretage en undersøgelse af såvel de retlige som de faktiske omstændigheder med henblik på at anfægte en afgørelse, der er truffet med hensyn til dem, om ikke at meddele opholdstilladelse.
- 44 Ifølge artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder procedurerne i direktivets artikel 30 og 31 tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Det følger af direktivets artikel 31, stk. 1, at når der med hensyn til en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.
- 45 Disse bestemmelser nævner dog ikke udtrykkeligt de personer, der bl.a. er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2004/38.
- 46 Som generaladvokaten har anført i punkt 87 i sit forslag til afgørelse, er begrebet »familiemedlemmer« anvendt i andre bestemmelser i direktiv 2004/38, som om det også omfatter de i direktivets artikel 3, stk. 2, omhandlede personer. Særligt nævner dette direktivs artikel 10, som vedrører udstedelsen af opholdskort til »unionsborgeres familiemedlemmer«, i stk. 2, litra e) og f), de dokumenter, der skal forevises af de i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra a) og b), omhandlede personer med henblik på udstedelse af dette opholdskort. På samme måde nævner artikel 8, stk. 5, i direktiv 2004/38, som vedrører de dokumenter, der skal forevises med henblik på udstedelse af beviset for registrering »til unionsborgeres familiemedlemmer« i litra e) og f), de i direktivets artikel 3, stk. 2, omhandlede personer.
- 47 Ifølge den praksis fra Domstolen, der er nævnt i denne doms præmis 38, skal medlemsstaterne derudover i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 gøre det muligt for de personer, der er omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 2, første afsnit, at opnå en afgørelse om deres ansøgning, som er baseret på en grundig undersøgelse af deres personlige omstændigheder, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet.

- 48 Da bestemmelserne i direktiv 2004/38 bør fortolkes i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 50), skal disse personer altså have adgang til et effektivt retsmiddel mod en afgørelse truffet i henhold til denne bestemmelse, som gør det muligt at prøve, såvel faktisk som retligt, lovligheden i henhold til EU-retten af denne afgørelse (jf. i denne retning dom af 17.11.2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, præmis 41).
- 49 Som følge heraf skal det bemærkes, at de proceduremæssige garantier, der er fastsat i artikel 31, stk. 1, i direktiv 2004/38, finder anvendelse på de i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, litra b), omhandlede personer.
- 50 Med hensyn til indholdet af de proceduremæssige garantier har en i direktivets artikel 3, stk. 2, omhandlet person ifølge Domstolens praksis ret til ved en domstol at få efterprøvet, om den nationale lovgivning og anvendelsen heraf har holdt sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet (dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 25).
- 51 Hvad angår den retslige prøvelse af den skønsmargin, som de kompetente nationale myndigheder råder over, skal den nationale ret bl.a. efterprøve, om den anfægtede afgørelse er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag. Endvidere skal denne prøvelse vedrøre overholdelsen af de proceduremæssige garantier, hvilket er af afgørende betydning for, at retten kan undersøge, om de faktiske og retlige forhold, som udøvelsen af skønnet afhænger af, forelå (jf. analogt dom af 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 45 og 46). Disse garantier omfatter, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38, myndighedernes pligt til at foretage en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og begrunde ethvert afslag på indrejse eller ophold.
- 52 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at de i denne bestemmelse omhandlede tredjelandsstatsborgere skal have adgang til retsmidler med henblik på at anfægte en afgørelse, der er truffet med hensyn til dem, om ikke at meddele opholdstilladelse, hvorefter den nationale ret skal undersøge, om afslaget hviler på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag, og om de proceduremæssige garantier er blevet overholdt. Disse garantier omfatter de nationale myndigheders pligt til at foretage en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og begrunde ethvert afslag på indrejse eller ophold.

Sagsomkostninger

- 53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den forpligter den medlemsstat, hvori en unionsborger er statsborger, til at lette meddelelsen af en opholdstilladelse for en ikke-registreret partner, der er tredjelandsstatsborger, og med hvem unionsborgeren har en behørigt dokumenteret varig tilknytning, når den nævnte unionsborger efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med betingelserne fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes 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 med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér.

- 2) Artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en afgørelse, hvorved der gives afslag på udstedelsen af en opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er ikke-registreret partner til en unionsborger, når unionsborgeren efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed til at arbejde i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser med sin partner vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at tage ophold dér, skal baseres på en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og skal være begrundet.
- 3) Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at de i denne bestemmelse omhandlede tredjelandsstatsborgere skal have adgang til retsmidler med henblik på at anfægte en afgørelse, der er truffet med hensyn til dem, om ikke at meddele opholdstilladelse, hvorefter den nationale ret skal undersøge, om afslaget hviler på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag, og om de proceduremæssige garantier er blevet overholdt. Disse garantier omfatter de nationale myndigheders pligt til at foretage en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og begrunde ethvert afslag på indrejse eller ophold.

Underskrifter