



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOZZI  
föredraget den 23 december 2015<sup>1</sup>

**Mål C-558/14**

**Mimoun Khachab**  
**mot**  
**Subelegación de Gobierno en Álava**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (högsta domstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien))

”Begäran om förhandsavgörande — Rätt till familjeåterförening — Tredjelandsmedborgare — Direktiv 2003/86/EG — Villkor — Artikel 7.1 c — Stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga — Prognostisk bedömning — Bedömningsmetod — Huruvida referenspersonen kan förväntas bibehålla dessa medel efter det att ansökan om familjeåterförening lämnats in — Den tidsperiod under vilken referenspersonen ska ha sådana medel”

1. I detta mål ska domstolen pröva de villkor som medlemsstaterna kan ställa för inresa och vistelse i landet för en tredjelandsmedborgares familj. Enligt artikel 7 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening,<sup>2</sup> som innehåller bestämmelser om inresa och vistelse i landet för tredjelandsmedborgares familjemedlemmar, får medlemsstaterna kräva att referenspersonen har en bostad, en sjukförsäkring, stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar och att referenspersonen följer integrationsåtgärder.

2. Det är med avseende på villkoret om försörjningsmedel som den hänskjutande domstolen önskar att domstolen närmare ska klargöra huruvida referenspersonen uppfyller detta villkor om han eller hon har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin familj vid tidpunkten då ansökan om familjeåterförening lämnas in till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, eller om denna medlemsstat får kräva att referenspersonen har sådana medel efter denna tidpunkt, för att säkerställa att referenspersonen kan fortsätta att försörja sin familj efter familjens inresa i landet.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 251, s. 12.

3. Domstolen har tidigare haft att pröva de integrationsåtgärder som den berörda medlemsstaten kan kräva att referenspersonen följer<sup>3</sup>, eller huruvida medlen varit tillräckliga när referenspersonen inte har behövt hjälp från medlemsstatens system för socialt bistånd.<sup>4</sup> Domstolen har däremot aldrig ombetts att pröva huruvida det kan krävas att referenspersonen visar att han eller hon med all sannolikhet kommer att bibehålla sina medel efter det att ansökan om familjeåterförening lämnats in och, i förekommande fall, under hur lång tidsperiod. Förevarande mål kommer följaktligen att ge domstolen tillfälle att pröva denna fråga.

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – Unionsrätt

4. Syftet med direktiv 2003/86 är enligt dess artikel 1 att ”fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier”.

5. Detta direktiv ska enligt artikel 3.1 tillämpas ”när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning”.

6. I artikel 4.1 i direktiv 2003/86 föreskrivs följande:

”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 ...”

7. I kapitel IV i direktiv 2003/86 finns artikel 7.1, som har följande lydelse:

”När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

- a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,
- b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,

3 — Se mitt förslag till avgörande i målet Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkterna 44–61) samt dom K och A (C-153/14, EU:C:2015:453). Jag understryker att domstolen prövade integrationsåtgärderna i förhållande till rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, s. 44). Se dom P och S (C-579/13, EU:C:2015:369).

4 — Dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117; dom O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkterna 70–81. Domstolen har även prövat huruvida de försörjningsmedel som referenspersonen ska ha varit tillräckliga när vederbörande inte, som i förevarande mål, är en tredjelandsmedborgare, utan en unionsmedborgare. Bestämmelser om situationen för unionsmedborgare finns 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 (JO L 158, s. 77). Se, bland annat, dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 61), och dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63).

- 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.”

8. I artikel 16.1 i direktiv 2003/86 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem i följande fall:

- a) Om villkoren i detta direktiv inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda.

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.

...”

9. Det föreskrivs i artikel 17 i direktiv 2003/86 att ”[o]m 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”.

## B – Spansk rätt

10. Det föreskrivs i artikel 16.2 i den överordnade lagen 4/2000 av den 11 januari 2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och deras sociala integration (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)<sup>5</sup> (nedan kallad den överordnade lagen 4/2000) att ”[u]tlänningar som är bosatta i Spanien har rätt att återförenas med de familjemedlemmar som anges i artikel 17”. Det föreskrivs i artikel 17.1 a i samma lag att en utlänning som är bosatt i Spanien har rätt att återförenas med ”[m]ake eller maka, förutsatt att de i faktisk eller rättslig mening inte har separerat och att äktenskapet inte har ingåtts i syfte att kringgå lagen”.

11. Det föreskrivs i artikel 18.2 i den överordnade lagen 4/2000, som innehåller bestämmelser om ”villkor för familjeåterförening”, att ”Referenspersonen ... i enlighet med föreskrivna villkor [ska] styrka att han eller hon har en lämplig bostad och ekonomiska medel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familj efter en återförening. Vid bedömningen av inkomster i samband med familjeåterförening ska inte sådana inkomster beaktas som härrör från systemet för socialt bistånd. Däremot ska inkomster beaktas som en make eller maka som bor i Spanien och sammanlever med referenspersonen bidrar med”.

5 — BOE nr 10 av den 12 januari 2000.

12. I artikel 54.1 i kungligt dekret 557/2011 av den 20 april 2011 om godkännande av tillämpningsföreskrifterna för den överordnade lagen 4/2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och deras sociala integration, i dess lydelse enligt den överordnade lagen 2/2009 (El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009)<sup>6</sup> (nedan kallat kungligt dekret 557/2011), föreskrivs följande:

”En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd för sina familjemedlemmar på grund av familjeåterförening ska i samband med ansökan ge in handlingar som visar att han eller hon har de ekonomiska medel som krävs för att försörja familjen, vilket innefattar sjukvård om denna inte bekostas av socialförsäkringen. Dessa medel ska vid tidpunkten för ansökan om uppehållstillstånd minst uppgå till det belopp som anges nedan, i euro eller motsvarande belopp i utländsk valuta, beroende på hur många personer som återföreningen avser och med beaktande av hur många familjemedlemmar som redan sammanlever med vederbörande i Spanien och som han eller hon försörjer:

- a) För familjer som omfattar två personer, inbegripet referenspersonen och den person med vilken han eller hon återförenas i Spanien, krävs ett månatligt belopp som motsvarar 150 procent av det allmänna inkomstbasbeloppet [Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (nedan kallat inkomstbasbeloppet)] ...”.

13. Inkomstbasbeloppet är ett index som används i Spanien som referens vid beviljande av bland annat stipendier, bidrag eller arbetslöshetsersättning. Inkomstbasbeloppet, som infördes år 2004, ersatte den officiella minimilönen som referens vid beviljande av dessa stöd.

14. Det föreskrivs i artikel 54.2 första stycket i kungligt dekret 557/2011 att “[t]illstånd ... inte [ska] beviljas om det är ställt utom tvivel att vederbörande inte kan förväntas bibehålla de ekonomiska medlen under ett år efter det att ansökan gjordes. Vid denna prövning ska frågan huruvida han eller hon kommer att bibehålla en inkomstkälla under detta år bedömas med beaktande av hur referenspersonens medel utvecklats under de sex månader som föregått tidpunkten för ansökan.”

## II – Bakgrund, förfarandet i det nationella målet och tolkningsfrågan

15. Mimoun Khachab har ett uppehållstillstånd för längre tid i Spanien. Han är sedan år 2009 gift med Ilham Aghadar.

16. Den 20 februari 2012 ansökte Mimoun Khachab hos Subdelegación del Gobierno en Álava om tillfälligt uppehållstillstånd för sin hustru Ilham Aghadar på grund av familjeåterförening.

17. Subdelegación del Gobierno en Álava avslog ansökan genom beslut av den 26 mars 2012 med motiveringen att Mimoun Khachab inte hade ”visat att han ha[de] ekonomiska medel som är tillräckliga för att försörja familjen efter en återförening”.

18. Mimoun Khachab framställde en begäran om omprövning av beslutet till Subdelegación del Gobierno en Álava som denna myndighet avslog genom beslut av den 25 maj 2012. Myndigheten konstaterade att det av Mimoun Khachab ingivna anställningsavtalet, vilket denne hade ingått den 16 februari 2012 med företaget Construcciones y distribuciones constru-label SL, hade upphört den 1 mars 2012, att Mimoun Khachab endast hade arbetat vid företaget 15 dagar år 2012 och 48 dagar år 2011 och att han inte utövade någon förvärvsverksamhet vid tidpunkten för det beslut som avsågs

<sup>6</sup> — BOE nr103 av den 30 april 2011.

med begäran om omprövning. Myndigheten drog av detta slutsatsen att Mimoun Khachab inte hade ekonomiska medel som är tillräckliga för att försörja familjen efter en återförening. Myndigheten påtalade även att det inte alls hade framkommit att han skulle bibehålla dessa medel under det år som följde efter det att han lämnat in sin ansökan.

19. Genom dom av den 29 januari 2013 fastställde Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Vitoria-Gasteiz (förvaltningsdomstol nr 1 i Vitoria-Gasteiz) det beslut som hade meddelats av Subdelegación del Gobierno en Álava den 25 maj 2012. Nämnda domstol konstaterade att Mimoun Khachab under de sex månader som föregick inlämnandet av ansökan endast hade arbetat 63 dagar vid företaget Construcciones y Distribuciones constru-label SL., för en lön av 929 euro. Denna domstol underströk dessutom att de anställningsavtal som Mimoun Khachab hade gett in och som avsåg tiden före det avtal som han ingått med detta företag var tidsbegränsade. Av detta drog nämnda domstol slutsatsen att det inte hade framkommit någon uppgift som gjorde det möjligt att anse att Mimoun Khachab under det år som följde efter hans ansökan skulle bibehålla medel som var tillräckliga för att försörja hans familj.

20. Mimoun Khachab överklagade domen av den 29 januari 2013 till den hänskjutande domstolen. Han har bland annat kritiserat Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 1 de Vitoria-Gasteiz för att ha bortsett från en ny omständighet, nämligen att han sedan den 26 november 2012 har ett arbete avseende skörd av citrusfrukter och att han följaktligen har tillräckliga medel för att försörja sin familj. Abogado del Estado har yrkat att överklagandet ska ogillas, med hänvisning till att de nya omständigheterna inte kan beaktas och att det av ärendeakten framgår att han inte kan förväntas bibehålla tillräckliga medel under det år som följer efter inlämnandet av hans ansökan.

21. Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 7.1 c i rådets direktiv 2003/86 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som den som är aktuell i det nationella målet, vilken gör det möjligt att avslå en ansökan om familjeåterförening på grund av att referenspersonen saknar stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, på grundval av en prognostisk bedömning som de nationella myndigheterna gör av huruvida det kan förväntas att han eller hon kommer att bibehålla de ekonomiska medlen under ett år efter tidpunkten för ansökan, en bedömning som grundar sig på hur medlen utvecklats under de sex månader som föregått tidpunkten för ansökan?”

22. Den spanska, den tyska, den franska, den ungerska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden över tolkningsfrågan.

### III – Bedömning

23. Den hänskjutande domstolen har begärt att domstolen ska klargöra huruvida artikel 7.1 första ledet och c i direktiv 2003/86, i vilken det föreskrivs att den berörda medlemsstaten får kräva att referenspersonen har ”stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar”, tillåter de behöriga myndigheterna i denna stat att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens medel, det vill säga att beakta inte bara de medel som referenspersonen har vid tidpunkten då ansökan om familjeåterförening lämnas in och/eller då denna ansökan prövas, utan även de medel som han eller hon kommer att ha under det år som följer efter det att ansökan har lämnats in, varvid frågan huruvida vederbörande kan förväntas bibehålla sina medel under ett år bedöms på grundval av de medel som han eller hon haft under de sex månader som föregått inlämnandet av ansökan.



24. Tolkningsfrågan avser inte huruvida försörjningsmedlen är "tillräckliga", det vill säga medlens storlek i förhållande till bland annat nivån för nationella minimilöner och -pensioner, utan huruvida de är "regelbundna" och "stabila". Det ska nämligen fastställas huruvida de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten får kräva att referenspersonen inte bara har haft tillräckliga medel i det förflutna, utan även att han eller hon har det i framtiden, under en tidsperiod och med en frekvens som ska fastställas.

25. I det här förslaget till avgörande kommer jag följaktligen inte att behandla frågan huruvida de spanska myndigheterna, utan att bryta mot artikel 7.1 första ledet och c i direktiv 2003/86, får kräva att referenspersonen har en minimiinkomst som motsvarar 150 procent av inkomstbasbeloppet.<sup>7</sup> Det ska emellertid påpekas att domstolen i domen Chakroun slog fast att "medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp men däremot inte så, att medlemsstaterna får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation"<sup>8</sup> och att en sådan tolkning bekräftades av artikel 17 i direktiv 2003/86,<sup>9</sup> vilken kräver en prövning i varje enskilt fall.

26. Det förefaller som om den fråga som har ställts till domstolen består av två delar. För det första önskar den hänskjutande domstolen att domstolen ska ge besked angående möjligheten för de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten att beakta referenspersonens framtida medel, nämligen angående själva principen om en prognostisk bedömning av villkoret om försörjningsmedel i artikel 7.1 c i direktiv 2003/86. För det andra önskar den hänskjutande domstolen att domstolen ska ge besked angående de omständigheter som ska beaktas vid en sådan bedömning, nämligen under hur lång tidsperiod referenspersonen ska ha tillräckliga försörjningsmedel (enligt den spanska lagstiftningen, ett år efter den tidpunkt då ansökan om familjeåterförening lämnats in) och sannolikheten för att dessa medel bibehålls under denna tidsperiod (enligt den spanska lagstiftningen bedöms sannolikheten för att referenspersonen bibehåller sina medel efter inlämnandet av ansökan på grundval av hur vederbörandes medel utvecklats under de sex månader som föregått ansökan).

27. I det följande kommer jag således att först pröva huruvida artikel 7.1 i direktiv 2003/86 tillåter att det görs en prognostisk bedömning av sökandens försörjningsmedel. Det ska redan nu framhållas att det, enligt min mening, inte råder något tvivel om att det enligt direktivet är tillåtet för medlemsstaterna att göra en sådan bedömning. Jag kommer därefter att pröva den metod som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten tillämpar för att bedöma huruvida referenspersonen kan förväntas bibehålla sina medel, och under hur lång tidsperiod. Även om det härvid, i avsaknad av reglering i direktiv 2003/86, står medlemsstaterna fritt att fastställa metoden för bedömning av referenspersonens medel, får de endast utöva en sådan rätt med iakttagande av direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening. Det är mot bakgrund av detta mål som jag kommer att undersöka den bedömningsmetod som har fastställts i den spanska lagstiftningen, såsom denna beskrivits i föregående punkt

*A – Möjligheten för de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten att göra en prognostisk bedömning av de försörjningsmedel som avses i artikel 7.1 c i direktiv 2003/86*

28. Det anges i artikel 7.1 i direktiv 2003/86 att den berörda medlemsstaten "[får] kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har" bland annat "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". Orden "stabila" och "regelbundna" definieras emellertid inte i denna artikel. Det är riktigt att det i artikeln anges att medlemsstaterna "skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ

7 — Se punkterna 12 och 13 i detta förslag till avgörande.

8 — Dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 48.

9 — Se punkt 9 i detta förslag till avgörande.

av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet”.<sup>10</sup> Dessa upplysningar är emellertid så vaga att de inte är till stor hjälp för att avgöra huruvida de aktuella medlen är ”stabila” och ”regelbundna”. I artikeln ges däremot inte bara en definition, åtminstone på ett negativt sätt, av försörjningsmedel ”som är tillräckliga” (det rör sig om medel som gör det möjligt att försörja referenspersonen och hans eller hennes familj utan hjälp av socialt bistånd). Artikeln ger också upplysningar om bedömningsmetoden, eftersom det i artikel 7.1 c sista meningen anges att medlemsstaterna vid bedömningen av dessa försörjningsmedel får ”beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar”.

29. Det anges med andra ord inte i punkt 1 i denna artikel huruvida medlens ”stabilitet” och ”regelbundenhet” kan bli föremål för en prognostisk bedömning. Enligt min mening bör det nämligen inte tillmätas någon särskild betydelse att presens indikativ används i samma artikel (”får den berörda medlemsstaten kräva ... att referenspersonen *har*”<sup>11</sup>: Jag anser att en sådan prognostisk bedömning inte kan uteslutas på grund av att det är presens och inte futurum som används (får den berörda medlemsstaten kräva ... att referenspersonen *ska ha*”).<sup>12</sup> Artikeln kan inte heller läsas så, att det är ”när ansökan ... lämnas in” som referenspersonen ska ha tillräckliga försörjningsmedel. Enligt min mening hänför sig tidsadverbialet inte till innehavet av dessa medel, utan till den berörda medlemsstatens rätt att kräva att detta förhållande visas: Det är ”när ansökan ... lämnas in” som ”den berörda medlemsstaten [får] kräva” att sökanden visar att referenspersonen har tillräckliga medel.<sup>13</sup>

30. Även om det i artikel 7.1 i direktiv 2003/86 inte anges huruvida medlens stabilitet och regelbundenhet kan bli föremål för en prognostisk bedömning, förefaller artikel 16 ge ett svar på denna fråga.

31. Det föreskrivs nämligen i artikel 16.1 första ledet och a i direktiv 2003/86 att ”[m]edlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, *återkalla ett uppehållstillstånd* eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd *för en familjemedlem*, bland annat [o]m villkoren i detta direktiv inte är uppfyllda *eller inte längre är uppfyllda*”.<sup>14</sup> Om ett av villkoren för familjeåterförening i direktiv 2003/86 *inte längre är uppfyllt*, efter det att familjemedlemmar beviljats tillstånd till inresa och vistelse, har de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten med andra ord rätt att återkalla familjemedlemmarnas uppehållstillstånd. Att referenspersonen har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten är ett av de ”villkor” som direktiv 2003/86 uttryckligen föreskriver för tillstånd till familjeåterförening. Artikel 7.1 c i direktivet ingår nämligen bland bestämmelserna i direktivets kapitel IV, som har rubriken ”Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening”.<sup>15</sup> Det framgår följaktligen av artikel 16.1 i nämnda direktiv att de berörda medlemsstaterna har *rätt* att kräva att referenspersonen har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans familj *under hela den tidsperiod som familjen vistas* i den berörda medlemsstaten, det vill säga till dess att familjemedlemmarna erhåller ett uppehållstillstånd som inte är beroende av referenspersonens uppehållstillstånd. De omfattas då nämligen inte längre av rätten till familjeåterförening.

10 — Jag noterar härvid att det i det ändrade förslaget till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening, som lades fram av kommissionen den 2 maj 2002 (KOM(2002) 225 slutlig), gjordes en klar åtskillnad mellan tillgångarnas ”stabilitet” och deras ”regelbundenhet”, som inte togs med i den slutgiltiga versionen av artikel 7.1 c i direktiv 2003/86. I förslaget angavs nämligen att ”[k]riteriet om stabila tillgångar skall bedömas på grundval av tillgångarnas art och regelbundenhet”.

11 — Min kursivering.

12 — Enligt min mening medger inte heller användningen av presens indikativ i artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 slutsatsen att det automatiskt ska anses att en referensperson som ger in ett undertecknat avtal om tillsvidare- eller visstidsanställning, *men som ännu inte trätt i kraft*, inte uppfyller villkoret om medel: det krävs en undersökning av vederbörandes personliga förhållanden. Se punkterna 25 och 39 i detta förslag till avgörande, samt, angående direktiv 2004/38, mitt förslag till avgörande i målet Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:197, punkterna 23–30).

13 — Med förbehåll, givetvis, för de nationella processuella regler som tillåter att ett sådant bevis ges in under förfarandet. Se, i detta hänseende, mitt förslag till avgörande i målet Alokpa och Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:197, punkterna 31 och 32.

14 — Min kursivering.

15 — Jag noterar härvid att det i andra stycket i artikel 16.1 a i direktiv 2003/86 uttryckligen hänvisas till artikel 7.1 c i direktivet. Där föreskrivs nämligen att ”[o]m 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”.

32. Analysen av förarbetena till artiklarna 7 och 16 i direktiv 2003/86 bekräftar den slutsats som jag har kommit fram till i föregående punkt. Det framkommer nämligen av dessa förarbeten att det i denna artikel 16, i dess lydelse enligt kommissionens ursprungliga förslag till direktiv, som enda grunder för att återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar föreskrevs dels urkundsförfalskning eller bedrägeri, dels skenäktenskap eller skenadoption.<sup>16</sup> Det föreskrevs följaktligen inte i den ursprungliga lydelsen av nämnda artikel 16 att familjemedlemmars uppehållstillstånd kunde återkallas om referenspersonen inte längre hade försörjningsmedel som var tillräckliga för att försörja dem. Det var efter det att delegationerna för flera medlemsstater hade föreslagit att det i artikel 7.1 skulle fastställas en minimiperiod inom vilken referenspersonen bland annat skulle uppfylla villkoret om tillräckliga försörjningsmedel,<sup>17</sup> och till följd av att det var omöjligt att nå en överenskommelse mellan delegationerna om hur lång en sådan tidsperiod skulle vara<sup>18</sup>, som samma artikel 16 ändrades på så sätt att det föreskrevs en rätt för medlemsstaterna att återkalla familjemedlemmarnas uppehållstillstånd om referenspersonen inte längre uppfyller villkoret i artikel 7.1 c i direktiv 2003/86. Det är följaktligen på grund av att medlemsstaterna får kräva att referenspersonen har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin familj efter familjemedlemmarnas inresa i landet som de, enligt artikel 16.1 i direktivet, får återkalla familjemedlemmarnas uppehållstillstånd om referenspersonen, efter det att familjeåterförening beviljats, inte längre uppfyller detta villkor.

33. Det finns en annan bestämmelse i direktiv 2003/86 som indikerar att medlemsstaterna får tillåta sina behöriga myndigheter att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens medel. Det föreskrivs i artikel 3.1 i direktivet att direktivet ”skall tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och *har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd*, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.<sup>19</sup> Det preciseras inte i artikeln vad som avses med ”*välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd*”. Däremot anges det i meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86 om rätt till familjeåterförening<sup>20</sup> (nedan kallat kommissionens meddelande), att en referensperson ”som innehar ett icke förnybart uppehållstillstånd för viss tid som

16 — Se artikel 14.1 i det förslag till rådets direktiv som kommissionen lade fram den 1 december 1999 (COM(1999) 638 final).

17 — Flera delegationer ställde sig nämligen frågan ”om konstaterandet att referenspersonen uppfyller villkoren i denna bestämmelse endast ska göras vid tidpunkten då ansökan lämnas in eller om detta även kan göras senare”. De frågade sig särskilt hur en ansökan om familjeåterförening skulle behandlas om referenspersonen uppfyller villkoret om medel vid tidpunkten då ansökan lämnas in, men därefter inte längre uppfyller detsamma, exempelvis därför att vederbörande förlorar sin anställning. Se, i detta avseende, rådets handling nr 11524/00 av den 4 januari 2011, tillgängligt på rådets webbsida för det offentliga registret över rådets handlingar (i fotnoten vid artikel 9 i förslaget till direktiv, sedermera artikel 7 i dess slutliga version, återges förslagen från den tyska och den österrikiska delegationen angående vid vilken tidpunkt det ska bedömas huruvida referenspersonen uppfyller villkoret om medel).

18 — Till följd av de frågor som hade ställts av flera nationella delegationer och som det hänvisas till i föregående fotnot, föreslog ordförandeskapet för rådet att det i artikel 9.1 skulle läggas till ett nytt stycke med följande lydelse: ”Den berörda medlemsstaten får kräva att referenspersonen skall uppfylla villkoren i punkt 1 under högst två år efter familjemedlemmarnas inresa ...” (rådets handling nr 7145/01 av den 23 mars 2001). Flera delegationer (den tyska, den grekiska, den nederländska och den österrikiska) angav emellertid att de föredrog en längre tidsperiod, på mellan 3 och 5 år (rådets handling nr 7144/01 av den 23 mars 2001, rådets handling nr 7612/01 av den 11 april 2001 och rådets handling nr 9019/01 av den 21 maj 2001). Vissa delegationer (den tyska, den grekiska och den österrikiska) föreslog att den tidsperiod under vilken referenspersonen ska ha försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja hans eller hennes familjemedlemmar skulle anpassas till den vistelseperiod som gör det möjligt för familjemedlemmarna att få ett oberoende uppehållstillstånd, som inte är beroende av referenspersonens uppehållstillstånd, nämligen fyra år vid tidpunkten då ett sådant förslag lades fram (fem år i den slutliga versionen av direktiv 2003/86, såsom föreskrivs i artikel 15.1 i direktivet) (rådets handling nr 7144/01 av den 23 mars 2001, rådets handling nr 8491/01 av den 10 maj 2001 och rådets handling nr 9019/01 av den 21 maj 2001). Andra delegationer (den belgiska, den spanska och den franska) önskade tvärtom att den tidsperiod under vilken referenspersonen ska ha medel som är tillräckliga för att försörja sin familj skulle kortas ned till ett år (rådets handling nr 7144/01 av den 23 mars 2001, rådets handling nr 7612/01 av den 11 april 2001, rådets handling nr 8491/01 av den 10 maj 2001, rådets handling nr 9019/01 av den 21 maj 2001 och rådets handling nr 11330/01 av den 2 augusti 2001). Ordförandeskapet för rådet, som konstaterat att medlemsstaternas delegationer inte hade kunnat enas, föreslog att det skulle fastställas maximiperioder som var olika för en make och för ett minderårigt barn (ett år), en släkting i rakt uppstigande led och ett myndigt barn (två år) och för en ogift partner (tre år, därefter två år). Detta förslag följdes emellertid inte (rådets handling nr 10922/01 av den 20 juli 2001 och rådets handling nr 11542/01 av den 11 september 2001).

19 — Min kursivering.

20 — COM(2014) 210 final.



utfärdats för ett givet syfte” inte har sådana utsikter.<sup>21</sup> Eftersom de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten enligt artikel 3.1 i direktiv 2003/86 har rätt att göra en prognostisk bedömning av erhållandet av ett varaktigt uppehållstillstånd, skulle det vara inkonsekvent om de inte hade rätt att göra en sådan bedömning när det gäller de medel som referenspersonen kommer att ha efter det att familjeåterförening beviljats.

34. Det är för övrigt den tolkning som kommissionen har gjort av artikel 7.1 i direktiv 2003/86. Det anges nämligen i kommissionens meddelande att "[b]edömningen av om medlen är stabila och regelbundna måste bygga på en prognos av om medlen rimligtvis kan väntas vara tillgängliga inom överskådlig framtid, så att sökanden inte behöver vända sig till systemet för socialt bistånd".<sup>22</sup>

35. I förevarande fall kräver artikel 54.2 första stycket kungligt dekret 557/2011 att de behöriga myndigheterna gör en prognostisk bedömning av referenspersonens medel, eftersom det däri föreskrivs att de ska bedöma "huruvida han eller hon kommer att bibehålla en inkomstkälla under [det] år" som följer efter tidpunkten då ansökan om familjeåterförening lämnades in. Såsom jag har konstaterat är det enligt direktiv 2003/86 tillåtet att göra en sådan bedömning.

36. Den hänskjutande domstolen ska följaktligen ges följande svar. Artikel 7.1 i direktiv 2003/86, jämförd med artiklarna 16.1 a och 3.1 i detta direktiv, utgör inte hinder för att medlemsstaterna tillåter de behöriga myndigheterna att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens medel, det vill säga att beakta inte bara de medel som referenspersonen har vid tidpunkten då ansökan om familjeåterförening lämnas in, utan även de medel som han eller hon kommer att ha efter det att ansökan har lämnats in.

*B – Den bedömning som de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna gör med avseende på huruvida referenspersonen kan förväntas bibehålla sina medel efter det att ansökan om familjeåterförening lämnats in*

37. Även om det framgår klart av direktiv 2003/86 att medlemsstaterna har rätt att tillåta sina behöriga myndigheter att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens medel, anger direktivet däremot inte vilken metod som ska följas vid bedömningen av huruvida referenspersonen kommer att bibehålla sina medel, lika lite som det anger under hur lång tidsperiod vederbörande ska bibehålla medlen för att de ska anses vara "stabila" och regelbundna", i den mening som avses i artikel 7.1 c i direktivet.<sup>23</sup> Det ankommer således på medlemsstaterna att bestämma denna bedömningsmetod och att fastställa under hur lång tidsperiod referenspersonen ska bibehålla de medel som vederbörande har när familjeåterförening beviljas.<sup>24</sup>

21 — Kommissionens meddelande, punkt 2.1. I detta avseende angav kommissionen att "[e]ftersom uppehållstillståndens syfte och art varierar stort mellan de olika medlemsstaterna är det medlemsstaterna själva som måste avgöra vilken typ av uppehållstillstånd som räcker för att de ska kunna anse att det föreligger 'välgrundade utsikter'" (kommissionens meddelande, punkt 2.1). Enligt min mening kan villkoret om "välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd" tolkas som en hänvisning till förvärv av sådan ställning som varaktigt bosatt som avses i direktiv 2003/109. Det föreskrivs nämligen i artikel 8.1 i detta direktiv att "[s]tällning som varaktigt bosatt skall vara permanent om inte annat följer av artikel 9" (min markering). Se Beck, C.H., *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, K. Hailbronner (ed.), Hart, Nomos, 2010 (se kapitel III, kommentar till artikel 3.5 och 3.6) och Schaffrin, D., "Which standard for family reunification of third-country nationals in the European Union?", in *Immigration and Asylum Law of the EU: current debates*, dir. Carlier, J.-Y., Bruylant, Bryssel, 2005, s. 90 (se s. 102).

22 — Se punkt 4.4 andra stycket i kommissionens meddelande.

23 — Se punkt 28 i detta förslag till avgörande.

24 — Jag erinrar om att medlemsstaterna, enligt artikel 16.1 första ledet och a i direktiv 2003/86, som det hänvisas till i punkt 31 i detta förslag till avgörande, "får" återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd om referenspersonen inte längre har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin familj. Det rör sig om en rätt, och inte en skyldighet, för medlemsstaterna. Direktiv 2003/86 kan följaktligen inte tolkas så, att medlemsstaterna ska kräva att referenspersonen lägger fram bevis för att vederbörande har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin familj *under hela vistelsetiden* för familjen i den mottagande medlemsstaten, det vill säga till dess att familjemedlemmarna uppfyller villkoret om fem års vistelse som ger dem rätt att ansöka om ett oberoende uppehållstillstånd. Det finns inget som hindrar medlemsstaterna från att, vid prövningen av en ansökan om familjeåterförening, kräva ett enkelt bevis för att referenspersonen har försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja vederbörandes familj under exempelvis två år efter det att ansökan lämnats in. Förarbetena till direktiv 2003/86, som det hänvisas till i fotnot 18 i detta förslag till avgörande ger stöd för ett sådant resonemang.

38. Domstolen har emellertid slagit fast att "[e]ftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas, ska den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.1 första ledet och c i direktivet tolkas restriktivt" och att "[d]et utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte ska användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening".<sup>25</sup> Det ska härvid påpekas att om det är en "huvudregel" att familjeåterförening ska beviljas så beror det på att familjeåterförening är en rättighet. Domstolen har nämligen slagit fast att artikel 4.1 i direktiv 2003/86, enligt vilken medlemsstaterna ska tillåta inresa och vistelse för vissa familjemedlemmar, "ålägger medlemsstaterna positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar tydligt definierade *subjektiva rättigheter*, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning".<sup>26</sup>

39. Det framgår också av rättspraxis att den rätt som medlemsstaterna har enligt artikel 7.1 första ledet och c i direktiv 2003/86 att kräva att referenspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga ska tolkas mot bakgrund av rätten till respekt för familjelivet.<sup>27</sup> Medlemsstaterna ska utöva sin rätt med iakttagande av proportionalitetsprincipen.<sup>28</sup> Slutligen ska artikel 17 i direktiv 2003/86 beaktas, enligt vilken det ska göras en konkret prövning av den situation som varje sökande befinner sig i.<sup>29</sup>

40. Eftersom den rätt som medlemsstaterna har att kräva att det läggs fram bevis för stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga ska tolkas restriktivt, ska den rätt som härav följer att föreskriva att deras myndigheter ska göra en prognostisk bedömning av dessa medel givetvis också tolkas restriktivt. Denna rätt ska dessutom utövas med iakttagande av proportionalitetsprincipen och artikel 17 i direktiv 2003/86.

41. Det ska erinras om att i förevarande fall föreskriver artikel 54.2 första stycket i kungligt dekret 557/2011 att referenspersonen ska bibehålla försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin familj under det år som följer efter det att ansökan om familjeåterförening inlämnats och att frågan huruvida referenspersonen kan förväntas bibehålla dessa medel under denna tidsperiod ska bedömas på grundval av hur vederbörandes medel utvecklats under de sex månader som föregått inlämnandet av ansökan.

42. Den tidsperiod av ett år under vilken referenspersonen, enligt den spanska lagstiftningen, ska bibehålla tillräckliga medel framstår enligt min mening inte som oproportionerlig. Jag erinrar om att vissa delegationer i samband med förarbetena till direktiv 2003/86 hade föreslagit längre tidsperioder, på mellan två och fem år. Jag erinrar också om att vissa medlemsstater hade föreslagit att den tidsperiod under vilken referenspersonen skulle uppfylla det villkor om försörjningsmedel som föreskrivs i artikel 7.1 första ledet och c i direktiv 2003/86 skulle anpassas till den vistelsetid som ger familjemedlemmar rätt till ett oberoende uppehållstillstånd, som inte är beroende av referenspersonens uppehållstillstånd, nämligen, enligt artikel 15.1 i direktivet, högst fem år.<sup>30</sup>

25 — Dom Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43) och dom O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 74) och mitt förslag till avgörande i målet Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 44). Se även, angående artikel 7.2 i direktiv 2003/86, dom K och A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 50) och, angående direktiv 2003/109, dom Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 86).

26 — Dom parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 60) (min markering kursivering). Se även dom Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 41), dom O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 70), och dom K och A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 46). Se, slutligen, Beck, C.H., *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, K. Hailbronner (ed.), Hart, Nomos, 2010, s. 171 och 172.

27 — Dom Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 44) och dom O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 77).

28 — Se, angående artikel 7.2 i direktiv 2003/86, dom K och A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 51). Se även, angående direktiv 2003/109, domen kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 75).

29 — Dom Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 48). Se, angående artikel 7.2 i direktiv 2003/86, dom K och A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkterna 58–60).

30 — Se fotnot nr 24 i detta förslag till avgörande.

43. Vad beträffar den metod som ska tillämpas vid bedömningen av huruvida referenspersonen kommer att bibehålla sina medel under, således, ett år från det att ansökan inlämnats, kan jag inte se hur beaktandet av utvecklingen av referenspersonens medel under de föregående sex månaderna skulle äventyra syftet med direktiv 2003/86 eller dess ändamålsenliga verkan. Ett beaktande av en längre tidsperiod, exempelvis ett år, skulle inte nödvändigtvis ha varit fördelaktigare för referenspersonen och hans familj. Det skulle ha varit fördelaktigare om han exempelvis hade arbetat under sju månader innan anställningen förlorats och om han fått en ny anställning fyra månader senare.<sup>31</sup> Det skulle inte ha varit fördelaktigare om han under det år som förflutit endast hade arbetat under de fem månader som föregått inlämnandet av ansökan.<sup>32</sup>

44. I förevarande fall ansökte Mimoun Khachab om familjeåterförening den 20 februari 2012. Det framgår av beslutet om hänskjutande att han under de sex månader som föregick ansökan endast arbetade 63 dagar (för företaget Construcciones y distribuciones constru-label SL).<sup>33</sup> Om Mimoun Khachab verkligen befann sig i en sådan situation, förefaller det enligt min mening inte kunna anses att han kommer att ha försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin hustru efter hennes inresa i Spanien. Jag noterar emellertid att Mimoun Khachab synes ha ett uppehållstillstånd för längre tid och att han har hävdats att han betalat sociala avgifter i Spanien under mer än fem år, vilket antyder att han har eller, åtminstone hade, regelbundna inkomster när han beviljades detta uppehållstillstånd. Jag noterar dessutom att han fått en ny anställning den 26 november 2012, vilket, om det förhåller sig så, är en omständighet som den hänskjutande domstolen inte får beakta, enligt de nationella processuella reglerna.

45. Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av dessa omständigheter, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och genom en undersökning av Mimoun Khachabs personliga förhållanden, enligt artikel 17 i direktiv 2003/86, bedöma om han kan förväntas ha försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sin hustru och, om så är fallet, om han kan förväntas bibehålla sådana medel efter det att familjeåterförening beviljats.

#### IV – Förslag till avgörande

46. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fråga som har ställts av Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (högsta domstolen i den autonoma regionen Baskien) på följande sätt:

- 1) Artikel 7.1 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, jämförd med artiklarna 16.1 a och 3.1 i detta direktiv, utgör inte hinder för att medlemsstaterna tillåter sina behöriga myndigheter att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens medel, det vill säga att beakta inte bara de medel som referenspersonen har vid tidpunkten då ansökan om familjeåterförening lämnas in, utan även de medel som han eller hon kommer att ha efter det att ansökan har lämnats in.
- 2) Rätten för de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten att göra en prognostisk bedömning av referenspersonens försörjningsmedel får inte äventyra syftet med direktiv 2003/86, som är att främja familjeåterförening, och ska utövas med iakttagande av proportionalitetsprincipen och artikel 17 i detta direktiv, bland annat såvitt avser den tidsperiod under vilken referenspersonen ska bibehålla sina försörjningsmedel.

31 — Om referensperioden är ett år före inlämnandet av ansökan, kommer referenspersonen att ha arbetat åtta månader av tolv. Om denna tidsperiod däremot är sex månader före inlämnandet av ansökan, kommer han att ha arbetat två månader av sex.

32 — Om referensperioden är ett år före inlämnandet av ansökan, kommer referenspersonen att ha arbetat fem månader av tolv. Om denna tidsperiod däremot är sex månader före inlämnandet av ansökan, kommer han att ha arbetat fem månader av sex.

33 — Se punkt 18 i detta förslag till avgörande.