



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 13 januari 2022¹

Förenade målen C-451/19 och C-532/19

Subdelegación del Gobierno en Toledo

mot

XU (C-451/19)

och

Subdelegación del Gobierno en Toledo

mot

QP (C-532/19)

(begäran om förhandsavgörande av Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha
(Överdomstolen i den autonoma regionen Kastilien-La Mancha, Spanien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 20 FEUF – Medborgarskap i Europeiska unionen – Unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet – Ansökan om uppehållskort till en medlem i hans familj, vilken är tredjelandsmedborgare – Avslag – Skyldighet för unionsmedborgaren att ha tillräckliga tillgångar – Skyldighet för makarna att leva tillsammans – Underårigt barn, unionsmedborgare – Nationell lagstiftning och praxis – Möjlighet att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som unionsmedborgare har tillerkänts – Fråntagande”

I. Inledning

1. Respektive begäran om förhandsavgörande som Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i den autonoma regionen Castilla-La Mancha, Spanien) har gett in i dessa förenade mål rör tolkningen av artikel 20 FEUF i den del den avser erkännande av uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar (makans son respektive maken) till en spansk medborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, samt en eventuell skyldighet att göra en konkret och individuell bedömning av huruvida det föreligger en beroendeställning mellan medlemmarna i kärnfamiljen.

2. Respektive begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för tvister mellan Subdelegación del Gobierno en Toledo (organ som företräder den spanska regeringen i provinsen Toledo, Spanien) (nedan kallat det statliga organet) och tredjelandsmedborgare angående detta organs avslag på deras ansökningar om uppehållskort i egenskap av familjemedlemmar till en unionsmedborgare. Tredjelandsmedborgarna har, till stöd för deras yrkanden, gjort gällande en härledd uppehållsrätt, grundad på artikel 20 FEUF, och på

¹ Originalspråk: franska.

domstolens rättspraxis avseende unionsmedborgarskapet. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att ytterligare precisera sin rättspraxis avseende härledd uppehållsrätt som, under vissa exceptionella omständigheter, ska tillerkännas en tredjelandsmedborgare enligt denna bestämmelse.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. *Direktiv 2004/38/EG*

3. I artikel 1 i direktiv 2004/38² föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

- a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,
- b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,

...”

4. Artikel 3 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Förmånstagare”, föreskriver i punkt 1 följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

5. Artikel 7.1 och 7.2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

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

...

- 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

...

- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt 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).

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 ska 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.”

2. Direktiv 2003/86/EG

6. Artikel 2 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening³ har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

...

c) *referensperson*: en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne,

...”

7. Artikel 3 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska 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.

...

3. Detta direktiv ska inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare.”

8. I artikel 4 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

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

...

c) Underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till referenspersonen om denne har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin försörjning. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för barn som står under gemensam vårdnad, under förutsättning att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande.

...

6. Med avvikelse från ovanstående får medlemsstaterna begära att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn ska lämnas innan barnet har fyllt 15 år, så som föreskrivs i deras gällande lagstiftning vid datumet för genomförandet av detta direktiv. Om ansökan lämnas

³ EUT L 251, 2003, s. 12.

in efter det att barnet har fyllt 15 år, ska de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag tillåta inresa och vistelse för sådana barn av andra skäl än familjeåterförening.”

9. I artikel 5.3 i direktiv 2003/86 föreskrivs följande:

”Ansökan ska lämnas in och behandlas när familjemedlemmarna vistas utanför den medlemsstat på vars territorium referenspersonen vistas.

Med avvikelse från denna bestämmelse får en medlemsstat i lämpliga fall godta en ansökan som lämnas in när familjemedlemmarna redan befinner sig på dess territorium.”

B. Spansk rätt

10. I artikel 32 i den spanska konstitutionen föreskrivs följande:

”1. Män och kvinnor har rätt att ingå äktenskap och är därvid rättsligt jämställda i alla avseenden.

2. Formerna för ingående av äktenskap, åldersgräns och vem som har rättslig förmåga att ingå äktenskap, makarnas rättigheter och skyldigheter, grunder för hemskillnad och äktenskapsskillnad och verkningarna härav ska fastställas i lag.”

11. Artikel 68 i Código Civil (civillagen) har följande lydelse:

”Makar ska leva tillsammans, visa varandra trohet och hjälpa varandra. De ska dessutom dela ansvaret för hemmet samt för vård av släktingar i rakt uppstigande eller nedstigande led och andra personer som är beroende av dem för sin försörjning.”

12. I artikel 70 i denna lag föreskrivs följande:

”Makarna ska i samförstånd bestämma var de ska ha sin gemensamma hemvist. Om makarna inte kan komma överens, ska frågan avgöras av domstol, som ska beakta familjens intresse.”

13. Artikel 110 i nämnda lag har följande lydelse:

”Fadern och moder har, även om de inte utövar föräldraansvaret, en skyldighet att ta hand om deras underåriga barn och ge dem underhåll”.

14. I artikel 154 i civillagen föreskrivs följande:

”Kvarboende underåriga barn lyder under föräldrarnas vårdnadsansvar.

...”

15. I artikel 1 i Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kungligt dekret 240/2007 om inresa, fri rörlighet och vistelse i Spanien för medborgare i medlemsstater i Europeiska unionen och i andra stater som är

parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet)⁴ av den 16 februari 2007 föreskrivs, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, följande:

”1. I detta kungliga dekret regleras villkoren för utövandet av rätten till inresa, utresa, fri rörlighet, vistelse, permanent vistelse och arbete i Spanien för medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen och i andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, samt begränsningar av ovannämnda rättigheter med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

2. Innehållet i detta kungliga dekret påverkar inte tillämpningen av särskilda lagar och av internationella fördrag som Spanien är part i.”

16. Artikel 2 i detta kungliga dekret har följande lydelse:

”Detta kungliga dekret ska på de häri fastställda villkoren också tillämpas på nedanstående familjemedlemmar till en medborgare i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, oavsett vilket land familjemedlemmarna är medborgare i, när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren:

a) Maken eller maken, såvida det inte har ingåtts ett avtal eller avgetts en förklaring om äktenskapets ogiltighet, eller det har förordnats om äktenskapsskillnad eller hemskillnad.

...

c) släktingar i rakt nedstigande led och makens, makans eller den registrerade partners släktingar i rakt nedstigande led, som är yngre än 21 år eller är äldre och är beroende av unionsmedborgaren eller inte är rättskapabel, såvida det inte har ingåtts ett avtal eller avgetts en förklaring om äktenskapets ogiltighet, eller det har förordnats om äktenskapsskillnad eller hemskillnad, eller partnerskapsregistreringen har annullerats.

...”

17. I artikel 7 i detta kungliga dekret föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare eller medborgare i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha rätt att uppehålla sig i Spanien under längre tid än tre månader om den berörda personen

...

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga medel för att inte bli en belastning för Spaniens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Spanien, eller,

...

⁴ BOE nr 51, av den 28 februari 2007, s. 8558, nedan kallat kungligt dekret 240/2007”.

d) är en familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare eller en medborgare i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och vederbörande själv uppfyller villkoren i a, b eller c.

2. Uppehållsrätt enligt punkt 1 tillkommer även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, när de följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare, eller en medborgare i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Spanien, förutsatt att den person som de följer med eller ansluter sig till uppfyller villkoren i punkt 1 a, b eller c.

...

7. Det kan inte fastställas ett fast belopp som motsvarar tillräckliga medel för uppehållet, utan hänsyn ska tas till den personliga situation som medborgaren i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet befinner sig i. Detta belopp får under alla omständigheter inte överstiga den beloppsgräns avseende värdet på de ekonomiska tillgångarna under vilken spanska medborgare är berättigade till socialt bistånd eller minimipension.”

18. I artikel 8.1 i detta kungliga dekret föreskrivs följande:

”Familjemedborgare till en medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en sådan annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som avses i artikel 2 i detta kungliga dekret får, när de följer med eller ansluter sig till denna medborgare, uppehålla sig i Spanien under en längre period än tre månader och har en skyldighet att ansöka om och beviljas ett uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem.”

III. Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-451/19

19. XU, som är venezuelansk medborgare, föddes den 19 september 2001 i Venezuela. XU:s moder, som är venezuelansk medborgare innehar ett Tarjeta de Residencia Comunitaria (uppehållskort enligt unionsrätten) och bor med sitt barn i Spanien sedan 2004. XU hade beviljats ett uppehållstillstånd i denna medlemsstat.

20. Den 20 januari 2011 slog en familjerättsdomstol i Venezuela fast att XU:s moder skulle ha vårdnaden om honom och att hon fick vara bosatt i Spanien utan några begränsningar.

21. XU:s moder och styvfar, en spansk medborgare som aldrig har utövat sin fria rörlighet inom unionen, gifte sig i El Viso de San Juan (Spanien) den 6 september 2014. Giltigheten av detta äktenskap har aldrig ifrågasatts.

22. Makarna bor tillsammans i El Viso de San Juan (Spanien) sedan den 12 december 2008. Den 24 juli 2009 fick de ett barn med spanskt medborgarskap.

23. Den 28 september 2015 lämnade XU:s styvfar in en ansökan om tillfälligt uppehållskort för XU i egenskap av familjemedlem till en medborgare i Europeiska unionen, i enlighet med artikel 2 c i det kungliga dekretet 240/2007.

24. Denna ansökan avsågs med motiveringen att XU:s styvfar inte hade styrkt att han, såsom krävs enligt artikel 7 i det kungliga dekretet 240/2007, förfogade över tillräckliga medel för sig själv och sina familjemedlemmar.

25. Den 28 januari 2016 fastställde det statliga organet beslutet att avslå den ansökan som XU:s styvfar lämnat in. Han lämnade in ett administrativt överklagande av detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nr 1 de Toledo (regionala förvaltningsdomstolen nr 1 i Toledo, Spanien).

26. Den domstolen beviljade hans överklagande och angav att artikel 7 i det kungliga dekretet 240/2007 inte var tillämpligt i det aktuella målet, eftersom XU aldrig hade utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

27. Den statliga myndigheten överklagade detta avgörande till Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i den autonoma regionen Kastilien-La Mancha, Spanien), vilken beslutade att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1) Med utgångspunkt i artikel 68 i spanska civillagen som fastställer makarnas skyldighet att bo tillsammans, innebär kravet på att en spansk medborgare, som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, måste uppfylla rekvisiten i artikel 7.1 i kungligt dekret 240/2007 som ett nödvändigt villkor för att den minderåriga sonen till hans maka, vilka båda är tredjelandsmedborgare, ska beviljas uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i [kungligt dekret 240/2007] – för det fall att dessa rekvisit inte uppfylls – ett åsidosättande av artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, om den spanska medborgaren, på grund av att rättigheten vägras, blir tvungen att lämna unionen i dess helhet?
- 2) Utgör den spanska statens praxis att automatiskt tillämpa bestämmelserna i artikel 7 i kungligt dekret 240/2007 – och därmed vägra uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare, som är minderårig son till modern som också är tredjelandsmedborgare och gift med en unionsmedborgare som aldrig har utövat rätten till fri rörlighet (vilka i sin tur har en minderårig son som är spansk medborgare och som heller aldrig har utövat rätten till fri rörlighet), enbart på grund av att den spanska medborgaren inte uppfyller rekvisiten som fastställs i nämnda artikel, utan att det har skett någon särskild och individuell prövning av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren, på så vis att unionsmedborgaren, av vilket skäl som helst och med tanke på omständigheterna i fallet, inte kan skiljas från tredjelandsmedborgaren som står i beroendeställning till vederbörande, vilket skulle innebära att unionsmedborgaren var tvungen att lämna unionens territorium om uppehållsrätten nekades för tredjelandsmedborgaren – under alla omständigheter och bortsett från svaret på den första tolkningsfrågan, ett åsidosättande av artikel 20 FEUF, mot bakgrund av Europeiska unionens praxis, bland annat domen av den 8 maj 2018, K. A. M.fl. (Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16 [EU:C:2018:308]), i synnerhet i ett fall där den spanska medborgaren och hans maka i sin tur är föräldrar till en minderårig son som är spansk medborgare och som också skulle kunna bli tvungen att lämna Spanien tillsammans med sina föräldrar?”

B. Mål C-532/19

28. Den 25 september 2015 gifte sig QP, en peruansk medborgare, med en spansk medborgare som aldrig hade utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Giltigheten av detta äktenskap har aldrig ifrågasatts. QP och hans maka är föräldrar till en flicka, som är spansk medborgare och som är född den 11 augusti 2012.

29. Den 2 oktober 2015 lämnade QP in en ansökan om uppehållskort för familjemedlem till en medborgare i Europeiska unionen och bifogade, bland annat, sin makas avtal om tillsvidareanställning samt olika lönebesked.

30. Under utredningen av ärendet informerade det statliga organet QP om att han var föremål för tre fällande domar i brottmål, daterade den 7 september 2010, den 25 oktober 2010 och den 16 november 2016. Den första och den tredje domen avsåg bilkörning utan körkort och den andra domen gällde rattonykterhet. Han anmodades att inkomma med ett yttrande, vilket han gjorde.

31. Den 14 december 2015 avslogs QP:s ansökan av det statliga organet med motiveringen att de villkor som angavs i kungligt dekret 240/2007 inte var uppfyllda, eftersom QP hade dömts för brott i Spanien och inte förfogade över tillräckliga ekonomiska medel för sig själv och sina familjemedlemmar.

32. Den 1 februari 2016 bekräftade det statliga organet avslaget på QP:s ansökan. QP lämnade in ett administrativt överklagande av detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nr 2 de Toledo (regionala förvaltningsdomstolen nr 2 i Toledo, Spanien) vilken biföll överklagandet.

33. Den statliga förvaltningen överklagade detta beslut till Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i den autonoma regionen Kastilien-La Mancha, Spanien), vilken beslutade att förklara målet vilande och till domstolen ställa följande tolkningsfrågor:

- ”1) Med utgångspunkt i artikel 68 i spanska civillagen som fastställer makarnas skyldighet att bo tillsammans, innebär kravet på att en spansk medborgare, som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, måste uppfylla rekvisiten i artikel 7.1 i kungligt dekret 240/2007 som ett nödvändigt villkor för att hans maka ska beviljas uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i kungligt dekret 240/2007 – för det fall att dessa rekvisit inte uppfylls – ett åsidosättande av artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, om den spanska medborgaren, på grund av att rättigheten vägras, blir tvungen att lämna unionen i dess helhet?
- 2) Utgör den spanska statens praxis att automatiskt tillämpa bestämmelserna i artikel 7 i kungligt dekret 240/2007 – och därmed vägra uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare till en unionsmedborgare som aldrig har utövat rätten till fri rörlighet, enbart på grund av att den spanska medborgaren inte uppfyller rekvisiten som fastställs i nämnda artikel, utan att det har skett någon särskild och individuell prövning av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren, på så vis att unionsmedborgaren, av vilket skäl som helst och med tanke på omständigheterna i fallet, inte kan skiljas från tredjelandsmedborgaren som står i beroendeställning till vederbörande, vilket skulle innebära att unionsmedborgaren skulle vara tvungen att lämna unionens territorium, om uppehållsrätten nekades för tredjelandsmedborgaren – under alla omständigheter och

bortsett från vad som anges ovan, ett åsidosättande av artikel 20 FEUF, mot bakgrund av Europeiska unionens praxis, bland annat domen av den 8 maj 2018, K. A. M.fl. (Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16 [EU:C:2018:308])?

IV. Förfarandet vid domstolen

34. Beslutet om hänskjutande i mål C-451/19, daterat den 29 april 2019, inkom till domstolens kansli den 12 juni 2019.

35. Beslutet om hänskjutande i mål C-532/19, daterat den 17 juni 2019, inkom till domstolens kansli den 11 juli 2019.

36. Genom domstolens beslut den 16 april 2020 förenades de aktuella målen såvitt gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet och domen.

37. Den spanska regeringen och Europeiska kommissionen inkom med skriftliga yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

38. Domstolen beslutade enligt artikel 76.2 i rättegångsreglerna att inte hålla någon muntlig förhandling.

V. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

39. Som anges i inledningen rör förevarande mål i huvudsak tolkningen av artikel 20 FEUF vad gäller erkännande av uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar (makas son respektive maka) till en unionsmedborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, och den eventuella skyldighet som åligger de behöriga myndigheterna att göra en konkret och individuell bedömning av frågan om huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan medlemmarna i familjens kärna.

40. Av tydlighets- och rationalitetsskäl kommer dessa båda *teman*, som motsvarar den första respektive den andra tolkningsfrågan, att undersökas i denna ordning. Jag kommer således inledningsvis att fastställa huruvida en tredjelandsmedborgare har en härledd rätt grundad på artikel 20 FEUF under sådana omständigheter som dem som föreligger i förevarande mål.⁵ Därefter kommer jag att undersöka vilka krav som gäller enligt domstolens praxis vid granskningen av ett beroendeförhållande.⁶ Jag kommer inom ramen för min bedömning att ta ställning till flera rättsliga frågor som den hänskjutande domstolen har tagit upp i respektive begäran om förhandsavgörande. Slutsatserna av denna bedömning, vilka sammanfattas efter granskningen av varje tema,⁷ kommer slutligen att leda fram till svaren på tolkningsfrågorna.

⁵ Se punkt 41 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

⁶ Se punkt 125 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

⁷ Se punkterna 124 och 130 i detta förslag till avgörande.

B. Det första temat: Granskning av huruvida det föreligger en härledd rätt för tredjelandsmedborgare under omständigheterna i de aktuella målen

1. Aspekter att beakta vid bedömningen

41. Behovet av en fördjupad analys av det första temat rörande förekomsten av en eventuell uppehållsrätt under omständigheterna i de aktuella målen följer av att det inte kan uteslutas att artikel 20 FEUF utgör hinder för de spanska myndigheternas handlande vilket består i att avslå ansökan om uppehållskort för en tredjelandsmedborgare som är medlem i en unionsmedborgares familj, enbart på grund av att denna unionsmedborgare inte förfogar över tillräckliga medel (eller sjukförsäkring) för sig själv och tredjelandsmedborgaren.

42. Det ska nämligen i detta sammanhang erinras om att detta var domstolens slutsats i domen av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make) (C-836/18, nedan kallad domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, EU:C:2020:119). Domstolen kritiserade närmare bestämt i denna dom de spanska myndigheternas beslut att avslå en ansökan om familjeåterförening, som lämnats in av en unionsmedborgare, enbart på grund av att denna unionsmedborgare inte för sin egen och sin makes räkning hade tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att det hade skett någon prövning av huruvida det förelåg ett beroendeförhållande mellan nämnda unionsmedborgare och hennes make som var av sådan beskaffenhet att unionsmedborgaren, om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt, skulle bli tvungen att lämna unionen för att kunna fortsätta leva med sin make och konkret stödja den person som var beroende av henne. Domstolen fann vidare att artikel 20 FEUF utgjorde hinder för de spanska myndigheternas handlande som endast innebar ett genomförande av den gällande nationella lagstiftningen.⁸

43. De faktiska omständigheterna i de båda förevarande målen har flera likheter med omständigheterna i det mål som ledde fram till nämnda dom, eftersom de aktuella unionsmedborgarna, för det första, inte har utövat sin rätt till fri rörlighet och de, för det andra, rör exakt samma nationella lagstiftning för införlivande av artikel 7 i direktiv 2004/38, som även föreskriver en analog tillämpning av denna bestämmelse i detta specifika fall,⁹ och därmed går utöver vad unionsrätten kräver. Det ska emellertid påpekas att det även finns väsentliga skillnader i de faktiska omständigheterna som förtjänar en särskild bedömning mot bakgrund av de principer som utvecklats i rättspraxis på området unionsmedborgarskap. Medan det i ovannämnda mål rörde sig om att undersöka huruvida det förelåg ett beroendeförhållande mellan makar utan barn, präglas förevarande nationella mål av att familjens kärna omfattar barn som är unionsmedborgare. Det ska i detta hänseende påpekas att underåriga barn, på grund av deras särskilda utsatthet, kräver ett utökat skydd av de nationella myndigheterna, vilket enligt min uppfattning ska återspeglas i tillämpningen av artikel 20 FEUF i förevarande mål. I detta syfte och mot bakgrund av de ovannämnda skillnaderna, är det uppenbart att domstolen bör klargöra några väsentliga punkter beträffande räckvidden av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

44. Före prövningen av frågan om huruvida tredjelandsmedborgarna, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i de förevarande målen, med anledning av deras ställning som medlemmar i en unionsmedborgares familj med framgång kan göra gällande en härledd rätt grundad på artikel 20 FEUF, är det emellertid enligt min uppfattning nödvändigt att

⁸ Domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkterna 48 och 49.

⁹ Domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 30.

kort erinra om de principer som är tillämpliga på unionsmedborgarskapet, såsom de har utvecklats i domstolens praxis.¹⁰ Först efter denna redogörelse för nuvarande rättspraxis på detta unionsrättsliga område kan det prövas huruvida nämnda principer är tillämpliga i förevarande mål.¹¹

2. Redogörelse för nuvarande rättspraxis på området unionsmedborgarskap

a) Rättspraxis avseende härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare grundad på deras ställning som medlemmar i en unionsmedborgares familj

45. Enligt fast rättspraxis, som domstolen erinrade om i domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, ger artikel 20 FEUF varje person som är medborgare i en medlemsstat ställning som unionsmedborgare, vilken är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare. 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 dem.¹²

46. Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgarna berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet ger däremot inte några självständiga rättigheter till tredjelandsmedborgare. De rättigheter som dessa medborgare eventuellt tillerkänns utgör nämligen inte deras egna rättigheter, utan rättigheter som härleds från de rättigheter som unionsmedborgare åtnjuter. Syftet med och skälen för nämnda härledda rättigheter har sin grund i den omständigheten att det bland annat skulle undergräva unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet att inte erkänna nämnda rättigheter.¹³

47. Domstolen har i detta sammanhang redan konstaterat att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är en familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att de sekundärrättsliga bestämmelserna om tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämpliga och den berörda unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i undantagsfall likväl ska tillerkännas uppehållsrätt, eftersom unionsmedborgarskapet annars skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Detta är fallet om unionsmedborgaren till följd av den nekade uppehållsrätten i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.¹⁴

48. Ett beslut att neka en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt kan emellertid endast medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och den unionsmedborgare som denne är familjemedlem till och detta beroendeförhållande skulle leda till att unionsmedborgaren blev tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen i dess helhet. Härav följer att

¹⁰ Se punkt 45 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

¹¹ Se punkt 57 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

¹² Domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punkterna 35 och 36, och dom av den 13 september 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 69 och 70).

¹³ Domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punkterna 37 och 38.

¹⁴ Domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punkt 39.

en tredjelandsmedborgare kan göra anspråk på att beviljas en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF endast om såväl vederbörande själv som den unionsmedborgare som denne är familjemedlem till skulle bli tvungen att lämna unionen, om en sådan uppehållsrätt nekas. En härledd uppehållsrätt kan i ett sådant fall således endast beviljas om tredjelandsmedborgaren, som är en familjemedlem till en unionsmedborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.¹⁵

49. När det väl har konstaterats att en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare inte kan beviljas uppehållsrätt enligt nationell rätt eller unionens sekundärrätt, kan den omständigheten att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och denna unionsmedborgare och att detta beroendeförhållande skulle leda till att den sistnämnda blev tvungen att lämna unionen i dess helhet om familjemedlemmen, som är tredjelandsmedborgare, ålades att lämna unionen, emellertid medföra att den berörda medlemsstaten enligt artikel 20 FEUF i princip är skyldig att tillerkänna tredjelandsmedborgaren uppehållsrätt.¹⁶

50. I detta skede av bedömningen kan det fastställas att en tillämpning av artikel 20 FEUF kräver att det mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren föreligger ett beroendeförhållande som är så starkt som det som beskrivs i föregående punkt. Det ska emellertid påpekas att domstolen tenderar att göra en tydlig åtskillnad mellan två kategorier av relationer inom en familj, nämligen å ena sidan relationer mellan vuxna makar och å andra sidan relationer mellan föräldrar och deras underåriga barn.

51. Domstolen preciserade i domen av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16, nedan kallad domen K.A. m.fl., EU:C:2018:308), att en vuxen i princip kan leva sitt liv oberoende av sin familj. Härav följer enligt domstolen att det endast i undantagsfall kan anses föreligga ett beroendeförhållande mellan två vuxna som är familjemedlemmar som medför att det ska anses vara fråga om en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF. Så är fallet endast om den berörda personen, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inte under några förhållanden kan skiljas från sin familjemedlem som vederbörande är beroende av.¹⁷

b) Rättspraxis avseende det beroendeförhållande som föreligger mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren när en av de berörda personerna är underårig

52. Annorlunda förhåller det sig vad gäller underåriga barn, i synnerhet små barn,¹⁸ eftersom de i stor utsträckning är beroende av föräldrarnas skydd. Domstolen förefaller fullständigt medveten om att det specifika skydd som underåriga behöver i den särskilt känsliga situation som utgörs av ett administrativt beslut som omfattas av de nationella myndigheternas behörighet på området immigration och som kan medföra att familjesammanhållningen bryts.¹⁹ Det ska nämligen påpekas att enligt domstolen kan ett nekande av en uppehållsrätt för en förälder, som är

¹⁵ Domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkterna 40 och 41.

¹⁶ Domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 42.

¹⁷ Domen K.A. m.fl., punkt 65.

¹⁸ Domen K.A. m.fl., punkt 65.

¹⁹ Peyrl, J., "Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können", *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, s. 236, anger att de krav som föreskrivs i rättspraxis på området bevis avseende styrkan på beroendeförhållandet är mindre stränga för underåriga barn än för vuxna, mot bakgrund av deras utsatthet.

tredjelandssmedborgare, till en unionsmedborgare i princip lämna den sistnämnda utan någon annan möjlighet än att tvingas lämna unionens territorium i syfte att följa med den förälder som han eller hon är beroende av.²⁰

53. Det ska emellertid preciseras att domstolen inte värderar varje förälders roll lika när det gäller att fastställa den avgörande graden av barnens beroendeställning. En bedömning från fall till fall av familjesituationen är nödvändig, bland annat med hänsyn till det ansvar som varje förälder har i underhållet av familjen. Domstolen har, i sin praxis, som relevanta omständigheter, i syfte att ange huruvida ett beslut att neka en härledd uppehållsrätt för en förälder, som är tredjelandssmedborgare, till ett barn, som är unionsmedborgare, medför att barnet förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer barnet såsom unionsmedborgare, genom att barnet i praktiken måste följa med sin förälder och således tvingas lämna unionen i dess helhet, är relevant att beakta *vårdnaden om barnet* och huruvida den förälder som är tredjelandssmedborgare har det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet.²¹

54. För att bedöma risken att det aktuella barnet, som är unionsmedborgare, skulle bli tvunget att lämna unionen för det fall att dess förälder, som är tredjelandssmedborgare, nekades uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, ankommer det på de nationella myndigheterna att avgöra vilken förälder som utövar den faktiska vårdnaden om barnet och huruvida det finns ett faktiskt beroendeförhållande mellan barnet och den förälder som är tredjelandssmedborgare. De behöriga myndigheterna ska, enligt domstolen, vid denna bedömning beakta rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, vilken stadgas i artikel 24.2 i denna stadga.²²

55. Det förhållandet att den andra föräldern, när denne är unionsmedborgare, verkligen har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, utgör enligt domstolen en relevant omständighet som dock inte i sig är tillräcklig för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandssmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandssmedborgaren nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska nämligen, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandssmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.²³

56. Vidare är, enligt domstolen, den omständigheten att den förälder som är tredjelandssmedborgare bor tillsammans med det underåriga barnet som är unionsmedborgare en av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem, men utgör inte en nödvändig förutsättning. Att en medborgare i en medlemsstat kan finna det önskvärt – av ekonomiska skäl eller för fortsatt familjesammanhållning i unionen – att medlemmar av hans eller hennes familj, som inte är medborgare i någon medlemsstat, kan

²⁰ Dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, nedan kallad domen ci- Chavez-Vilchez m.fl., EU:C:2017:354, punkt 65), och dom av den 11 mars 2021, État belge (Återvändande av en förälder till ett underårigt barn) (C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 26).

²¹ Domarna K.A. m.fl., punkt 70, och Chavez-Vilchez m.fl., punkt 68.

²² Domarna Chavez-Vilchez m.fl., punkt 70, och K.A. m.fl., punkt 71.

²³ Domarna Chavez-Vilchez m.fl., punkt 71, och K.A. m.fl., punkt 72 samt dom av den 11 mars 2021, État belge (Återvändande av en förälder till ett underårigt barn) (C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 27).

bosätta sig tillsammans med honom eller henne i unionen, räcker däremot inte i sig för att unionsmedborgaren ska anses tvungen att lämna unionen om en sådan rätt inte beviljas. Förekomsten av ett familjeband – biologiskt eller juridiskt – mellan den underåriga unionsmedborgaren och hans eller hennes förälder som är tredjelandsmedborgare är således inte tillräckligt för att motivera att nämnda förälder beviljas en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF i den medlemsstat där det underåriga barnet är medborgare.²⁴

3. Tillämpningen i förevarande mål av de principer som domstolen utvecklat i rättspraxis

a) Omständigheter som är gemensamma för alla de mål som omfattas av rättspraxis

57. Efter denna korta redogörelse för domstolens praxis avseende härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare grundad på deras ställning som familjemedlem till en unionsmedborgare och på det beroendeförhållande som existerar specifikt mellan en tredjelandsmedborgare och en unionsmedborgare när en av de berörda personerna är ett underårigt barn, ska det fastställas huruvida de principer som följer av denna praxis, vilka nämns i föregående punkter, ska tillämpas på dessa förenade mål. Som jag kommer att förklara i detalj nedan finns det flera skäl som leder mig att besvara denna fråga jakande.

58. För det första finns det paralleller med målet *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, vilka jag redan har hänfört till i detta förslag till avgörande.²⁵ Liksom i det ovannämnda målet har domstolen nämligen, återigen, ombetts att, om än indirekt, uttala sig om huruvida den gällande spanska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten då den medför att en tredjelandsmedborgares återförening med en medlem i sin familj, som är medborgare i en medlemsstat och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, villkoras av kravet att den sistnämnda ska förfoga över tillräckliga medel för att inte bli en börda för det nationella sociala biståndssystemet.

59. Domstolen har i detta hänseende slagit fast att unionsrätten i princip inte är tillämplig på en ansökan om familjeåterförening som har lämnats in under dessa omständigheter och således i princip inte utgör hinder för en sådan lagstiftning som beskrivs i föregående punkt.²⁶ Domstolen har emellertid preciserat att ett systematiskt krav, utan undantag, på att ett sådant villkor ska vara uppfyllt kan strida mot den härledda uppehållsrätt som i mycket speciella situationer enligt artikel 20 FEUF ska tillerkännas en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare.²⁷ Denna precision från domstolen sida förefaller särskilt viktig, eftersom den medför ett fastställande av avgränsningen av denna bestämmelses tillämpningsområde och därmed även av medlemsstaternas behörigheter på immigrationsområdet.

60. Domstolen angav vilka nationella åtgärder som betraktades som oförenliga med det unionsmedborgarskap som infördes genom artikel 20 FEUF, nämligen dem som *medför att unionsmedborgarna berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet*. Som jag har angett i min redogörelse för relevant rättspraxis, är detta bland annat fallet i en situation där unionsmedborgaren är tvungen att lämna unionen i dess helhet på grund av att en medlem i personens familj, som är tredjelandsmedborgare, inte tillerkänns en uppehållsrätt. En sådan situation, där det råder särskilt svåra omständigheter, kan

²⁴ Dom av den 8 maj 2013, *Ymeraga m.fl.* (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 38) och domen *K.A. m.fl.*, punkterna 73–75).

²⁵ Se punkt 43 i detta förslag till avgörande.

²⁶ Domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punkt 33.

²⁷ Domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punkt 34.

endast inträffa om det föreligger en relation som präglas av en *stark beroendeställning* mellan tredjelandsmedborgaren, som är medlem av en unionsmedborgares familj, och unionsmedborgaren. Följaktligen ska, för att fastställa huruvida de i förevarande mål berörda personerna kan göra gällande artikel 20 FEUF för att åtnjuta en uppehållsrätt, en prövning göras av *familjesituationen för var och en av dem*.

61. Det kan således konstateras att trots skillnaderna mellan de faktiska omständigheterna i målet Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real och de nationella målen utgörs en av huvuddelarna i bedömningen av att i förevarande mål fastställa huruvida det föreligger ett förhållande som präglas av en *tillräcklig beroendeställning*, för att kunna uppfylla de krav som föreskrivs i rättspraxis för tillämpningen av denna bestämmelse. Den omständigheten att de aktuella familjeförhållandena omfattar underåriga barn kräver särskild uppmärksamhet vid bedömningen. Det är av detta skäl som de principer i rättspraxis som angavs i domen K.A. m.fl. och som har nämnts i detta förslag till avgörande²⁸ kan vara relevanta och tillämpliga. Jag föreslår, för ett metodiskt synsätt, vilket syftar till att vederbörligen beakta de specifika omständigheterna i varje mål, att pröva dem individuellt mot bakgrund av vad domstolen har slagit fast i sin praxis.

62. Det ska i detta sammanhang erinras om att det vare sig ankommer på domstolen att själv bedöma de familjesituationer som är aktuella i de nationella målen eller att avgöra huruvida det är lämpligt att ge de berörda personerna uppehållstillstånd. Detta gäller i än högre grad avseende bedömningen av deras ekonomiska situation, trots den inverkan som tolkningen av artikel 20 FEUF kan ha på tillämpningen av den nationella bestämmelsen om införlivande av artikel 7 i direktiv 2004/38, som även omfattar situationen för spanska medborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet. De ovannämnda uppgifterna omfattas av *de nationella myndigheternas exklusiva behörighet*.²⁹ Domstolen har däremot behörighet att ge den hänskjutande domstolen en fullständig vägledning angående unionsrättens tolkning som kommer att göra det möjligt för denna att själv göra en fördjupad granskning av de faktiska omständigheterna.

b) Fastställandet av ett beroendeförhållande inom familjekärnan som huvuddel av bedömningen

1) Prövning av mål C-532/19

i) De omständigheter som berättigar en uppehållsrätt

63. I detta mål har QP, som är tredjelandsmedborgare och som har gift sig med en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen, ansökt om uppehållstillstånd i Spanien. Makarna har en dotter som är spansk medborgare. Dottern, som fortfarande är underårig, har inte heller utövat sin rätt till fri rörlighet.

²⁸ Se punkterna 52–56 i detta förslag till avgörande.

²⁹ Se, för ett liknande resonemang, Neier, C., "Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real", *Common Market Law Review*, volym 58 (2021) nr 2, s. 566.

64. Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen har angett att om QP skulle nekas uppehållstillstånd i Spanien, skulle han och hans maka inte kunna iaktta den skyldighet att bo tillsammans som de har enligt spansk lagstiftning. Den hänskjutande domstolen har emellertid inte nämnt någon omständighet som skulle kunna visa att det föreligger ett beroendeförhållande mellan dessa båda myndiga personer, utöver denna lagstadgade skyldighet att bo tillsammans.

65. Det framgår emellertid tydligt av domstolens praxis, till vilken hänförs i detta förslag till avgörande, att när det gäller två vuxna som är medlemmar i samma familj är erkännandet av ett beroendeförhållande som kan medföra en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF endast möjligt i *undantagsfall*.³⁰ Domstolen angav i domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real att ett sådant beroendeförhållande inte kan anses föreligga enbart på grund av att en medborgare i en medlemsstat, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, är skyldiga att leva tillsammans på grund av de skyldigheter som följer av äktenskapet enligt lagstiftningen i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i. Följaktligen tycks svaret på den första tolkningsfrågan tydligt framgå av nämnda dom.

66. Jag anser emellertid att EU-domstolen, i syfte att kunna ge den hänskjutande domstolen ett *användbart svar*, även ska undersöka vilken inverkan som, mot bakgrund av artikel 20 FEUF, ska tillmätas den omständigheten att QP är fader till ett underårigt barn, som är unionsmedborgare och om vilket han har vårdnaden gemensamt med sin maka, som är spansk medborgare och moder till detta barn. Det rör sig närmare bestämt om att fastställa huruvida den skyldighet som QP har att lämna unionen i dess helhet i praktiken skulle tvinga hans dotter att följa med honom, trots att såväl detta barn som hennes moder lagligen får vistas i Spanien.

67. Som framgår av min redogörelse för relevant rättspraxis,³¹ är det relevant att beakta vårdnaden om barnet och huruvida den förälder som är tredjelandsmedborgare har *det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret* för barnet som relevanta omständigheter, i syfte att fastställa huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan denna förälder och vederbörandes underåriga barn, som är unionsmedborgare. Ett fastställande av att det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF, som gör att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt, ska med hänsyn till barnets bästa göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.³²

68. Av denna rättspraxis följer enligt min uppfattning att det, vid bedömningen av huruvida ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF föreligger i förevarande mål, inte bara ska beaktas huruvida detta barn är *materiellt beroende* av sin förälder, som är tredjelandsmedborgare, utan också hur betydande barnets *känslomässiga band* till föräldern är och vilka följder dennes avresa skulle kunna få för detta barns psykiska välbefinnande.

³⁰ Se punkt 51 i detta förslag till avgörande.

³¹ Se punkt 53 i detta förslag till avgörande.

³² Se punkt 55 i detta förslag till avgörande.

69. Det följer visserligen också av domstolens praxis³³ att den omständigheten att en medborgare i en medlemsstat kan finna det önskvärt – av ekonomiska skäl eller för fortsatt familjesammanhållning i unionen – att medlemmar av hans eller hennes familj, som inte är medborgare i någon medlemsstat, kan bosätta sig tillsammans med honom eller henne i unionen, inte i sig räcker för att unionsmedborgaren ska anses tvungen att lämna unionen om en sådan rätt inte beviljas.

70. Det ska emellertid inte vid denna bedömning förglömmas att domstolen vid flera tillfällen har erinrat om den *avgörande betydelse* som unionsrätten tillmäter rätten till respekt för familjelivet såsom den stadgas i artikel 7 i stadgan. Detsamma gäller för skydd av barn, vars bästa ska komma i främsta rummet vid de behöriga myndigheternas åtgärder, i enlighet med artikel 24.2 i stadgan. Dessa överväganden innebär bland annat att ett barns behov av att ”regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna”, vilket uttrycks i artikel 24.3 i stadgan, ska beaktas. Denna sistnämnda aspekt förefaller avgörande för denna bedömning.

71. Enligt min uppfattning är det inte utan anledning som domstolen erinrade om den *konstitutionella ställning* som de ovannämnda rättigheterna har i unionens rättsordning när den, utöver artikel 20 FEUF, inkluderade stadgans bestämmelser i sitt resonemang.³⁴ Det är enligt min uppfattning uppenbart att domstolen avsåg säkerställa upprätthållandet av familjesammanhållningen mellan ett underårigt barn, som är unionsmedborgare, och barnets förälder, som är tredjelandsmedborgare, inom unionens territorium när detta motsvarar barnets bästa.³⁵ Av detta följer att allmänna överväganden, som har åberopats av de nationella myndigheterna, såsom dem som är knutna till ett påstått behov av att skydda de nationella systemen för socialt bistånd, *ska komma i andra hand* när det, på grundval av en bedömning av familjesituationen styrks att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande av materiellt eller känslomässigt slag mellan de berörda personerna, som skulle kunna göra upprätthållandet av familjesammanhållning inom unionens territorium nödvändig. Med andra ord ska iakttagandet av alla de *grundläggande rättigheter* som fördragen garanterar varje unionsmedborgare på grund av vederbörandes ställning *ha företräde framför medlemsstaternas rent ekonomiska intressen*.³⁶

72. Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis anser jag att beviljandet av ett uppehållstillstånd på grundval av artikel 20 FEUF inte ska nekas QP enbart på grund av att vårdnaden av hans dotter skulle kunna innehas helt av hennes moder, som är unionsmedborgare, inom Spaniens territorium. Ett synsätt som är helt fokuserat på moderns ekonomiska förutsättningar med tillämpning av den nationella familjelagstiftningen och fullständigt bortser från den roll som fadern eventuellt har i uppfostran, vårdnaden och underhållet av barnet, skulle nämligen inte i

³³ Se punkt 56 i detta förslag till avgörande.

³⁴ Van Eijken, H., och Phoa, P., ”The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?”, *European Law Review*, 2018, volym 43, nr 6, s. 969, understryker att domstolen har skapat ett samband mellan unionsmedborgarskap och stadgan, vilket kan tolkas som en ny fas mot utvecklandet av ett mer överstatligt och politiskt medborgarskap, som går utöver dess ekonomiska och gränsöverskridande rötter.

³⁵ Di Comite, V., ”Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño ’europeo’”, *Revista de derecho comunitario europeo*, 12/2017, nr 58, anger att en hänvisning till de grundläggande rättigheter som föreskrivs i stadgan utgör ett tecken på den ökande betydelsen av barnets rättigheter inom unionsrätten, bland annat i domstolens praxis.

³⁶ Se, i detta hänseende, Réveillère, V., ”La protection statutaire du citoyen: demeurer sur le territoire de l’Union (dans son État de nationalité)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 11/2020, nr 3, s. 721, i vilken det anges att domstolen, genom att i punkt 48 i domen Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ha angett att unionsmedborgarens rättigheter har företräde framför det intresse som är knutet till upprätthållandet av den berörda medlemsstatens offentliga finanser, har gjort en avvägning av värderingar enligt juristen och rättsfilosofen Robert Alexys modell.

tillräcklig mån beakta barnets bästa, vilket innefattar att *bibehålla en varaktig och förmånlig relation med sin fader*. Således uppfyller inte ett sådant synsätt de krav som fastställts i rättspraxis avseende den individuella bedömning som ska göras.

73. Det kan på liknande sätt antas att kraven enligt rättspraxis inte har uppfyllts när fadern inte har kunnat lämna uppgifter som gör det möjligt att bedöma huruvida villkoren för en tillämpning av artikel 20 FEUF är uppfyllda, såsom att han *sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om ett underårigt barn*. Domstolens uttryckliga hänvisning till detta krav i domen Chavez-Vilchez m.fl. visar att den omständigheten att föräldern på allvar sköter sina lagstiftade plikter i förhållandet till barnet utgör ett bevis, bland andra relevanta indicier, på att det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen.

74. Det kan beträffande förevarande mål konstateras att beslutet om hänskjutande inte hänför till någon annan omständighet som gör det möjligt att dra några exakta slutsatser beträffande faderns roll i förhållande till sin dotter. Denna avsaknad av information förefaller emellertid vara knuten till två faktorer som ska klargöras i syfte att bättre förstå det faktiska sammanhang i vilket tolkningsfrågorna har ställts. För det första vad gäller konstaterandena att den hänskjutande domstolen grundar sig på de upplysningar som den har erhållit från de spanska myndigheterna vilka, såsom den har angett, inte prövar de omständigheter som skulle kunna vara relevanta för att fastställa att det föreligger ett beroendeförhållande som skulle kunna tvinga unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet. För det andra har den hänskjutande domstolen uteslutande riktat sin uppmärksamhet på förhållandet mellan makarna, utan att behandla detaljerna i relationen mellan barnet och dess föräldrar.

75. Av dessa skäl anser jag att denna avsaknad av information inte kan betraktas som ett indicium på en avsaknad av engagemang från den ena eller andra förälderns sida. Det är följaktligen väsentligt att den hänskjutande domstolen *uppmärksammar den roll som varje förälder har inom familjens kärna utefter sina förmågor* och tillämpar den tolkning som domstolen kommer att ange i den dom som den kommer att meddela i de förevarande målen.

76. Den hänskjutande domstolen ska även fastställa huruvida familjemedlemmarna lever tillsammans och, i förekommande fall, under vilka förhållanden. Domstolen har i sin praxis slagit fast att den omständigheten att den förälder som är tredjelandsmedborgare bor tillsammans med det underåriga barnet som är unionsmedborgare är en av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem. Även om den hänskjutande domstolen endast, på ett ganska allmänt sätt, har hänvisat till makarnas skyldighet enligt spansk lagstiftning att leva tillsammans och gemensamt besluta om sin hemvist, kan det icke desto mindre förutsättas att *familjen bor i en och samma bostad*. Utifrån detta antagande är en av de frågor som den hänskjutande domstolen bör klargöra huruvida den gemensamma hemvisten utgörs av en *kontinuitet och en stabilitet* som påvisar *känslomässiga band* och styrker förekomsten av *ett ömsesidigt bistånd* mellan de berörda parterna.

77. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden och med förbehåll för bedömningen av de faktiska omständigheterna, vilken det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, anser jag att ett "beroendeförhållande" i den mening som avses i artikel 20 FEUF ska anses föreligga mellan unionsmedborgaren, som är underårig, och dennes förälder, som är tredjelandsmedborgare, när den sistnämnda bor tillsammans med sin moder och föräldrarna således dagligen delar det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet. Detta gäller även om den andra föräldern är en unionsmedborgare och således förfogar över en

ovillkorlig rätt att vistas inom den medlemsstat i vilken vederbörande är medborgare. En sådan slutsats förefaller oundviklig särskilt eftersom detta beroendeförhållande ska tolkas bland annat mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa.

ii) Undantaget knutet till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet

78. Förekomsten av ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF betyder visserligen inte att en uppehållsrätt ska beviljas i varje fall. Detta gäller i synnerhet när skäl *som är att hänföra till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet* utgör hinder för ett sådant beslut. De behöriga myndigheternas nekande av en sådan rättighet på grund av att tredjelandsmedborgaren har begått allvarliga brott skulle kunna utgöra ett hinder.

79. En sådan situation förefaller föreligga i förevarande fall, i vilket det är ostridigt att föräldern till en tredjelandsmedborgare har nekats erkännande av en uppehållsrätt på grund av att han har dömts för trafikförseelser i sin hemvistmedlemsstat. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat är QP enligt straffregistret föremål för två fällande domar för olovlig körning och en för rattonykterhet.

80. Det ska i detta hänseende erinras om att domstolen redan har slagit fast att artikel 20 FEUF inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att återropa undantag som har samband med bland annat upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Eftersom klagandena i de nationella målens situation omfattas av unionsrätten, ska den situationen bedömas med hänsyn tagen till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, såsom den stadgas i artikel 7 i stadgan. Den bestämmelsen ska i förekommande fall tolkas mot bakgrund av skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, som slås fast i artikel 24.2 i stadgan.³⁷

81. Med andra ord har de behöriga myndigheterna en skyldighet att göra en *konkret bedömning av alla för målet relevanta omständigheter* innan de fattar beslut om behovet av att neka tredjelandsmedborgaren uppehållsrätt av de ovannämnda skälen. De behöriga myndigheterna ska, inom ramen för denna individuella bedömning, beakta vissa kriterier som jag kommer att nämna nedan.

82. Det ska inledningsvis påpekas att begreppen allmän ordning och säkerhet ska, som motivering för ett undantag från uppehållsrätten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, tolkas restriktivt. För att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning måste det, under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det följer av domstolens praxis att begreppet allmän säkerhet omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av ett hot mot väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt samt befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken samt av ett hot mot militära intressen.³⁸

83. Domstolen har entydigt slagit fast att om ett beslut att inte bevilja uppehållstillstånd grundar sig på ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet, med beaktande av de brott som begåtts av en tredjelandsmedborgare, är det beslutet förenligt med

³⁷ Domen K.A. m.fl., punkt 90, dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 36), och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81).

³⁸ Dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkterna 37–39), och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 82–83), och domen K.A. m.fl., punkt 91.

unionsrätten även om det leder till att unionsmedborgaren som är tredjelandsmedborgarens familjemedlem tvingas lämna unionen.³⁹ Det går dock inte att automatiskt dra den slutsatsen endast utifrån den berörda personens brottsregister. Den slutsatsen måste i förekommande fall bygga på en konkret bedömning av den nationella domstolen av samtliga aktuella och relevanta omständigheter i fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, barnets bästa och de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av.⁴⁰

84. Bland de *kriterier* som ska beaktas inom ramen för denna bedömning anges den ifrågavarande personens personliga beteende, hur länge denne uppehållit sig i den ifrågavarande medlemsstaten och huruvida vistelsen har varit lagenlig, av vilket slag och hur allvarlig lagöverträdelsen har varit, den fara som vederbörande utgör för samhället, de aktuella barnens ålder och hälsotillstånd samt deras familjsituation och ekonomiska situation.⁴¹

85. Den fråga som uppkommer i detta skede av bedömningen är således huruvida beviljandet av en uppehållsrätt grundad på artikel 20 FEUF under omständigheterna i förevarande mål får nekas på grund av att föräldern, som är tredjelandsmedborgare, till ett underårigt barn, som är unionsmedborgare, har dömts för de begångna trafikbrotten.

86. *Trafiksäkerhet* är en viktig fråga för unionen och dess medlemsstater inom deras respektive behörighetsområden, särskilt eftersom den är nära knuten till skyddet för människors hälsa och liv.⁴² Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är med en ändamålsenlig och samordnad politik, vilken syftar till att inom hela unionen införa åtgärder avsedda att undvika att trafikanter dör eller skadas allvarligt i trafikolyckor, eller att mildra följderna av dessa.

87. Jag tvivlar emellertid starkt på att den aktuella åtgärden, det vill säga vägran att erkänna en uppehållsrätt, är berättigad mot bakgrund av de särskilt stränga villkor som har fastställts i rättspraxis och som jag har beskrivit i punkterna ovan. Under alla omständigheter anser jag att en sådan åtgärd är uppenbart *oproportionerlig* i förhållande till målet att garantera trafiksäkerheten, särskilt med beaktande av de intressen som står på spel.

88. Det är för det första uppenbart att de brott som QP har begått inte är av sådan karaktär att de äventyrar fungerandet av offentliga institutioner eller tjänster eller befolkningens överlevnad. Följaktligen är den risk som QP medför för trafiksäkerheten inte så allvarlig att det rimligen kan antas att kriterierna för begreppet "offentlig säkerhet", såsom domstolen har definierat det, är uppfyllda.⁴³

³⁹ Dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 40), och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 85), och domen K.A. m.fl., punkt 92.

⁴⁰ Dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 41), och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 85) och domen K.A. m.fl., punkt 93.

⁴¹ Dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 42), och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 86) och domen K.A. m.fl., punkt 94.

⁴² Se förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak, kommissionen/Portugal (C-265/06, EU:C:2007:784, punkterna 55 och 56), i vilka generaladvokaten angav att skyddet för människors hälsa och liv utgör "värden vars skydd står i medelpunkten för det förebyggandet av trafikolyckor på [unions]nivå".

⁴³ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar, Wiener Landesregierung m.fl. (Återkallande av en försäkran om naturalisering) (C-118/20, EU:C:2021:530, punkterna 111–113), i vilka generaladvokaten anser att trafikbrott inte utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Generaladvokaten anser att det, under alla omständigheter, skulle vara oproportionerligt att frånta en unionsmedborgare åtnjutandet av de rättigheter som medborgarskapet innebär på grund av att vederbörande har begått trafikförseelser. Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

89. Vad gäller ett eventuellt brott mot den allmänna ordningen anser jag att de aktuella brotten inte går utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär. Även om tre fällande domar för trafikbrott på grund av antal och frekvens skulle kunna påvisa en viss motvilja hos den berörda personen att lyda lagen, ska det emellertid understrykas att de fällande domarna är från år 2010 och att en lång tid har förlupit sedan dess. Således skulle denna omständighet, om ingenting annat visas och med förbehåll för bedömningen av de faktiska omständigheterna, vilken ankommer på den hänskjutande domstolen, i stället kunna tolkas som ett tecken på en lyckad återanpassning till samhället.

90. Den omständigheten att brott inte har begåtts sedan dess visar nämligen att QP inte utgör något ”verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse”. Således anser jag, då det saknas konkreta bevis och mot bakgrund av behovet av en strikt tolkning av undantagen i artikel 20 FEUF, mot bakgrund av de uppgifter som finns tillgängliga, att QP inte innebär någon uppenbar risk för allmän ordning. Följaktligen ska rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, såsom den tolkats mot bakgrund av barnets bästa, nödvändigtvis ha företräde i förevarande mål.

91. För det andra ska det påpekas att det, under förutsättning att de behöriga myndigheterna har skäl att inom ramen för deras bedömning dra slutsatsen att det inte kan uteslutas att QP fortfarande innebär en uppenbar risk för trafiksäkerheten, existerar effektiva medel för att förebygga denna typ av risker som är betydligt mindre radikala än nekandet av en uppehållsrätt, eventuellt följt av åtgärder för utvisning och avlägsnande. Denna möjlighet borde endast betraktas som en *sista utväg*, med tanke på de allvarliga konsekvenser som den kan medföra för upprätthållandet av familjesammanhållningen och barnets bästa. Dessutom bör det i detta sammanhang inte bortses från att om det skulle bekräftas att det föreligger ett beroendeförhållande mellan fadern och hans dotter i förevarande mål, skulle ett påtvingat återvändande högst troligen få till följd att den sistnämnda skulle behöva följa med sin fader utanför unionens gränser, vilket skulle frånta henne det effektiva åtnjutandet av sina rättigheter i egenskap av unionsmedborgare. De aktuella åtgärderna medför således konsekvenser som går långt utöver QP:s individuella situation.

92. Slutligen skulle en tvingande separation för familjen under omständigheterna i målet i viss mån kunna liknas vid en påföljd, trots att det är ostridigt att QP redan har dömts för de brott som han begått. Av detta skäl ser jag inte varför QP ska utsättas för en *ytterligare påföljd*, särskilt eftersom händelserna inträffade för länge sedan. Eftersom proportionalitetsprincipen är tillämplig i detta mål, anser jag att de behöriga myndigheterna borde ha valt åtgärder som inte äventyrar familjesammanhållningen, samtidigt som de förebygger riskerna och främjar individens återanpassning till samhället.

93. Då de behöriga myndigheterna saknar grund för att göra gällande det undantag som är knutet till upprätthållandet av allmän ordning eller skydd för den offentliga säkerheten, anser jag att de inte med framgång kan motsätta sig erkännandet av en uppehållsrätt på grundval av artikel 20 FEUF.

iii) Slutsats i denna del

94. Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att det i förevarande mål inte automatiskt kan uteslutas att QP har en härledd uppehållsrätt på grundval av artikel 20 FEUF. Detta konstaterande gäller med förbehåll för bedömningen, vilken det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, av huruvida det existerar ett beroendeförhållande mellan QP och hans

underåriga barn, som är unionsmedborgare, som är av sådan karaktär att unionsmedborgaren som befinner sig i beroendeställning, för det fall QP nekas uppehållsrätt, skulle tvingas lämna unionen i dess helhet och således skulle fräntas sitt faktiska åtnjutande av de rättigheter som följer av detta medborgarskap.

2) *Prövning av mål C-451/19*

95. Liksom mål C-532/19, rör mål C-451/19 en familj som bland annat utgörs av en tredjelandsmedborgare, av dennes make, som är en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen, och deras underåriga son, som också är spansk medborgare och aldrig har utövat sin fria rörlighet. I detta mål C-451/19 och till skillnad från mål C-532/19 har ansökan om uppehållskort inte lämnats in avseende föräldern, som är tredjelandsmedborgare, till det underåriga barnet, som är unionsmedborgare.

96. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat förfogar nämligen tredjelandsmedborgaren, som är maka och moder till unionsmedborgare, redan över en rätt att uppehålla sig på Spaniens territorium.⁴⁴ De spanska myndigheternas nekande av en uppehållsrätt avser, i realiteten, hennes förstfödda son, XU, som då han fötts i en relation som nämnda tredjelandsmedborgare tidigare haft inte är unionsmedborgare och som fortfarande var underårig vid det datum då detta beslut om nekande antogs.⁴⁵ Av detta följer att XU dels är son till en tredjelandsmedborgare, som har uppehållstillstånd i Spanien, dels styvson och halvbror till två unionsmedborgare.

97. Under dessa omständigheter och mot bakgrund av den subsidiära tillämpningen av den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF,⁴⁶ anser jag att det först bör undersökas huruvida XU kan tillerkännas en uppehållsrätt på grundval av direktiv 2003/86 innan jag därefter undersöker om han kan beviljas en sådan uppehållsrätt på grundval av artikel 20 FEUF. Även om den hänskjutande domstolen har begränsat sin begäran om förhandsavgörande till tolkningen av den sistnämnda bestämmelsen, ska det erinras om att EU-domstolen, för att ge den nationella domstolen ett användbart svar, kan behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga.⁴⁷

i) Tillämpligheten av direktiv 2003/86

98. 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. I skäl 4 i detta direktiv anges att familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar vidare till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även

⁴⁴ Se punkt 19 i detta förslag till avgörande.

⁴⁵ Det ska, för en bättre förståelse av frågan, preciseras att förevarande bedömning grundar sig på den förutsättningen att de spanska myndigheternas beslut att neka XU en uppehållsrätt medför en skyldighet för honom att lämna unionen i dess helhet. Beslutet om hänskjutande innehåller inga exakta uppgifter om XU:s aktuella rättsliga ställning, utan anger endast att han "hade beviljats ett uppehållstillstånd i Spanien" (se punkt 19 i detta förslag till avgörande) vid den tidpunkt då han hade emigrerat med sin moder från Venezuela till nämnda medlemsstat, det vill säga år 2004. Denna tolkning av de faktiska omständigheterna har emellertid bekräftats av flera indicier, bland annat genom hänvisning till behovet av att bevilja XU ett uppehållstillstånd för att undvika att hans moder måste lämna unionen i dess helhet, åtföljd av sin yngsta son och sin make, vilka båda är spanska medborgare, trots att hon själv har uppehållstillstånd i Spanien. Det är följaktligen logiskt att anta att XU:s nuvarande rättsliga ställning karaktäriseras av en viss otrygghet.

⁴⁶ Domarna Chavez-Vilchez m.fl., punkt 63, K.A. m.fl., punkt 51, och Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 41).

⁴⁷ Dom av den 7 augusti 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 34), och dom av den 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkännande och verkställande av bötesstraff) (C-671/18, EU:C:2019:1054, punkt 26).

främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget. Skäl 9 i detta direktiv förefaller relevant i förevarande sammanhang, eftersom det anger att familjeåterförening under alla omständigheter bör gälla *medlemmarna i kärnfamiljen*, det vill säga make/maka och *underåriga barn*. Jag anser mot denna bakgrund att vissa tecken visar att omständigheterna i målet faktiskt skulle kunna omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/86.

99. För det första skulle XU:s moder som är lagligen bosatt på det spanska territoriet kunna anses vara en "referensperson" i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2003/86. Det kan följaktligen inte uteslutas att hennes lagliga vistelse har varit av sådan art att den kan ge rätt till en familjeåterförening enligt artikel 3.1 i detta direktiv.

100. Den spanska regeringen har i sitt skriftliga yttrande motsatt sig en sådan tolkning och gjort gällande att artikel 3.3 i direktiv 2003/86 inte är tillämplig på en unionsmedborgares familjemedlemmar. Den spanska regeringen har i detta hänseende åberopat domen C-256/11, Dereci m.fl.⁴⁸, i vilken domstolen, bland annat med stöd av en tolkning grundad på bakgrunden till detta direktiv, slog fast att direktivet inte var tillämpligt på unionsmedborgare som var bosatta i en medlemsstat, och deras familjemedlemmar som var tredjelandsmedborgare som avsåg att resa in i och uppehålla sig i medlemsstaten för fortsatt familjesammanhållning med unionsmedborgarna.⁴⁹

101. Detta argument förefaller inte övertygande eftersom det avser en situation som skiljer sig betydligt från den som är aktuell i förevarande mål. Det har visserligen inte bestritts att direktiv 2003/86, enligt ovannämnda bestämmelse, inte är tillämplig på en unionsmedborgares familjemedlemmar. Det ska emellertid påpekas att domstolen har hänvisat till denna bestämmelse i ett specifikt sammanhang där sökandena var tredjelandsmedborgare som önskade bo med medlemmar i deras familj, som var unionsmedborgare, vilka var bosatt i en medlemsstat där de sistnämnda var medborgare. Mot bakgrund av den tydliga lydelsen av artikel 3.3 i direktiv 2003/86, är det uppenbart att en ansökan om familjeåterförening, under sådana omständigheter, inte kunder grunda sig på detta direktiv. Situationen i förevarande mål är emellertid annorlunda, eftersom familjeåterföreningen endast avser två tredjelandsmedborgare, nämligen XU och hans moder.

102. Det skulle kunna argumenteras att situationen är lite mer komplex i förevarande mål, eftersom XU trots allt är styvson och halvbror till två unionsmedborgare. Jag är emellertid inte övertygad om att denna omständighet i sig kan utgöra hinder för en tillämpning av direktiv 2003/86 i förevarande mål. Tvärtom förefaller en överdrivet vidsträckt tolkning av denna bestämmelse medföra att detta direktiv fräntas sin ändamålsenliga verkan i alla de fall där en ansökan om familjeåterförening har lämnats in av en tredjelandsmedborgare som, på ett eller annat sätt, upprätthåller ett familjeband med en unionsmedborgare. I värsta fall skulle en sådan tolkning kunna leda till oförutsebara resultat beroende på den aktuella familjens sammansättning. Den administrativa praxis som detta skulle medföra skulle således kunna förefalla godtycklig. Ett konsekvent synsätt är nödvändigt för att undvika ett sådant scenario. Det ska för övrigt påpekas att den spanska regeringen inte har fört fram något annat argument till stöd för sin ställning än hänvisningen till domen Dereci m.fl. vilken, såsom jag har angett i föregående punkt, emellertid inte avser förevarande situation.

⁴⁸ Dom av den 15 november 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

⁴⁹ Dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkterna 48 och 49).

103. För att vara i linje med tillämpningen av direktiv 2003/86 på omständigheterna i förevarande mål, skulle jag vilja citera domen i de förenade målen C-356/11 och C-357/11, O m.fl.,⁵⁰ vilken enligt min uppfattning kan ge vägledning. Båda dessa mål som ledde fram till nämnda dom avsåg ett nekande att bevilja en uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare, som lagligen vistades inom den berörda medlemsstatens territorium, då ett barn hade fötts inom detta äktenskap, som även var en tredjelandsmedborgare och levde med sin moder i denna medlemsstat. Vidare hade denna tredjelandsmedborgare, i ett tidigare äktenskap med en unionsmedborgare, också fått ett barn, som var unionsmedborgare, om vilket hon hade ensam vårdnad.

104. Domstolen har påpekat att tredjelandsmedborgaren, vars dåvarande make ansökt om en rätt till familjeåterförening, var lagligen bosatt inom den berörda medlemsstatens territorium och att deras gemensamma barn också var en tredjelandsmedborgare, vilken således inte hade någon ställning som unionsmedborgare. Domstolen angav, under dessa omständigheter att "[m]ed hänsyn till syftet med direktiv 2003/86 ... och till det skydd för tredjelandsmedborgare, *särskilt underåriga*, som direktivet är avsett att ge, kan tillämpningen av detta direktiv inte uteslutas endast på grund av att en av föräldrarna till [den] underårig[a] tredjelandsmedborgare[n] också är förälder till en unionsmedborgare, som föddes i ett första äktenskap".⁵¹

105. Det ska för det första erkännas att den familjestruktur som är aktuell i mål C-451/19 inte är helt identisk med den som ledde till domen av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776). Tredjelandsmedborgarens barn, som är unionsmedborgare, är nämligen inte fött i ett äktenskap som har upplösts med en unionsmedborgare. Vidare finns ett beslut att neka beviljande av en uppehållsrätt i förevarande fall för XU, det vill säga barnet till den tredjelandsmedborgare som lagligen vistas inom Spaniens territorium och inte hennes make.

106. Jag är vidare inte övertygad om att sådana skillnader kan hindra XU att på ett ändamålsenligt sätt göra gällande den rätt till familjeåterförening som följer av direktiv 2003/86. Det ska för det första beaktas att XU var underårig när de spanska myndigheterna nekade honom en uppehållsrätt och således kunde betraktas som "mottagare" av en sådan rätt till familjeåterförening, i enlighet med artikel 4.1 c i detta direktiv. För det andra har jag redan i detta förslag till avgörande angett att XU:s moder själv uppfyller kriterierna för ställningen som referensperson i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2003/86.⁵² Det är för det tredje oförståeligt att en sådan tillfällighet som att vara gift med en unionsmedborgare hindrar XU:s moder från att göra gällande bestämmelserna i detta direktiv för att uppnå en familjeåterförening med sin son.

107. Som jag redan har angett i min bedömning,⁵³ skulle en administrativ praxis som medförde att en tillämpning av detta direktiv uteslöts när en referensperson som är tredjelandsmedborgare på ett eller annat sätt har en familjeanknytning till en unionsmedborgare, trots att referenspersonen själv uppfyller kriterierna för att beviljas en familjeåterförening, riskera att äventyra rättssäkerheten. Slutligen förefaller det fullständigt ologiskt att det just är makens unionsmedborgarskap som medför allvarliga nackdelar för en tredjelandsmedborgare som önskar uppnå en familjeåterförening med sitt barn, som är fött i en tidigare relation. Ett av sätten att undvika ett sådant resultat är att göra en strikt tolkning artikel 3.3 i direktiv 2003/86.

⁵⁰ Dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776).

⁵¹ Dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 69).

⁵² Se punkt 99 i detta förslag till avgörande.

⁵³ Se punkt 102 i detta förslag till avgörande.

108. De argument som anges i förevarande punkter leder mig således att anse att tillämpningen av direktiv 2003/86, liksom domstolen slog fast i domen av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776), inte kan uteslutas enbart på grund av att referenspersonen är tredjelandsmedborgare och förälder till en unionsmedborgare. Det borde i rättspraxis erkännas att egenskapen av maka till en unionsmedborgare inte utesluter möjligheten att ansöka om en familjeåterförening på grundval av bestämmelserna i detta direktiv.

109. Mot bakgrund av den omständigheten att ansökan om familjeåterförening varken har lämnats i av XU eller hans moder, utan av hans moders make, som är unionsmedborgare, anser jag det lämpligt att EU-domstolen uppmärksammar den hänskjutande domstolen på XU:s eventuella rätt till en familjeåterförening med sin moder, enligt direktiv 2003/86.

110. Det ska i detta hänseende påpekas att behandlingen av en sådan ansökan kommer att kräva en bedömning av huruvida de övriga rättsliga villkoren är uppfyllda i förevarande mål, däribland villkoret avseende tillräckliga medel, som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2003/86.⁵⁴ Som jag redan har angett i detta förslag till avgörande,⁵⁵ omfattas emellertid denna typ av bedömning av de nationella myndigheternas behörighet. I avsaknad av mer detaljerade upplysningar är det vidare inte möjligt att lämna ytterligare upplysningar beträffande tolkningen av detta direktiv.

ii) Tillämpligheten av artikel 20 FEUF

111. Om den hänskjutande domstolen skulle anse att XU, vid det datum på ansökan om uppehållskort lämnades in, inte kunde beviljas en rätt till familjeåterförening på grundval av direktiv 2003/86, ankommer det på denna att pröva huruvida denna tredjelandsmedborgare vid detta datum dock kunde åtnjuta en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

112. Enligt domstolens praxis, till vilken jag redan har hänvisat i detta förslag till avgörande, skulle detta kunna vara fallet om det mellan XU och en unionsmedborgare, som är en familjemedlem, förelåg ett sådant beroendeförhållande att XU:s påtvingade avresa från unionens territorium skulle medföra att denna unionsmedborgare i praktiken också tvingades lämna territoriet.⁵⁶ För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, föreslår jag en granskning av den aktuella familjestrukturen utifrån den eventuella inverkan som ett nekande av uppehållsrätt för XU skulle kunna få på hans halvbror och styvfar, vilka båda är unionsmedborgare.

113. Det kan i detta hänseende konstateras att denna inverkan i synnerhet skulle vara *indirekt*, på grund av den framträdande roll som modern har i familjens kärna. Som den hänskjutande domstolen för övrigt har understrukit skulle en påtvingad avresa för XU sannolikt få till följd att hans moder måste följa med honom till deras ursprungsland. Den hänskjutande domstolen grundar denna bedömning på vissa konkreta indicier, nämligen moderns ensamma vårdnad och den omständigheten att XU fortfarande var underårig vid denna tidpunkt. Det är nämligen inte svårt att föreställa sig att moderns plikt att i praktiken lämna unionen i dess helhet i syfte att kunna fortsätta att uppfylla sina föräldraskyldigheter i förhållande till sitt underåriga barn skulle få betydande och allvarliga konsekvenser för alla de berörda personernas liv.

⁵⁴ Se, bland annat, avseende dessa villkor och den individualiserade prövning som de kräver, dom av den 3 oktober 2019, X (Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel) (C-302/18, EU:C:2019:830, punkterna 40–44).

⁵⁵ Se punkt 62 i detta förslag till avgörande.

⁵⁶ Liksom i målet C-532/19 är den hänskjutande domstolens uppmärksamhet riktad på förhållandet mellan makarna, utan att den detaljerat går in på förhållandet mellan barnen och deras föräldrar. Under alla omständigheter har jag redan i punkt 65 i detta förslag till avgörande att endast en lagstadgad skyldighet att bo tillsammans, såsom den som föreskrivs i den spanska lagstiftningen, inte är tillräcklig för att det ska föreligga ett beroendeförhållande som kan skapa en uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

114. Denna aspekt påkallar några anmärkningar från min sida som kommer att göra det möjligt för mig att bättre illustrera vad som står på spel i förevarande mål. Jag har i min bedömning särskilt beaktat det ytterst känsliga sammanhang i vilket ett administrativt beslut fattas av behöriga myndigheter på området immigration och att ett sådant beslut kan få till följd att *familjesammanhållningen upphör*.⁵⁷ I detta sammanhang ska det beaktas att ett sådant administrativt beslut i allmänhet får till följd att medlemmarna i en familj ställs inför ett extremt svårt val, nämligen att godta deras fysiska separation eller att avresa till utlandet tillsammans. Oavsett vilket beslut en familj fattar i en sådan situation, kommer dess framtid att präglas av stor osäkerhet. Familjen kommer att behöva ställa sig existentiella frågor, eftersom en sådan separation, beroende på familjens ekonomiska situation och på dess medlemmars ursprungsort, skulle kunna vara endast provisorisk, med även kan bli slutgiltig. Mot denna bakgrund anser jag att en tolkning av unionsrätten som skulle tolerera en separation av medlemmarna i en familj under de beskrivna omständigheterna svårligen skulle vara förenlig med skyldigheten att respektera familjelivet, såsom den anges i artikel 7 i stadgan.

115. Om XU:s halvbroder och styvfader tvingades följa modern (och hennes son) i syfte att upprätthålla familjesammanhållningen utanför unionen är det uppenbart att de sistnämnda skulle frångå det faktiska åtnjutandet av sina rättigheter, i egenskap av unionsmedborgare. Det ska för övrigt påpekas att den tvingande avresan för XU och hans moder skulle få en inverkan på det faktiska åtnjutande av rättigheterna som deras halvbror eller son och deras styvfar eller make har genom deras ställning som unionsmedborgare, vilken inverkan sannolikt skulle vara identisk med den som konstaterats i målet C-532/19, under förutsättning att den hänskjutande domstolen, efter att ha gjort en bedömning av de faktiska omständigheterna, kommer fram till att det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF.⁵⁸

116. Den omständigheten den hänskjutande domstolen uttryckligen nämner den möjligheten att XU:s halvbror och styvbror tvingas följa modern (och hennes son) utgör, enligt min mening, ett bevis på att det inte rör sig om ett rent hypotetiskt scenario. Den nationella domstolen kommer emellertid säkert att vara tvungen att göra en bedömning av de faktiska omständigheterna för att fastställa huruvida det mellan de olika familjemedlemmarna finns förhållanden som, på grund av att de präglas av en *stark beroendeställning*, kan skapa en uppehållsrätt för XU på grundval av artikel 20 FEUF.

117. Vad närmare bestämt beträffar konstaterandet av ett beroendeförhållande under de omständigheter som är för handen i förevarande mål, visar ovannämnda synpunkter att förevarande mål är mycket mer komplext än merparten av de övriga mål som domstolen har prövat, vilka – i likhet med mål C-34/09, Ruiz Zambrano,⁵⁹ som ligger till grund för rättspraxis avseende uppehållsrätt grundad på artikel 20 FEUF – kännetecknas av en beroenderelation mellan endast två personer, nämligen en tredjelandsmedborgare och en unionsmedborgare. Som jag redan har angett i punkterna ovan,⁶⁰ i förevarande mål, uppstår inte risken för det faktiska åtnjutandet av de rättigheter som unionsmedborgarna har direkt från XU:s påtvingade avresa. Risken är snarare *indirekt*, på grund av att modern i praktiken är tvingad att lämna unionens territorium för att följa sitt barn XU, trots att hon förfogar över en uppehållsrätt. Således står förhållandet mellan modern (och inte nödvändigtvis XU) och det underåriga barnet, som är

⁵⁷ Se punkt 52 i detta förslag till avgörande.

⁵⁸ Se punkt 94 i detta förslag till avgörande.

⁵⁹ Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

⁶⁰ Se punkt 113 i detta förslag till avgörande.

unionsmedborgare, i centrum för prövningen av målet, med anledning av den framträdande roll som modern spelar i familjens kärna, och särskilt den omständigheten att hon har vårdnaden (ensam för den ena och gemensam för den andra).

118. Följaktligen anser jag att ett mer analytiskt och flexibelt synsätt ska privilegieras som gör det möjligt att vederbörligen beakta de *indirekta verkningarna* inom familjekärnan. Domstolens praxis ska således klargöras i syfte att utvidga tillämpningsområdet för artikel 20 FEUF och även omfatta sådana fall. När det gäller förevarande mål anser jag att den hänskjutande domstolen ska uppmanas att fokusera sin bedömning av de faktiska omständigheterna på det beroendeförhållande som föreligger mellan modern och hennes son som är unionsmedborgare (XU:s halvbroder), även om det är XU som direkt påverkas av de nationella myndigheternas nekande av beviljandet av en uppehållsrätt. Mot bakgrund av detta synsätt bör XU kunna åtnjuta en uppehållsrätt enligt den ovannämnda bestämmelsen.

119. För fullständighetens skull vill jag påpeka att ett sådant synsätt inte omfattar någon oproportionerlig utvidgning av tillämpningsområdet för artikel 20 FEUF till situationer som uppenbart inte förtjänar skydd enligt unionsrätten. I syfte att visa enhetligheten i det föreslagna synsättet, anser jag att det är nödvändigt att än en gång nämna målet O m.fl., med vilket det nationella målet har vissa likheter, såsom det förhållande att de båda avser omvårdnad av barn i *ombildade familjer*.

120. Det ska erinras om att domstolen, i sin dom i det målet, var noggrann att precisera att den hänskjutande domstolen hade en möjlighet att dra slutsatsen att det inte förelåg något beroendeförhållande, i den mening som avses i artikel 20 FEUF, mellan en tredjelandsmedborgare, som ansökte om en uppehållsrätt enligt denna artikel, och sonen, som är unionsmedborgare, till hans maka, som är tredjelandsmedborgare som lagligen visats inom den berörda medlemsstatens territorium. Domstolen angav i detta syfte en rätt att permanent uppehålla sig inom den berörda medlemsstatens territorium, som unionsmedborgarens moder förfogade över. Vidare underströk domstolen den omständigheten att hennes make inte hade det rättsliga ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för unionsmedborgaren, till vilken han inte var fader, då detta ansvar uteslutande åvilade hans maka som var moder till denna unionsmedborgare. Domstolen förefaller även ha grundat sin dom på premissen att barnet, som var tredjelandsmedborgare, fick vistas inom den berörda medlemsstatens territorium med sin moder. Modern kunde således bo med sina båda barn inom unionens territorium.⁶¹

121. I förevarande mål är det däremot tredjelandsmedborgarens barn, med laglig rätt att vistas i Spanien, som har nekats uppehållstillstånd. Tredjelandsmedborgaren skulle således inte kunna fortsätta att leva inom denna medlemsstats territorium med sina två barn. För det fall då hon beslutar att följa med XU utanför unionens territorium, skulle hennes andra barn, som är unionsmedborgare, endast kunna stanna i unionen om det inte längre åtnjuter föräldrarnas gemensamma vårdnad om det. I praktiken är det enda sättet att bevara denna gemensamma vårdnad tvärtom att såväl barnet som dess fader, vilken också är unionsmedborgare, lämnar unionen i dess helhet.

122. Eftersom dessa båda mål präglas av betydande skillnader, är det enligt min uppfattning berättigat att, liksom domstolen har gjort, fastställa att det saknades ett "beroendeförhållande" i den mening som avses i artikel 20 FEUF i målet O m.fl., och att det föreligger ett sådant förhållande i förevarande mål. Erkännandet av ett sådant beroendeförhållande är endast legitimt

⁶¹ Dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkterna 51, 56 och 57).

när de kriterier som fastställts i rättspraxis är uppfyllda, vilket, som jag har visat ovan, uppenbarligen inte var fallet i målet O m.fl. Trots de båda målens komplexitet, råder det inga tvivel om att familjemedlemmarna i det förevarande mål förtjänar ett faktiskt skydd, bland annat för att inte de båda unionsmedborgarna ska fråntas sitt faktiska åtnjutande av de väsentliga delarna av de rättigheter som denna ställning ger dem. Det synsätt som föreslås är således fullständigt förenligt med domstolens praxis.

iii) Slutsats i denna del

123. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden ska slutsatsen dras att det i förevarande mål inte automatiskt kan uteslutas att XU förfogar över en härledd rättighet på grundval av artikel 20 FEUF. Detta konstaterande gäller med förbehåll för bedömningen, vilken det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, av huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan XU:s moder, som är tredjelandsmedborgare, och hennes underåriga barn, som är av sådan art att i händelse av ett nekande av uppehållsrätten för XU, skulle den unionsmedborgare som befinner sig i ett beroendeförhållande tvingas lämna unionen och skulle således fråntas ett faktiskt åtnjutande av de väsentliga delarna av de rättigheter som denna ställning medför.

4. Sammanfattning av analysen av det första temat

124. Det följer av bedömningen av det första temat att det, under omständigheterna i förevarande mål, inte automatiskt kan uteslutas att tredjelandsmedborgaren förfogar över en härledd uppehållsrätt på grundval av artikel 20 FEUF.⁶² Med förbehåll för den bedömning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra mot bakgrund av respekten för privatlivet och familjelivet samt skyldigheten att beakta barnets bästa, kan det konstateras att *unionsmedborgarna, i vart och ett av de nationella målen, förefaller befinna sig i ett beroendeförhållande* av sådan art att den unionsmedborgare som befinner sig i ett beroendeförhållande, i händelse av nekande av en uppehållsrätt för tredjelandsmedborgaren, skulle tvingas lämna unionen och skulle således fråntas det faktiska åtnjutandet av de väsentliga delarna av de rättigheter som denna ställning medför.

C. Det andra temat: Krav enligt rättspraxis som är tillämpliga på granskningen av ett beroendeförhållande

1. Spansk förvaltningspraxis är oförenlig med domstolens synsätt

125. Det andra temat rör i huvudsak huruvida spansk förvaltningspraxis är förenlig med de krav enligt rättspraxis som är tillämpliga på en granskning av ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF.

126. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat rör sig denna praxis om en vägran att bevilja ett uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare, som utgör en familjemedlem till en unionsmedborgare, enbart på den grunden att den sistnämnda inte förfogar över tillräckliga medel för sig själv och sin familj (eller en sjukförsäkring), utan att undersöka huruvida det, dem emellan, föreligger ett beroendeförhållande i den mening som

⁶² Se punkterna 94 och 123 i detta förslag till avgörande.

avses i artikel 20 FEUF, det vill säga ett sådant förhållande som i praktiken skulle tvinga unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet om denna familjemedlem inte beviljas ett tillstånd att uppehålla sig inom Spaniens territorium.

127. Som jag har angett i min bedömning av det första temat,⁶³ har domstolen redan haft tillfälle att, i punkterna 34–54 i domen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, slå fast att artikel 20 FEUF *utgjorde hinder* för en sådan praxis.

128. De relevanta kriterier som gör det möjligt att fastställa huruvida en tredjelandsmedborgare kan åtnjuta en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF kan även framförts inom ramen för denna bedömning. Jag har i detalj angett att en av de främsta aspekterna i den bedömning som de behöriga myndigheterna ska göra består i att fastställa huruvida det föreligger ett beroendeförhållande som karaktäriseras av ett *starkt beroendeförhållande* mellan tredjelandsmedborgaren, som utgör en medlem av en unionsmedborgares familj, och denna unionsmedborgare.⁶⁴ Samtidigt som jag har insisterat på vikten av skydd av små barn och upprätthållande, om möjligt, av familjesammanhållningen, har jag erinrat om att det inte räcker att de nationella myndigheterna beaktar den *materiella beroendeställningen* hos ett barn, som är unionsmedborgare, i förhållande till sin förälder, som är tredjelandsmedborgare, utan att även betydelsen av det *känslomässiga bandet* till föräldern och vilka konsekvenser vederbörandes avresa skulle kunna få för barnets psykiska välbefinnande ska fastställas.⁶⁵

129. Det ska emellertid understrykas att ett uppehållstillstånd, även när det föreligger ett sådant beroendeförhållande, kan nekas en tredjelandsmedborgare, som är medlem i en unionsmedborgares familj, när denna medborgare utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och allmän säkerhet, bland annat mot bakgrund av brott som vederbörande har begått.⁶⁶ Jag har, inom ramen för min bedömning av det första temat och, närmare bestämt av mål C-532/19, när det gäller QP:s utdrag ut straffregistret, lämnat några användbara tolkningsriktlinjer avseende begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet”.⁶⁷ Jag har slutligen erinrat om att en sådan beteckning som hot mot dessa offentliga intressen inte kan fastställas automatiskt, utan ska följa av en konkret bedömning av alla för målet aktuella och relevanta omständigheter, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, barnets bästa och de grundläggande rättigheterna.⁶⁸

2. Sammanfattning av bedömningen av det andra temat

130. Det kan konstateras att eftersom spansk förvaltningspraxis inte föreskriver någon sådan bedömning för att fastställa huruvida det föreligger en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, uppfyller denna inte de krav som anges i domstolens praxis. Följaktligen kan denna förvaltningspraxis *inte anses vara förenlig* med unionsrätten.

131. Mot denna bakgrund kan den slutsatsen av bedömningen av det andra temat dras att artikel 20 FEUF, såsom domstolen har tolkat den i sin praxis, *utgör hinder* för ovannämnda förvaltningspraxis.

⁶³ Se punkt 42 i detta förslag till avgörande.

⁶⁴ Se punkterna 60 och 61 i detta förslag till avgörande.

⁶⁵ Se punkt 68 i detta förslag till avgörande.

⁶⁶ Se punkt 83 i detta förslag till avgörande.

⁶⁷ Se punkterna 87–93 i detta förslag till avgörande.

⁶⁸ Se punkt 83 i detta förslag till avgörande.

VI. Förslag till avgörande

132. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i den autonoma regionen Kastilien-La Mancha, Spanien) har ställt på förevarande sätt:

- 1) Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat nekar uppehållsrätt för en tredjelandsmedborgare som utgör en familjemedlem i en vuxen unionsmedborgares familj, då den sistnämnde är medborgare i nämnda medlemsstat och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, endast på grund av att denna unionsmedborgare inte, för medlemmarna i familjeenheten, förfogar över tillräckliga ekonomiska medel för att inte bli en börda för det nationella sociala biståndssystemet, när det inom familjen föreligger ett beroendeförhållande för en unionsmedborgare, och i synnerhet när det är fråga om en underårig, som är av sådan karaktär att unionsmedborgaren i beroendeställning, för det fall tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt, skulle tvingas lämna Europeiska unionen i dess helhet och skulle således fräntas det faktiska åtnjutandet av de väsentliga delarna av de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare.
- 2) Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att ett beroendeförhållande, som kan berättiga beviljandet av en härledd uppehållsrätt enligt denna bestämmelse, föreligger inte enbart på grund av att en medlemsstats medborgare, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes maka eller make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, till följd av äktenskapet enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat i vilken unionsmedborgaren är medborgare, har en skyldighet att bo tillsammans.