



KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE

Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer

(Text av betydelse för EES)

(C/2023/1392)

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
2	Förmånstagare (artiklarna 2 och 3 i direktiv 2004/38/EG)	6
2.1	Unionsmedborgare	6
2.1.1	Allmänna regler	6
2.1.2	Återvändande medborgare	6
2.1.3	Gränsarbetare, gränsöverskridande egenföretagare och gränsöverskridande tjänsteleverantörer	7
2.1.4	Personer med dubbelt medborgarskap	7
2.2	Familjemedlemmar och andra som kan utnyttja rättigheterna	10
2.2.1	Allmänna överväganden	10
2.2.2	Kärnfamiljemedlemmar	10
2.2.3	Medlemmar av en utvidgad familj	16
2.2.4	Styrkande handlingar som intygar familjeanknytningen till en unionsmedborgare	21
3	Rätt till utresa och inresa (artiklarna 4 och 5 i direktiv 2004/38/EG)	22
3.1	Rätt till utresa och inresa	22
3.1.1	För unionsmedborgare	22
3.1.2	Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare	22
3.1.3	Krav på resehandlingar	23
3.1.4	Format på identitetskort för unionsmedborgare	23
3.1.5	Den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal (Schengenhandboken)	23
3.1.6	Saknade resehandlingar	23
3.1.7	Nekad inresa-utresa	24
3.2	Undantag från viseringskravet för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare	24
3.3	Viseringsregler	26
4	Uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6 i direktiv 2004/38/EG)	27
5	Uppehållsrätt för längre tid än tre månader för unionsmedborgare samt administrativa formaliteter (artiklarna 7, 8, 14 och 22 i direktiv 2004/38/EG)	28
5.1	Arbetstagare och egenföretagare	28
5.1.1	Definition av arbetstagare och egenföretagare	28
5.1.2	Bibehållen ställning som arbetstagare eller egenföretagare	29
5.1.3	Unionsmedborgare som arbetar för internationella organisationer eller som har diplomatisk eller konsulär status	30
5.2	Studering och ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare	30
5.2.1	Tillräckliga tillgångar	30
5.2.2	Heltäckande sjukförsäkring	34

5.2.3	Studera	35
5.2.4	Underåriga unionsmedborgares faktiska vårdnadshavare	36
5.3	Styrkande handlingar för att erhålla ett registreringsbevis	36
5.4	Handläggningstid för utfärdande av registreringsbevis	37
5.5	System för befolkningsregistrering	37
6	Arbetsökandes uppehållsrätt (artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG)	38
7	Upphållsrätt för längre tid än tre månader samt administrativa formaliteter för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och rätt att arbeta (artiklarna 7, 9–11, 22 och 23 i direktiv 2004/38/EG)	39
7.1	Styrkande handlingar för utfärdande av uppehållskort	39
7.2	Handläggningstider för utfärdande av uppehållskort	41
8	Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet samt vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap (artiklarna 12 och 13 i direktiv 2004/38/EG)	42
8.1	Situationer som ger rätt till att eventuellt behålla uppehållsrätten	42
8.2	Bibehållen rättighet	42
8.3	Villkor för att behålla uppehållsrätten	42
9	Permanent uppehållsrätt (artiklarna 16–21 i direktiv 2004/38/EG)	44
9.1	Kravet på laglig vistelse	44
9.2	Beräkning av den fortlöpande lagliga uppehållsperioden på fem år	45
9.3	Förlust av permanent uppehållsrätt	46
9.4	Styrkande handlingar	46
9.5	Handläggningstider	47
10	Rätt att arbeta (artikel 23 i direktiv 2004/38/EG)	47
11	Rätt till likabehandling (artikel 24 i direktiv 2004/38/EG)	48
11.1	Rätt till lika tillgång till socialt bistånd: innehåll och villkor	49
11.1.1	Det sociala biståndets innehåll	49
11.1.2	Kategorier av personer som är berättigade till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare	49
11.1.3	Kategorier av personer som kan nekas tillgång till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare	50
11.2	Förhållandet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och förordning (EU) nr 492/2011	51
11.3	Förhållandet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen	52
11.4	Rätt till lika tillgång till hälso- och sjukvård: innehåll och villkor	54
12	Upphållshandlingar (artiklarna 8, 10, 19, 20 och 25 i direktiv 2004/38/EG)	55
12.1	Registreringsbevis och handlingar som intygar permanent uppehållsrätt utfärdade till unionsmedborgare (artiklarna 8 och 19 i direktiv 2004/38/EG samt artikel 6 i förordning 2019/1157): format, minimiuppgifter som ska anges och giltighetstid	55
12.2	Upphållskort och permanenta uppehållskort som utfärdas till familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare (artiklarna 10 och 20 i direktiv 2004/38/EG samt artiklarna 7 och 8 i förordning 2019/1157): format och giltighetstid	55
12.3	Upphållshandlingars karaktär och verkningar (artikel 25 i direktiv 2004/38/EG)	56
12.4	Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som har flera typer av vistelse- eller immigrationsstatus	57

13	Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artiklarna 27, 28 och 29 i direktiv 2004/38/EG)	57
13.1	Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till allmän ordning och säkerhet	58
13.1.1	Allmän ordning och säkerhet	58
13.1.2	Personligt uppförande och hotbild	59
13.1.3	Proportionalitetsbedömning	61
13.1.4	Förebyggande åtgärder	64
13.2	Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till folkhälsan	65
14	Begränsningar på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artikel 15 i direktiv 2004/38/EG)	67
15	Rättssäkerhetsgarantier (artiklarna 30–33 i direktiv 2004/38/EG)	68
16	Bedrägeri och missbruk (artikel 35 i direktiv 2004/38/EG)	70
16.1	Allmänna överväganden	70
16.2	Bedrägeri	71
16.3	Missbruk	71
16.4	Skenäktenskap	72
16.5	Medborgares missbruk av återvändandep principen	72
16.6	Åtgärder och sanktioner mot missbruk och bedrägerier	72
17	Tillhandahållande/spridning av information (artikel 34 i direktiv 2004/38/EG)	72
18	Upphållsrätt för familjemedlemmar till återvändande medborgare	73
19	Rättspraxis från målet Ruiz Zambrano	76
19.1	Faktiskt åtnjutande av kärnan i rättigheterna som unionsmedborgare	77
19.2	Beroendeförhållande	78
19.3	Vistelser på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget och förvärv av permanent uppehållsrätt	80
19.4	Möjligheten att begränsa en härledd uppehållsrätt grundad på artikel 20 i EUF-fördraget	80

1 Inledning

Enligt artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Enligt denna bestämmelse har unionsmedborgarna de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. Europeiska unionens domstol (*domstolen*) har konsekvent slagit fast att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara "den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare" ⁽¹⁾.

Enligt artikel 21.1 i EUF-fördraget har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Dessa begränsningar respektive villkor återfinns i direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (direktiv 2004/38/EG) ⁽²⁾. Eftersom EUF-fördraget även fastslår den fria rörligheten för arbetstagare (artikel 45), etableringsfriheten (artikel 49) och friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56), ger direktiv 2004/38/EG även verkan åt dessa friheter.

Dessutom är rätten att fritt röra sig och uppehålla sig en grundläggande rättighet som fastställs i artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan om de grundläggande rättigheterna*).

Som tillkännagavs i 2020 års medborgarskapsrapport ⁽³⁾ är syftet med detta vägledande tillkännagivande (detta tillkännagivande) att bidra till en mer effektiv och enhetlig tillämpning av lagstiftningen om fri rörlighet i hela EU och därigenom öka rättssäkerheten för unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

Detta tillkännagivande inriktas främst på tillämpningen av direktiv 2004/38/EG.

Dessutom finns det situationer där direktiv 2004/38/EG inte är direkt tillämpligt på omständigheterna i ett enskilt fall, men dess bestämmelser har trots detta ansetts vara analogt tillämpliga i förening med artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget.

Domstolen har även i sin dom i målet Ruiz Zambrano ⁽⁴⁾ slagit fast att artikel 20 i EUF-fördraget kan utgöra en särskild grund för att bevilja föräldrar och vårdnadshavare, som är tredjelandsmedborgare, till barn som är unionsmedborgare en härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där barnet i fråga är medborgare, i fall där barnet inte har utövat sin rätt till fri rörlighet.

Med hänsyn till denna utveckling ger detta tillkännagivande även viss information om konkret tillämpning av artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget.

I förekommande fall ingår även vissa riktlinjer och hänvisningar till Europeiska kommissionens relevanta dokument om fri rörlighet för arbetstagare, egenföretagare och tjänsteleverantörer.

Detta tillkännagivande bygger på och ersätter 2009 års vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG ⁽⁵⁾ samt kommissionens meddelande från 2013 *Fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjer: Fem åtgärder för att skapa förändring* ⁽⁶⁾. Om inget annat anges i detta tillkännagivande ersätter det även kommissionens meddelande från 1999 om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Först i mål C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 31.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

⁽³⁾ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Rapport om EU-medborgarskapet 2020 Stärka medborgarna och skydda deras rättigheter, COM(2020) 730 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730>.

⁽⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

⁽⁵⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2009) 313 slutlig, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313&qid=1674553368591>.

⁽⁶⁾ COM(2013) 837 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>.

⁽⁷⁾ KOM(1999) 372 slutlig, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0372>.

Detta tillkännagivande syftar även till att tillhandahålla uppdaterad vägledning för alla berörda parter, och att stödja det arbete som utförs av nationella myndigheter, domstolar och rättstillämpare.

När text från direktiv 2004/38/EG eller domstolens domar har framhävts visuellt har denna framhävmått lagtts till av kommissionen.

Det bör påpekas att direktiv 2004/38/EG ska tolkas och tillämpas i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd för privat- och familjeliv, icke-diskrimineringsprincipen, barns rättigheter samt rätten till effektivt rättsmedel som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, beroende på vad som är tillämpligt ⁽⁸⁾. Som en del av barns rättigheter måste medlemsstaterna dessutom alltid ta hänsyn till barnets bästa i första hand vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG, i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.

När nationella myndigheter tillämpar principen om icke-diskriminering i detta sammanhang ska de – bland annat men inte uteslutande – ägna särskild uppmärksamhet åt personer med minoritetsbakgrund vad gäller ras eller etniskt ursprung, se till exempel direktivet om likabehandling oavsett ras ⁽⁹⁾, EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 (från kommissionen) ⁽¹⁰⁾, EU:s strategiska ram för romer (från kommissionen) ⁽¹¹⁾ och rådets rekommendation från 2021 om romer ⁽¹²⁾.

Kommissionen påminner även medlemsstaterna om att dessa grundläggande rättigheter, särskilt rätten till privatliv och familjeliv, barns rättigheter och förbudet mot diskriminering på grund av sexuell läggning, ger samma skydd till hbtqi-personer ⁽¹³⁾ och deras familjemedlemmar. I kommissionens strategi för lika möjligheter för hbtqi-personer aviserades att detta tillkännagivande skulle återspegla familjers mångfald och bidra till att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet för alla familjer, inbegripet regnbågsfamiljer. Detta tillkännagivande kommer att hjälpa de nationella myndigheterna att strikt tillämpa av reglerna om fri rörlighet – oavsett sexuell läggning, könsidentitet/könsuttryck och könsegenskaper – i enlighet med kommissionens Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025 ⁽¹⁴⁾.

Eftersom direktiv 2004/38/EG är införlivat med avtalet om europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) är detta tillkännagivande även relevant för tolkning och tillämpning av direktiv 2004/38/EG i förbindelserna med Island, Liechtenstein och Norge ⁽¹⁵⁾. Hänvisningar till EU, Europeiska unionen eller unionen ska därför tolkas som att det även omfattar dessa stater och deras medborgare, i tillämpliga fall.

Detta tillkännagivande är uteslutande avsett som vägledande dokument – det är endast texten i EU-lagstiftningen, såsom den tolkats av domstolen, som har rättslig verkan. I detta tillkännagivande tas hänsyn till de avgöranden i domstolen som offentliggjorts senast den 2 oktober 2023 och den vägledning som erbjuds kan komma att ändras senare mot bakgrund av vidare utveckling av domstolens rättspraxis.

De uppfattningar som uttrycks i detta dokument föregriper inte den ståndpunkt som kommissionen kan komma att inta i domstolen. Informationen i detta dokument är av allmän karaktär och riktar sig inte till någon särskild individ eller enhet. Varken kommissionen eller personer som agerar på kommissionens vägnar är ansvariga för hur denna information eventuellt används.

⁽⁸⁾ Se nedanstående mål för exempel:

— C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkterna 47–50.

— C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkterna 64–67.

— C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, punkterna 97 och 98 och

— C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, punkt 79.

⁽⁹⁾ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 565 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 620 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>.

⁽¹²⁾ Rådets rekommendation av den 12 mars 2021 om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet, EUT C 93, 19.3.2021, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001.

⁽¹³⁾ Homosexuella, bisexuella, transpersoner, queera och intersexpersoner.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>.

⁽¹⁵⁾ Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 158/2007 av den 7 december 2007 (EUT L 124, 8.5.2008, s. 20).

2 Förmånstagare (artiklarna 2 och 3 i direktiv 2004/38/EG)

2.1 Unionsmedborgare

2.1.1 Allmänna regler

Direktiv 2004/38/EG ⁽¹⁶⁾ är uteslutande tillämpligt på unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till denne.

Exempel:

T, som är tredjelandsmedborgare, bor i en medlemsstat. Hon vill att hennes make, som är tredjelandsmedborgare, ska ansluta sig till henne där. Eftersom ingen av dem är unionsmedborgare kan paret inte åberopa rättigheterna i direktivet 2004/38/EG.

Unionsmedborgare som bor i den medlemsstat där de har medborgarskap åtnjuter normalt inte rättigheterna i unionsrätten om personers fria rörlighet och deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare omfattas av nationella invandringsregler ⁽¹⁷⁾.

Exempel:

— *P. bor i den medlemsstat där han är medborgare. Han har inte bott i någon annan medlemsstat tidigare. Om han vill få hem sin make som är tredjelandsmedborgare kan paret inte utnyttja de rättigheter som finns enligt direktiv 2004/38/EG och det kommer helt an på den berörda medlemsstaten att fastställa regler rörande rättigheter för makar/makor som är tredjelandsmedborgare att ansluta sig till medlemsstatens egna medborgare.*

— *L. är medborgare i medlemsstat A. Han har bott i ett land utanför EU i fem år. Nu reser han till medlemsstat B dit han har för avsikt att flytta – direktiv 2004/38/EG är tillämpligt.*

Som förklaras närmare nedan kan dock reglerna för fri rörlighet för personer också åberopas av unionsmedborgare som återvänder till den medlemsstat som de är medborgare i efter att ha bott i en annan medlemsstat ⁽¹⁸⁾ och under vissa omständigheter även unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat utan att uppehålla sig där ⁽¹⁹⁾ (exempelvis genom att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att bo där) (se avsnitt 2.1.2 – *Returning nationals* och 2.1.3 – *Frontier workers, cross-border self-employed persons and cross-border service providers*). Dessutom gäller särskilda regler för personer med dubbelt medborgarskap (se avsnitt 2.1.4 – *Dual nationals*).

2.1.2 Återvändande medborgare

Domstolen har slagit fast att unionsrätten inte bara är tillämplig på och ger rättigheter till unionsmedborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där de är medborgare, utan att den även är tillämplig på unionsmedborgare som återvänder till den medlemsstat där de är medborgare efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet genom att uppehålla sig i en annan medlemsstat ⁽²⁰⁾.

Unionsmedborgares inresa och vistelse i den medlemsstat där de är medborgare regleras av nationell lagstiftning, men familjemedlemmar till en återvändande unionsmedborgare kan beviljas en härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare på grundval av bestämmelserna om fri rörlighet för personer. Enligt utvecklingen av rättspraxis är dock denna möjlighet beroende av att de villkor som förklaras närmare i avsnitt 18 – *Right of residence of the family members of returning nationals* är uppfyllda.

⁽¹⁶⁾ Artikel 3.1.

⁽¹⁷⁾ Se avsnitt 19 – *Ruiz Zambrano case law*.

⁽¹⁸⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296 och C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771.

⁽¹⁹⁾ C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²⁰⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432; C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771; C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135; C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570 eller C-230/17, Deha Altiner och Ravn, ECLI:EU:C:2018:497.

2.1.3 Gränsarbetare, gränsöverskridande egenföretagare och gränsöverskridande tjänsteleverantörer

a) När gränsarbetare eller gränsöverskridande egenföretagare är medborgare i ett annat land än den medlemsstat där de uppehåller sig

Gränsarbetare är arbetstagare i EU som inte bor i den medlemsstat där de arbetar och gränsöverskridande egenföretagare är unionsmedborgare som är verksamma som egenföretagare i en medlemsstat men bor i en annan medlemsstat.

Om de är medborgare i ett annat land än den medlemsstat där de uppehåller sig omfattas de av unionsrätten i båda länderna (som en mobil arbetstagare/egenföretagare i den medlemsstat där de är anställda/egenföretagare och på grundval av direktiv 2004/38/EG som en självförsörjande person i den medlemsstat där de uppehåller sig).

b) När gränsarbetare eller gränsöverskridande tjänsteleverantörer bor i den medlemsstat där de är medborgare

Gränsöverskridande tjänsteleverantörer och gränsarbetare som bor i den medlemsstat där de är medborgare omfattas inte av direktiv 2004/38/EG men kan åberopa artiklarna 56 respektive 45 i EUF-fördraget. När det gäller tjänsteleverantörer som är unionsmedborgare och som är etablerade i den medlemsstat där de är medborgare, men tillhandahåller tjänster till mottagare som är etablerade i andra medlemsstater slog domstolen specifikt fast i målet *Carpenter* ⁽²¹⁾ att de får åberopa friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget) för att rätten att vistas i den medlemsstat där de är medborgare ska tillerkännas deras make eller maka. Även om direktiv 2004/38/EG inte är tillämpligt i dessa fall ansåg domstolen att en härledd uppehållsrätt kan beviljas om vägran att bevilja en sådan rätt skulle avskräcka tjänsteleverantörer som är unionsmedborgare från att utöva sina rättigheter ⁽²²⁾. På grundval av den fria rörligheten för arbetstagare (artikel 45 i EUF-fördraget) har rättspraxis från målet *Carpenter* utökats till att även omfatta situationer där unionsmedborgare är gränsarbetare och bosatta i den medlemsstat där de är medborgare ⁽²³⁾.

Detta innebär att det i varje konkret fall krävs en bedömning av huruvida det är nödvändigt att bevilja en unionsmedborgares familjemedlem en härledd uppehållsrätt för att "säkerställa att unionsmedborgaren verkligen ska kunna utöva" den grundläggande friheten (fri rörlighet för arbetstagare eller frihet att tillhandahålla tjänster) ⁽²⁴⁾. Det ankommer därmed på de behöriga myndigheterna att avgöra om ett beslut om att inte bevilja uppehållsrätt skulle avskräcka en unionsmedborgare från att faktiskt utöva dessa friheter ⁽²⁵⁾.

2.1.4 Personer med dubbelt medborgarskap

I rättspraxis hittar man både fall där personer med dubbelt medborgarskap och deras familjemedlemmar omfattas av direktiv 2004/38/EG och fall där deras situation regleras av nationell lagstiftning.

a) Personer med dubbelt unionsmedborgarskap och personer med unionsmedborgarskap och tredjelandsmedborgarskap som bor i en annan medlemsstat än den eller de medlemsstater där de är medborgare

Dessa personer med dubbelt medborgarskap tillhör den personkrets som direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på.

Exempel:

— A. är medborgare i medlemsstat A och i medlemsstat B och bor i medlemsstat C. A. tillhör den personkrets som direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på.

— L. är medborgare i medlemsstat A. Hon är även medborgare i ett land utanför EU. Hon bor i medlemsstat B. L. tillhör den personkrets som direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på.

⁽²¹⁾ C-60/00, *Carpenter*, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²²⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136.

⁽²³⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 40.

⁽²⁴⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 42.

⁽²⁵⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 42.

b) **Personer med dubbelt unionsmedborgarskap, genom födsel eller naturalisation, som har flyttat för att bosätta sig i en medlemsstat där de är medborgare**

Unionsmedborgare som flyttar för att bosätta sig i en medlemsstat där de är medborgare omfattas inte av direktiv 2004/38/EG och deras vistelse regleras av den inhemska lagstiftningen i mottagande medlemsstat. De som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 21 i EUF-fördraget genom att flytta till eller uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, som de även är medborgare i, har dock fortsatt rätt att leva ett normalt familjeliv där tillsammans med sina familjemedlemmar. Direktiv 2004/38/EG är således analogt tillämpligt på deras familjemedlemmar ⁽²⁶⁾.

Exempel:

- Y. är medborgare i både medlemsstat A och medlemsstat B sedan födseln. Hon bodde i medlemsstat A fram till 2020. År 2020 flyttade hon till medlemsstat B med sin make som är tredjelandsmedborgare. Sedan dess har hon arbetat i medlemsstat B. I medlemsstat B tillhör inte Y. den personkrets som direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på. Hennes vistelse regleras av inhemska lagstiftning. Däremot tillämpas direktiv 2004/38/EG analogt på hennes make.
- Z. är medborgare i medlemsstat A sedan födseln. År 2010 flyttade han till medlemsstat B där han har vistats enligt de villkor som anges i direktiv 2004/38/EG. År 2017 blev han medborgare i medlemsstat B och behöll sitt medborgarskap från medlemsstat A, och tillhör därmed inte längre den personkrets som direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på i medlemsstat B. År 2020 gifte han sig med en tredjelandsmedborgare. Direktiv 2004/38/EG tillämpas analogt på hans maka.

c) **Personer med unionsmedborgarskap och tredjelandsmedborgarskap som kom till mottagande medlemsstat som tredjelandsmedborgare och sedan naturaliserats, varefter deras ursprungliga medborgarskapsland anslöt sig till EU**

Efter att ha blivit medborgare i den mottagande medlemsstaten blir dessa medborgare inte förmånstagare enligt direktiv 2004/38/EG i den mottagande medlemsstaten enbart på grund av att det andra landet där de är medborgare ansluter sig till EU. Deras vistelse i den mottagande medlemsstaten regleras även fortsättningsvis av inhemska lagstiftning i den mottagande medlemsstaten.

Eftersom de – från och med den tidpunkt det andra landet där de är medborgare ansluter sig till EU – är medborgare i en medlemsstat och lagligen vistas på en annan medlemsstats territorium omfattas deras situation emellertid av unionsrättens tillämpningsområde ⁽²⁷⁾. De har, med stöd av artikel 21 i EUF-fördraget, rätt att leva ett normalt familjeliv tillsammans med sina familjemedlemmar i den mottagande medlemsstaten. Direktiv 2004/38/EG är således analogt tillämpligt på deras familjemedlemmar ⁽²⁸⁾.

Exempel:

M. är medborgare i stat A (ett land utanför EU) sedan födseln. Hon bodde i stat A fram till 2007. År 2007 flyttade hon till medlemsstat B där hon har vistats som egenföretagare. År 2009 gifte hon sig med en tredjelandsmedborgare. Fram till 2012 var hon bosatt där som tredjelandsmedborgare i enlighet med nationell lagstiftning i medlemsstat B. År 2012 förvärvade hon medborgarskap i medlemsstat B och blev unionsmedborgare (med både unionsmedborgarskap och tredjelandsmedborgarskap). År 2013 anslöt sig stat A till EU och M. blev en person med dubbelt unionsmedborgarskap. M:s vistelse i medlemsstat B omfattas inte av direktivet. Däremot tillämpas direktiv 2004/38/EG analogt på hennes fru.

⁽²⁶⁾ Se t.ex. för fall gällande naturalisation C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, punkterna 51, 52 och 61 samt C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432 punkt 34.

⁽²⁷⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, punkt 34, där domstolen fann att det föreligger en anknytning till unionsrätten när det gäller en medlemsstats medborgare som lagligen vistas i en annan medlemsstat som de också är medborgare i.

⁽²⁸⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, punkt 34 – jämförd med
 — C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, punkterna 51 och 61,
 — C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, och
 — C-147/11 och C-148/11, Czop och Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

- d) **Personer med både unionsmedborgarskap och tredjelandsmedborgarskap som kom till en mottagande medlemsstat som tredjelandsmedborgare, och vilkas ursprungliga medborgarskapsland senare anslöt sig till EU varefter de sedermera naturaliserades i den mottagande medlemsstaten**

Om det inte finns någon övergångsbestämmelse i relevant anslutningsakt om hur den nya medlemsstaten ska tillämpa EU:s rättsliga bestämmelser om fri rörlighet för personer kan dessa medborgare, **från och med den tidpunkt då staten där de ursprungligen var medborgare ansluter sig till EU**, åberopa bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG när det gäller uppehållsperioder före anslutningen – detta förutsatt att de uppfyllde de relevanta villkoren under sin vistelse i mottagande medlemsstat i egenskap av tredjelandsmedborgare. Bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG kan tillämpas på nuvarande och framtida verkningar av situationer för sådana medborgare och deras familjemedlemmar som uppkom före anslutningen ⁽²⁹⁾.

När de väl har erhållit medborgarskap i den mottagande medlemsstaten omfattas dessa medborgare dock inte längre av direktiv 2004/38/EG och deras vistelse regleras av den inhemska lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten. Eftersom de har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 21 i EUF-fördraget i den mottagande medlemsstat som de nu även är medborgare i har de emellertid rätt att leva ett normalt familjeliv där tillsammans med sina familjemedlemmar. Direktiv 2004/38/EG är således analogt tillämpligt på deras familjemedlemmar ⁽³⁰⁾.

Exempel:

L. är medborgare i stat A (ett land utanför EU) sedan födseln. Fram till 2007 bodde han i stat A. Sedan 2009 har han vistats i medlemsstat B som arbetstagare. År 2013 anslöt sig stat A till EU. År 2014 förvärvade han medborgarskap i medlemsstat B (och blev en person med dubbelt unionsmedborgarskap). År 2022 önskar hans försörjningsberoende mor, som är tredjelandsmedborgare, ansluta sig till honom i medlemsstat B. När han blev medborgare i medlemsstat B upphörde L:s vistelse i medlemsstat B att omfattas av direktiv 2004/38/EG. Direktiv 2004/38/EG är emellertid analogt tillämpligt på hans försörjningsberoende mor.

- e) **Personer med dubbelt unionsmedborgarskap som alltid har varit bosatta i en av de medlemsstater där de är medborgare och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet**

Dessa medborgare omfattas inte av direktiv 2004/38/EG ⁽³¹⁾. Det är en rent inhemsk situation.

Exempel:

Y. är medborgare i både medlemsstat A och medlemsstat B sedan födseln. Hon är gift med en tredjelandsmedborgare. Hon har alltid varit bosatt i medlemsstat A. Direktiv 2004/38/EG är inte tillämpligt på deras vistelse i medlemsstat A.

- f) **Personer med unionsmedborgarskap och tredjelandsmedborgarskap som kom till mottagande medlemsstat som tredjelandsmedborgare och sedan naturaliserades i den mottagande medlemsstaten**

Dessa medborgare omfattas inte av direktiv 2004/38/EG. Det är en rent inhemsk situation.

Exempel:

Y. är tredjelandsmedborgare. Han har vistats i medlemsstat A sedan 2015. År 2020 blev han medborgare i medlemsstat A. År 2022 vill hans 16 år gamla dotter, som är tredjelandsmedborgare, ansluta sig till honom i medlemsstat A. Direktiv 2004/38/EG är inte tillämpligt på deras vistelse i medlemsstat A.

⁽²⁹⁾ C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, ECLI:EU:C:2011:866 samt C-147/11 och C-148/11, Czop och Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

⁽³⁰⁾ C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, punkterna 51 och 61.

⁽³¹⁾ C-434/09, McCarthy, ECLI:EU:C:2011:277, punkterna 36–43.

2.2 Familjemedlemmar och andra som kan utnyttja rättigheterna

2.2.1 Allmänna överväganden

Familjemedlemmar enligt definitionen i direktiv 2004/38/EG (även om de inte är medborgare i en EU-medlemsstat) omfattas av direktiv 2004/38/EG.

Unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet skulle vara verkningslös utan kompletterande bestämmelser som säkerställer att unionsmedborgare kan åtföljas av sina familjer⁽³²⁾. I direktiv 2004/38/EG föreskrivs därför en härledd rätt till fri rörlighet för unionsmedborgares familjemedlemmar.

Direktiv 2004/38/EG omfattar i princip endast unionsmedborgare som reser till eller redan är bosatta i en annan medlemsstat än den medlemsstat där de är medborgare (dvs. unionsmedborgaren utövar eller har redan utövat sin rätt till fri rörlighet)⁽³³⁾. När en bedömning görs huruvida en familjemedlem omfattas av direktiv 2004/38/EG måste det därför först fastställas om unionsmedborgaren som familjemedlemmen kan härleda rättigheter från befinner sig i en situation som omfattas av direktivet.

När det gäller bevis på status har domstolen klargjort att en medlemsstats administrativa och rättsliga myndigheter är skyldiga att "godta personbevis och liknande handlingar avseende personuppgifter, som har utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater, såvida det inte på grund av konkreta uppgifter i det enskilda fallet finns särskilda skäl att ifrågasätta huruvida uppgifterna i handlingarna är korrekta"⁽³⁴⁾. Detta gäller handlingar som rör en unionsmedborgare eller intyg om familjeband till en unionsmedborgare. Ett sådant godtagande kräver inte något formellt erkännande av familjebanden i de andra medlemsstaternas lagstiftning⁽³⁵⁾. Detta gäller även vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG. Förhållanden som exempelvis samkönade äktenskap och samkönade föräldraskap vilka vederbörligen styrkts med intyg utfärdat av en medlemsstat måste således godtas av övriga medlemsstater vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG och unionsrätten, även om den nationella lagstiftningen saknar rättsliga bestämmelser avseende sådana förhållanden⁽³⁶⁾. Krav som ställs i den mottagande medlemsstatens lagstiftning, t.ex. innehav av en födelseattest upprättad enligt lagstiftningen i fråga, får inte begränsa utövandet av rättigheter som följer av unionsrätten för samkönade äktenskap och barn i sådana äktenskap⁽³⁷⁾.

2.2.2 Kärnfamiljemedlemmar

Kärnfamiljemedlemmar som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG har automatiskt rätt till inresa och vistelse, oavsett medborgarskap. Följande personer anges i artikel 2.2:

- Make eller maka.
- Den partner med vilken EU-medborgaren har ingått registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap.
- Släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses ovan.
- Underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses ovan.

⁽³²⁾ Se skäl 5 och 6 i direktiv 2004/38/EG.

⁽³³⁾ Se emellertid avsnitt 2.1 – *The EU citizen* med en förklaring av andra situationer där direktiv 2004/38/EG kan tillämpas.

⁽³⁴⁾ C-336/94, *Dafeki*, ECLI:EU:C:1997:579, punkt 19 och C-731/21, *Caisse nationale d'assurance pension*, ECLI:EU:C:2022:969.

⁽³⁵⁾ Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott, C-490/20, *VMA*, ECLI:EU:C:2021:296, punkt 160.

⁽³⁶⁾ Särskilda bestämmelser gäller dock för registrerade partnerskap. De omfattas av direktiv 2004/38/EG om lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten.

⁽³⁷⁾ C-490/20, *VMA*, ECLI:EU:C:2021:1008.

Familjemedlemmar som omfattas av direktiv 2004/38/EG motsvarar de familjemedlemmar som omfattas av förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet ⁽³⁸⁾. Detta innebär att familjemedlemmar till arbetstagare och egenföretagare inte bara omfattas av tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG utan även av tillämpningen av bestämmelserna i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen ⁽³⁹⁾ (se avsnitt 11.2 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011* för ytterligare information).

Utöver de personer som anges i artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG följer det av rättspraxis att tredjelandsmedborgare med den faktiska vårdnaden om barn som är unionsmedborgare och utövar rätten till fri rörlighet (som inte är beroende av barnet för sin försörjning, utan är personer som barnet som är unionsmedborgare är beroende av för sin försörjning) måste tillerkännas uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten eftersom barnets uppehållsrätt annars skulle förlora all ändamålsenlig verkan (se avsnitt 2.2.2.5 – *Primary carers of minor EU citizens*).

2.2.2.1 Makar

Äktenskap som på giltigt sätt ingåtts någon annanstans i världen måste i princip erkännas för att kunna omfattas av tillämpningen av direktiv 2004/38/EG. **Tvångsäktenskap** där en eller båda parterna blir gifta utan eget samtycke eller mot sin vilja, skyddas inte av internationell lagstiftning ⁽⁴⁰⁾ eller unionsrätten. Tvångsäktenskap måste särskiljas från **arrangerade äktenskap**, där båda parter till fullo och av fri vilja samtycker till äktenskapet, trots att en tredje part intar en ledande roll i valet av partner, och från skenäktenskap, som definieras i avsnitt 16.4 – *Marriages of convenience*.

Medlemsstaterna är inte skyldiga att erkänna polygama äktenskap ⁽⁴¹⁾, lagenligt ingångna i ett land utanför EU, och som kan strida mot deras egen rättsordning ⁽⁴²⁾. Detta inverkar dock inte på skyldigheten att ta vederbörlig hänsyn till eventuella barns intresse vilka fötts i sådana äktenskap.

Domstolen klargjorde i målet Coman att begreppet "make eller maka" enligt direktiv 2004/38/EG är könsneutralt och inbegriper makar i samkönade äktenskap ⁽⁴³⁾. Unionsrätten tillåter således inte att en medlemsstats myndigheter nekar en unionsmedborgares make eller maka av samma kön inrese- och uppehållsrätt med motiveringen att den aktuella medlemsstatens nationella rätt inte medger äktenskap mellan personer av samma kön. I sin dom hänvisade domstolen särskilt till samkönade äktenskap som ingåtts i den mottagande medlemsstaten.

I målet Coman klargjorde även domstolen att en make eller maka av samma kön, i egenskap av familjemedlem till en rörlig unionsmedborgare, måste ha rätt till inresa och vistelse och alla de rättigheter som följer av unionsrätten ⁽⁴⁴⁾ (t.ex. rätten att arbeta och rätten till likabehandling ⁽⁴⁵⁾). Det räcker med ett obligatoriskt erkännande av maken eller maken som familjemedlem inom ramen för den fria rörligheten. Det samkönade äktenskapet behöver inte erkännas i nationell rätt (för ytterligare information se avsnitt 2.2.1 – *General considerations* och avsnitt 2.2.4 – *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*).

I målet Coman begränsade inte domstolen sin analys till bestämmelserna om fri rörlighet. Den analyserade även bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG mot bakgrund av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och familjelivet som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och såsom den tolkas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. På grundval av detta drog domstolen följande slutsats: "Det följer dock av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att ett homosexuellt pars relation kan omfattas av begreppen 'privatliv' och 'familjeliv' på samma sätt som relationen mellan två personer av motsatt kön som befinner sig i samma situation" ⁽⁴⁶⁾. Skyddet av privatliv och familjeliv är viktiga komponenter att ta i beaktande för att säkerställa att par där en part är en hbtqi-person effektivt ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet.

⁽³⁸⁾ C-401/15 till C-403/15, Depesme m.fl., ECLI:EU:C:2016:955, punkt 51.

⁽³⁹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 27.5.2011, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Bland annat artikel 16.2 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna eller artikel 16.1 b i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

⁽⁴¹⁾ Det bör noteras att artikel 2.2 a anger "make eller maka" i singularis.

⁽⁴²⁾ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Alilouch El Abasse/Nederländerna, mål nr 14501/89, dom av den 6 januari 1992.

⁽⁴³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkterna 35, 48–51 och 56.

⁽⁴⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 45.

⁽⁴⁵⁾ För ytterligare information se avsnitt 10 – *Right to work (Article 23 of Directive 2004/38/EC)* och avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

⁽⁴⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 50.

Domstolen har även klargjort att makarna måste bo i samma mottagande medlemsstat för att få uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, men att det inte finns några krav på att makarna ska bo tillsammans i samma bostad ⁽⁴⁷⁾.

Dessutom kan inte ett äktenskap anses vara upplöst så länge det inte har avslutats av behörig myndighet – även om makarna lever åtskilda ⁽⁴⁸⁾.

2.2.2.2 Registrerade partner

Rättspraxis saknas för närvarande för tolkningen av artikel 2.2 b i direktiv 2004/38/EG.

För att en registrerad partner ska anses vara en kärnfamiljemedlem måste det registrerade partnerskapet uppfylla samtliga tre villkor som anges nedan:

a) **Det registrerade partnerskapet måste ha ingåtts ”på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat”**

Registrerade partnerskap som har ingåtts utanför EU omfattas inte av direktiv 2004/38/EG.

b) **Den mottagande medlemsstaten behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap**

En mottagande medlemsstat vars nationella lagstiftning saknar bestämmelser om registrerade partnerskap behöver inte erkänna ett registrerat partnerskap som ingåtts i en annan medlemsstat som likvärdigt med äktenskap.

c) **Det registrerade partnerskapet uppfyller villkoren som anges i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten**

Medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de definierar vilka registrerade partnerskap de anser vara likvärdiga med äktenskap. Ett visst registrerat partnerskap kan därför erkännas i en medlemsstat vid tillämpning av direktiv 2004/38/EG, men inte i en annan medlemsstat.

För att öka rättssäkerheten uppmanar kommissionen medlemsstaterna att på webbplatsen Ditt Europa ⁽⁴⁹⁾ offentliggöra en förteckning över de registrerade partnerskap som ingåtts i andra medlemsstater som man anser vara likvärdiga med äktenskap, och att hålla denna förteckning uppdaterad.

Om ett registrerat partnerskap inte uppfyller dessa tre villkor bör partners eventuella rätt till inresa och vistelse bedömas enligt artikel 3.2 b i direktiv 2004/38/EG.

Exempel:

T. är tredjelandsmedborgare och P. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat A. År 2020 ingick de ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i medlemsstat A. Nu har de för avsikt att flytta till medlemsstat B, vars lagstiftning saknar bestämmelser om registrerat partnerskap. Medlemsstat B behöver inte erkänna det registrerade partnerskapet. En eventuell rätt till inresa och vistelse för T. bör dock bedömas enligt artikel 3.2 b i direktiv 2004/38/EG.

⁽⁴⁷⁾ 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, punkt 18, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, punkt 58 och C-244/13 Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, punkt 37.

⁽⁴⁸⁾ 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, punkt 20, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, punkt 58 och C-244/13 Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, punkt 37.

⁽⁴⁹⁾ <https://europa.eu/youreurope>

2.2.2.3 Släktingar i rakt uppstigande eller nedstigande led

Domstolen har klargjort att begreppet "släkting i rakt nedstigande led" till en unionsmedborgare omfattar alla föräldra-barnförhållanden, vare sig de är biologiska eller rättsliga, och därmed omfattar det både en unionsmedborgares biologiska barn och adoptivbarn⁽⁵⁰⁾. Artikel 2.2 c omfattar även släktingar i rakt nedstigande led till unionsmedborgarens make, maka eller registrerade partner. På samma sätt omfattar artikel 2.2 d underhållsberrättigade släktingar i rakt uppstigande led till unionsmedborgarens make, maka eller registrerade partner.

Begreppet släktingar i rakt uppstigande och nedstigande led omfattar därmed adoptivrelationer.

När det gäller barn med föräldrar av samma kön som utövar sin rätt till fri rörlighet har domstolen klargjort att om en förälder är unionsmedborgare måste alla medlemsstater, utan ytterligare formaliteter, erkänna förhållandet mellan föräldrar och barn enligt den födelseattest som upprättats av en medlemsstat för utövandet av de rättigheter som följer av unionsrätten. Detta gäller oavsett vilken status ett sådant förhållande har enligt lagstiftningen i andra medlemsstater, och i synnerhet i den medlemsstat eller de medlemsstater där barnet är medborgare. En sådan skyldighet innebär inte "att den medlemsstat där barnet är medborgare i sin nationella rätt måste föreskriva att två personer av samma kön kan vara föräldrar eller att den, för andra ändamål än utövandet av de rättigheter som barnet har enligt unionsrätten, måste erkänna föräldra-barnförhållandet mellan detta barn och de personer som anges som barnets föräldrar i den födelseattest som myndigheterna i den mottagande medlemsstaten har upprättat"⁽⁵¹⁾. Med andra ord räcker det med ett obligatoriskt erkännande av föräldraskapet inom ramen för den fria rörligheten. Det samkönade äktenskapet behöver inte erkännas i nationell lagstiftning för andra syften⁽⁵²⁾.

I målet VMA betonade även domstolen vikten av de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privatliv och familjeliv och barnets rättigheter: "I den situation som är aktuell i det nationella målet är två rättigheter grundläggande, nämligen rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, som garanteras i artikel 7 i stadgan, samt barnets rättigheter, som garanteras i artikel 24 i stadgan, bland annat rätten att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn och rätten att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda sina föräldrar"⁽⁵³⁾. Domstolen avslutade sin bedömning med fokus på de grundläggande rättigheterna genom att förklara att det skulle strida mot artiklarna 7 och 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att frånta ett barn dess förhållande till en förälder, eller att göra förhållandet mycket svårt, i samband med att barnet utövar sin rätt till fri rörlighet⁽⁵⁴⁾. Enligt unionsrätten kan dessutom erkännande av ett föräldra-barnförhållande för att barnet ska kunna utöva sina rättigheter som följer av unionsrätten inte vägras genom återopande av rättsordningen på den grunden att föräldrarna är av samma kön⁽⁵⁵⁾.

När det gäller omfattningen av erkännandet av samkönat föräldraskap slog domstolen fast i målet VMA⁽⁵⁶⁾ att medlemsstaterna är skyldiga att erkänna föräldraskap med avseende på de rättigheter som barnet har enligt unionsrätten. Några exempel på sådana rättigheter, som domstolen uttryckligen har tagit upp, är tillträde till utbildning⁽⁵⁷⁾, stipendier⁽⁵⁸⁾ och sänkta kollektivtrafikavgifter för barnrika familjer⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 54.

⁽⁵¹⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkterna 47–49, 52, 57, 67 och 68.

Eftersom det kan uppkomma svårigheter på grund av bristande erkännande på vissa områden som inte omfattas av "rättigheter som följer av unionsrätten" (t.ex. när det gäller arv, underhåll osv.) antog kommissionen den 7 december 2022 ett förslag till förordning som syftar till att på EU-nivå harmonisera de internationella privaträttsliga bestämmelserna om föräldraskap (COM (2022) 695 final). Detta förslag grundar sig på artikel 81.3 i EUF-fördraget om åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder.

⁽⁵²⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 52.

⁽⁵³⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 59.

⁽⁵⁴⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 65.

⁽⁵⁵⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 56.

⁽⁵⁶⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 57.

⁽⁵⁷⁾ C-9/74, Casagrande, ECLI:EU:C:1974:74.

⁽⁵⁸⁾ C-235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽⁵⁹⁾ C-32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Andra rättigheter kan följa av rätten till likabehandling när det gäller sociala och skattemässiga förmåner som barn med unionsmedborgarskap eller deras föräldrar med unionsmedborgarskap åtnjuter när de utövar sin rätt till fri rörlighet (se avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*).

Det finns inga begränsningar i frågan om graden av släktskap mellan unionsmedborgare och deras släktingar i rakt uppstigande eller nedstigande led. Detta innebär till exempel att barnbarn och mor- och farföräldrar som är beroende för sin försörjning omfattas. Nationella myndigheter kan begära bevis för det påstådda släktskapet (se avsnitt 2.2.4 – *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*).

Det bör noteras att ett rättsförhållande mellan en rörlig unionsmedborgare och en underårig som inte rör sig om ett föräldra-barnförhållande fullt ut (t.ex. vårdnadshavare och fosterbarn) men som leder till att ett verkligt familjeliv skapas åtnjuter skydd enligt direktiv 2004/38/EG – förutsatt att detta förhållande vederbörligen kan verifieras. Barnet har inte automatiskt rätt till inresa och vistelse i ett sådant fall, men barnets inresa och vistelse måste underlättas av den mottagande medlemsstaten enligt artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG ⁽⁶⁰⁾ (se avsnitt 2.2.3 – *Extended family members* för ytterligare information).

2.2.2.4 Släktingar i rakt uppstigande eller nedstigande led som är beroende för sin försörjning

Av domstolens aktuella rättspraxis ⁽⁶¹⁾ framgår att begreppet familjemedlem i **beroendeställning** följer av en faktisk situation som innebär att familjemedlemmens **materiella bistånd** garanteras av en unionsmedborgare eller av dennes maka/make/partner. En familjemedlem kan stå i beroendeställning utan att det föreligger någon rätt till underhåll, och orsakerna till beroendeställningen saknar relevans ⁽⁶²⁾. Det är inte nödvändigt att undersöka om de berörda familjemedlemmarna teoretiskt skulle kunna försörja sig själva, t.ex. genom att skaffa ett avlönat arbete. Den omständigheten att familjemedlemmen bedöms ha goda förutsättningar för att få ett arbete och dessutom har för avsikt att börja arbeta i den mottagande medlemsstaten har ingen betydelse vid tolkningen av rekvisitet "beroende för sin försörjning" ⁽⁶³⁾.

I sin dom om begreppet beroendeställning hänvisade domstolen inte till någon levnadsstandardnivå för att fastställa om ett behov förelåg av ekonomiskt stöd från unionsmedborgaren.

Direktiv 2004/38/EG innehåller inte något krav på en minsta varaktighet på beroendeförhållande eller storleken på det materiella biståndet så länge som beroendeförhållandet är äkta och strukturellt till sin karaktär.

För att avgöra huruvida familjemedlemmar är i beroendeställning måste en bedömning göras i det enskilda fallet om de, mot bakgrund av sin ekonomiska och sociala situation, behöver materiellt bistånd för att sörja för sina grundläggande behov i sitt ursprungsland eller i det land som de kom ifrån (*dvs. inte i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren bor*). Bedömningen av huruvida en person är "beroende" av unionsmedborgaren måste vara grundad på en utvärdering av situationen **vid den tidpunkt** då familjemedlemmen önskar följa med eller ansluta sig till unionsmedborgaren i fråga ⁽⁶⁴⁾.

Familjemedlemmar i beroendeställning måste lämna skriftliga bevis för detta. Bevisföring kan ske med varje lämpligt medel, vilket bekräftats av domstolen ⁽⁶⁵⁾. Om de berörda familjemedlemmarna kan styrka sin beroendeställning på andra sätt än med ett intyg som utfärdats av den berörda myndigheten i ursprungslandet eller det land som familjemedlemmarna kommer från får den mottagande medlemsstaten inte vägra att erkänna deras rättigheter. Ett åtagande av unionsmedborgaren att försörja den berörda familjemedlemmen räcker inte i sig för att fastställa att ett beroendeförhållande existerar. Se avsnitt 7.1 – *Supporting documents for issuing residence cards* vad gäller bedömning av styrkande handlingar.

⁽⁶⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 57.

⁽⁶¹⁾ C-316/85, Lebon, ECLI:EU:C:1987:302, punkt 22 och C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, punkterna 36–37, C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 21.

⁽⁶²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 23.

⁽⁶³⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkterna 28 och 33.

⁽⁶⁴⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 22 och C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, punkterna 37 och 43.

⁽⁶⁵⁾ C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95, punkt 53 och C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, punkterna 41 och 42.

Exempel på bevisning som styrker beroendeställning är

- en handling från behörig myndighet i ursprungslandet eller det land från vilket familjemedlemmen i beroendeställning kommer som intygar att det föreligger ett beroendeförhållande ⁽⁶⁶⁾,
- bevis på regelbundna belopp som unionsmedborgaren har betalat till familjemedlemmen i beroendeställning under en betydande tidsperiod för att familjemedlemmen i beroendeställning ska kunna försörja sig i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen i beroendeställning kommer ⁽⁶⁷⁾ (detta innebär att bevisning krävs för att styrka att regelbundna belopp utbetalas och att utbetalningarna är nödvändiga för familjemedlemmens försörjning),
- bevis på regelbundna, direkta utbetalningar för basutgifter (t.ex. skolgång, boende, elektricitet och vatten) som unionsmedborgaren har gjort under en betydande tidsperiod för att familjemedlemmen i beroendeställning ska kunna försörja sig i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen i beroendeställning kommer (detta innebär att bevisning krävs för att styrka att regelbundna belopp utbetalas och att utbetalningarna är nödvändiga för familjemedlemmens försörjning).

Exempel på bevisning som inte kan utkrävas är

- intyg som styrker att familjemedlemmen i beroendeställning har försökt att få ett arbete eller få hjälp för sin försörjning utan att detta har varit möjligt i ursprungslandet eller det land från vilket familjemedlemmen kommer och/eller på andra sätt har försökt att försörja sig själv ⁽⁶⁸⁾,
- (om unionsmedborgaren redan vistas i den mottagande medlemsstaten) bevisning som styrker att familjemedlemmen var i beroendeställning gentemot den unionsmedborgaren strax före eller vid den tidpunkt då den senare bosatte sig i den mottagande medlemsstaten ⁽⁶⁹⁾.

Det finns inga krav på att familjemedlemmen ska vistas i samma land som unionsmedborgaren eller vara i beroendeställning gentemot den unionsmedborgaren strax innan eller vid den tidpunkt då unionsmedborgaren bosatte sig i den mottagande medlemsstaten ⁽⁷⁰⁾.

Exempel:

R. är tredjelandssmedborgare. Han har alltid varit bosatt i ett land utanför EU. Hans dotter M. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat A. Hon var bosatt i medlemsstat A fram till 2016 då hon flyttade till medlemsstat B. M. har varje månad skickat pengar till R. sedan 2018 för att täcka hans levnadsomkostnader. År 2020 flyttade R. till medlemsstat B och ansökte om uppehållskort som beroende familjemedlem i uppstigande led i enlighet med artikel 2.2 d. R. kan inte nekats uppehållskort med motiveringen att han inte har bott i samma land som sin dotter. Dessutom kan han inte förvägras uppehållskort med motiveringen att han inte var i beroendeställning gentemot sin dotter strax innan eller vid den tidpunkt då hon bosatte sig i medlemsstat B.

Familjemedlemmar vars uppehållsrätt bygger på att de är beroende av en rörlig unionsmedborgare för sin försörjning upphör inte att omfattas av direktivet när de upphör att vara försörjningsberoende, t.ex. genom att göra bruk av sin rätt enligt artikel 23 att ta anställning eller bedriva verksamhet som egenföretagare i den mottagande medlemsstaten ⁽⁷¹⁾.

På samma sätt fortsätter släktingar i nedstigande led vars uppehållsrätt bygger på att de inte har fyllt 21 år att omfattas av direktiv 2004/38/EG när de fyller 21.

⁽⁶⁶⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 27.

⁽⁶⁷⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 24.

⁽⁶⁸⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 28.

⁽⁶⁹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 22.

⁽⁷⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 33. Domstolen kan ge ytterligare klargöranden i detta hänseende i mål C-607/21 – belgiska staten.

⁽⁷¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkterna 31–32. Notera att domstolen kan komma att ge ytterligare klargöranden i detta avseende i mål C-488/21 – Chief Appeals Officer m.fl.

Exempel:

M. är tredjelandsmedborgare. Han hade bott och studerat i ett land utanför EU sedan september 2018. Hans mor, som är tredjelandsmedborgare, och hans far som är unionsmedborgare bor i medlemsstat A. De började göra månatliga utbetalningar till sin son för att täcka hans kostnader för studier och uppehälle i januari 2020. M. flyttade till medlemsstat A i oktober 2020 när han var 22 år gammal och ansökte om uppehållskort i egenskap av släkting i rakt nedstigande led som är beroende av en unionsmedborgare (artikel 2.2 c). Han fick sitt uppehållskort i december 2020. I februari 2021 började han arbeta i medlemsstat A och flyttade från sina föräldrar genom att hyra en lägenhet i medlemsstat A. M:s uppehållsrätt påverkas inte av att han efter sin flytt till medlemsstat A inte längre är beroende av sina föräldrar på grund av att han har tagit anställning i enlighet med artikel 23 i direktivet.

2.2.2.5 Underåriga unionsmedborgares faktiska vårdnadshavare

Domstolen har klargjort att underåriga unionsmedborgare åtnjuter fullständiga rättigheter till fri rörlighet, trots att de inte själva kan bestämma var de vill bo eller vart de ska resa. En unionsmedborgares innehav av de rättigheter som garanteras i fördraget och i sekundärrätten i fråga om fri rörlighet för personer kan inte underkastas villkoret att personen i fråga ska ha uppnått den ålder som krävs för att själv kunna utöva dessa rättigheter, eller ha uppnått en minimiålder ⁽⁷²⁾. Sådana beslut fattas av föräldrar eller vårdnadshavare som har vårdnaden om barnet som är unionsmedborgare.

Följaktligen har domstolen slagit fast att utöver de personer som anges i artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG måste tredjelandsmedborgare med den faktiska vårdnaden om barn som är unionsmedborgare och utövar rätten till fri rörlighet (som inte är beroende av barnet för sin försörjning, utan är personer som barnet som är unionsmedborgare är beroende av för sin försörjning) tillerkännas uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten eftersom barnets uppehållsrätt annars skulle förlora all ändamålsenlig verkan ⁽⁷³⁾. De relevanta bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG är analogt tillämpliga på sådana faktiska vårdnadshavare.

Exempel:

A. är en underårig unionsmedborgare som är medborgare i medlemsstat A, där hon föddes. Sex månader efter födseln flyttade hon till medlemsstat B med sina föräldrar och sin äldre syster, som är tredjelandsmedborgare. Alla fyra uppehåller sig i medlemsstat B. Hennes föräldrar, i egenskap av faktiska vårdnadshavare, omfattas av reglerna om fri rörlighet; detta kan även gälla hennes syster.

För ytterligare information om uppehållsrätt i mer än tre månader och mindre än fem år avseende underåriga unionsmedborgare och deras faktiska vårdnadshavare, se avsnitt 5.2.4 – *Primary carers of minor EU citizens*.

2.2.3 Medlemmar av en utvidgad familj

Medlemsstater måste, i enlighet med nationell lagstiftning, underlätta inresa och uppehåll för ”medlemmar av en utvidgad familj”.

Artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG syftar på

- alla andra familjemedlemmar (dvs. familjemedlemmar som inte omfattas av artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG) som
 - är beroende för sin försörjning,
 - bor hos unionsmedborgaren,
 - absolut måste tas om hand av unionsmedborgaren på grund av allvarliga hälsoskäl, eller
- den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.

⁽⁷²⁾ C-200/02, Zhu och Chen, ECLI:EU:C:2004:639, punkt 20 och där angiven rättspraxis.

⁽⁷³⁾ C-200/02, Zhu och Chen, ECLI:EU:C:2004:639, punkterna 45 och 46.

Begreppet familjemedlemmar i artikel 3.2 måste ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen. Hänvisningen till "nationell lagstiftning" avser inte definitionen av de personer som avses i denna bestämmelse, utan de villkor på vilka den mottagande medlemsstaten ska underlätta dessa personers inresa och uppehåll ⁽⁷⁴⁾.

I direktiv 2004/38/EG föreskrivs inte några begränsningar i fråga om graden av släktskap i fråga om andra familjemedlemmar.

I artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG föreskrivs att dessa medlemmar av en utvidgad familj har rätt till underlättad inresa och uppehåll i enlighet med nationell lagstiftning. Till skillnad från kärnfamiljemedlemmar har medlemmar av en utvidgad familj inte en automatisk rätt till inresa och vistelse. Detta innebär att medlemsstater inte har någon skyldighet att bifalla alla ansökningar om inresa och uppehåll som görs av personer som ingår i denna kategori ⁽⁷⁵⁾. Däremot är medlemsstaterna skyldiga att behandla sådana ansökningar mer förmånligt än ansökningar från andra tredjelandsmedborgare ⁽⁷⁶⁾.

För att bevara familjens enhet i vidare mening måste den nationella lagstiftningen innehålla regler om noggranna undersökningar av de berörda sökandenas relevanta personliga omständigheter, varvid hänsyn ska tas till deras anknytning till unionsmedborgaren eller eventuella andra omständigheter, som exempelvis deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande, såsom framgår av skäl 6 i direktiv 2004/38/EG. För att fullgöra denna skyldighet, i enlighet med artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG, måste medlemsstaterna fastställa kriterier för detta underlättande i respektive nationell lagstiftning som gör det möjligt för sökandena att erhålla ett beslut som grundas på en noggrann undersökning av deras personliga förhållanden och där skälen till ett eventuellt avslag motiveras ⁽⁷⁷⁾. Medlemsstaterna har en viss handlingsfrihet när det gäller att bestämma vilka kriterier i den nationella lagstiftningen som ska beaktas vid beslut om att bevilja rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG till medlemmar av en utvidgad familj, förutsatt att dessa kriterier är förenliga med den gängse meningen av ordet "underlätta" och inte medför att bestämmelsen förlorar sin ändamålsenliga verkan ⁽⁷⁸⁾.

När medlemsstaterna uppfyller sin skyldighet enligt artikel 3.2 att underlätta inresa och uppehåll för "andra familjemedlemmar" måste de dessutom tillämpa detta utrymme för skönsmässig bedömning "mot bakgrund av och i enlighet med" bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, till exempel rätten till (respekt för) familjeliv (artikel 7) och skyldigheten att beakta barnets bästa (artikel 24) ⁽⁷⁹⁾. De måste därför "göra en välvägd och rimlig bedömning av samtliga aktuella och relevanta omständigheter i det enskilda fallet, varvid de ska ta hänsyn till samtliga berörda intressen och, i synnerhet, det berörda barnets bästa" ⁽⁸⁰⁾.

På grundval av målet Coman där domstolen fastslog att begreppet "make eller maka" i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG "är könsneutralt och därmed kan omfatta en make eller maka av samma kön som unionsmedborgaren" ⁽⁸¹⁾ finns det inga skäl att inte tolka andra begrepp i direktiv 2004/38/EG (dvs. "alla andra familjemedlemmar" [artikel 3.2 a] och "partner" [artikel 3.2 b] som könsneutrala.

När deras ställning som familjemedlem har erkänts får medlemmar av en utvidgad familj som omfattas av artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG åberopa alla bestämmelser i direktivet (inbegripet rätten till arbete). Detta erkännande äger vanligen rum när uppehållskortet enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG utfärdas, men det kan även ske i form av ett annat förfarande (t.ex. utfärdande av en visering för medborgare som omfattas av viseringskrav).

⁽⁷⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkterna 18 och 19.

⁽⁷⁵⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 18.

⁽⁷⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 21.

⁽⁷⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkterna 21–24.

⁽⁷⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 24, C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 40 och C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 63.

⁽⁷⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkterna 64–67.

⁽⁸⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 68.

⁽⁸¹⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 35.

Alla materiella skyddsklausuler och rättssäkerhetsgarantier i direktiv 2004/38/EG ska gälla för alla avslagsbeslut (i synnerhet nekad inresa, avslag på ansökan om visering och/eller avslag på ansökan om uppehållskort). I detta ingår tillgång till rättsliga förfaranden där den nationella domstolen ska kunna "pröva om avslagsbeslutet har antagits på tillräckligt goda grunder och om de processrättsliga skyddsreglerna har iakttagits" ⁽⁸²⁾. Ett avslagsbeslut måste till fullo motiveras skriftligen och kunna överklagas.

2.2.3.1 **Situationer som omfattas av artikel 3.2 a: ekonomiskt beroende, fysiskt beroende och hushållstillhörighet**

De tre situationer som omfattas av artikel 3.2 a (ekonomiskt beroende, fysiskt beroende och hushållstillhörighet) är inte kumulativa. Det innebär att en person kan utnyttja artikel 3.2 a om han eller hon omfattas av någon av dessa situationer ⁽⁸³⁾.

Medlemmar av en utvidgad familj är enligt artiklarna 8.5 e och 10.2 e skyldiga att uppvisa en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller är medlemmar av unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad ⁽⁸⁴⁾.

Begreppet "beroende" rör ett "ekonomiskt beroendeförhållande" ⁽⁸⁵⁾.

Medlemsstaterna får, med utövande av sitt utrymme för bedömning, i sin lagstiftning föreskriva särskilda krav rörande beroendeförhållandets art och varaktighet, särskilt i syfte att förvissa sig om att det är fråga om ett verkligt och stabilt beroendeförhållande som inte har framkallats endast i syfte att göra det möjligt för en person att resa in i och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten ⁽⁸⁶⁾.

Sådana krav måste dock vara förenliga med den gängse meningen av begreppet "underlätta" och av de ord som används i fråga om beroendeförhållandet i artikel 3.2, och de får inte medföra att denna bestämmelse förlorar sin ändamålsenliga verkan ⁽⁸⁷⁾.

Beroendeförhållandet måste föreligga i det land från vilket medlemmen av en utvidgad familj kommer (och inte i det land där unionsmedborgaren vistades innan han eller hon flyttade till den mottagande medlemsstaten) ⁽⁸⁸⁾. Bedömningen av huruvida en person är "beroende" av unionsmedborgaren måste vara grundad på en utvärdering av situationen **vid den tidpunkt** då familjemedlemmen ansöker om att följa med eller ansluta sig till unionsmedborgaren i fråga. Det finns inga krav på att familjemedlemmen ska vistas i samma land som unionsmedborgaren eller vara i beroendeställning gentemot den unionsmedborgaren strax innan eller vid den tidpunkt då unionsmedborgaren bosatte sig i den mottagande medlemsstaten ⁽⁸⁹⁾. Av detta följer att om unionsmedborgaren redan vistas i den mottagande medlemsstaten är familjemedlemmen i beroendeställning inte skyldig att bevisa sin beroendeställning gentemot den unionsmedborgaren strax före eller vid den tidpunkt då den senare bosatte sig i den mottagande medlemsstaten ⁽⁹⁰⁾.

Medlemmar av en utvidgad familj som är i beroendeställning upphör inte att omfattas av direktivet när de upphör att vara försörjningsberoende, t.ex. genom att göra bruk av sin rätt enligt artikel 23 att ta anställning eller bedriva verksamhet som egenföretagare i den mottagande medlemsstaten ⁽⁹¹⁾.

Begreppet "hushållsmedlem" avser personer som **står i ett beroendeförhållande till unionsmedborgaren** på grund av "nära och stabila personliga band, vilka uppstått inom ett gemensamt hushåll, inom ramen för en livsgemenskap i hemmet som sträcker sig längre än till ett tillfälligt samboende på grund av rena bekvämlighetsskäl" ⁽⁹²⁾.

⁽⁸²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 52.

⁽⁸³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽⁸⁴⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkterna 30 och 43.

⁽⁸⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽⁸⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 38.

⁽⁸⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 39.

⁽⁸⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 35.

⁽⁸⁹⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkterna 33 och 35. Domstolen kan ge ytterligare klargöranden i detta hänseende i mål C-607/21 – belgiska staten.

⁽⁹⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, punkterna 33 och 35.

⁽⁹¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkterna 31 och 32. Domstolen kan ge ytterligare klargöranden i detta avseende i mål C-488/21 – Chief Appeals Officer m.fl.

⁽⁹²⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 30.

Hushållsmedlemmar måste styrka nära och stabila band med unionsmedborgaren och visa att det "föreligger ett faktiskt beroendeförhållande mellan dessa båda personer och att de delar en livsgemenskap i hemmet som inte endast har skapats i syfte att få resa in och uppehålla sig i den [mottagande] medlemsstaten" ⁽⁹³⁾.

Faktorer som ska beaktas vid bedömningen av huruvida sådana band föreligger är bl.a. graden av släktskap och beroende på fallets särskilda omständigheter, "det aktuella familjeförhållandets nära band samt ömsesidigheten och intensiteten i bandet mellan dessa båda personer" ⁽⁹⁴⁾. Bandet måste vara sådant att om den andra familjemedlemmen i fråga skulle hindras från att ingå i unionsmedborgarens hushåll i den mottagande medlemsstaten "skulle minst en av dessa två personer påverkas negativt" ⁽⁹⁵⁾. Det måste emellertid inte nödvändigtvis påvisas att unionsmedborgaren inte skulle utöva sin rätt till fri rörlighet om denna andra familjemedlem inte beviljades inresa och uppehållstillstånd ⁽⁹⁶⁾. Den tid som livsgemenskapen i hemmet har varat är också en viktig faktor, och i detta avseende ska även perioden innan personen i fråga förvärvade sitt unionsmedborgarskap beaktas ⁽⁹⁷⁾. Unionsmedborgaren och den andra familjemedlemmen måste vara medlemmar av samma hushåll, men unionsmedborgaren behöver inte vara hushållets överhuvud ⁽⁹⁸⁾.

Om en unionsmedborgare lever ett verkligt familjeliv tillsammans med sin varaktiga partners barn kan artikel 3.2 a även omfatta situationen som den varaktiga partners barn befinner sig i, inbegripet vad gäller samkönade partnerskap.

Exempel:

Y är unionsmedborgare från medlemsstat A. Hon är gift med O, som är tredjelandsmedborgare. De har bott tillsammans med Y:s syster L., som är tredjelandsmedborgare, i medlemsstat A under de senaste fem åren. År 2022 bestämmer sig alla tre för att flytta till medlemsstat B. L. kan omfattas av direktiv 2004/38/EG som medlem i Y:s hushåll.

Ett rättsförhållande mellan en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och en underårig som inte rör sig om ett föräldra-barnförhållande fullt ut, men som leder till att ett verkligt familjeliv skapas, är skyddat enligt artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG ⁽⁹⁹⁾. Detta kan i synnerhet vara fallet när det rör sig om underåriga med stadigvarande förmyndare och familjehemsbarn. I dessa fall måste nationella myndigheter "göra en välvägd och rimlig bedömning av samtliga aktuella och relevanta omständigheter i det enskilda fallet, varvid de ska ta hänsyn till samtliga berörda intressen och, i synnerhet, det berörda barnets bästa" ⁽¹⁰⁰⁾. Om det på grundval av bedömningen fastställs att barnet och vårdnadshavaren kommer att leva ett verkligt familjeliv och att barnet är beroende av vårdnadshavaren, innebär den grundläggande rätten till respekt för familjelivet och skyldigheten att beakta barnets bästa i princip att den mottagande medlemsstaten ska bevilja barnet i fråga rätt till inresa och vistelse enligt artikel 3.2 a i direktiv 2004/38/EG, jämförd med artikel 7 och artikel 24.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, så att barnet kan leva tillsammans med sina vårdnadshavare i den mottagande medlemsstat där de är bosatta ⁽¹⁰¹⁾.

De faktorer som ska tas hänsyn till i bedömningen är bl.a. hur gammalt barnet var när rättsförhållandet skapades, huruvida barnet har bott tillsammans med unionsmedborgaren sedan dess, vilken grad av känslomässiga relationer som har utvecklats mellan barnet och unionsmedborgaren och hur beroende barnet är av unionsmedborgaren (i den meningen att den senare förutom att utöva föräldraansvar även sköter barnets rättsliga och ekonomiska angelägenheter) ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 26.

⁽⁹⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 27.

⁽⁹⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 27.

⁽⁹⁶⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 28.

⁽⁹⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 29.

⁽⁹⁸⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 22.

⁽⁹⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkterna 56 och 57.

⁽¹⁰⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 68.

⁽¹⁰¹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkterna 69–73.

⁽¹⁰²⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 69.

Det ska även tas hänsyn till huruvida det "eventuellt finns konkreta och individuella risker för att det berörda barnet utsätts för övergrepp, utnyttjande eller människohandel" ⁽¹⁰³⁾. Sådana risker kan emellertid inte antas föreligga endast på grund av att förfarandet för att skapa rättsförhållandet i fråga är mindre ingående än det förfarande som i den mottagande medlemsstaten tillämpas vid adoption eller familjehemsplacering, eller på grund av att det förfarande som anges i 1996 års Haagkonvention om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn ⁽¹⁰⁴⁾ inte tillämpades i det specifika fallet ⁽¹⁰⁵⁾. Dessa omständigheter måste vägas mot andra relevanta faktiska omständigheter ⁽¹⁰⁶⁾.

När det gäller familjemedlemmar som av allvarliga hälsoskäl absolut måste tas om hand av unionsmedborgaren enligt vad som avses i artikel 3.2 a finns för närvarande ingen rättspraxis som uttryckligen omfattar sådana familjemedlemmar. Domstolen har dock betonat att ett sådant scenario hänvisar till en situation av "fysiskt beroende" ⁽¹⁰⁷⁾. Detta kräver emellertid en övergripande bedömning som ska göras i varje enskilt fall med beaktande av de omständigheter som är specifika för fallet i fråga.

2.2.3.2 Situationer som omfattas av artikel 3.2 b: varaktiga partnerskap

Partner med vilka unionsmedborgare de facto har en varaktig vederbörligen styrkt relation omfattas av artikel 3.2 b. I denna kategori ingår både olikkönade och samkönade förhållanden. Personer vars rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG härrör från att de är **varaktiga partner** kan åläggas att lämna skriftliga bevis för sin relation till en unionsmedborgare och att relationen är varaktig. Bevisen får föras med varje lämpligt medel.

Exempel på omständigheter som kan fastställa förekomsten av ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande är följande:

- Bevis på ett nära förhållande under en lång tid.
- Bevis på delat föräldraansvar för ett eller flera barn, samt ett likvärdigt deltagande i utövandet av detta ansvar.
- Bevis på att tillsammans ha ingått ett allvarligt långsiktigt rättsligt eller ekonomiskt åtagande (t.ex. hypotekslån för bostadsköp eller dokumentation som intygar ett registrerat partnerskap).
- Bevis på en delad bostad eller ett delat hushåll.
- Bevis på regelbundenhet och frekvens i kontakterna i fall där partnern inte lever tillsammans.

Kravet om förhållandets varaktighet måste bedömas i ljuset av målsättningen med direktiv 2004/38/EG – att bevara familjens enhet i vidare mening ⁽¹⁰⁸⁾. Nationella regler om relationers varaktighet kan hänvisa till en minsta tidsperiod, fastställd i linje med proportionalitetsprincipen, som kriterium för huruvida en relation kan betraktas som varaktig. I detta fall skulle de nationella reglerna dock behöva föreskriva att andra relevanta aspekter (t.ex. sådana som anges ovan) också ska beaktas.

I nationella regler kan krav ställas på att relationen är exklusiv (dvs. krav godtas på att varken unionsmedborgaren eller partnern får vara gift eller i ett registrerat partnerskap med en tredje person), men andra relevanta aspekter måste, i förekommande fall, beaktas i de nationella reglerna.

Vid tillämpning av denna bestämmelse bör särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen för samkönade par som inte kan ingå äktenskap eller ett registrerat partnerskap och som därför inte är behöriga att få uppehållsrätt enligt artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG.

⁽¹⁰³⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁴⁾ Konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn, undertecknad i Haag den 19 oktober 1996.

⁽¹⁰⁵⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁶⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽¹⁰⁸⁾ Skäl 6.

2.2.4 Styrkande handlingar som intygar familjeanknytningen till en unionsmedborgare

När en ansökan görs om uppehållstillstånd eller inresevisering enligt direktiv 2004/38/EG har de sökande rätt att välja vilken typ av handlingar de vill använda sig av för att styrka att de omfattas av direktiv 2004/38/EG (t.ex. bevis på familjeband, beroendeställning osv.). Medlemsstaterna får begära särskilda handlingar (t.ex. äktenskapsbevis för att styrka att äktenskap ingåtts), men bör inte neka andra styrkande handlingar. Ett äktenskapsbevis är till exempel inte det enda godtagbara sättet att styrka familjeband.

Familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd eller inresevisering enligt direktiv 2004/38/EG måste uppvisa en "handling som styrker en familjeanknytning". Detta innebär att de inte kan åläggas att låta registrera handlingen eller relationen för första gången i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare, eller i den mottagande medlemsstaten. Krav på en sådan registrering utgör ett oskäligt hinder för utövandet av rätten till fri rörlighet eftersom det sannolikt kommer att avsevärt fördröja, och i vissa fall till och med omöjliggöra, handläggningen av vissa ansökningar, med tanke på att vissa medlemsstater inte har något system för registrering av utländska handlingar som styrker familjeband.

När det gäller underåriga barn i direkt nedstigande led kan hänsyn till barnets bästa enligt artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna särskilt motivera kontroll av att den fria rörligheten sker i enlighet med tillämpliga vårdnadsregler. Eventuella krav i detta avseende måste vara förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, särskilt principerna om proportionalitet och icke-diskriminering ⁽¹⁰⁹⁾.

a) Handlingar som utfärdats av en EU-medlemsstat

Handlingar som intygar familjeband och som utfärdats av en medlemsstat måste godtas av den mottagande medlemsstaten utan ytterligare administrativa åtgärder. Såsom förklaras närmare i avsnitt 2.2.1 – *General considerations* kan godtagande av dessa intyg och av de familjeband som omfattas av dessa intyg inte vara avhängigt av ett formellt erkännande från andra medlemsstater vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG och unionsrätten i allmänhet ⁽¹¹⁰⁾.

Enligt förordning (EU) 2016/1191 ⁽¹¹¹⁾ är dessutom vissa offentliga handlingar som intygar familjeband, t.ex. äktenskapsbevis, bevis om registrerat partnerskap, födelsebevis samt vissa notariella handlingar och domar (bl.a. sådana som styrker föräldraskap och adoption), och som utfärdats av en medlemsstat undantagna från kravet på legalisering eller apostill. För vissa handlingar (särskilt födelsebevis, äktenskapsbevis och bevis om registrerat partnerskap) är utfärdande medlemsstat skyldig att utfärda motsvarande flerspråkiga standardformulär på begäran av den berörda personen. Mot denna bakgrund bör en medlemsstat inte kräva en auktoriserad översättning av födelsebevis, äktenskapsbevis eller bevis om registrerat partnerskap om originalhandlingens har utfärdats av en annan medlemsstat och åtföljs av ett flerspråkigt standardformulär. I undantagsfall får myndigheten i en medlemsstat som mottar den offentliga handlingen begära en översättning om den anser att informationen i handlingen inte är tillräcklig för att behandla handlingen (detta kan exempelvis inträffa när ett fritextfält i ett flerspråkigt standardformulär har fyllts i på ett annat språk än den mottagande myndighetens officiella språk, och informationen i fråga krävs för att kunna behandla handlingen). Flerspråkiga standardformulär finns inte tillgängliga för andra typer av handlingar (t.ex. sådana som fastställer adoption eller medborgarskap). I dessa fall får myndigheterna i den mottagande medlemsstaten begära en auktoriserad översättning av den offentliga handling som läggs fram av medborgaren, men de måste godta en auktoriserad översättning som gjorts i vilken medlemsstat som helst (dvs. inte bara en som gjorts i den mottagande medlemsstaten).

⁽¹⁰⁹⁾ Se, för ett likande resonemang, C-454/19 ZW, ECLI:EU:C:2020:947, punkterna 36, 40 och 42.

⁽¹¹⁰⁾ Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott, C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, punkt 160.

⁽¹¹¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012, (EUT L 200, 26.7.2016, s. 1).

b) Handlingar som utfärdats av ett land utanför EU

Om originalhandlingen är upprättad på ett språk som myndigheterna i den berörda medlemsstaten inte förstår får medlemsstaten begära att den berörda handlingen ska översättas. Om det råder tvivel om handlingens äkthet (t.ex. om den utfärdande myndigheten och huruvida uppgifterna i handlingen är korrekta) får en medlemsstat begära att handlingarna bestyrks, legaliseras eller kontrolleras (t.ex. med en apostill). Misstanken måste dock vara specifik, dvs. röra en viss sökandes specifika handling, eftersom det vore oproportionerligt att systematiskt kräva att alla styrkande handlingar i samtliga fall ska kontrolleras och/eller legaliseras.

I en situation där det på grundval av en medlemsstats bedömning fastställs att tillräckligt starka skäl grundade på objektiva uppgifter föreligger för att anse att en viss typ av handling (t.ex. ett äktenskapsbevis) som utfärdats av ett visst land utanför EU är otillförlitlig (särskilt på grund av en hög andel förfalskade eller bedrägligt erhållna handlingar) kan de nationella myndigheterna i medlemsstaten i ett konkret fall begära kontroll eller legalisering av handlingen i fråga. En sådan åtgärd ska begränsas till den typ av handling från det utfärdande landet utanför EU för vilken det finns indikationer som motiverar åtgärden. För ytterligare information om hur missbruk och bedrägerier bekämpas, se avsnitt 16 – *Fraud and abuse (Article 35 of Directive 2004/38/EC)*.

3 Rätt till utresa och inresa (artiklarna 4 och 5 i direktiv 2004/38/EG)**3.1 Rätt till utresa och inresa****3.1.1 För unionsmedborgare**

Utan att det påverkar tillämpningen av de begränsningar som föreskrivs i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG föreskrivs i artiklarna 4.1 och 5.1 i direktiv 2004/38/EG att unionsmedborgare har rätt att lämna en medlemsstat och resa in i en annan medlemsstat med ett giltigt identitetskort eller pass. Inga andra formaliteter får krävas.

Medlemsstaterna är därför skyldiga att utfärda ett pass eller ett identitetskort till sina medborgare, i enlighet med sina nationella lagar.

Medlemsstaterna ska erkänna ett barns efternamn såsom detta har fastställts och registrerats i den medlemsstat där barnet är fött och bosatt⁽¹¹²⁾. I passet eller identitetskortet som utfärdas av medlemsstaten där barnet är medborgare ska barnets förnamn och efternamn anges såsom det framgår av födelsebeviset som utfärdats av en medlemsstat⁽¹¹³⁾. Detta gäller även unionsmedborgare som är barn till föräldrar av samma kön. För dessa barn gäller dessutom att den medlemsstat där barnet är medborgare ska utfärda ett pass eller ett identitetskort utan att kräva att en födelseattest utfärdas av den medlemsstat där barnet är medborgare⁽¹¹⁴⁾.

För att ett barn som är unionsmedborgare ska kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier med var och en av sina båda föräldrar har föräldrarna dessutom rätt till en handling i vilken de anges vara personer som har rätt att resa med barnet (en sådan handling kan vara ett födelsebevis). De andra medlemsstaterna är skyldiga att erkänna detta dokument⁽¹¹⁵⁾.

3.1.2 Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare

En unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare måste ha ett giltigt pass. De kan även vara skyldiga att ha visering om de är tredjelandsmedborgare som omfattas av viseringskrav (se avsnitt 3.3 – *Visa rules*). För undantag från viseringskravet, se avsnitt 3.2 – *Visa exemption for non-EU family members*.

⁽¹¹²⁾ C-353/06, Grunkin och Paul, ECLI:EU:C:2008:559, punkt 39.

⁽¹¹³⁾ C-490/20,VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 44.

⁽¹¹⁴⁾ C-490/20,VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 69.

⁽¹¹⁵⁾ C-490/20,VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 50.

3.1.3 Krav på resehandlingar

Förutom de krav som följer av förordning (EU) 2019/1157 om identitetskort för unionsmedborgare och från rådets förordning (EG) nr 2252/2004 om unionsmedborgares pass⁽¹¹⁶⁾ är det enda krav som ställs på resehandlingar tillhörande unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att de måste vara giltiga (artikel 5.1 i direktiv 2004/38/EG). I synnerhet får medlemsstaterna inte vägra att godta en resehandling som

- inte har en viss framtida giltighet; det räcker att resehandlingen är giltig på dagen för inresa i territoriet,
- är en äldre handling som saknar de senaste säkerhetsdetaljerna.

3.1.4 Format på identitetskort för unionsmedborgare

Genom förordning (EU) 2019/1157⁽¹¹⁷⁾, som tillämpas sedan den 2 augusti 2021⁽¹¹⁸⁾, infördes minimisäkerhetsstandarder och normer för formatet på identitetskort som utfärdas av medlemsstaterna⁽¹¹⁹⁾. I förordning (EU) 2019/1157 föreskrivs även en gradvis utfasning av identitetskort som inte uppfyller kraven i den förordningen. Dessa identitetskort ska upphöra att gälla när deras giltighetstid löper ut eller senast den 3 augusti 2031 (beroende på vilket som inträffar först)⁽¹²⁰⁾.

3.1.5 Den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal (Schengenhandboken)

För medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket kopplat till de yttre gränserna samt för Schengenassocierade länder⁽¹²¹⁾ innehåller den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal (Schengenhandboken)⁽¹²²⁾ gemensamma riktlinjer, bästa praxis och rekommendationer om gränskontroll, och tar även hänsyn till de särdrag som följer av regelverket om fri rörlighet (se särskilt del II, avsnitt I: underavsnitt 2 som handlar om kontroller av personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten, underavsnitt 6.2 om stämpling av resehandlingar och underavsnitt 8.3 som handlar om nekad inresa för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten).

3.1.6 Saknade resehandlingar

Om en unionsmedborgare eller en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren inte har de resehandlingar som krävs eller, i förekommande fall, nödvändiga viseringar, ska den berörda medlemsstaten, innan utvisning får komma i fråga, ge dessa personer all rimlig möjlighet att få eller få tillgång till de nödvändiga handlingarna inom rimlig tid, eller få bekräftat eller på annat sätt bevisat att personen omfattas av rätten att fritt röra sig (artikel 5.4 i direktiv 2004/38/EG). **I en sådan situation ligger bevisbördan på unionsmedborgaren eller familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare, som måste kunna styrka att de omfattas av direktivet.**

⁽¹¹⁶⁾ Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna (EUT L 385, 29.12.2004, s. 1).

⁽¹¹⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 av den 20 juni 2019 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (EUT L 188, 12.7.2019, s. 67).

⁽¹¹⁸⁾ Förordning (EU) 2019/1157 är relevant för EES och behöver införlivas i EES-avtalet (en process som pågår).

⁽¹¹⁹⁾ Som framgår av skäl 11 i förordning (EU) 2019/1157 är medlemsstaterna inte skyldiga att införa identitetskort om detta inte krävs enligt nationell rätt.

⁽¹²⁰⁾ I artikel 5.2 föreskrivs dock två undantag. Identitetskort som inte uppfyller minimisäkerhetsstandarderna enligt del 2 i Icaos dokument 9303 eller som inte innehåller ett fungerande maskinläsbart fält (MRZ) blir ogiltiga när deras giltighetstid löper ut eller senast den 3 augusti 2026, beroende på vilket som infaller först. Identitetskort för personer som är 70 år eller äldre den 2 augusti 2021, vilka uppfyller minimisäkerhetsstandarderna enligt del 2 i Icaos dokument 9303 och har ett fungerande maskinläsbart fält (MRZ), blir ogiltiga när deras giltighetstid löper ut.

⁽¹²¹⁾ Alla EU:s medlemsstater, förutom Irland, samt Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein.

⁽¹²²⁾ Kommissionens rekommendation om inrättande av en gemensam "Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal" (Schengenhandboken) som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska använda när de utför personkontroller vid gränserna och om ersättande av rekommendation (C(2019) 7131 final), C(2022)7591 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2022\)7591&lang=sv](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2022)7591&lang=sv).

Det rekommenderas dock alltid starkt att inneha de resehandlingar som krävs (pass eller identitetskort) eller viseringar så att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan identifiera sig vid behov (om de stoppas av polisen, går ombord på ett flygplan osv.). Medlemsstater kan anta nationella bestämmelser som ålägger personer som vistas på deras territorium att inneha eller bära med sig handlingar och dokument, och böter kan utfärdas om denna skyldighet inte uppfylls.

3.1.7 **Nekad inresa-utresa**

Unionsrätten ger medlemsstaterna möjlighet att förbjuda unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att resa in i eller lämna deras territorium om de utgör en risk för allmän ordning, säkerhet eller hälsa i den mening som avses i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG, eller i händelse av missbruk eller bedrägeri (se avsnitt 13 – *Restrictions on the right to move and reside freely on grounds of public policy, public security or public health (Articles 27, 28 and 29 of Directive 2004/38/EC)* och avsnitt 16 – *Fraud and abuse (Article 35 of Directive 2004/38/EC)*).

3.2 **Undantag från viseringskravet för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare**

I artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG anges att innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG ska medföra undantag för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare från kravet på visering ⁽¹²³⁾.

a) **Uppehållskort som medför undantag från kravet på visering enligt direktiv 2004/38/EG**

Följande uppehållskort medför undantag från kravet på visering enligt direktiv 2004/38/EG:

- Uppehållskort enligt artikel 10 som utfärdas till familjemedlemmar till sådana unionsmedborgare som har flyttat till en annan medlemsstat än den där de är medborgare.
- Permanenta uppehållskort som utfärdas enligt artikel 20 i direktiv 2004/38/EG (som ersätter det femåriga uppehållskort som utfärdas enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG).

Innehav av ett uppehållskort som utfärdats enligt artiklarna 10 och 20 i direktiv 2004/38/EG ⁽¹²⁴⁾ utgör ett tillräckligt bevis för att innehavaren är familjemedlem till en unionsmedborgare ⁽¹²⁵⁾. Uppehållskortet medför undantag från kravet på visering i alla medlemsstater, inbegripet den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare ⁽¹²⁶⁾ och vare sig den utfärdande eller besökta medlemsstaten deltar i Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna (Schengenområdet) ⁽¹²⁷⁾ eller inte.

Undantaget från kravet på visering enligt artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG omfattar familjemedlemmar som innehar ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort – oavsett om den medlemsstat som utfärdade kortet ingår i Schengenområdet eller inte ⁽¹²⁸⁾.

Uppehållskort som avses i artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG undantar innehavaren från kravet på visering oavsett om kortinnehavaren följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren eller inte. Till skillnad från vad som anges i andra artiklar i direktiv 2004/38/EG (t.ex. artiklarna 6 och 7) innehåller artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG inga krav på att följa med eller ansluta sig till den rörliga unionsmedborgaren.

⁽¹²³⁾ Även om Schweiz inte tillämpar direktiv 2004/38/EG beviljar landet viseringsundantag för uppehållskort utfärdade av medlemsstater, med undantag för sådana som utfärdats av Bulgarien, Irland, Cypern eller Rumänien.

⁽¹²⁴⁾ Uppehållskort utfärdade till personer som är förmånstagare enligt artiklarna 2.2 och 3.2 i direktiv 2004/38/EG.

⁽¹²⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, punkt 55.

⁽¹²⁶⁾ C-202/13, Sean McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, punkt 41.

⁽¹²⁷⁾ Alla medlemsstater utom Bulgarien, Irland, Cypern och Rumänien.

⁽¹²⁸⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, punkterna 41–47.

Exempel:

- R. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat A. Hon bor med sin kinesiske make, M., i medlemsstat B som inte ingår i Schengenområdet ⁽¹²⁹⁾. M. har ett uppehållskort utfärdat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG av medlemsstat B. R. och M. reser till medlemsstat C som ingår i Schengenområdet. Eftersom M. har ett uppehållskort utfärdat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG är han undantagen från skyldigheten att inneha visering enligt direktivet, även när han reser på egen hand till medlemsstat C som ingår i Schengenområdet.
- T. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat B som bor med sin indiska maka, S., i medlemsstat D som ingår i Schengenområdet. S. har ett uppehållskort utfärdat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG av medlemsstat D. S. reser till medlemsstat E, som inte ingår i Schengenområdet. Eftersom S. har ett uppehållskort utfärdat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG är hon undantagen från skyldigheten att inneha visering enligt direktivet, även när hon reser på egen hand till medlemsstat E som inte ingår i Schengenområdet.
- P. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat A. Han bor med sin kinesiska maka, L., i medlemsstat B, som inte ingår i Schengenområdet. L. har ett uppehållskort utfärdat av medlemsstat B enligt artikel 20 i direktiv 2004/38/EG. L. reser på egen hand till medlemsstat C, som ingår i Schengenområdet, och sedan till medlemsstat E, som inte ingår i Schengenområdet. Upphållskortet medför undantag från kravet på visering i medlemsstat C och i medlemsstat E, även om L. reser på egen hand.
- Y. är en unionsmedborgare med medborgarskap i medlemsstat A, som inte ingår i Schengenområdet. Han bor med sin indiska maka, T., i medlemsstat C, som ingår i Schengenområdet. T. har ett uppehållskort utfärdat av medlemsstat C enligt artikel 20 i direktiv 2004/38/EG. Upphållskortet medför undantag från kravet på visering i medlemsstat A. Upphållskortet medför undantag från kravet på visering i medlemsstat A även om T. reser på egen hand.

När det gäller uppehållskortens utformning, se avsnitt 12.2 – *Residence cards and permanent residence cards issued to non-EU family members (Articles 10 and 20 of Directive 2004/38/EC and Articles 7 and 8 of Regulation 2019/1157): format and validity period.*

Dessutom gäller undantaget från kravet på visering även för

- (permanent) uppehållskort utfärdade till "Zhu och Chen-föräldrar" (se avsnitt 2.2.2.5 – *Primary carers of minor EU citizens*),
- (permanent) uppehållskort utfärdade till familjemedlemmar till unionsmedborgare som har återvänt till den medlemsstat där de har medborgarskap (se avsnitt 18 – *Right of residence of the family members of returning nationals*), och
- (permanent) uppehållskort utfärdade till familjemedlemmar till personer med dubbelt medborgarskap om direktiv 2004/38/EG är analogt tillämpligt på dessa familjemedlemmar (se avsnitt 2.1.4 – *Dual nationals*).

Såsom förklaras närmare i avsnitt 12.2 – *Residence cards and permanent residence cards issued to non-EU family members (Articles 10 and 20 of Directive 2004/38/EC and Articles 7 and 8 of Regulation 2019/1157): format and validity period* bör dessa tre kategorier av familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare dessutom få (permanent) uppehållskort utfärdade enligt direktiv 2004/38/EG eftersom det är analogt tillämpligt på dem.

b) Upphållshandlingar som inte medför undantag från kravet på visering enligt direktiv 2004/38/EG

Andra uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgares familjemedlemmar undantar inte innehavaren från kravet på visering enligt direktiv 2004/38/EG.

⁽¹²⁹⁾ I dessa exempel avses med dessa medlemsstater som inte ingår i Schengenområdet, dvs. Bulgarien, Irland, Cypern och Rumänien.

Det bör noteras att uppehållshandlingar som utfärdas enligt nationell lagstiftning i en rent inhemsk situation (familjeåterförening med medborgare i den utfärdande medlemsstaten som inte har utövat rätten till fri rörlighet) inte avser personer som omfattas av reglerna om fri rörlighet. Medlemsstaterna ska därför utfärda sådana uppehållshandlingar enligt förordning (EG) nr 1030/2002 ⁽¹³⁰⁾. Om uppehållstillstånd utfärdas av en medlemsstat som ingår i Schengenområdet medför uppehållstillstånd utfärdade enligt förordning (EG) nr 1030/2002 undantag från kravet på visering gentemot medlemsstaterna som ingår i Schengenområdet.

Upphållshandlingar som inte utfärdats enligt direktiv 2004/38/EG kan dock undanta innehavaren från kravet på visering enligt Schengenbestämmelserna ⁽¹³¹⁾. Den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal (Schengenhandboken) innehåller ytterligare information om detta.

Exempel:

Medlemsstat A ingår i Schengenområdet. En unionsmedborgare från medlemsstat A bor med sin maka som är tredjelandsmedborgare i medlemsstat A. De reser till en annan medlemsstat som också ingår i Schengenområdet. Eftersom maken, som är tredjelandsmedborgare, har ett uppehållstillstånd utfärdat enligt nationell lagstiftning av en medlemsstat som ingår i Schengenområdet behövs ingen inresevisering enligt Schengenbestämmelserna.

3.3 Viseringsregler

Enligt artikel 5.2 får medlemsstater kräva att familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som flyttar med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG ska ha en inresevisering i enlighet med förordning (EU) 2018/1806 ⁽¹³²⁾ eller, när det gäller Irland, i enlighet med nationell lagstiftning. Dessa familjemedlemmar har **rätt att resa in** på medlemsstatens territorium och **rätt att erhålla inresevisering** ⁽¹³³⁾. Detta särskiljer dem från andra tredjelandsmedborgare som inte har någon sådan rättighet.

Rätten att erhålla visering gäller oavsett syftet med resan – förutsatt att den familjemedlem som är tredjelandsmedborgare följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren (dvs. för att bosätta sig i den mottagande medlemsstaten eller besöka den som turist).

Enligt artikel 5.2 måste medlemsstaterna ge dessa personer **all den hjälp de behöver** för att få nödvändig visering, som måste utfärdas **gratis, så snart som möjligt och på grundval av ett påskyndat förfarande**.

I direktiv 2004/38/EG fastställs emellertid inga andra regler för förfaranden kopplade till utfärdande av viseringar.

För medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket om den gemensamma viseringspolitiken fullt ut ⁽¹³⁴⁾ har en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar antagits genom ett genomförandebeslut av kommissionen på grundval av viseringskodexen ⁽¹³⁵⁾. I ett helt avsnitt i handledningen (del III) behandlas särskilda regler för handläggning av viseringsansökningar från unionsmedborgares familjemedlemmar med hänsyn till de särdrag som följer av regelverket om fri rörlighet. Viseringskodexen och handledningen är inte tillämpliga på Irland, Bulgarien, Cypern och Rumänien, men de flesta operativa instruktioner i del III i viseringshandledningen är även relevanta för dessa medlemsstater.

⁽¹³⁰⁾ Förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EGT L 157, 15.6.2002, s. 1).

⁽¹³¹⁾ Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽¹³²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 303, 28.11.2018, s. 39).

⁽¹³³⁾ Mål C-503/03, kommissionen/Spanien, ECLI:EU:C:2006:74, punkt 42.

⁽¹³⁴⁾ Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige.

⁽¹³⁵⁾ Bilaga till kommissionens genomförandebeslut om ändring av kommissionens beslut K(2010) 1620 slutlig vad gäller ersättande av handledningen för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar (handledning I om viseringskodexen), C(2020) 395 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-06/visa_code_handbook_consolidated_en.pdf.

Handläggningstider som överstiger 15 dagar för viseringsansökningar från familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare bör vara exceptionella och vederbörligen motiverade, och förseningar på mer än fyra veckor är inte rimliga.

Medlemsstaternas myndigheter bör vägleda familjemedlemmarna i fråga om vilken typ av visering som de bör ansöka om (dvs. visering för kortare vistelse), och de kan inte ålägga dem att ansöka om visering för längre vistelse, uppehåll eller familjeåterförening.

Medlemsstaterna får använda servicenummer eller externa företags tjänster för att avtala om möten, men måste erbjuda familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare möjligheten till direkt kontakt med konsulatet.

Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare bör kunna beställa tid för ett besök hos sådana externa företag eller konsulatet så snart som möjligt, för att de verkligen ska kunna dra nytta av ett påskyndat förfarande.

Om familjemedlemmar beslutar sig för att inte utnyttja sin rätt att lämna in ansökan direkt till konsulatet och i stället anlitar ett externt företag eller extratjänster kan de bli tvungna att betala dessa tjänster (men inte själva viseringsavgiften). Om deras ansökan däremot lämnas in direkt till konsulatet bör viseringsansökan behandlas utan kostnad.

Eftersom rätten till inresevisering bygger på familjeanknytningen till unionsmedborgaren kan medlemsstater bara begära att **ett giltigt pass ska uppvisas** och **de handlingar som krävs för att styrka följande**:

- a) Viseringssökanden kan härleda rättigheter från en EU-medborgare.

Beviskyldigheten fullgörs genom att bevis läggs fram för unionsmedborgarens identitet och medborgarskap (t.ex. ett giltigt identitetskort eller pass).

- b) Viseringssökanden är en familjemedlem till en sådan EU-medborgare.

Beviskyldigheten fullgörs genom att bevis läggs fram för deras familjeband (t.ex. äktenskapsbevis eller födelsebevis osv.) och, i tillämpliga fall, bevis för att de övriga villkoren i artikel 2.2 eller 3.2 i direktiv 2004/38/EG är uppfyllda (t.ex. bevis på beroendeställning, medlem av hushållet, allvarliga hälsoskäl, partnerskaps varaktighet osv.).

- c) Viseringssökanden kommer att följa med eller ansluta sig till en unionsmedborgare i den mottagande medlemsstaten.

Inga ytterligare handlingar, t.ex. bevis på logi, tillräckliga tillgångar, inbjudningsbrev, returbiljett eller medicinsk reseförsäkring, får begäras.

När det gäller avslag på viseringsansökningar tillämpas relevanta rättssäkerhetsgarantier enligt förklaringen i avsnitt 15 – *Procedural safeguards (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC)*.

4 **Uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6 i direktiv 2004/38/EG)**

Enligt artikel 6 i direktiv 2004/38/EG har unionsmedborgare rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren behöver endast inneha ett giltigt pass.

Under de första tre månaderna är artikel 6 i direktiv 2004/38/EG tillämplig på alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett med vilken avsikt de reser in i den mottagande medlemsstaten (t.ex. för turism, för att söka arbete eller för att bosätta sig i den mottagande medlemsstaten) och inget annat villkor kan göras gällande för vistelsen annat än kravet på att inneha en giltig identitetshandling ⁽¹³⁶⁾.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan inte åläggas att hålla sig borta från en medlemsstat under en viss minsta tid (t.ex. tre månader) för att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten enligt artikel 6 i direktiv 2004/38/EG ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ C-710/19, G.M.A, ECLI:EU:C:2020:1037, punkterna 28, 35 och 36.

⁽¹³⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 89.

Kontroller av efterlevnaden av artikel 6 i direktiv 2004/38/EG kan inte utföras på ett systematiskt sätt. En person som gör anspråk på uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktiv 2004/38/EG gynnas i princip av antagandet att vistelsen omfattas av artikel 6. Personen får endast ombes att lägga fram bevis som styrker att hans eller hennes situation omfattas av artikel 6 om det finns bestyrkta tvivel om huruvida personen faktiskt omfattas av artikel 6 ⁽¹³⁸⁾ (detta kan vara fallet om personen kommer i kontakt med de nationella myndigheterna flera gånger under en period av mer än tre på varandra följande månader).

För att bedöma en vistelses längd (dvs. om den är tre månader eller längre) krävs en bedömning av det enskilda fallet. En sådan bedömning bör grundas på objektiva faktorer och den berörda personens avsikt samt relevant bevisning ska tas i beaktande.

Om unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare blir föremål för ett **beslut om utvisning** som fattas av en medlemsstat enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38/EG på grund av att de inte längre har uppehållsrätt enligt artikel 7 i direktiv 2004/38/EG kan de endast göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i landet i fråga enligt artikel 6 i samma direktiv på särskilda villkor (för ytterligare information se avsnitt 14 – *Restrictions on grounds other than public policy, public security or public health (Article 15 of Directive 2004/38/EC)*).

5 Upphållsrätt för längre tid än tre månader för unionsmedborgare samt administrativa formaliteter (artiklarna 7, 8, 14 och 22 i direktiv 2004/38/EG)

Enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38/EG har unionsmedborgare rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i mer än tre månader om de

- a) är anställda eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten (artikel 7.1 a),
- b) har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten (artikel 7.1 b),
- c) bedriver studier i den mottagande medlemsstaten och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller där (artikel 7.1 c),
- d) är familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller något av ovanstående villkor (artikel 7.2).

Genom artikel 8.1 i direktiv 2004/38/EG får mottagande medlemsstater ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Medlemsstater som inte har infört denna skyldighet behöver inte utfärda registreringsbevis till unionsmedborgare. I dessa medlemsstater kan rörliga unionsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG styrka sin ställning som förmånstagare enligt direktiv 2004/38/EG på alla relevanta sätt.

Upphållsrätten och det stadigvarande lagliga uppehållet påverkas inte när den bestämmelse i direktiv 2004/38/EG som ligger till grund för rättigheten ändras. Det är också möjligt att uppfylla olika bestämmelser om uppehållsrätt på samma gång och därigenom inneha flera typer av status (t.ex. en student som även är arbetstagare) ⁽¹³⁹⁾. En ändring av status kräver inte att ett nytt uppehållstillstånd utfärdas och behöver inte heller rapporteras till de nationella myndigheterna.

Medlemsstaterna kan uppmuntra till integration av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare genom att erbjuda språkkurser och andra målinriktade kurser på frivillig basis ⁽¹⁴⁰⁾. Vågran att delta i dem får inte ge några konsekvenser.

5.1 Arbetstagare och egenföretagare

5.1.1 Definition av arbetstagare och egenföretagare

Det finns ingen definition av begreppen "arbetstagare" och "egenföretagare" i vare sig unionens primärrätt eller sekundärrätt.

⁽¹³⁸⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 100.

⁽¹³⁹⁾ C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97.

⁽¹⁴⁰⁾ Se kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Flerspråkighet: en tillgång för Europa och ett gemensamt åtagande, KOM(2008) 566 slutlig.

Enligt domstolens rättspraxis har begreppet "arbetstagare" en särskild betydelse med avseende på den fria rörligheten inom EU ⁽¹⁴¹⁾ och ska ges en vid tolkning ⁽¹⁴²⁾. Det är inte möjligt att tillämpa avvikande nationella definitioner (t.ex. en definition av arbetstagare i inhemsk arbetsrätt) som är mer restriktiva.

Domstolen har definierat en "arbetstagare" som varje person som utför faktiskt och verkligt arbete, mot ersättning och under en annan persons ledning, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som ett marginellt komplement ⁽¹⁴³⁾. De viktigaste kännetecknen för ett arbetsförhållande är att

- en person under en viss tid utför arbete ⁽¹⁴⁴⁾.
- arbetet utförs åt någon annan under dennes ledning ⁽¹⁴⁵⁾,
- arbetet utförs i utbyte mot ersättning (naturaförmåner räknas också som ersättning) ⁽¹⁴⁶⁾.

För ytterligare information, se kommissionens meddelande från 2010 – Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar ⁽¹⁴⁷⁾. Villkoret om ett underordnat förhållande skiljer "arbetstagare" från "egenföretagare". Arbete i ett hierarkiskt förhållande kännetecknas av att arbetsgivaren bestämmer verksamhet, ersättning och arbetsförhållanden ⁽¹⁴⁸⁾.

Även om bevis på egenföretagande kan krävas av egenföretagare får detta inte rättfärdiga beviskrav som är överdrivna. Nationella krav får inte heller skapa situationer där registrering för att bedriva verksamhet som egenföretagare är en förutsättning för att erhålla ett intyg om registrering av vistelse, samtidigt som innehav av ett intyg om registrering av vistelse är en förutsättning för registrering för att påbörja verksamhet som egenföretagare.

5.1.2 Bibehållen ställning som arbetstagare eller egenföretagare

I artikel 7.3 i direktiv 2004/38/EG anges att unionsmedborgare behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i vissa fall, även om de inte längre är anställda (och därmed berättigade till likabehandling, se avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*). I enlighet med domstolens rättspraxis ⁽¹⁴⁹⁾ är förteckningen i artikel 7.3 över omständigheter under vilka ställningen som arbetstagare/egenföretagare kan behållas inte uttömmande.

För att behålla sin ställning som arbetstagare enligt artikel 7.3 b och c måste arbetstagare eller egenföretagare som har slutat arbeta registrera sig som arbetssökande hos behörig arbetsförmedling ⁽¹⁵⁰⁾. Den mottagande medlemsstaten får även ställa andra krav på arbetssökande, förutsatt att dessa krav även ställs på statens egna medborgare, exempelvis kravet att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen och dess tjänster (bl.a. rådgivning, profilering, utbildning, utskick av ansökningar efter att ha fått information om lediga tjänster, deltagande i intervjuer, efterlevnad av bestämmelser i avtal om återinträde på arbetsmarknaden i tillämpliga fall osv.).

⁽¹⁴¹⁾ T.ex. C-66/85, Lawrie-Blum, ECLI:EU:C:1986:284.

⁽¹⁴²⁾ C-139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223.

⁽¹⁴³⁾ C-138/02, Collins, ECLI:EU:C:2004:172, punkt 26, C-456/02, Trojani, ECLI:EU:C:2004:488, punkt 15 eller C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97, punkterna 40–42.

⁽¹⁴⁴⁾ Se t.ex. målen C-139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, C-344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226, C-171/88, Rinner-Kühn, ECLI:EU:C:1989:328, C-1/97, Birden, ECLI:EU:C:1998:568, C-102/88, Ruzius-Wilbrink, ECLI:EU:C:1989:639.

⁽¹⁴⁵⁾ C-152/73, Sotgiu, ECLI:EU:C:1974:13, C-196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475, C-344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226 och C-151/04, Nadin, ECLI:EU:C:2005:775.

⁽¹⁴⁶⁾ Se t.ex. C-196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475, C-344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226, C-27/91, Hostellerie Le Manoir, ECLI:EU:C:1991:441 och C-270/13, Haralambidis, ECLI:EU:C:2014:2185.

⁽¹⁴⁷⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar, den 13 juli 2010, KOM(2010) 373 slutlig, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:SV:PDF>.

⁽¹⁴⁸⁾ C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616.

⁽¹⁴⁹⁾ C-507/12, Saint Prix, ECLI:EU:C:2014:2007, punkt 38; C-544/18, Daknevičute, ECLI:EU:C:2019:761, punkt 28.

⁽¹⁵⁰⁾ C-483/17, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309, punkt 54.

Unionsmedborgare som inte behåller sin ställning som arbetstagare kan fortsätta att söka arbete, men kan behöva styrka "att han eller hon fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning" ⁽¹⁵¹⁾. De kan nekas socialt bistånd från den mottagande medlemsstaten enligt artikel 24.2 i direktivet ⁽¹⁵²⁾ (se även avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*).

5.1.3 Unionsmedborgare som arbetar för internationella organisationer eller som har diplomatisk eller konsulär status

Det är fast rättspraxis ⁽¹⁵³⁾ att unionsmedborgare som arbetar för en internationell organisation i en medlemsstat annan än den medlemsstat som de är medborgare i omfattas av EU-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och att de inte kan fråntas sina rättigheter enligt unionens lagstiftning om fri rörlighet för arbetstagare endast på grund av att de arbetar för en internationell organisation.

Detta gäller oberoende av att

- de även omfattas av ett mottagningsavtal mellan sin organisation och den mottagande medlemsstaten (som kan undanta dem från inresekontroller),
- de kan inneha ett särskilt uppehållstillstånd som utfärdats enligt ett sådant mottagningsavtal, eller
- de kom till den mottagande medlemsstaten för att arbeta för den internationella organisationen (och inte bodde där innan anställningen tog sin början).

Detsamma gäller unionsmedborgare som har diplomatisk eller konsulär status i en medlemsstat enligt Wienkonventionerna ⁽¹⁵⁴⁾.

5.2 Studerande och ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare

Studerande och ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare måste ha **tillräckliga tillgångar** för sin egen och sina familjemedlemmars räkning för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under uppehållsperioden. De måste dessutom ha en **heltäckande sjukförsäkring** för sig själva och för sina familjemedlemmar ⁽¹⁵⁵⁾.

Direktiv 2004/38/EG utgör inget hinder för en unionsmedborgare att ha uppehållsrätt både i den medlemsstat där han eller hon arbetar eller är egenföretagare, och i en annan medlemsstat där unionsmedborgaren tillbringar tid (t.ex. helger och semestrar) om de relevanta villkoren är uppfyllda. En unionsmedborgare kan därmed erhålla eller behålla uppehållsrätt i den medlemsstat där han eller hon vistas som studerande eller ekonomiskt inaktiv person om villkoren för tillräckliga resurser och heltäckande sjukförsäkring uppfylls och, i tillämpliga fall, om unionsmedborgaren är inskriven som studerande.

Exempel:

P. är medborgare i medlemsstat A. Hon arbetar i medlemsstat B där hon normalt sett vistas under arbetsveckan. Hon tillbringar dock varje helg och flera månader per år i medlemsstat C, där hon äger ett hus nära stranden. Hon har rätt att uppehålla sig i medlemsstat B som arbetstagare, men hon kan även ha rätt att uppehålla sig i medlemsstat C.

5.2.1 Tillräckliga tillgångar

Begreppet "**tillräckliga tillgångar**" ska tolkas mot bakgrund av syftet med direktiv 2004/38/EG: att underlätta fri rörlighet så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

⁽¹⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkterna 52 och 56.

⁽¹⁵²⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597 punkt 58.

⁽¹⁵³⁾ Se t.ex. C-233/12, Gardella, ECLI:EU:C:2013:449.

⁽¹⁵⁴⁾ Se C-392/05, Alevizos, ECLI:EU:C:2007:251.

⁽¹⁵⁵⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55 och C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

Det första steget i bedömningen av om tillräckliga tillgångar finns bör vara att undersöka om unionsmedborgaren (och familjemedlemmar vars uppehållsrätt härrör från denne) skulle uppfylla de inhemska kriterierna för tilldelning av **grundläggande socialt bistånd**.

Unionsmedborgares tillgångar är tillräckliga om de motsvarar eller överstiger den beloppsgräns som i den mottagande medlemsstaten föranleder beviljade av socialt bistånd för att en person ska nå upp till existensminimum. Vid fall då detta kriterium inte är tillämpligt bör hänsyn tas till socialförsäkringspensionens miniminivå.

I artikel 8.4 förbjuds medlemsstaterna att definiera "tillräckliga tillgångar" i form av ett fast belopp – vare sig direkt eller indirekt – under vilket uppehållsrätt automatiskt kan avslås. Myndigheterna i medlemsstaterna måste beakta den berörda personens personliga situation.

Medlemsstater kan neka ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare socialt bistånd då dessa utövar sin rätt till fri rörlighet utan att ha tillräckliga tillgångar för att ha rätt att vistas där i enlighet med direktiv 2004/38/EG⁽¹⁵⁶⁾. Vid bedömningen av huruvida kravet på tillräckliga tillgångar enligt artikel 7.1 b uppfylls ska det "följaktligen göras en konkret bedömning av varje persons ekonomiska situation – **varvid de sökta sociala förmånerna inte ska beaktas**"⁽¹⁵⁷⁾. Artikel 7.1 b syftar nämligen till att förhindra att **ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare "utnyttjar den mottagande medlemsstatens välfärdssystem för att finansiera sina levnadsomkostnader"**⁽¹⁵⁸⁾.

I målet Brey ansåg domstolen att när det gäller ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare skulle den omständigheten att de kan komma i fråga för sociala förmåner "kunna tyda på" att vederbörande saknar tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem i den mening som avses i artikel 7.1 b⁽¹⁵⁹⁾.

Nationella myndigheter får vid behov kontrollera att tillgångar finns, att de är lagenliga⁽¹⁶⁰⁾, hur stora de är och hur tillgängliga. Dessa kontroller kan utföras när unionsmedborgare ansöker om att få registrera sin vistelse, eller när deras familjemedlemmar ansöker om uppehållstillstånd.

När uppehållstillståndet har utfärdats får en sådan kontroll i enlighet med artikel 14.2 i direktiv 2004/38/EG inte genomföras systematiskt utan endast i särskilda fall där rimliga tvivel förekommer om huruvida unionsmedborgarna eller deras familjemedlemmar uppfyller villkoret om tillräckliga tillgångar.

Domstolen har bekräftat att artikel 14.2 även är tillämplig i samband med beviljande av sociala förmåner⁽¹⁶¹⁾. Domstolen fann att det var i överensstämmelse med den bestämmelsen att föreskriva ett system där den som ansöker om de aktuella sociala förmånerna, för var och en av dessa, i ansökningsformuläret ska ange ett antal uppgifter som ska visa huruvida vederbörande har uppehållsrätt eller inte; dessa uppgifter ska sedan kontrolleras av de myndigheter som är behöriga för att bevilja förmånen i fråga, och det ska endast krävas i särskilda fall att sökande ska bevisa att de faktiskt har uppehållsrätt, såsom de har angett i formuläret⁽¹⁶²⁾.

Domstolen har klargjort att de villkor som anges i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG ska tolkas restriktivt⁽¹⁶³⁾ och med iakttagande av de begränsningar som följer av unionsrätten och proportionalitetsprincipen⁽¹⁶⁴⁾, och utan att äventyra den ändamålsenliga verkan av direktiv 2004/38/EG⁽¹⁶⁵⁾. Det faktum att det i ingressen till direktiv 2004/38/EG föreskrivs att innehavare av uppehållsrätt inte får utgöra en "orimlig" börda för den mottagande medlemsstatens offentliga finanser medger dessutom en viss grad av ekonomisk solidaritet, särskilt om de svårigheter som en innehavare av uppehållsrätt finner sig i är av tillfällig natur⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 78; se även avsnitt 11.1 – *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*.

⁽¹⁵⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 80 och C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 79.

⁽¹⁵⁸⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 76.

⁽¹⁵⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 63.

⁽¹⁶⁰⁾ Se dock C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 42.

⁽¹⁶¹⁾ C-308/14, Europeiska kommissionen/Förenade konungariket, ECLI:EU:C:2016:436, punkterna 81 och 82.

⁽¹⁶²⁾ C-308/14, Europeiska kommissionen/Förenade konungariket, ECLI:EU:C:2016:436, punkterna 83 och 84.

⁽¹⁶³⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 70.

⁽¹⁶⁴⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 70 och C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 35.

⁽¹⁶⁵⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 71.

⁽¹⁶⁶⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 44.

Mot bakgrund av detta bör det uppmärksammas att unionsmedborgares situation kan förändras över tid och att de kan förvärva nya inkomstkällor. Unionsmedborgare som är ekonomiskt inaktiva i början av sin vistelse kan t.ex. hitta anställning senare.

Dessutom får typen av bevisning för tillräckliga tillgångar inte begränsas ⁽¹⁶⁷⁾. Medlemsstaterna får därför inte fastställa att vissa specifika typer av handlingar är den enda godkända bevisningen för tillräckliga tillgångar och därmed förhindra att unionsmedborgare styrker sina tillgångar på andra sätt.

När det gäller tillgångarnas typ och ursprung behöver de inte vara periodiska och kan bestå av ackumulerat kapital.

Dessutom har domstolen klargjort att uttrycket "har" tillräckliga tillgångar i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG "ska tolkas så, att det är tillräckligt att unionsmedborgarna kan förfoga över sådana tillgångar" ⁽¹⁶⁸⁾. Unionsmedborgare är inte skyldiga att styrka att de själva har tillräckliga tillgångar, eftersom det i unionsrätten inte föreskrivs "något som helst krav" i fråga om tillgångarnas **ursprung** ⁽¹⁶⁹⁾. Tillgångar från tredje man måste således godtas ⁽¹⁷⁰⁾.

Domstolen ansåg vidare att kravet på tillräckliga tillgångar kunde uppfyllas med tillgångar som härrör från arbete som unionsmedborgarens förälder hade utfört efter att dennes uppehållskort löpt ut, i en situation där skatt och socialförsäkringsavgifter hade betalats på den aktuella inkomsten och dessa tillgångar hade gjort det möjligt för unionsmedborgaren att försörja sig själv och sina familjemedlemmar under tio års tid utan att behöva utnyttja den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem ⁽¹⁷¹⁾.

Exempel på bevis för tillräckliga tillgångar:

- Kontoutdrag eller bankbrev som styrker medel. Den mottagande medlemsstaten får inte vägra att beakta bankhandlingar på grund av att de har sitt ursprung i en annan medlemsstat och nationella myndigheter får inte kräva att unionsmedborgaren ska öppna ett bankkonto i den mottagande medlemsstaten och deponera medel där.
- Pensionsintyg.
- Bevis på inkomster från uthyrning av fast egendom.
- Bevis på kapitalavkastning.
- Bevis på inkomst eller medel som härrör från unionsmedborgarens familjemedlemmar (t.ex. make/maka, partner, förälder, vårdnadshavare osv.).
- Bevis på inkomst från en ekonomisk verksamhet, oavsett var den utfördes.
- Bevis på medel som erhållits genom arv.

⁽¹⁶⁷⁾ C-424/98, kommissionen/Italien, ECLI:EU:C:2000:287, punkt 37.

⁽¹⁶⁸⁾ C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, punkt 74 och där angiven rättspraxis.

⁽¹⁶⁹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 30; Se även C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, punkt 74; C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 48 och C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645, punkt 27.

⁽¹⁷⁰⁾ Se t.ex. C-408/03, kommissionen/Belgien, ECLI:EU:C:2006:192, punkt 40 ff.; C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476; C-200/02, Zhu och Chen, ECLI:EU:C:2004:639; C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645 och C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675.

⁽¹⁷¹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.

Om en nationell myndighet vägrar eller återkallar en uppehålls rätt eller, i förekommande fall, fattar ett utvisningsbeslut med motiveringen att unionsmedborgaren inte uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar krävs **en noggrann enskild bedömning och proportionalitetsbedömning** ⁽¹⁷²⁾. Dessutom måste de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna tas i beaktande. Framför allt bör den fria rörlighetens betydelse som en grundläggande rättighet som garanteras i artikel 45 i stadgan om de grundläggande rättigheterna beaktas vid prövningen av huruvida åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen, inbegripet att åtgärden ska vara lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade målet ⁽¹⁷³⁾.

Under alla omständigheter anges följande i artikel 14.3 i direktiv 2004/38/EG: "En **utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden** av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har **anlitat det sociala biståndssystemet** i den mottagande medlemsstaten."

För att genomföra bedömningen får medlemsstaterna exempelvis ta fram ett punktbaserat diagram som indikator. I skäl 16 i direktiv 2004/38/EG anges **tre kriterier** för detta:

<p>1. Varaktighet</p> <p>Hur länge beviljas bidraget?</p> <p>Framtidsutsikter: Är det sannolikt att unionsmedborgaren kommer att kunna lämna det sociala skyddsnätet snart?</p> <p>Hur länge har vistelsen varat i den mottagande medlemsstaten?</p>
<p>2. Personlig situation</p> <p>Vilken grad av anknytning har unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar till samhället i den mottagande medlemsstaten?</p> <p>Finns det några överväganden som hänför sig till ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomisk situation som måste beaktas?</p>
<p>3. Belopp</p> <p>Sammanlagt beviljat stödbelopp?</p> <p>Har unionsmedborgaren i fråga tidigare i stor utsträckning varit hänvisad till socialt bistånd?</p> <p>Har unionsmedborgaren i fråga tidigare bidragit till finansieringen av socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten?</p>

Så länge de personer som innehar uppehålls rätt inte utgör en **orimlig börda** för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem kan de inte utvisas av detta skäl ⁽¹⁷⁴⁾.

Utbetalningar av socialt bistånd kan anses vara relevant för att avgöra om den berörda personen är en belastning för det sociala biståndssystemet.

Enligt artikel 14.4 i direktiv 2004/38/EG får en utvisningsåtgärd **under inga förhållanden** vidtas mot anställda eller egenföretagare och deras familjemedlemmar (såvida de inte görs med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa). Detta gäller även arbetssökande som har kommit till den mottagande medlemsstaten för att söka arbete och sådana som har upphört att arbeta och inte längre behåller sin ställning som arbetstagare, så länge de kan styrka "att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning" ⁽¹⁷⁵⁾ (se avsnitt 6 – *Right of residence of jobseekers (Article 14(4)(b) of Directive 2004/38/EC)*).

⁽¹⁷²⁾ När det gäller tillgång till socialt bistånd och en bedömning görs av den belastning som en ansökan om socialt bistånd skulle utgöra har dock domstolen slagit fast att även om stöd som beviljas en **enskild sökande** knappast kan anses utgöra en **orimlig belastning** för medlemsstaten i fråga skulle den **ackumulerade** belastningen av samtliga ingivna enskilda ansökningar nödvändigtvis vara det (se C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 62 och C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 50).

⁽¹⁷³⁾ Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

⁽¹⁷⁴⁾ Artikel 14.3 och skäl 16.

⁽¹⁷⁵⁾ Se artikel 14.4 b; se även C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 22; C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, punkt 69 och C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 33.

När det gäller förhållandet mellan innehav av tillräckliga tillgångar och likabehandling enligt artikel 24, se avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

5.2.2 Heltäckande sjukförsäkring

Ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare (inbegripet studerande) och deras familjemedlemmar måste ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten ⁽¹⁷⁶⁾.

Detta krav är uppfyllt såväl när unionsmedborgaren har en heltäckande sjukförsäkring som omfattar dennes familjemedlemmar, som i det motsatta fallet då familjemedlemmen har en sådan försäkring som omfattar unionsmedborgaren ⁽¹⁷⁷⁾.

Eventuell täckning av försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes är i princip godtagbar, så länge som den är **heltäckande** och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten. När medlemsstaterna vill skydda sina offentliga finanser vid bedömningen av om sjukförsäkringen är heltäckande måste de agera i överensstämmelse med de begränsningar som fastställs i unionsrätten och i enlighet med proportionalitetsprincipen ⁽¹⁷⁸⁾.

Pensionärer uppfyller villkoret om heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till hälso- och sjukvård via den medlemsstat som betalar deras pension ⁽¹⁷⁹⁾. I synnerhet har pensionärer som innehar ett **S1-intyg** rätt att få tillgång till hälso- och sjukvård i den medlemsstat de är bosatta i, och uppfyller även kravet på en heltäckande sjukförsäkring ⁽¹⁸⁰⁾.

Om den berörda unionsmedborgaren inte bosätter sig i den mottagande medlemsstaten i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004, utan har för avsikt att återvända (t.ex. efter studier eller arbetsplacering i en annan medlemsstat) erbjuder det europeiska sjukförsäkringskortet som utfärdas av ursprungsmedlemsstaten ett sådant heltäckande skydd (se avsnitt 11.4 – *Entitlement to equal access to healthcare: content and conditions* och, när det gäller begreppet bosättning i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004, avsnitt 11.3 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*).

Det europeiska sjukförsäkringskortet som utfärdas av ursprungsmedlemsstaten kan emellertid inte användas av unionsmedborgare som är ekonomiskt inaktiva (i andra situationer än de ovannämnda) för att styrka innehav av en heltäckande sjukförsäkring om de uppfyller följande två kumulativa villkor:

- De utövar sin rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i mer än tre månader enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG och innan de förvärvat permanent uppehållsrätt.
- De bosätter sig i den mottagande medlemsstaten i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004 (såsom förklaras i avsnitt 11.3 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*) och omfattas därmed inte längre av det sociala trygghetssystemet i sin ursprungsmedlemsstat.

Unionsmedborgare i den senare situationen har dock rätt att ansluta sig till den mottagande medlemsstatens offentliga sjukförsäkringssystem på grundval av förordning (EG) nr 883/2004 ⁽¹⁸¹⁾.

Under sådana omständigheter får dock den mottagande medlemsstaten föreskriva att innan unionsmedborgaren erhåller permanent uppehållsrätt är tillgången till detta system inte avgiftsfri, för att undvika att den ekonomiskt inaktiva unionsmedborgaren blir en orimlig belastning för den medlemsstatens offentliga finanser ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55 och C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

⁽¹⁷⁷⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 67.

⁽¹⁷⁸⁾ Mål C-413/99, Baumbast, ECLI:EU:C:2002:493, punkterna 89–94.

⁽¹⁷⁹⁾ Pensionärer med ett privat försäkringsskydd som utgör en del av ett lagstadgat försäkringssystem med intyg från försäkringsgivaren uppfyller också detta villkor om en sådan försäkring ingår i medlemsstatens allmänna sjukförsäkring för medborgare, eller för vissa grupper av medborgare.

⁽¹⁸⁰⁾ Artiklarna 17, 23, 24 och 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽¹⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkterna 50 och 51.

⁽¹⁸²⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 58.

Detta innebär att den mottagande medlemsstaten, under förutsättning att proportionalitetsprincipen iakttas, får fastställa villkor för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgares anslutning till medlemsstatens offentliga sjukvårdssystem där villkoren syftar till att unionsmedborgaren inte ska bli en orimlig belastning för den medlemsstatens offentliga finanser. Sådana villkor kan bl.a. vara att unionsmedborgaren ska ingå eller fortsätta att omfattas av en heltäckande privat sjukförsäkring som gör det möjligt för den mottagande medlemsstaten att erhålla ersättning för vårdkostnader som den har haft för unionsmedborgaren, eller att unionsmedborgaren betalar en avgift till det offentliga sjukförsäkringssystemet i medlemsstaten i fråga ⁽¹⁸³⁾. Domstolen har ansett att det i detta sammanhang ankommer på den mottagande medlemsstaten att säkerställa att proportionalitetsprincipen iakttas ”och att det således inte är orimligt svårt för unionsmedborgaren att uppfylla villkoren” ⁽¹⁸⁴⁾.

När en unionsmedborgare väl är ansluten till ett sådant allmänt sjukförsäkringssystem i den mottagande medlemsstaten har denne dock en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i artikel 7.1 b ⁽¹⁸⁵⁾ och ingen ytterligare privat försäkring kan begäras.

Därutöver kan den mottagande medlemsstaten fastställa ytterligare villkor för anslutning till dess offentliga sjukvårdssystem (t.ex. att anslutning ska ha föregåtts av ett års bosättning inom EU), förutsatt att sådana villkor även gäller för egna medborgare och är förenliga med proportionalitetsprincipen.

Exempel:

- C. är medborgare i medlemsstat A där han är inskriven vid ett universitet. Han flyttar tillfälligt till medlemsstat B för att tillbringa några månader där som Erasmusstudent. Det europeiska sjukförsäkringskortet som utfärdats av medlemsstat A är tillräckligt bevis för en heltäckande sjukförsäkring i medlemsstat B.
- P. är medborgare i medlemsstat A där han har varit bosatt. Han köper sedan ett hus i medlemsstat B och flyttar dit för att ansluta sig till sin hustru och son, och leva på sina besparingar. Han säger upp hyreskontraktet för sin lägenhet i medlemsstat A och tar med sig alla sina tillhörigheter till medlemsstat B. Han uppger att han inte har för avsikt att återvända till medlemsstat A. Han kan inte använda det europeiska sjukförsäkringskortet från sin ursprungsmedlemsstat som bevis för en heltäckande sjukförsäkring i medlemsstat B.
- M. är medborgare i medlemsstat A. Hon flyttar permanent till medlemsstat B för att ansluta sig till sin make som är medborgare i medlemsstat B. Hon är inte ekonomiskt aktiv. Medlemsstat B har ett system för statsfinansierad sjukvård som beviljas till personer som ingår i de mottagarkategorier som definieras i nationell lagstiftning, utan någon individuell och skönsmässig bedömning av det personliga behovet. M. uppfyller alla krav för anslutning som gäller för medborgare i medlemsstat B. Hon har därför rätt att ansluta sig till det offentliga sjukförsäkringssystemet i medlemsstat B. Medlemsstat B är inte skyldig att bevilja en sådan anslutning kostnadsfritt, men alla villkor i detta avseende måste vara proportionerliga och säkerställa att det inte är orimligt svårt för unionsmedborgaren att uppfylla dem.

När unionsmedborgaren väl erhåller permanent uppehållsrätt gäller inte längre kravet på en heltäckande sjukförsäkring för unionsmedborgaren eller dennes familjemedlemmar ⁽¹⁸⁶⁾.

För ytterligare information se avsnitt 11.3 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems.*

5.2.3 Studerande

För rörliga EU-studenter enligt artikel 7.1 c kan medlemsstaterna kräva följande:

- Bevis på att de är inskrivna vid en privat eller statlig institution, med huvudsyftet att bedriva studier, däribland yrkesutbildningar.

⁽¹⁸³⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 59 och C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 69.

⁽¹⁸⁴⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 59.

⁽¹⁸⁵⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 69.

⁽¹⁸⁶⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkterna 59 och 60.

- Bevis på att de har en heltäckande sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten (se avsnitt 5.2.2 – *Comprehensive sickness insurance*).
- En förklaring (eller på annat likvärdigt sätt) om att de har tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars räkning för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under uppehållsperioden.

5.2.4 Underåriga unionsmedborgares faktiska vårdnadshavare

Såsom förklaras i avsnitt 2.2.2.5 – *Primary carers of minor EU citizens* har domstolen slagit fast att utöver de personer som anges i artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG måste tredjelandsmedborgare som har den faktiska vårdnaden om barn som är unionsmedborgare och utövar rätten till fri rörlighet tillerkännas uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.

Upphållsrätt i mer än tre månader och mindre än fem år för underåriga unionsmedborgare och deras faktiska vårdnadshavare är förenad med villkor. Underåriga utövar normalt sett sin rätt till fri rörlighet utan att bedriva ekonomisk verksamhet. Det ska således prövas om barnen som är unionsmedborgare och utövar sin rätt till fri rörlighet uppfyller kraven på att 1. ha tillräckliga tillgångar för sig själva och sina faktiska vårdnadshavare så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under uppehållsperioden och 2. ha en heltäckande sjukförsäkring för sig själva och sina faktiska vårdnadshavare (artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG, se avsnitt 5.2.1 – *Sufficient resources* samt avsnitt 5.2.2 – *Comprehensive sickness insurance*)⁽¹⁸⁷⁾. I detta hänseende ska följande beaktas:

- Underåriga unionsmedborgare kan uppfylla kravet på tillräckliga tillgångar genom sina faktiska vårdnadshavare som är tredjelandsmedborgare⁽¹⁸⁸⁾ (se avsnitt 5.2.1 – *Sufficient resources* för ytterligare information, särskilt vad gäller tillgångarnas typ och ursprung).
- Kravet på en heltäckande sjukförsäkring kan uppfyllas
 - genom att den underåriga unionsmedborgaren har en heltäckande sjukförsäkring som omfattar de faktiska vårdnadshavarna, och omvänt
 - genom att de faktiska vårdnadshavarna har en heltäckande sjukförsäkring som omfattar den underåriga unionsmedborgaren⁽¹⁸⁹⁾.

När underåriga unionsmedborgare väl erhåller permanent uppehållsrätt gäller inte längre kraven på tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring för dem och deras faktiska vårdnadshavare⁽¹⁹⁰⁾.

Det bör noteras att personer som har den faktiska vårdnaden om barn även kan härleda uppehållsrätt från artikel 12.3 i direktiv 2004/38/EG om barnen är bosatta i den mottagande medlemsstaten och inskrivna vid en utbildningsanstalt där⁽¹⁹¹⁾ (se avsnitt 8 – *Retention of the right of residence by family members in the event of death or departure of the EU citizen and in the event of divorce, annulment of marriage or termination of registered partnership (Articles 12 and 13 of Directive 2004/38/EC)*).

5.3 Styrkande handlingar för att erhålla ett registreringsbevis

Genom artikel 8.1 i direktiv 2004/38/EG får mottagande medlemsstater ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Varje medlemsstat beslutar således huruvida den ska införa detta krav på rörliga unionsmedborgare (för ytterligare information om registreringsbevis se avsnitt 12.1 – *Registration certificates and documents certifying permanent residence issued to EU citizens (Articles 8 and 19 of Directive 2004/38/EC and Article 6 of Regulation 2019/1157): format, minimum information and validity period*).

Förteckningen över handlingar⁽¹⁹²⁾ som måste visas upp med begäran om registreringsbevis är fullständig. Några ytterligare handlingar får inte begäras.

⁽¹⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55 och C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

⁽¹⁸⁸⁾ Se exempelvis målen C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, punkterna 30 och 31 samt C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 48.

⁽¹⁸⁹⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 67.

⁽¹⁹⁰⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkterna 59 och 60.

⁽¹⁹¹⁾ Motsvarande regler gäller för föräldrar till unionsmedborgare vars uppehållsrätt grundar sig på artikel 10 i förordning (EU) nr 492/2011 och relevant rättspraxis (se C-529/11 Alarape, ECLI:EU:C:2013:290 för mer information).

⁽¹⁹²⁾ Artikel 8.3 och 8.5 samt skäl 14.

Exempel:

- M. är en mobil arbetstagare i EU. Han behöver inte inge bevis på att han uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar.
- L. är en unionsmedborgare som är gift med en mobil arbetstagare i EU. Hon lämnar in en ansökan om registreringsbevis i egenskap av maka till en rörlig arbetstagare i EU. Hon kan inte åläggas att inge bevis på att hon arbetar eller att hon uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar.
- R. är en unionsmedborgare som är gift med en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare. Han lämnar in en ansökan om registreringsbevis i egenskap av ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare. Han inger bevis på att han och hans make har tillräckliga tillgångar (i form av den inkomst hans make som är tredjelandsmedborgare har) och en heltäckande sjukförsäkring som omfattar dem båda (i form av deras anslutning till den mottagande medlemsstatens offentliga sjukförsäkringssystem). R. behöver inte inge bevis på att han är en arbetstagare.

Om det föreligger tvivel om äktheten eller sanningsenligheten hos de handlingar som ingetts av arbetstagare eller egenföretagare kan dock den mottagande medlemsstaten begära att de ska bekräftas med hjälp av ytterligare bevisning (t.ex. i form av lönebesked).

I direktiv 2004/38/EG specificeras dock inte alla styrkande handlingar som gäller för alla tänkbara situationer (t.ex. uppehållshandlingar som utfärdas till arbetssökande eller till familjemedlemmar som bibehåller sin uppehållsrätt enligt artikel 12 eller 13 i direktiv 2004/38/EG).

När det gäller avslag på begäran om registreringsbevis, se avsnitt 15 – *Procedural safeguards (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC)*.

Ett registreringsbevis har endast deklatoriskt värde och bevisvärde (se avsnitt 12.3 – *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*). Det intygar uppehållsrätten och är inte en förutsättning för att utöva andra rättigheter som unionsmedborgaren är berättigad till.

5.4 Handläggningstid för utfärdande av registreringsbevis

Enligt artikel 8.2 ska registreringsbevis utfärdas "omedelbart". I medlemsstater som har infört ett registreringssystem för unionsmedborgare (se avsnitt 12 – *Residence documents (Articles 8, 10, 19, 20 and 25 of Directive 2004/38/EC)*) är detta krav särskilt relevant eftersom dessa bevis kan underlätta unionsmedborgarnas utövande av de rättigheter som tillkommer dem, samt deras integrering i den mottagande medlemsstaten.

Om registreringsbeviset inte kan utfärdas vid samma tidpunkt som ansökan och styrkande underlag lämnas in bör det utfärdas inom de närmaste dagarna (t.ex. inom 7–10 dagar). Utfärdandet kan skjutas upp vid pågående utredning av misstänkt missbruk eller bedrägeri, med beaktande av effektivitetsprincipen och det krav på skyndsamhet vid handläggning av ansökningar som är en del av direktiv 2004/38/EG ⁽¹⁹³⁾.

5.5 System för befolkningsregistrering

Vissa medlemsstater ålägger unionsmedborgare att registrera sig i ett nationellt (eller regionalt/lokalt) befolkningsregister och att erhålla ett personligt identifieringsnummer. Inskrivning i ett befolkningsregister skiljer sig i vanliga fall från registrering av vistelse enligt direktiv 2004/38/EG och är en fråga för nationell lagstiftning.

Domstolen har bekräftat att medlemsstater får använda ett befolkningsregister som utgör ett stöd för myndigheter som ansvarar för tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt ⁽¹⁹⁴⁾.

Tillämpningen av nationella regler om befolkningsregister måste dock följa unionsrätten.

⁽¹⁹³⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽¹⁹⁴⁾ C-524/06, Huber, ECLI:EU:C:2008:724, punkt 58.

I synnerhet får registrering i det nationella befolkningsregistret och innehav av ett personligt identifieringsnummer inte vara en förutsättning för att en unionsmedborgare ska ha rätt att arbeta i den mottagande medlemsstaten och får inte utgöra ett hinder för utövandet av unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet ⁽¹⁹⁵⁾.

Av detta följer att om unionsmedborgare inte kan få ett personligt identifieringsnummer som krävs i vardagslivet i den mottagande medlemsstaten (t.ex. på grund av att villkoren för att få ett sådant nummer skiljer sig från villkoren för registrering av vistelse) ska sådana unionsmedborgare erbjudas alternativ till dessa nummer. På grundval av rätten till likabehandling i unionsrätten är det förbjudet för medlemsstaterna att vidta åtgärder som direkt diskriminerar andra medlemsstaters medborgare. Medlemsstaterna får inte heller vidta indirekta åtgärder som trots att det inte görs någon åtskillnad när det gäller medborgarskap påverkar rörliga unionsmedborgare i högre grad än medborgarna i den mottagande medlemsstaten, och leder till en risk för att sådana åtgärder kommer att medföra en särskild nackdel för rörliga unionsmedborgare utan att det föreligger objektiva skäl för detta ⁽¹⁹⁶⁾.

Mottagande medlemsstater kan kräva att unionsmedborgare som uppehåller sig på deras territorium inom ramen för utövandet av rätten till fri rörlighet ska ha ett särskilt skatteregistreringsnummer. Ett sådant nummer kan vara en grundläggande del av de nationella skattemyndigheternas kontroll. Återigen gäller att skyldigheten att ha ett särskilt skatteregistreringsnummer inte får leda till någon direkt eller indirekt diskriminering mot andra medlemsstaters medborgare. Dessutom bör de förfaranden som införts för att erhålla sådana nummer inte skapa några hinder för de grundläggande friheterna, eller stora affärstransaktioner.

6 Arbetssökandes uppehållsrätt (artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG)

Artikel 14.4 b gäller arbetssökande som har kommit till den mottagande medlemsstaten för att söka arbete och sådana som har upphört att arbeta och inte längre behåller sin ställning som arbetstagare, så länge de kan styrka "att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning" ⁽¹⁹⁷⁾.

Enligt artikel 45 i EUF-fördraget och artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG är den mottagande medlemsstaten skyldig att ge unionsmedborgare "en rimlig tidsfrist" för att söka arbete, och om en unionsmedborgare registrerar sig som arbetssökande börjar den tidsfristen löpa från och med tidpunkten för registrering. Den rimliga tidsfristen bör göra det möjligt för personen "att informera sig om erbjudanden om anställning som kan vara lämpliga för vederbörande och [...] vidta åtgärder för att få anställning". "Den mottagande medlemsstaten [får] under denna period [...] kräva att arbetssökanden ska styrka att han eller hon söker arbete" ⁽¹⁹⁸⁾. Domstolen anser att en frist på sex månader från och med dagen för registrering "i princip inte framstår som otillräcklig" ⁽¹⁹⁹⁾.

"Det är således först efter det att denna rimliga tidsfrist har löpt ut som arbetssökanden är skyldig att styrka inte bara att vederbörande fortfarande söker arbete utan även att han eller hon verkligen har möjlighet att få anställning" ⁽²⁰⁰⁾.

När en unionsmedborgare reser in i en mottagande medlemsstat i avsikt att söka arbete där regleras hans eller hennes uppehållsrätt under de första tre månaderna även av artikel 6 i direktiv 2004/38/EG. Således kan, under den tremånadersperioden, inte något annat villkor göras gällande mot en sådan medborgare än kravet på att inneha en giltig identitetshandling ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Rätten till fri rörlighet följer direkt av fördraget oberoende av fullgörande av formaliteter. Se t.ex. vad gäller uppehållshandlingar C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkterna 48, 49 och 54; C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkterna 48 och 49; C-456/12, O. och B., ECLI:EU:C:2014:135, punkt 60. När det gäller den fria rörligheten för arbetstagare, tjänster och etableringsfrihet, se C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽¹⁹⁶⁾ Se t.ex. C-57/96, Meints, ECLI:EU:C:1997:564, punkterna 44 och 45.

⁽¹⁹⁷⁾ Se artikel 14.4 b och C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 22, C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, punkt 69 och C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 33.

⁽¹⁹⁸⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 51.

⁽¹⁹⁹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 42. Se även C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 21.

⁽²⁰⁰⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 46.

⁽²⁰¹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkterna 35 och 36. Se även skäl 9 i direktiv 2004/38/EG. Å andra sidan börjar den "rimliga tidsfristen" från och med den tidpunkt unionsmedborgaren i fråga beslutar sig för att registrera sig som arbetssökande i den mottagande medlemsstaten.

Vid bedömningen av den arbetssökandes situation får myndigheterna särskilt beakta följande **faktorer** ⁽²⁰²⁾:

- Vad gäller det faktum att personen söker arbete:
 - Registrering som arbetssökande hos den nationella myndighet som ansvarar för arbetssökande.
 - Regelbunden inlämning av ansökningar till potentiella arbetsgivare, eller deltagande i anställningsintervjuer.
- Vad gäller den verkliga möjligheten att få anställning:
 - Situationen på den nationella arbetsmarknaden inom den bransch som motsvarar den arbetssökandes yrkeskvalifikationer.
 - Den omständigheten att personen har tackat nej till erbjudanden om anställning som inte motsvarar hans eller hennes yrkeskvalifikationer får inte beaktas.
 - Den omständigheten att den arbetssökande aldrig har arbetat i den mottagande medlemsstaten får inte beaktas.

För ytterligare information, se kommissionens meddelande från 2010 – Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar, samt avsnitt 11 – *Right to equal treatment (Article 24 of Directive 2004/38/EC)*.

7 **Uppehålls rätt för längre tid än tre månader samt administrativa formaliteter för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och rätt att arbeta (artiklarna 7, 9–11, 22 och 23 i direktiv 2004/38/EG)**

7.1 **Styrkande handlingar för utfärdande av uppehållskort**

Den **förteckning över handlingar** ⁽²⁰³⁾ som ska inges tillsammans med ansökan om uppehållskort är fullständig, vilket bekräftas av skäl 14. Några ytterligare handlingar får inte begäras av nationella myndigheter ⁽²⁰⁴⁾.

Inom ramen för det administrativa förfarandet för att utfärda ett uppehållskort ska de nationella myndigheterna endast kontrollera om familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare "kan visa – genom att ge in de handlingar som anges i artikel 10.2 i direktivet – att han omfattas av uttrycket 'familjemedlem' till en unionsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2004/38 för att kunna beviljas uppehållskort" ⁽²⁰⁵⁾. Tredjelandsmedborgare som visar att han eller hon omfattas av uttrycket "familjemedlem" till en unionsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2004/38 "ska därmed kunna beviljas ett uppehållskort som styrker denna ställning utan dröjsmål" ⁽²⁰⁶⁾.

Följaktligen fastställs ställningen som förmånstagare enligt direktiv 2004/38/EG genom att ge in handlingar som är relevanta för att styrka följande:

- a) Det finns en unionsmedborgare från vilken den som ansöker om uppehållskort kan härleda sin uppehålls rätt.

Beviskyldigheten fullgörs genom att bevis läggs fram för unionsmedborgarens identitet och medborgarskap (t.ex. en giltig resehandling).

- b) Den som ansöker om uppehållskort är denna unionsmedborgares familjemedlem.

⁽²⁰²⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 47.

⁽²⁰³⁾ Artikel 10.2.

⁽²⁰⁴⁾ Se C-127/08, Metock m.fl., ECLI:EU:C:2008:449 där domstolen klargjorde att unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare har rätt att följa med, ansluta sig till och bo hos unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, oberoende av om de tidigare varit lagligen bosatta i en annan medlemsstat eller inte och oavsett datum och omständigheter för deras inresa till den mottagande medlemsstaten. Domstolen betonade också att de har rätt att vistas i den mottagande medlemsstaten som familjemedlemmar till en unionsmedborgare oberoende av om de redan var familjemedlemmar vid den tidpunkt då unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten eller blev familjemedlemmar först efter det att unionsmedborgaren flyttat till den mottagande medlemsstaten. Se även C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461.

⁽²⁰⁵⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 63.

⁽²⁰⁶⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 65.

Beviskyldigheten fullgörs genom att bevis läggs fram för familjemedlemmens identitet (t.ex. en giltig resehandling), familjebandet (t.ex. äktenskapsbevis eller födelsebevis) och, i tillämpliga fall, bevis för att de övriga villkoren i artikel 2.2 eller 3.2 i direktiv 2004/38/EG är uppfyllda (t.ex. bevis på beroendeställning, allvarliga hälsoskäl eller partnerskaps varaktighet). Se avsnitt 2.2 – *Family members and other beneficiaries*.

- c) Unionsmedborgaren vistas i den mottagande medlemsstaten i enlighet med direktiv 2004/38/EG.

Bevisnivån som krävs beror på grundvalen för **unionsmedborgarens vistelse** i den mottagande medlemsstaten.

- För uppehåll längre än tre månader måste unionsmedborgare uppfylla kraven som anges i direktiv 2004/38/EG för uppehållsrätt och medlemsstaterna får kräva att de innehar registreringsbevis.

Beviskyldigheten fullgörs genom att uppvisa registreringsbeviset eller, i avsaknad av ett sådant, något annat bevis på att unionsmedborgaren vistas i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38/EG (se avsnitt 5 – *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

- För permanent uppehållsrätt (artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG) behöver unionsmedborgare inte uppfylla några ytterligare krav.

Beviskyldigheten fullgörs genom att uppvisa handlingen som intygar permanent uppehållsrätt, eller i avsaknad av en sådan något annat bevis på unionsmedborgarens permanenta uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38/EG (se avsnitt 9 – *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*).

I direktiv 2004/38/EG förtecknas dock inte alla styrkande handlingar som gäller för alla tänkbara situationer (t.ex. uppehållskort som utfärdas till familjemedlemmar som bibehåller sin uppehållsrätt enligt artikel 12 eller 13 i direktiv 2004/38/EG).

Exempel:

- M. är en rörlig arbetstagare i EU. Hans maka Y., som är tredjelandsmedborgare, vill ansluta sig till honom i den mottagande medlemsstaten. Y. behöver inte styrka att hennes make, som är unionsmedborgare, har tillräckliga tillgångar för dem båda.
- T. är en tredjelandsmedborgare som är gift med J., en rörlig arbetstagare i EU. T. lämnar in en ansökan om uppehållskort i egenskap av maka till en mobil arbetstagare i EU. T. lämnar in bevis på sin makes arbete, men T. behöver inte styrka att hon arbetar, eller att hon omfattas av en heltäckande sjukförsäkring.
- R. är en tredjelandsmedborgare som är gift med W., en EU-medborgare som är pensionär och som har tillräckliga tillgångar. Tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring måste styrkas, men R. behöver inte lämna in någon bevisning för sin inresevisering.
- L. är en tredjelandsmedborgare som är far till M., en EU-medborgare som är mobil arbetstagare. L. ansöker om ett uppehållskort och lämnar in handlingar som styrker att han är ekonomiskt beroende av sin dotter M. L. behöver inte styrka att han och hans dotter bodde i samma hushåll i det land han kom ifrån, eller att hans dotter måste bistå honom på grund av hans hälsotillstånd.

Medlemsstaterna får endast begära att handlingar ska **översättas, bestyrkas eller legaliseras** då berörd nationell myndighet inte kan förstå det språk som en viss handling är avfattad på, eller har misstankar angående den utfärdande handlingens tillförlitlighet (t.ex. vad gäller den utfärdande myndigheten och korrektheten hos uppgifterna i handlingen). För ytterligare information se avsnitt 2.2.4 – *Supporting documents to attest the family relationship with the EU citizen*.

7.2 Handläggningstider för utfärdande av uppehållskort

Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan ansöka om ett uppehållskort så snart de anländer till den mottagande medlemsstaten, om de har för avsikt att stanna i den mottagande medlemsstaten i mer än tre månader.

Enligt artikel 10.1 ska uppehållskortet **utfärdas inom sex månader från dagen för ansökan**.

Detta krav är särskilt relevant eftersom uppehållskort underlättar utövandet av uppehållsrätt för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, samt deras integrering i den mottagande medlemsstaten. Innehav av ett giltigt uppehållskort befriar innehavaren från kravet på visering för inresa till medlemsstaternas territorium⁽²⁰⁷⁾. Dessa kort kan även i praktiken göra det lättare för personer som är tredjelandsmedborgare att utöva sin rätt att arbeta i den mottagande medlemsstaten, en rätt som erkänns i artikel 23. Därför är det viktigt att de nationella myndigheterna utfärdar sådana kort inom de tidsfrister som föreskrivs i direktivet.

Uttrycket "utfärdas" innebär att de nationella myndigheterna inom sex månader från den dag ansökan lämnades in "ska pröva ansökan, fatta ett beslut och – för det fall den sökande uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt med stöd av direktiv 2004/38 – tillhandahålla sökanden uppehållskortet"⁽²⁰⁸⁾.

Skyldigheten att utfärda uppehållskort inom den tvingande sexmånadersfristen "medför därför nödvändigtvis att ett beslut ska fattas och delges den berörde innan fristen löper ut"⁽²⁰⁹⁾. "Detsamma gäller om de behöriga nationella myndigheterna nekar att utfärda ett uppehållskort [...]"⁽²¹⁰⁾ (se avsnitt 15 – *Procedural safeguards (Articles 30 to 33 of Directive 2004/38/EC)*). Under sexmånadersfristen kan därför de behöriga nationella myndigheterna "anta såväl ett positivt som ett negativt beslut"⁽²¹¹⁾.

Slutligen har domstolen klargjort att unionsrätten förhindrar att "nationella myndigheter automatiskt ges en ny sexmånadersfrist som en följd av att ett första beslut att neka uppehållskort upphävts av domstol. Nämda myndigheter är skyldiga att anta ett nytt beslut inom en skälig frist vilken under alla omständigheter inte får överskrida den frist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 2004/38"⁽²¹²⁾. Efter det att ett första beslut att neka uppehållskort upphävts av domstol bör därmed nationella myndigheter anta ett nytt beslut om ansökan om uppehållskort inom en skälig frist, vilken under alla omständigheter inte får överskrida sex månader.

Dessutom gäller enligt artikel 10.1 att intyget om ansökan om uppehållskort ska utfärdas "omedelbart".

Om de nationella myndigheterna har infört ett system med tidsbeställningar för att ansöka om uppehållskort bör systemhanteringen säkerställa att tider finns tillgängliga utan oskäligt dröjsmål.

I vissa fall kan den tid det tar för uppehållskortet att utfärdas överstiga giltighetstiden för den inresevisering som familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare använde vid inresa till den mottagande medlemsstaten. **I dessa fall, där inreseviseringens giltighetstid löper ut i väntan på utfärdande av uppehållskort, behöver inte familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare återvända till sitt ursprungsland och erhålla en ny inresevisering.** Längden på vistelsen för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare omfattas inte av några begränsningar, förutsatt att familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare och den unionsmedborgare som han eller hon ansluter sig till eller följer med uppfyller relevanta uppehållsvillkor.

Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan inte utvisas på grund av att deras visering har upphört att gälla⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkterna 66 och 67.

⁽²⁰⁸⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 36. Nationella myndigheter kan dock inte "automatiskt utfärda uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem till den berörda sökanden när den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 2004/38 har överskridits, utan att det först utretts att den sökande verkligen uppfyller de uppställda kraven för att vistas i den mottagande medlemsstaten i enlighet med unionsrätten" (C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 56).

⁽²⁰⁹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 38.

⁽²¹⁰⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 39.

⁽²¹¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 40.

⁽²¹²⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽²¹³⁾ C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461, punkt 90.

För att komma till rätta med svårigheter som familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan ställas inför under handläggningen av deras ansökan om uppehållstillstånd rekommenderas att det uttryckligen anges på intyget om ansökan eller andra motsvarande handlingar att familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare har rätt till vistelse och rätt att arbeta medan deras ansökan om uppehållskort behandlas.

Dessutom kan familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare under handläggningen av deras ansökan om uppehållskort uppleva praktiska svårigheter när de reser (särskilt när de återvänder till den mottagande medlemsstaten där de nu är bosatta) eftersom de – i avsaknad av uppehållskort – ännu inte är undantagna från viseringskrav och deras inresevisering kan ha löpt ut. Deras resor utanför den mottagande medlemsstaten och återresa till den mottagande medlemsstaten bör underlättas, i synnerhet om uppehållskortet ännu inte har utfärdats på grund av förseningar från den utfärdande medlemsstatens sida och (men inte enbart) i krissituationer (t.ex. för att närvara vid en nära anhörigs begravning). Om en handling krävs vid återresa bör personen om möjligt kunna erhålla den före avresa från den mottagande medlemsstaten. Under alla omständigheter bör förenklade förfaranden erbjudas för nya viseringsansökningar (se avsnitt 3.3 – Visa rules).

Ett uppehållskort har endast deklaratoriskt värde och bevisvärde (se avsnitt 12.3 – *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*). Det intygar uppehållsrätten och är inte en förutsättning för andra rättigheter som familjemedlemmen är berättigad till.

8 **Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet samt vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap (artiklarna 12 och 13 i direktiv 2004/38/EG)**

Syftet med artiklarna 12 och 13 är att skydda familjelivet och familjemedlemmarnas mänskliga värdighet genom att säkerställa att familjemedlemmar som redan vistas på den mottagande medlemsstatens territorium under vissa omständigheter behåller sin uppehållsrätt uteslutande på personlig grund. Vissa villkor är emellertid knutna till detta.

8.1 **Situationer som ger rätt till att eventuellt behålla uppehållsrätten**

Artikel 12 omfattar situationer där det inte längre finns en unionsmedborgare att härleda en rättighet från (på grund av att unionsmedborgaren har avlidit eller lämnat den mottagande medlemsstaten).

Artikel 13 avser situationer där familjebandet (äktenskap eller registrerat partnerskap) mellan unionsmedborgaren och familjemedlemmen upphör. När det gäller partnerskap hänvisas det endast till registrerade sådana i artikel 13.

Familjemedlemmar som har beviljats uppehållsrätt enligt artikel 3.2 b i egenskap av långvarig partner till en unionsmedborgare kan inte återopa artikel 13⁽²¹⁴⁾. På grundval av artikel 37 i direktiv 2004/38/EG kan dock medlemsstaterna utvidga bestämmelserna i artikel 13 till att omfatta situationer där varken äktenskap eller registrerat partnerskap har ingåtts, särskilt i fall där våld i hemmet har förekommit (en sådan uppehållsrätt som beviljas på grundval av mer förmånliga bestämmelser kommer emellertid inte anses ha beviljats enligt direktiv 2004/38/EG⁽²¹⁵⁾).

Om unionsmedborgaren har lämnat den mottagande medlemsstaten kan endast familjemedlemmar som är unionsmedborgare och de som omfattas av artikel 12.3 behålla sin uppehållsrätt.

8.2 **Bibehållen rättighet**

I situationer som omfattas av artiklarna 12 och 13 behåller familjemedlemmar sina rättigheter på personlig grund⁽²¹⁶⁾, vilket innebär att det inte är en uppehållsrätt som härleds från unionsmedborgaren.

8.3 **Villkor för att behålla uppehållsrätten**

Inga villkor gäller om familjemedlemmen redan har erhållit permanent uppehållsrätt före eller vid den tidpunkt då händelsen (unionsmedborgarens död eller avresa, äktenskapsskillnad osv.) inträffar.

⁽²¹⁴⁾ C-45/12, Hadj Ahmed, ECLI:EU:C:2013:390, punkt 37.

⁽²¹⁵⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 83.

⁽²¹⁶⁾ C-115/15, NA, ECLI:EU:C:2016:487, punkt 45.

I fall som omfattas av artikel 12.3 gäller heller inga villkor för barn som bedriver studier eller för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnen: de omfattas inte av villkoret om tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring ⁽²¹⁷⁾. Detta gäller fram till dess barnens studier avslutats ⁽²¹⁸⁾.

Övriga situationer omfattas av villkor.

Innan de erhåller permanent uppehållsrätt måste **familjemedlemmar som är unionsmedborgare** och som befinner sig i någon av de situationer som avses i artiklarna 12 och 13 uppfylla de villkor som anges i artikel 7.1 i direktiv 2004/38/EG.

Innan de erhåller permanent uppehållsrätt måste på motsvarande sätt **familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare** och som befinner sig i någon av de situationer som avses i artiklarna 12 och 13 uppfylla de villkor som anges i artikel 7.1 a, b eller d i direktiv 2004/38/EG, eller vara medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa krav. Tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i artikel 7.1 c (personer som är inskrivna vid en privat eller statlig organisation för att bedriva studier) har inte rätt att behålla sin uppehållsrätt.

Direktiv 2004/38/EG innehåller inga klargöranden om vid vilken tidpunkt dessa villkor måste uppfyllas. Syftet med artiklarna 12 och 13 i direktiv 2004/38/EG är dock att ge rättsliga garantier till familjemedlemmar i händelse av en unionsmedborgares bortgång eller avresa, samt i händelse av äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap ⁽²¹⁹⁾. I linje med domstolens rättspraxis bör därför bestämmelserna om bibehållande av uppehållsrätt inte tillämpas på ett sätt som skulle strida mot detta syfte ⁽²²⁰⁾. Tvärtom ska dessa bestämmelser tillämpas på ett sätt som inte fråntar dem deras ändamålsenliga verkan.

Utöver detta gäller särskilda villkor för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare beroende på den händelse som ledde till att de förlorade sin härledda uppehållsrätt (artikel 12.2 första stycket samt artikel 13.2 a, b, c och d). Dessa villkor handlar om vistelsens längd i medlemsstaten, hur länge äktenskapet har varat, anknytningen till barnen och "särskilt svåra omständigheter".

Exempel:

— Z. är medborgare i medlemsstat A. Han har arbetat och bott i medlemsstat B de senaste tre åren. Hans maka, M., är tredjelandsmedborgare. Hon har bott tillsammans med Z. i medlemsstat B under de senaste tre åren. Z. avlider och M. ärver en större summa pengar. Hon anses därmed ha tillräckliga tillgångar och omfattas även av en heltäckande sjukförsäkring. M. har uppehållsrätt i medlemsstat B på grundval av artikel 12.2. Efter ytterligare två år, när hon får permanent uppehållstillstånd, omfattas hennes uppehållsrätt inte längre av några villkor.

— P. är medborgare i medlemsstat A. Han har arbetat och bott i medlemsstat B de senaste tre åren. Hans maka, M., är tredjelandsmedborgare. Hon har bott tillsammans med P. som hans maka i medlemsstat B under de senaste tre åren. Hon arbetar. P. återvänder till medlemsstat A för att bo där utan M. M. behåller ingen uppehållsrätt i medlemsstat B enligt direktiv 2004/38/EG eftersom makan M. inte är unionsmedborgare, och unionsmedborgarens avresa leder inte till att hon behåller sin uppehållsrätt enligt artikel 12 i direktiv 2004/38/EG.

⁽²¹⁷⁾ C-310/08 Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, punkt 56 och C-480/08 Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, punkt 68.

⁽²¹⁸⁾ C-310/08 Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, punkt 57 och C-480/08 Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, punkt 68.

⁽²¹⁹⁾ Se skäl 15.

⁽²²⁰⁾ C-930/19, belgiska staten, ECLI:EU:C:2021:657, punkt 42.

Under omständigheter som omfattas av artikel 13.2 a i direktiv 2004/38/EG, dvs. när äktenskapet har varat i minst tre år, varav ett år i den mottagande medlemsstaten, måste familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare stanna kvar i den mottagande medlemsstaten till dess förfarandet för äktenskapsskillnad inleds för att ha bibehållen uppehållsrätt ⁽²²¹⁾.

Om en tredjelandsmedborgare har utsatts för våld i hemmet av sin make eller maka som är unionsmedborgare kan tredjelandsmedborgaren emellertid göra gällande en bibehållen uppehållsrätt enligt artikel 13.2 c under förutsättning att förfarandet för äktenskapsskillnad inleds inom en rimlig tid efter att unionsmedborgaren har lämnat den mottagande medlemsstaten ⁽²²²⁾.

Exempel:

- C. är medborgare i medlemsstat A. Hon har varit gift med D. (som är tredjelandsmedborgare) och bott i medlemsstat B i två år när hon inleder ett förfarande för äktenskapsskillnad. D. behåller inte sin uppehållsrätt i medlemsstat B enligt direktiv 2004/38/EG eftersom äktenskapet inte varade i minst tre år.
- K. är medborgare i medlemsstat A. Han har arbetat och bott i medlemsstat B de senaste två åren. Hans registrerade partner, N., är tredjelandsmedborgare. Under dessa två år har N. bott och arbetat i medlemsstat B som K:s registrerade partner. Hon har varit utsatt för våld i hemmet av K. under deras registrerade partnerskap. K. lämnar medlemsstat B och återvänder till medlemsstat A utan N. Två månader efter att K. har rest påbörjar N. förfarandet för att upplösa det registrerade partnerskapet. N. arbetar fortfarande i medlemsstat B. N. behåller sin uppehållsrätt i medlemsstat B enligt direktiv 2004/38/EG på grundval av artikel 13.2 c.

9 Permanent uppehållsrätt (artiklarna 16–21 i direktiv 2004/38/EG)

Enligt **artikel 16.1** i direktiv 2004/38/EG ska unionsmedborgare som **har uppehållit sig lagligt** under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt ska inte vara underkastad villkoren i kapitel III i direktiv 2004/38/EG om uppehållsrätt. Enligt **artikel 16.2** ska denna rätt också tillämpas på familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare men som lagligt har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en fortlöpande period av fem år.

Enligt artikel 17 i direktivet kan rätten till permanent uppehållsrätt under vissa noggrant angivna omständigheter förvärfvas efter en fortlöpande period av mindre än fem år ⁽²²³⁾.

Förvärv av permanent uppehållsrätt sker enligt lag. Det innebär att unionsmedborgare och familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare förvärfvar detta när de uppfyller relevanta materiella villkor ⁽²²⁴⁾. Permanenta uppehållshandlingar har deklatoriskt värde och ger inte upphov till några rättigheter ⁽²²⁵⁾.

9.1 Kravet på laglig vistelse

Som allmän regel kräver förvärv av permanent uppehållsrätt laglig vistelse under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten.

⁽²²¹⁾ C-218/14, Singh m.fl., ECLI:EU:C:2015:476, punkt 70.

⁽²²²⁾ Se C-930/19, belgiska staten, ECLI:EU:C:2021:657, punkterna 43 och 45, där det klargörs att om förfarandet för äktenskapsskillnad inleds nästan tre år efter det att maken eller maken som är unionsmedborgare har lämnat den mottagande medlemsstaten kan detta inte anses motsvara en rimlig tidsfrist.

⁽²²³⁾ C-32/19, Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2020:25.

⁽²²⁴⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²²⁵⁾ C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, punkt 51.

Laglig vistelse innebär vistelse i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38/EG⁽²²⁶⁾ och dess föregångare⁽²²⁷⁾. I detta avseende bör följande tre punkter framhållas:

- Vistelser i enlighet med instrument som föregick direktiv 2004/38/EG kan inte beaktas när det gäller permanent uppehållsrätt utan att även de villkor som anges i direktiv 2004/38/EG är uppfyllda⁽²²⁸⁾.
- Upphållsperioder med stöd av andra EU-bestämmelser (t.ex. bestämmelserna i förordning (EU) nr 492/2011) eller på grundval av lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten kan inte beaktas när det gäller permanent uppehållsrätt om inte villkoren som anges i direktiv 2004/38/EG är uppfyllda⁽²²⁹⁾.
- Om en ny medlemsstat ansluter sig till EU – och det inte finns någon övergångsbestämmelse i relevant anslutningsakt som begränsar hur EU:s rättsliga bestämmelser om fri rörlighet för personer ska tillämpas – ska den tid som den nya medlemsstatens medborgare har uppehållit sig i en mottagande medlemsstat före anslutningen beaktas vid förvärv av permanent uppehållsrätt, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38/EG⁽²³⁰⁾.

Under alla förhållanden påverkar inte en ändrad status (t.ex. från studerande till arbetstagare) den lagliga vistelsens kontinuitet och därmed inte heller förvärv av permanent uppehållsrätt, under förutsättning att vistelsen uppfyller villkoren i direktiv 2004/38/EG (se avsnitt 5 – *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

Vidare innebär inte innehav av en giltig uppehållshandling att vistelsen är laglig, även när det gäller förvärv av permanent uppehållsrätt⁽²³¹⁾ (se avsnitt 12.3 – *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)*).

Slutligen bör det noteras att när en unionsmedborgare förvärvar permanent uppehållsrätt är villkoren i artikel 7.1 a–c inte längre tillämpliga på unionsmedborgaren eller dennes familjemedlemmar, däribland tredjelandsmedborgare som har den faktiska vårdnaden om en rörlig underårig unionsmedborgare⁽²³²⁾.

9.2 Beräkning av den fortlöpande lagliga uppehållsperioden på fem år

Upphållsperioden behöver inte infalla omedelbart före den tidpunkt då rätten till permanent uppehållstillstånd görs gällande⁽²³³⁾. Fortlöpande lagliga uppehållsperioder ger rätt till permanent uppehållsrätt ”så snart som perioderna i fråga slutförts”⁽²³⁴⁾.

Upphållsperioder som beaktas vid förvärv av permanent uppehållsrätt är sådana som uppfyller villkoren i direktiv 2004/38/EG, särskilt dess artiklar 7, 12.2 och 13.2. Flera på varandra följande tillfälliga uppehåll på grundval av artikel 6 i direktiv 2004/38/EG, även om de beaktas tillsammans, tas inte med i beräkningen⁽²³⁵⁾.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan vara tillfälligt frånvarande från den mottagande medlemsstaten utan att det påverkar deras fortlöpande uppehållsperiod i den medlemsstaten. Enligt artikel 16.3 i direktiv 2004/38/EG påverkas inte den fortlöpande perioden av följande typer av tillfällig frånvaro:

- Frånvaro (en gång eller flera) som inte överstiger sammanlagt sex månader per år.

⁽²²⁶⁾ C-424 och 425/10, Ziolkowski och Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 46.

⁽²²⁷⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, punkt 59.

⁽²²⁸⁾ C-529/11, Alarape och Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, punkt 48.

⁽²²⁹⁾ C-529/11, Alarape och Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, punkt 48 samt C-424 och 425/10, Ziolkowski och Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 47.

⁽²³⁰⁾ C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 63 samt C-147/11 och C-148/11, Czop och Punakova, ECLI:EU:C:2012:538, punkt 40.

⁽²³¹⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 55.

⁽²³²⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, punkterna 59 och 60.

⁽²³³⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, punkt 59.

⁽²³⁴⁾ Mål C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²³⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 77.

- Längre frånvaro (en gång eller flera) på grund av obligatorisk militärtjänst.
- Frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, t.ex. (notera att förteckningen inte är uttömmande) a) graviditet och förlossning, b) allvarlig sjukdom, c) studier eller yrkesutbildning, d) utstationering utomlands.

I de två första fallen behöver frånvaron inte vara sammanhängande. Flera perioder av frånvaro som inte följer på varandra måste kumuleras.

Tidsramen för sex månaders frånvaro ska räknas per vistelseår, där varje år börjar det datum då personen bosatte sig i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren för uppehåll i direktiv 2004/38/EG⁽²³⁶⁾ (se avsnitt 9.1 – *The legal residence requirement*). Således gäller att **unionsmedborgare och deras familjemedlemmar får ha en sammanlagd tillfällig frånvaro på högst sex månader inom varje år** som leder fram till förvärv av permanent uppehållsrätt. Fortlöpande lagliga uppehållsperioder ger rätt till permanent uppehållsrätt ”så snart som perioderna i fråga slutförts”⁽²³⁷⁾.

Utvisningsbeslut mot den berörda personen som verkställs i laga ordning medför att den fortlöpande uppehållsperioden anses avbruten (uppehållsrätten upphör alltså i sig genom ett utvisningsbeslut som verkställs i vederbörlig ordning mot den berörda personen).

En period under vilken fängelsestraff avtjänas före förvärvet av permanent uppehållsrätt innebär att klockan nollställs och en ny period av fem års fortlöpande lagligt uppehåll måste ackumuleras⁽²³⁸⁾.

9.3 Förlust av permanent uppehållsrätt

Enligt artikel 16.4 kan den permanenta uppehållsrätten endast gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än **två på varandra följande år**.

Varje fysisk vistelse på den mottagande medlemsstatens territorium under en period av två på varandra följande år, även om en sådan vistelse endast varar några dagar, är tillräcklig för att förhindra att den permanenta uppehållsrätten går förlorad⁽²³⁹⁾. En sådan situation (dvs. när en person som har förvärvat permanent uppehållsrätt har tillbringat några dagar per år i den mottagande medlemsstaten och inte har varit frånvarande under en period av två på varandra följande år) ska särskiljas från situationer där det finns bevis för att personen i fråga har gjort sig skyldig till rättighetsmissbruk⁽²⁴⁰⁾.

9.4 Styrkande handlingar

Vid bedömning av huruvida permanent uppehållsrätt har erhållits får medlemsstaterna kontrollera

- att uppehållet har varit stadigvarande,
- uppehållets längd,
- om uppehållet kan anses vara ”lagligt” (se avsnitt 9.1 – *The legal residence requirement*).

I de flesta fall omfattar bevis på laglig vistelse bevis på stadigvarande vistelse. I artikel 21 i direktiv 2004/38/EG klargörs att stadigvarande uppehåll får ”styrkas med varje bevismedel som godtas i den mottagande medlemsstaten”.

⁽²³⁶⁾ Beräkningen ska inte göras på löpande tolv månadersbasis. Artikel 3 i förordning 1182/71 om regler för bestämning av perioder, datum och frister (EGT L 124, 8.6.1971, s. 1) är tillämplig.

⁽²³⁷⁾ Mål C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²³⁸⁾ C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, punkt 32.

⁽²³⁹⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, punkt 47. Även om detta mål rör direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning fastställer domstolen följande i punkt 43: ”Direktiv 2003/109 och direktiv 2004/38 har visserligen inte samma föremål och syfte, men såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 40–43 i sitt förslag till avgörande kan bestämmelserna i dessa två direktiv jämföras och i förekommande fall ge upphov till liknande tolkningar, vilket bland annat är motiverat i fråga om artikel 9.1 c i direktiv 2003/109 och artikel 16.4 i direktiv 2004/38, eftersom de grundas på likartade överväganden.”

⁽²⁴⁰⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, punkt 46.

Exempel:

- L., en unionsmedborgare, har vistats stadigvarande i medlemsstat A de senaste fem åren. Hon kan styrka att hon hade en heltäckande sjukförsäkring och lämnar in kontoutdrag som visar att hon hade tillräckliga tillgångar under hela sin vistelse. Hon kan inte ombes att styrka att hon har arbetat, eller att hon kommer att få ett arbete eller fortsätta att ha tillräckliga tillgångar för perioden efter det att hon har förvärvat permanent uppehållsrätt.
- N., en unionsmedborgare, tillhandahåller tillräckliga bevis för att styrka att han har varit arbetstagare under sin femåriga vistelse i den mottagande medlemsstaten. Han kan inte ombes att styrka att han haft en heltäckande sjukförsäkring under sin vistelse.
- L., en unionsmedborgare, reste in i den mottagande medlemsstaten som studerande. Under andra och tredje studieåret arbetade hon även i en butik. Efter att hon avslutat sina studier startade hon ett företag. Det faktum att hon tillhandahåller handlingar som styrker olika status och att vissa av dessa handlingar visar att hennes status som studerande och hennes status som arbetstagare överlappar har ingen betydelse för bedömningen av hennes ansökan eftersom myndigheterna bör fokusera på att kontrollera om uppehållet har varit stadigvarande och lagligt.
- G., en tredjelandsmedborgare, vistades i medlemsstat B i fem år med makan L., en mobil arbetstagare i EU. Eftersom han är familjemedlem till en mobil arbetstagare i EU kan tredjelandsmedborgaren inte ombes att styrka att han har arbetat under sin femåriga vistelse.
- T., en unionsmedborgare, har vistats stadigvarande i medlemsstat A som en mobil arbetstagare i EU sedan 2014. Hennes make L., som är tredjelandsmedborgare, har bott tillsammans med henne i medlemsstat A sedan 2016, men har aldrig arbetat i medlemsstat A. L. kan få permanent uppehållsrätt från och med år 2021.

9.5 Handläggningstider

Enligt artikel 19.2 i direktivet måste medlemsstaterna utfärda intyget om permanent uppehållsrätt "snarast möjligt" **till unionsmedborgare** vid ansökan.

Om intyget om permanent uppehållsrätt inte kan utfärdas vid samma tidpunkt som ansökan och styrkande underlag lämnas in bör det utfärdas inom de närmaste dagarna (t.ex. inom 7–10 dagar). Utfärdandet kan skjutas upp vid pågående utredning av misstänkt missbruk eller bedrägeri, med beaktande av effektivitetsprincipen och det krav på skyndsamhet vid handläggning av ansökningar som är en del av direktiv 2004/38/EG ⁽²⁴¹⁾.

För familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare är tidsfristen för att utfärda ett permanent uppehållskort enligt artikel 20.2 i direktiv 2004/38/EG sex månader från den tidpunkt ansökan lämnas in.

Domstolens praxis vad gäller handläggningstid för utfärdande av uppehållskort enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG (se avsnitt 7.2 – *Processing times for issuing residence cards*) är relevant för utfärdande av permanenta uppehållskort.

Som förklaras närmare i avsnitt 12.3 – *Nature and effects of residence documents (Article 25 of Directive 2004/38/EC)* ger inte handlingar som intygar permanent uppehållsrätt och permanenta uppehållskort upphov till några rättigheter, men de intygar förekomsten av rättigheter enligt unionsrättens regler om fri rörlighet.

10 Rätt att arbeta (artikel 23 i direktiv 2004/38/EG)

Enligt artikel 23 i direktivet har unionsmedborgares familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i en mottagande medlemsstat, oavsett medborgarskap, rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare i den mottagande medlemsstaten. Denna rättighet gäller familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2004/38/EG samt medlemmar av en "utvidgad" familj enligt definitionen i artikel 3.2 i direktiv 2004/38/EG.

⁽²⁴¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

I detta sammanhang omfattar rätten att ta anställning i den mottagande medlemsstaten även familjemedlemmar som är beroende av unionsmedborgare och dessa familjemedlemmar kan fortsätta att ha uppehållsrätt även när de inte längre är i beroendeställning ⁽²⁴²⁾.

Familjemedlemmars rätt att arbeta kan inte underkastas villkoret att inneha en giltig visering, ett uppehållskort eller permanent uppehållskort eller ett intyg som styrker att en ansökan om uppehållskort för en familjemedlem har lämnats in. Detta eftersom innehav av rättigheter får styrkas med varje lämpligt bevismedel. Dessa handlingar skapar inte någon uppehållsrätt, de intygar endast förekomsten av rättigheter som följer direkt av unionsrätten ⁽²⁴³⁾.

11 Rätt till likabehandling (artikel 24 i direktiv 2004/38/EG)

Enligt domstolen förbjuder icke-diskrimineringsprincipen "inte bara [...] direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av indirekt diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat" ⁽²⁴⁴⁾. Direkt diskriminering på grund av nationalitet kan endast vara motiverad om detta uttryckligen föreskrivs i unionsrätten. "[I]ndirekt diskriminering på grund av nationalitet [kan] endast vara motiverad om den grundar sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna" ⁽²⁴⁵⁾.

Artikel 24 i direktiv 2004/38/EG utgör ett konkret uttryck för principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som fastställs i artikel 18 i EUF-fördraget när det gäller unionsmedborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier ⁽²⁴⁶⁾, samt även enligt artikel 21.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38/EG ska alla unionsmedborgare som enligt direktiv 2004/38/EG uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den mottagande medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget ⁽²⁴⁷⁾. Detta gäller även familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38/EG.

Icke-diskrimineringsprincipen som fastställs i artikel 24.1 i direktiv 2004/38/EG är dock endast tillämplig på personer som uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren för vistelse i direktiv 2004/38/EG och är därmed beroende av att dessa villkor är uppfyllda.

Dessutom har skyddsåtgärder införts för att skydda mottagande medlemsstater från orimliga ekonomiska bördor. I samma anda tillåts enligt artikel 24.2 särskilda undantag från icke-diskrimineringsprincipen. Dessa undantag innebär följande:

- a) Den mottagande medlemsstaten är inte skyldig att bevilja socialt bistånd till unionsmedborgare under uppehållets första tre månader, eller den längre uppehållsperiod för arbetssökande som följer av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG. Detta undantag gäller emellertid inte unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare och deras familjemedlemmar (se avsnitten 11.1 – *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions* och 11.2 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011*).

⁽²⁴²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, punkterna 31 och 32.

⁽²⁴³⁾ C-344/95, kommissionen/Belgien, ECLI:EU:C:1997:81; C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461 och C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95.

⁽²⁴⁴⁾ C-73/08, Bressol, ECLI:EU:C:2010:181, punkt 40. Se även C-75/11, kommissionen/Österrike, ECLI:EU:C:2012:605, punkt 49.

⁽²⁴⁵⁾ C-75/11, kommissionen/Österrike, ECLI:EU:C:2012:605, punkt 52.

⁽²⁴⁶⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 66.

⁽²⁴⁷⁾ Rätten till sociala förmåner kan grundas på artiklarna 21, 45, 49, 56 och 63 i EUF-fördraget beroende på (bland annat) personens status (arbetstagare, egenföretagare, ekonomiskt inaktivt, studerande). Unionsmedborgare som är arbetstagare, egenföretagare, ekonomiskt inaktiva och studerande åtnjuter samma behandling som den mottagande medlemsstatens egna medborgare vad gäller sociala förmåner, dvs. alla förmåner som underlättar unionsmedborgarnas rörlighet (t.ex. sänkta inträdesavgifter till museer i den mottagande medlemsstaten, förmånliga hypotekslån, förvärv av egendom i den mottagande medlemsstaten osv.). Ekonomiskt inaktiva medborgare och studerande kan dra fördel av detta i den mån som den aktuella förmånen inte kan klassificeras som socialt bistånd (se avsnitt 11.1 – *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*) eller som bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån (se emellertid C-75/11, kommissionen/Österrike ECLI:EU:C:2012:605 för förmåner som inte klassificeras som bistånd till uppehälle för studier).

Detta undantag gäller endast förmåner i form av socialt bistånd och omfattar inte andra förmåner, i synnerhet sociala trygghetsförmåner. Om familjeförmåner beviljas oberoende av förmånstagarens individuella behov och inte syftar till att säkerställa deras försörjning utan till att kompensera för familjens utgifter, omfattas de inte av begreppet socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG. Detta är särskilt fallet för familjeförmåner som beviljas automatiskt till familjer som uppfyller vissa objektiva kriterier, särskilt vad avser familjernas storlek, inkomst och kapitaltillgångar, utan någon individuell och skönmässig bedömning av det personliga behovet ⁽²⁴⁸⁾. Sådana förmåner kan dock vara föremål för andra villkor, särskilt en prövning av laglig stadigvarande vistelse (se avsnitt 11.3 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems*).

- b) Innan permanent uppehållsrätt erhålls är den mottagande medlemsstaten inte skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier (studiebidrag och lån, eller studielån), inklusive yrkesutbildning, till unionsmedborgare som är ekonomiskt inaktiva, studerande eller arbetssökande (inbegripet arbetssökande som inte ännu har arbetat i den mottagande medlemsstaten, eller arbetssökande unionsmedborgare som inte har behållit sin ställning som arbetstagare i den mottagande medlemsstaten efter att ha varit arbetstagare där) samt deras familjemedlemmar.

11.1 Rätt till lika tillgång till socialt bistånd: innehåll och villkor

11.1.1 Det sociala biståndets innehåll

Socialt bistånd är vanligtvis förmåner som en medlemsstat beviljar för dem som inte har tillräckliga medel för att tillgodose sina grundläggande behov. Domstolen har funnit att socialt bistånd avser "samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge" ⁽²⁴⁹⁾. Socialt bistånd måste dock definieras med hänsyn till det mål som eftersträvas med förmånen och inte utifrån formella kriterier. Ekonomiska förmåner som syftar till att underlätta tillträde till arbetsmarknaden kan inte anses vara socialt bistånd ⁽²⁵⁰⁾. Om en förmån däremot fyller olika funktioner och dess huvudsakliga funktion är att täcka ett minimum av de levnadsomkostnader som krävs för ett människovärdigt liv omfattas den av definitionen av socialt bistånd ⁽²⁵¹⁾.

Som exempel skulle följande förmåner kunna anses vara "socialt bistånd" beroende på deras huvudsakliga funktion, vilket måste bedömas från fall till fall:

- Ett försörjningsstöd i form av pengar som ges genom ett skattefinansierat system för social trygghet och vars beviljande prövas, och vars syfte är att ersätta andra typer av socialt bistånd, t.ex. inkomstprövat bidrag till arbetssökande, inkomstrelaterat sysselsättnings- och stödbidrag, inkomststöd, inkomststöd för yrkesverksamma, barnrelaterat inkomststöd och bostadsbidrag ⁽²⁵²⁾.
- Hyresstöd till personer med ett kortvarigt bostadsbehov som bor i privatuthyrda bostäder och som inte kan betala sin hyra med egna medel.

11.1.2 Kategorier av personer som är berättigade till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare

Rätten att bli behandlad på samma sätt som medborgare i den mottagande medlemsstaten enligt 24.1 kan endast göras gällande om unionsmedborgarens vistelse i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38/EG ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁴⁸⁾ C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, ECLI:EU:C:2022:602, punkterna 34, 35, 47, 48, 53 och 55.

⁽²⁴⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 61. Se även C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 68 och där angiven rättspraxis.

⁽²⁵⁰⁾ C-22/08 och C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344, Vatsouras och Koupatantze, punkt 45.

⁽²⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkterna 45 och 46.

⁽²⁵²⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkterna 69–71.

⁽²⁵³⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 69. C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 49 och C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 38.

Det innebär att följande kategorier av personer är berättigade till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens medborgare:

- Unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare (eller som behåller denna ställning ⁽²⁵⁴⁾) och deras familjemedlemmar. Dessa kategorier av personer har rätt till likabehandling från början av sin vistelse ⁽²⁵⁵⁾.
- Unionsmedborgare som har förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, och deras familjemedlemmar.

Exempel:

- Y. är en unionsmedborgare som är gift med en mobil arbetstagare i EU. Y. förlorade sitt arbete och har inte behållit sin ställning som arbetstagare. Han ansökte om socialt bistånd. Den mottagande medlemsstaten kan inte vägra att bevilja honom socialt bistånd med motiveringen att han är en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare och saknar tillräckliga tillgångar. I egenskap av make till en arbetstagare som är unionsmedborgare har han rätt till samma sociala bistånd som medborgare i den mottagande medlemsstaten.
- M. är en rörlig arbetstagare i EU med en make av samma kön. Paret har en son. Arbetstagaren har rätt till samma sociala bistånd för sina familjemedlemmar som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, även om den mottagande medlemsstaten inte erkänner sådana föräldraskap och/eller äktenskapet.

Även om ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare inte är uttryckligen uteslutna från likabehandling avseende socialt bistånd kan deras rätt till likabehandling i praktiken begränsas fram till dess att de erhåller permanent uppehållsrätt (se avsnittet nedan om kategorier av personer som kan nekas tillgång till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare).

11.1.3 Kategorier av personer som kan nekas tillgång till samma sociala bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare

Under de tre första månadernas vistelse i den mottagande medlemsstaten kan unionsmedborgare som inte är arbetstagare, egenföretagare, personer som behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare och deras familjemedlemmar nekas socialt bistånd utan att en individuell prövning görs av den berörda personens omständigheter ⁽²⁵⁶⁾.

Under den följande uppehållsperioden på upp till fem år kan den mottagande medlemsstaten vägra att bevilja socialt bistånd till ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare och EU-studenter som inte uppfyller kravet på att ha tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar och därmed inte vistas den mottagande medlemsstaten i enlighet med direktiv 2004/38/EG (artikel 7.1 b och c) ⁽²⁵⁷⁾. Detta innebär att det är osannolikt att ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare kan vara berättigade till socialt bistånd, eftersom de för att förvärva uppehållsrätt måste kunna visa för de nationella myndigheterna att de har tillräckliga tillgångar som preliminärt motsvarar eller överstiger den inkomstgräns under vilken socialt bistånd beviljas. Under sådana omständigheter ska det "göras en konkret bedömning av varje persons ekonomiska situation – varvid det sökta sociala biståndet inte ska beaktas – för att fastställa huruvida personen uppfyller det villkor om innehav av tillräckliga tillgångar som föreskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 och således i den mottagande medlemsstaten kan återropa principen om icke-diskriminering i artikel 24.1 i detta direktiv [...]" ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁴⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkterna 53 och 54.

⁽²⁵⁵⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 44. Se även avsnitt 11.2 – *Relationship between Article 24 of Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) No 492/2011*.

⁽²⁵⁶⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, punkterna 44–48.

⁽²⁵⁷⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 78.

⁽²⁵⁸⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 79 och där angiven rättspraxis.

När det gäller arbetssökande och tidigare arbetstagare som har förlorat sin ställning som arbetstagare (dvs. om a) unionsmedborgaren är en arbetssökande som inte ännu har arbetat i den mottagande medlemsstaten eller b) unionsmedborgaren är en arbetssökande som har varit anställd men inte längre har ställning som arbetstagare i den mottagande medlemsstaten, [se avsnitt 5.1.2 – *Retention of worker or self-employed status*]) kan behöriga myndigheter neka socialt bistånd utan att göra en individuell prövning av personens situation ⁽²⁵⁹⁾. För ytterligare information om arbetssökande, se avsnitt 6 – *Right of residence of jobseekers (Article 14(4)(b) of Directive 2004/38/EC)* samt del II i kommissionens meddelande från 2010 – *Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar*.

Syftet med dessa undantag är att säkerställa att inga orimliga bördor uppstår för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

I fall där artikel 24 i direktiv 2004/38/EG inte är tillämplig eftersom unionsmedborgaren inte uppehåller sig i landet enligt direktiv 2004/38/EG, utan uppehåller sig lagligt inom den mottagande medlemsstatens territorium i enlighet med den mottagande medlemsstatens nationella rätt, kan behöriga nationella myndigheter endast avslå en ansökan om socialt bistånd efter att ha säkerställt att ett sådant avslag inte utsätter den rörliga unionsmedborgaren för en konkret och faktiskt risk för kränkning av hans eller hennes grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna ⁽²⁶⁰⁾.

Exempel:

- M. är medborgare i medlemsstat A. Hon flyttade till medlemsstat B för att söka arbete. De behöriga myndigheterna i medlemsstat B kan vägra att bevilja M. socialt bistånd.
- T. är medborgare i medlemsstat A. Han flyttade till medlemsstat B där han arbetade under en viss tid. Han förlorade sitt jobb, men behåller sin ställning som arbetstagare (se avsnitt 5.1.2 – *Retention of worker or self-employed status*). Han ansökte om socialt bistånd. T. är berättigad till socialt bistånd på samma villkor som om han vore medborgare i medlemsstat B.
- R. är medborgare i medlemsstat A. Hon flyttade till medlemsstat B där hon arbetar som egenföretagare. R. är berättigad till socialt bistånd på samma villkor som om hon vore medborgare i medlemsstat B.

11.2 Förhållandet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och förordning (EU) nr 492/2011

I förordning (EU) nr 492/2011 fastställs de rättigheter som gäller mobila arbetstagare i EU och deras familjemedlemmar. Enligt domstolens rättspraxis ⁽²⁶¹⁾ kan unionsmedborgare som är egenföretagare och som omfattas av artikel 49 i EUF-fördraget åtnjuta rättigheter enligt förordning (EU) nr 492/2011, som är analogt tillämplig.

Två punkter kan framhållas när det gäller samspelet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och förordning (EU) nr 492/2011.

För det första åtnjuter mobila arbetstagare i EU och deras familjemedlemmar särskilda och oberoende rättigheter som anges i förordning (EU) nr 492/2011 ⁽²⁶²⁾. Dessa rättigheter kan inte ifrågasättas genom artikel 24.2 i direktiv 2004/38/EG. Undantagen i artikel 24.2 kan därför inte användas mot t.ex. personer som har uppehållsrätt och tillgång till socialt bistånd i egenskap av faktiska vårdnadshavare till barn som deltar i utbildning enligt artikel 10 i förordning (EU) nr 492/2011 ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁵⁹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkterna 57–62. Detta påverkar inte någon självständig rättighet enligt förordning (EU) nr 492/2011, särskilt artikel 10 i denna vad gäller faktiska vårdnadshavare till barn som deltar i utbildning.

⁽²⁶⁰⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 93.

⁽²⁶¹⁾ C-63/86, kommissionen/Italien, ECLI:EU:C:1988:9.

⁽²⁶²⁾ Särskilt sådana som följer av artikel 10 i förordning (EU) nr 492/2011 vad gäller faktiska vårdnadshavare till barn som deltar i utbildning.

⁽²⁶³⁾ C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, punkterna 64 och 69.

För det andra motsvarar de familjemedlemmar som omfattas av förordning (EU) nr 492/2011 de familjemedlemmar som omfattas av direktiv 2004/38/EG⁽²⁶⁴⁾. Detta innebär att familjemedlemmar till arbetstagare och egenföretagare omfattas av tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG och även av tillämpningen av bestämmelserna i förordning (EU) nr 492/2011 om likabehandling. Dessa familjemedlemmar kan därmed åberopa den förordningen för att göra anspråk på likabehandling i den mottagande medlemsstaten vad gäller **alla sociala och skattemässiga förmåner**⁽²⁶⁵⁾. Några exempel på sådana rättigheter är bl.a. likabehandling med avseende på stipendier som tilldelas enligt ett avtal som ingåtts av den mottagande medlemsstaten på ett område som inte omfattas av EUF-fördragets tillämpningsområde⁽²⁶⁶⁾, nedsatta kollektivtrafikkostnader för stora familjer⁽²⁶⁷⁾ och rätt till sociala förmåner⁽²⁶⁸⁾. Dessutom bör enligt förordning (EU) nr 492/2011 även barn till arbetstagare eller egenföretagare åtnjuta likabehandling när det gäller tillträde till utbildning, om barnet är bosatt i medlemsstaten där arbetstagaren eller egenföretagaren arbetar.

Exempel:

En rörlig unionsmedborgare som är arbetstagare/egenföretagare⁽²⁶⁹⁾ har en maka av samma kön som är tredjelandsmedborgare och som omfattas av artikel 2.2 a i direktiv 2004/38/EG; maken har rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som medborgarna i den mottagande medlemsstaten även om samkönade äktenskap inte erkänns i den mottagande medlemsstatens lagstiftning.

11.3 Förhållandet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

Rätten till social trygghet för rörliga unionsmedborgare på EU-nivå regleras av förordningarna (EG) nr 883/2004⁽²⁷⁰⁾ och (EG) nr 987/2009⁽²⁷¹⁾ (samordningsförordningarna).

I samordningsförordningarna fastställs så kallade lagvalsregler för att avgöra vilken nationell lagstiftning om social trygghet som är tillämplig på en person som befinner sig i en gränsöverskridande situation⁽²⁷²⁾. Unionsrätten på området föreskriver samordning, inte harmonisering, av de sociala trygghetssystemen. Det betyder att medlemsstaterna själva får utforma sina sociala trygghetssystem och bestämma vilka förmåner som ska betalas ut, vem som har rätt till en viss förmån, hur förmånerna beräknas och vilka avgifter som ska betalas. Därför varierar villkoren för rätten till sociala trygghetsförmåner från en medlemsstat till en annan.

Typiska sociala trygghetsförmåner är ålderspension, efterlevandepension, invaliditetsförmåner, förmåner vid sjukdom (inbegripet hälso- och sjukvård), förmåner vid moderskap och faderskap, arbetslöshetsförmåner och familjeförmåner.

⁽²⁶⁴⁾ C-401/15 till C-403/15, Depesme m.fl., ECLI:EU:C:2016:955, punkt 51.

⁽²⁶⁵⁾ C-32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Domstolen hänvisade till likabehandling av familjemedlemmar till arbetstagare i EU vad gäller "alla sociala och skattemässiga förmåner, oavsett om dessa är knutna till ett anställningsavtal eller inte" i punkt 13. Domstolen har definierat "sociala förmåner" som sådana som oavsett om de är knutna till ett anställningsavtal eller inte i allmänhet beviljas inhemska arbetstagare, främst på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart på grund av att de är bosatta inom det nationella territoriet, och att utöka detta till arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater förefaller lämpligt för att underlätta deras rörlighet (mål C-207/78, Even, ECLI:EU:C:1979:144, punkt 22).

⁽²⁶⁶⁾ C-235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽²⁶⁷⁾ C-32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120.

⁽²⁶⁸⁾ C-261/83, Castelli, ECLI:EU:C:1984:280, punkt 11, C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2020:269, punkt 45. För andra exempel på sociala och skattemässiga förmåner, se även C-258/04, Ioannidis, ECLI:EU:C:2005:559, C-447/18, UB, ECLI:EU:C:2019:1098 och C-328/20, kommissionen/Österrike, ECLI:EU:C:2022:468.

⁽²⁶⁹⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 35.

⁽²⁷⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁷¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 30.10.2009, s. 1).

⁽²⁷²⁾ Se t.ex. C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 39; C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 45.

Enligt samordningsföreskrifterna omfattas arbetstagare eller egenföretagare och deras familjemedlemmar av det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat där verksamheten som anställd eller egenföretagare utförs ⁽²⁷³⁾. De omfattas av systemet på samma villkor som landets egna medborgare.

Ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare omfattas, i princip, av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där de är bosatta. För att ha rätt till förmåner som samordnas enligt samordningsföreskrifterna måste de uppfylla de villkor som fastställs i bosättningsmedlemsstatens lagstiftning. Det bör noteras att definitionen av "vistelse" enligt direktiv 2004/38/EG skiljer sig från definitionen av "bosättning" enligt samordningsföreskrifterna. I den mening som avses i samordningsföreskrifterna får det bara finnas en bosättningsort. Detta är den medlemsstat där personen är stadigvarande bosatt och har varaktigt centrum för sina intressen. I detta avseende bör särskild hänsyn tas till personens familjesituation, anledningen till att vederbörande har flyttat, bosättningsens längd och huruvida den är sammanhängande, huruvida personen (i förekommande fall) har fast arbete samt personens avsikter, såsom de framgår av samtliga omständigheter ⁽²⁷⁴⁾.

Personer som endast tillfälligt flyttar till en annan medlemsstat fortsätter däremot att vara stadigvarande bosatta i sin ursprungsmedlemsstat och omfattas därmed av ursprungsmedlemsstatens sociala trygghetssystem (t.ex. omfattas en student som tillfälligt flyttar från sin ursprungsmedlemsstat för att studera i en annan medlemsstat av ursprungsmedlemsstaten, inte den medlemsstat där han eller hon studerar).

För fler exempel på hur man fastställer stadigvarande bosättning, se kommissionens praktiska vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, EES och Schweiz (del III) ⁽²⁷⁵⁾.

Särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som har drag av både sociala trygghetsförmåner och socialt bistånd omfattas av både förordning (EG) nr 883/2004 ⁽²⁷⁶⁾ och direktiv 2004/38/EG ⁽²⁷⁷⁾. Det innebär att den mottagande medlemsstaten får vägra tillgång till sådana förmåner till ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare som inte uppfyller kravet i artikel 7.1 b i direktivet på att inneha tillräckliga tillgångar (se avsnitt 11.1 – *Entitlement to equal access to social assistance: content and conditions*) ⁽²⁷⁸⁾.

Begreppet "familjemedlem" harmoniseras inte genom förordning (EG) nr 883/2004. Vid tillämpning av förordningen genomför dock nationella myndigheter unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. De måste därför respektera artikel 21.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (som särskilt omfattar förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning), artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (barnets bästa) samt konventionen om barnets rättigheter ⁽²⁷⁹⁾. Det betyder att den definition som varje medlemsstat använder för "familjemedlem" inte får ge upphov till diskriminering på grund av sexuell läggning. På grundval av ovanstående kan samkönade par inte nekas tillgång till en social trygghetsförmån (t.ex. efterlevandepension) med motiveringen att deras familjeförhållande inte erkänns i den behöriga medlemsstatens lagstiftning ⁽²⁸⁰⁾. Enligt samma resonemang kan barn till samkönade par inte nekas tillgång till en social trygghetsförmån (t.ex. anslutning till det offentliga sjukförsäkringssystemet) med motiveringen att ett sådant föräldraskap inte erkänns i den behöriga medlemsstatens lagstiftning. Det räcker med ett obligatoriskt erkännande av familjeförhållandet inom ramen för den fria rörligheten. Familjeförhållandet behöver inte erkännas i medlemsstatens nationella lagstiftning.

⁽²⁷³⁾ Förordning (EG) nr 883/2004 innehåller dock vissa undantag från denna allmänna princip.

⁽²⁷⁴⁾ Förteckningen är inte uttömmande. Se artikel 11 i förordning (EG) nr 987/2009 och Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, EES och Schweiz, Europeiska kommissionen GD EMPL, 2014, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=sv>.

⁽²⁷⁵⁾ Se <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=sv>.

⁽²⁷⁶⁾ Se artikel 70 i och bilaga X till förordning (EG) nr 883/2004.

⁽²⁷⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 63. C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 44 och C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, punkterna 51 och 52.

⁽²⁷⁸⁾ I bilaga X till förordning (EG) nr 883/2004 förtecknas dessa särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner.

⁽²⁷⁹⁾ C-243/19, Veselības ministrija, ECLI:EU:C:2020:872, punkterna 82–84.

⁽²⁸⁰⁾ Notera även att domstolen har slagit fast att artikel 45 i EUF-fördraget och artikel 7 i förordning (EU) nr 492/2011 utgör hinder för bestämmelser i en mottagande medlemsstats lagstiftning som kräver, för att den efterlevande partnern i ett partnerskap som lagligen ingåtts och registrerats i en annan medlemsstat ska kunna beviljas efterlevandepension, till följd av att den avlidne partnern utövat yrkesverksamhet i den mottagande medlemsstaten, att partnerskapet först har skrivits in i ett register som förs av den mottagande medlemsstaten (C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI:EU:C:2022:969).

11.4 Rätt till lika tillgång till hälso- och sjukvård: innehåll och villkor

"[S]jukvårdsförmåner som finansieras av staten och som, utan någon individuell och skönsmässig bedömning av personliga behov, beviljas personer som tillhör de kategorier av personer som definieras i den nationella lagstiftningen, utgör 'förmåner vid sjukdom' i den mening som avses i [förordning (EG) nr 883/2004]" ⁽²⁸¹⁾.

Som förklaras ovan omfattas arbetstagare eller egenföretagare som är unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat där de är anställda/egenföretagare ⁽²⁸²⁾. Om arbetstagare eller egenföretagare som är unionsmedborgare och deras familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den medlemsstat där de utför sin yrkesverksamhet har de tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat där de är bosatta, på uppdrag av medlemsstaten där de utför sin yrkesverksamhet och på grundval av S1-intyget ⁽²⁸³⁾.

Studerande som tillfälligt studerar i en annan medlemsstat har rätt att erhålla nödvändig vård i den mottagande medlemsstaten på grundval av det europeiska sjukförsäkringskortet ⁽²⁸⁴⁾.

Pensionärer som går i pension utomlands omfattas fortsatt av det offentliga sjukvårdssystemet i den medlemsstat som betalar ut deras pension. De har även rätt att få tillgång till hälso- och sjukvård i den medlemsstat där de är bosatta på samma villkor som personer som är försäkrade i den medlemsstaten, på uppdrag av medlemsstaten som betalar ut deras pension och på grundval av S1-intyget ⁽²⁸⁵⁾.

Andra ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare som flyttar till en annan medlemsstat och utövar sin rätt att uppehålla sig där i mer än tre månader enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG har rätt att vara anslutna till den mottagande medlemsstatens offentliga sjukförsäkringssystem. Denna rätt följer särskilt av artikel 11.3 e i förordning (EG) nr 883/2004, vars syfte bland annat är "att förhindra att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen berövas skydd på området för social trygghet i avsaknad av lagstiftning som är tillämplig på dem" ⁽²⁸⁶⁾. Den mottagande medlemsstaten får dock föreskriva att innan permanent uppehållsrätt förvärfvas är tillgången till det offentliga sjukförsäkringssystemet inte avgiftsfri, för att undvika att personen blir en orimlig belastning för den medlemsstaten (se avsnitt 5.2.2 – *Comprehensive sickness insurance*) ⁽²⁸⁷⁾. Detta villkor kan inte längre påföras personen när personen har fått permanent uppehållsrätt (se avsnitt 9 – *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*).

Personer som tillfälligt vistas i en annan medlemsstat än den där de är försäkrade (t.ex. på semester eller affärsresa, eller för studier) har rätt till nödvändig vård på grundval av det europeiska sjukförsäkringskortet ⁽²⁸⁸⁾.

Förutom förordning (EG) nr 883/2004 kan personer även få tillgång till hälso- och sjukvård andra EU-medlemsstater än den där de är bosatta och få ersättning för vård som erhållits utomlands enligt direktiv 2011/24/EU om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård ⁽²⁸⁹⁾. Förordning (EG) nr 883/2004 gäller tillgång till hälso- och sjukvård som ges av offentliga vårdgivare och vårdgivare med avtal, medan direktiv 2011/24/EU gäller samtliga vårdgivare (privata och offentliga), oavsett deras förhållande till det offentliga sjukvårdssystemet. Inom den ramen fastställer direktiv 2011/24/EU villkoren för när en patient kan resa till en annan EU-medlemsstat för att få hälso- och sjukvård och ersättning. Det omfattar sjuk- och hälsovårdskostnader liksom förskrivning och tillhandahållande av läkemedel och medicintekniska produkter, upp till det belopp som behandlingen skulle ha kostat i det land där patienten bor.

⁽²⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 38.

⁽²⁸²⁾ Förordning (EG) nr 883/2004 innehåller dock vissa undantag från denna allmänna princip.

⁽²⁸³⁾ Artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004.

⁽²⁸⁴⁾ Se artikel 19 i förordning (EG) nr 883/2004.

⁽²⁸⁵⁾ Se artiklarna 23, 24 och 25 i förordning (EG) nr 883/2004.

⁽²⁸⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 46.

⁽²⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, punkterna 58 och 59.

⁽²⁸⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559&langId=sv>

⁽²⁸⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (EUT L 88, 04.04.2011, s. 1).

12 Uppehållshandlingar (artiklarna 8, 10, 19, 20 och 25 i direktiv 2004/38/EG)

12.1 **Registreringsbevis och handlingar som intygar permanent uppehållsrätt utfärdade till unionsmedborgare (artiklarna 8 och 19 i direktiv 2004/38/EG samt artikel 6 i förordning 2019/1157): format, minimiuppgifter som ska anges och giltighetstid**

I artikel 8.1 i direktiv 2004/38/EG föreskrivs att medlemsstater får ålägga rörliga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Varje medlemsstat beslutar således huruvida den ska införa detta krav på rörliga unionsmedborgare (se avsnitt 5 – *Right of residence of more than 3 months for EU citizens and administrative formalities (Articles 7, 8, 14 and 22 of Directive 2004/38/EC)*).

Även om formatet för registreringsbevis och handlingar som intygar permanent uppehållsrätt inte är harmoniserat fastställs i förordning (EU) 2019/1157, som gäller från den 2 augusti 2021, minimiuppgifter som ska anges i sådana handlingar. I detta ingår t.ex. handlingens titel på den berörda medlemsstatens officiella språk (ett eller flera) och på minst ett annat av EU-institutionernas officiella språk, samt en tydlig hänvisning till att handlingen har utfärdats till en unionsmedborgare i enlighet med direktiv 2004/38/EG. Medlemsstaterna kan dock fritt välja i vilket format dessa handlingar ska utfärdas.

I direktivet anges ingenting om **giltighetstiden** för registreringsbevis och handlingar som intygar permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare, men med hänsyn till deras liknande funktion finns det inget skäl till att de inte ska ha minst den giltighetstid som gäller för motsvarande handlingar vilka utfärdas till unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. **Av detta följer att registreringsbevis enligt artikel 8.2 i direktiv 2004/38/EG bör ha en giltighetstid på minst fem år från och med dagen för utfärdande. Handlingar som intygar permanent uppehållsrätt enligt artikel 19.1 i direktiv 2004/38/EG bör ha en giltighetstid på minst tio år från och med dagen för utfärdande.**

Dessutom får dessa handlingars giltighet under inga omständigheter vara kopplade till det europeiska sjukförsäkringskortets giltighet eller andra villkor, t.ex. utbildningslängd eller anställningsavtal.

12.2 **Uppehållskort och permanenta uppehållskort som utfärdas till familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare (artiklarna 10 och 20 i direktiv 2004/38/EG samt artiklarna 7 och 8 i förordning 2019/1157): format och giltighetstid**

I förordning (EU) 2019/1157 föreskrivs harmoniserade format för uppehållskort och permanenta uppehållskort som utfärdas till unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. **Sedan den 2 augusti 2021** är medlemsstaterna skyldiga att utfärda sådana uppehållskort eller permanenta uppehållskort med samma enhetliga format som det som används för uppehållstillstånd. De ska bära titeln "Uppehållskort" eller "Permanent uppehållskort" och vara försedda med den standardiserade koden "Familjemedlem EU Art 10 DIR 2004/38/EG" eller "Familjemedlem EU Art 20 DIR 2004/38/EG" ⁽²⁹⁰⁾.

Det finns inga krav på format för uppehållskort eller permanenta uppehållskort som utfärdades **fram till den 2 augusti 2021**. I förordning (EU) 2019/1157 föreskrivs en gradvis utfasningsperiod för dessa kort ⁽²⁹¹⁾. Detta innebär att det under ett visst antal år kommer att finnas olika format för uppehållskort eller permanenta uppehållskort i omlopp (de som utfärdas enligt förordning (EU) 2019/1157 och de som utfärdades före den 2 augusti 2021 utan harmoniserat format). Övriga medlemsstater bör under alla omständigheter godta kort som utfärdats efter den 2 augusti 2021 och som fram till deras sista giltighetsdag ännu inte helt överensstämmer med det enhetliga formatet. Om de inte uppfyller minimisäkerhetsstandarderna som anges i förordning (EU) 2019/1157 blir de emellertid ogiltiga den 3 augusti 2023 eller den 3 augusti 2026 beroende på deras säkerhetsnivå.

⁽²⁹⁰⁾ Artikel 7.2 i förordning (EU) 2019/1157.

⁽²⁹¹⁾ I artikel 8.1 i förordning (EU) 2019/1157 anges att uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, vilka inte uppfyller kraven i artikel 7, ska bli ogiltiga när deras giltighetstid löper ut eller senast den 3 augusti 2026, beroende på vilket som infaller först. I artikel 8.2 föreskrivs ett undantag från artikel 8.1 när det gäller uppehållskort som inte uppfyller de minimisäkerhetsstandarder som anges i del 2 i Icaos dokument 9303 eller inte innehåller ett fungerande maskinläsbart fält (MRZ) som är förenligt med del 3 i Icaos dokument 9303. De senare ska upphöra att gälla när deras giltighetstid löper ut eller senast den 3 augusti 2023, beroende på vilket som inträffar först.

Det harmoniserade format som infördes genom förordning (EU) 2019/1157 ska även användas för uppehållskort som utfärdas till i) återvändande medborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare (se avsnitt 18 – *Right of residence of the family members of returning nationals*) och ii) underåriga unionsmedborgares faktiska vårdnadshavare som är tredjelandsmedborgare (se avsnitt 2.2.2.5 – *Primary carers of minor EU citizens*). Detta beror på att direktiv 2004/38/EG (och därmed dess artikel 10) är analogt tillämpligt på dem. I linje med detta ska det harmoniserade format som infördes genom förordning (EU) 2019/1157 även användas för uppehållskort som utfärdas till familjemedlemmar till sådana personer med dubbelt medborgarskap som direktiv 2004/38/EG är analogt tillämpligt på (se avsnitt 2.1.4 – *Dual nationals*). I alla dessa fall ska medlemsstaterna använda de standardiserade koder som anges i artikel 7.2 i förordning (EU) 2019/1157.

Eftersom direktiv 2004/38/EG varken är direkt eller analogt tillämpligt kan medlemsstaterna däremot inte använda det harmoniserade format som fastställs i förordning (EU) 2019/1157 för uppehållshandlingar i följande fall:

- Personer som omfattas av rättspraxis från målet Ruiz Zambrano (se avsnitt 19 – *Ruiz Zambrano case law*).
- Familjemedlemmar som har uppehållsrätt med hänvisning till rättspraxis från målen Carpenter och S och G (se avsnitt 2.1.3 – *Frontier workers, cross-border self-employed persons and cross-border service providers*).

I dessa fall bör medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd enligt förordning (EG) nr 1030/2002.

Det bör noteras att uppehållshandlingar som utfärdas enligt nationell lagstiftning i en rent inhemsk situation (familjeåterförening med medborgare i den utfärdande medlemsstaten som inte har utövat rätten till fri rörlighet) inte avser personer som omfattas av reglerna om fri rörlighet. Medlemsstaterna måste därför utfärda sådana uppehållshandlingar enligt förordning (EG) nr 1030/2002. Om uppehållstillstånd utfärdas av en medlemsstat som ingår i Schengenområdet ⁽²⁹²⁾ medför uppehållstillstånd utfärdade enligt förordning (EG) nr 1030/2002 undantag från kravet på visering gentemot medlemsstater som ingår i Schengenområdet.

Det uppehållskort som avses i artikel 10.1 gäller i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år. I detta avseende är den minsta giltighetstiden fortsatt fem år. Om den "beräknade tiden för vistelsen" är relevant i ett enskilt fall bör den tolkas i vid mening som att den "beräknade" tiden för vistelsen avser den period under vilken unionsmedborgaren har för avsikt att bo och planera sitt liv i den mottagande medlemsstaten.

De permanenta uppehållskort som avses i artikel 20.1 är giltiga i tio år från och med dagen för utfärdande.

12.3 Upphållshandlingars karaktär och verkningar (artikel 25 i direktiv 2004/38/EG)

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har alla rättigheter som föreskrivs i direktiv 2004/38/EG eller som direkt grundar sig på artikel 21 i EUF-fördraget enligt lag, om de uppfyller relevanta materiella villkor för vistelse. Upphållshandlingar har deklatoriskt värde ⁽²⁹³⁾, dvs. de ger inte upphov till några rättigheter, men utgör intyg om rättigheter enligt unionsrättens regler om fri rörlighet. Efterlevnad av administrativa förfaranden eller innehav av uppehållstillstånd är därmed inte en förutsättning för en laglig vistelse i enlighet med EU:s lagstiftning om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ⁽²⁹⁴⁾.

⁽²⁹²⁾ Alla medlemsstater utom Bulgarien, Irland, Cypern och Rumänien.

⁽²⁹³⁾ När det gäller den fria rörligheten för arbetstagare, tjänster och etableringsfrihet, se C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽²⁹⁴⁾ Se även skäl 11 i direktiv 2004/38/EG.

En medlemsstats utfärdande av en uppehållshandling i enlighet med direktiv 2004/38/EG utgör dock ett formellt konstaterande av den berörda personens faktiska och rättsliga situation med avseende på direktiv 2004/38/EG vid tidpunkten för utfärdandet ⁽²⁹⁵⁾. Ett (permanent) uppehållskort utfärdat av en medlemsstat utgör därför ett tillräckligt bevis på att innehavaren är en familjemedlem till en unionsmedborgare ⁽²⁹⁶⁾.

Eftersom en unionsmedborgares eller en familjemedlems situation kan förändras efter att uppehållshandlingen har utfärdats innebär innehav av en uppehållshandling däremot inte i sig att innehavarens vistelse nödvändigtvis är förenlig med unionsrätten ⁽²⁹⁷⁾. Det avgörande är om unionsmedborgaren eller den berörda familjemedlemmen vid en viss tidpunkt uppfyller de materiella villkoren för vistelse enligt unionens lagstiftning om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Med beaktande av uppehållshandlingarnas deklaratoriska värde anges i artikel 25 att innehav av uppehållshandlingar under inga förhållanden får göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter ska utföras. Enligt artikel 25 kan innehav av rättigheter (t.ex. ansökan om bistånd från offentliga arbetsförmedlingar, anslutning till det offentliga sjukförsäkringssystemet) styrkas genom andra bevismedel. I detta hänseende kan särskilt, men inte enbart, de handlingar som förtecknas i artiklarna 8.2 och 10.2 vara relevanta.

12.4 Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som har flera typer av vistelse- eller immigrationsstatus

Förutsatt att detta inte uttryckligen utesluts enligt unionsrätten har unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som har en härledd uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38/EG, och som även uppfyller villkoren för vistelse enligt instrument i unionens lagstiftning om laglig migration rätt att även utöva rättigheter enligt sådana andra instrument, dvs. att ha flera typer av status parallellt ⁽²⁹⁸⁾.

Om familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare innehar flera typer av status bör de få en uppehållshandling för varje status (t.ex. uppehållskort och dessutom ett EU-blåkort ⁽²⁹⁹⁾ eller uppehållstillstånd för varaktigt bosatta ⁽³⁰⁰⁾) så att de kan bevisa varje status.

13 Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artiklarna 27, 28 och 29 i direktiv 2004/38/EG)

Detta avsnitt bygger på avsnitt 3 i 1999 års meddelande ⁽³⁰¹⁾ om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (1999 års meddelande). Syftet med avsnittet är att aktualisera innehållet i 1999 års meddelande med anledning av domstolens rättspraxis och att klargöra vissa frågor som uppstått under arbetet med att genomföra direktiv 2004/38/EG. Utifrån de lärdomar som dragits av covid-19-pandemin ersätter emellertid avsnitt 13.2 – *Restrictions of the right to move and reside freely on grounds of public health* avsnitt 3.1.3 i 1999 års meddelande.

⁽²⁹⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, punkterna 52 och 53. Se även C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 48; C-202/13, McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, punkt 49, C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 48.

⁽²⁹⁶⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, punkt 54 och domslutet.

⁽²⁹⁷⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punkterna 48–55.

⁽²⁹⁸⁾ Möjligheten för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare att inneha flera typer av vistelsestatus i fall där detta inte uttryckligen utesluts följer av en kombinerad tolkning av olika EU-rättsakter om laglig migration och fri rörlighet.

⁽²⁹⁹⁾ Se skäl 18 och artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG (EUT L 382, 28.10.2021, s. 1).

⁽³⁰⁰⁾ Se artikel 3 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁽³⁰¹⁾ KOM(1999) 372 slutlig, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0372>. Innehållet i 1999 års meddelande (avsnitt 3) gäller fortfarande i allmänhet, även om det hänvisar till direktiv 64/221 (rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa [EGT 56, 4.4.1964, s. 850]) som upphävdes genom direktiv 2004/38/EG.

Personers fria rörlighet är en av EU:s grundstenar. Bestämmelserna som möjliggör denna frihet **måste följaktligen ges en vid tolkning**, medan undantag från denna princip däremot ska tolkas restriktivt ⁽³⁰²⁾. Rätten till fri rörlighet inom EU är dock inte obegränsad och medför skyldigheter för den som utnyttjar sig av den, bl.a. måste lagarna i den mottagande medlemsstaten följas.

Kapitel VI i direktiv 2004/38/EG kan inte anses innehålla föreskrifter om förhandsvillkor vid förvärv och hävdande av inrese- och uppehållsrätt. Det ger i stället endast en möjlighet att när så är motiverat begränsa utövandet av en rättighet som härrör direkt från fördraget ⁽³⁰³⁾.

13.1 Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till allmän ordning och säkerhet

13.1.1 Allmän ordning och säkerhet

Medlemsstaterna får begränsa EU-medborgares fria rörlighet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Kapitel VI i direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på samtliga åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet och som har inverkan på personers rätt enligt direktiv 2004/38/EG att fritt resa in och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten på samma villkor som medborgare i den medlemsstaten ⁽³⁰⁴⁾.

Medlemsstaterna är fortfarande fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och säkerhet kräver, vilket kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till annan. Dock ska de tolka dessa krav restriktivt vid sin tillämpning av direktiv 2004/38/EG ⁽³⁰⁵⁾.

Det är av största vikt att medlemsstaterna tydligt definierar samhällets skyddsintressen och tydligt särskiljer mellan allmän ordning och allmän säkerhet. Det sistnämnda får inte utvidgas till att omfatta åtgärder som skulle kunna innefattas i det förstnämnda begreppet ⁽³⁰⁶⁾.

Allmän säkerhet anses som regel omfatta både en medlemsstats inre och yttre säkerhet ⁽³⁰⁷⁾ med syftet att bevara medlemsstatens territoriums ocränkbarhet och dess institutioner. **Allmän ordning** tolkas generellt som att förhindra störande av samhällsordningen ⁽³⁰⁸⁾.

Unionsmedborgare kan endast utvisas för uppförande som är straffbart enligt lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten eller när andra konkreta och effektiva åtgärder vidtas för att förhindra sådant uppförande, vilket bekräftas av domstolens rättspraxis ⁽³⁰⁹⁾.

Underlåtenhet att följa kravet på registrering är under alla omständigheter inte av den arten att detta enbart utgör ett uppförande som hotar allmän ordning och allmän säkerhet och kan därför inte i sig motivera utvisning av en person ⁽³¹⁰⁾.

En unionsmedborgare kan åberopa artikel 27 i direktiv 2004/38/EG gentemot sin ursprungsmedlemsstat om den medlemsstaten begränsar hans eller hennes rätt att lämna dess territorium ⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰²⁾ C-139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, punkt 13 och C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 23.

⁽³⁰³⁾ C-321/87, kommissionen/Belgien, ECLI:EU:C:1989:176, punkt 10.

⁽³⁰⁴⁾ C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, punkterna 8–21 och C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, punkterna 6–24.

⁽³⁰⁵⁾ C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, punkt 27, C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, punkt 33, C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 23 samt C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

⁽³⁰⁶⁾ Se dock C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50, i avsnitt 13.1.3 – *Proportionality assessment*.

⁽³⁰⁷⁾ C-423/98, Albore, ECLI:EU:C:2000:401, punkt 18 ff. och C-285/98, Kreil, ECLI:EU:C:2000:2, punkt 15.

⁽³⁰⁸⁾ Notera C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkterna 43–47.

⁽³⁰⁹⁾ C-115/81 och C-116/81, Adoui och Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, punkterna 5–9 och C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616, punkt 61.

⁽³¹⁰⁾ C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57, punkt 51.

⁽³¹¹⁾ C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749 och C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750.

13.1.2 Personligt uppförande och hotbild

Begränsande åtgärder får endast vidtas efter enskild bedömning när en persons personliga beteende utgör ett **verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot** mot samhällets grundläggande intressen i den mottagande medlemsstaten ⁽³¹²⁾. Begränsande åtgärder får inte enbart bygga på överväganden som är specifika för skyddet för allmän ordning och allmän säkerhet som åberopats av en annan medlemsstat ⁽³¹³⁾. Ett sådant övervägande utesluter emellertid inte att sådana skäl kan beaktas i den bedömning som görs av de nationella myndigheter som är behöriga att anta åtgärden som utgör en begränsning av den fria rörligheten ⁽³¹⁴⁾.

Ett beslut om att neka rätt att uppehålla sig i eller resa in i en medlemsstat enligt andra regler än regelverket för fri rörlighet (t.ex. avslag på asylansökan) kan inte automatiskt leda till slutsatsen att personens närvaro utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen i den mottagande medlemsstaten. Däremot kan den enskilda bedömningen av det verkliga, faktiska och tillräckligt allvarliga hotet som ska göras enligt direktiv 2004/38/EG ta hänsyn till de faktiska omständigheter som fastställts i det föregående beslutet och de faktorer som beslutet grundades på ⁽³¹⁵⁾.

Unionsrätten hindrar att begränsande åtgärder vidtas av **allmänpreventiva skäl** ⁽³¹⁶⁾. Begränsande åtgärder måste bygga på ett faktiskt hot och får inte enbart motiveras av generell risk ⁽³¹⁷⁾. Begränsande åtgärder till följd av en brottmålsdom får inte vara automatiska och hänsyn måste tas till den dömdes personliga uppförande och till det hot som detta utgör mot den allmänna ordningen ⁽³¹⁸⁾.

Dessutom "bör det inte finnas några bestämmelser i medlemsstaternas lagstiftning som innebär *ett systematiskt och automatiskt samband* mellan en brottmålsdom och påföljande utvisning och behöriga nationella myndigheter bör inte heller fatta något sådant beslut automatiskt. Ett 'automatiskt' samband avser eventuella nationella bestämmelser vars ordalydelse inte ger de nationella myndigheterna eller domstolarna något handlingsutrymme vid bedömningen eller för att ta individuella omständigheter i beaktande ⁽³¹⁹⁾. Emellertid bör inget hindra medlemsstaterna från att knyta en dom i brottmål till en granskning av omständigheterna för att ta reda på om det finns skäl att vidta åtgärder med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Den nationella domstolen kan fatta beslut om en dom i brottmål och om utvisning vid samma tillfälle eller de administrativa myndigheterna kan i ett senare skede besluta om utvisning, antingen medan personen fortfarande sitter i fängelse eller då han frisläpps därifrån." ⁽³²⁰⁾

Skäl vid sidan av en persons **personliga uppförande** får inte åberopas. Enligt direktiv 2004/38/EG medges inte några automatiska utvisningar ⁽³²¹⁾.

Enskilda personer kan bara få sina rättigheter begränsade om deras personliga uppförande utgör ett **hot**, dvs. tyder på en sannolikhet för allvarliga störningar av allmän ordning eller allmän säkerhet.

En **tidigare dom för brott** kan endast få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för denna dom vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna säkerheten ⁽³²²⁾. Myndigheterna måste bygga sitt beslut på en bedömning av den berörda personens framtida uppförande. Tidigare fällande domars antal och karaktär utgör en viktig omständighet vid denna bedömning, varvid särskilt de begångna brotten allvarlighetsgrad och frekvens ska beaktas. Även om återfallsrisken spelar en stor roll är det inte tillräckligt att beakta den avlägsna risken för nya störningar ⁽³²³⁾.

⁽³¹²⁾ Alla kriterier är kumulativa.

⁽³¹³⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 25 och C-503/03, kommissionen/Spanien, ECLI:EU:C:2006:74, punkt 62.

⁽³¹⁴⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 25.

⁽³¹⁵⁾ C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkterna 51–54.

⁽³¹⁶⁾ C-67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, punkterna 5–7.

⁽³¹⁷⁾ Allmänprevention vid särskilda omständigheter, exempelvis idrottsevenemang, omfattas av meddelandet från 1999 (se avsnitt 3.3).

⁽³¹⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, punkterna 17–27 och C-67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, punkterna 5–7.

⁽³¹⁹⁾ Ibland har man infört en automatik i detta avseende, i fall där den enskilde begår flera brott och får en viss minsta påföljd (se mål C-348/96 Donatella Calfa).

⁽³²⁰⁾ Se avsnitt 3.3.2 i 1999 års meddelande.

⁽³²¹⁾ C-408/03, kommissionen/Belgien, ECLI:EU:C:2006:192, punkterna 68–72.

⁽³²²⁾ C-482/01 och 493/01, Orfanopoulos och Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, punkterna 82 och 100 samt C-50/06, kommissionen/Nederländerna, ECLI:EU:C:2007:325, punkterna 42–45.

⁽³²³⁾ Exempelvis kan återfallsrisken anses vara större om det föreligger ett drogberoende genom vilket risken finns att nya brott kan begås för att finansiera detta beroende: Förslag till avgörande av generaladvokat Stix-Hackl, C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, ECLI:EU:C:2003:455.

Exempel:

A. och I. har fullgjort ett tvåårigt straff för rån. Myndigheterna gör en bedömning av om de två vännernas personliga uppförande utgör ett hot, dvs. om det finns en sannolikhet för nya och allvarliga störningar av allmän ordning.

— Domen var A:s första. Hon har uppfört sig väl i fängelset. Sedan hon lämnat fängelset har hon hittat ett arbete. Myndigheterna hittar ingenting i hennes uppförande som utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot.

— För I:s del var detta redan hans fjärde dom. Hans brott har blivit allt grövre. Hans uppförande i fängelset var långt ifrån exemplariskt och hans två ansökningar om villkorlig frigivning har avslagits. Efter mindre än två veckor grips han för planering av ett nytt rån. Myndigheterna drar slutsatsen att I:s uppförande utgör ett hot mot allmän ordning.

Hotet måste vara **faktiskt**. Tidigare uppförande får beaktas när återfall är sannolikt ⁽³²⁴⁾. I allmänhet tyder förekomsten av ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen på en "benägenhet hos den berörda personen att uppföra sig på samma sätt även i framtiden" ⁽³²⁵⁾. Ett hot som endast är förmodat är inte **verkligt**.

Det är dock "också möjligt att det tidigare uppförandet i sig uppfyller villkoren för att kunna anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen" ⁽³²⁶⁾. Ett beteende som ger vid handen att en person fortfarande har en benägenhet att kränka unionens grundläggande värderingar, exempelvis mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, och som tidigare brott eller gärningar omfattas av, kan anses utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse även om det inte är sannolikt att personen kan begå dessa brott eller gärningar igen utanför det specifika historiska och sociala sammanhanget ⁽³²⁷⁾.

Uppskov med verkställighet av straff är en viktig faktor i bedömningen av hotet eftersom det tyder på att den berörda personen inte längre utgör någon riktig fara.

Hotet måste föreligga vid den tidpunkt då den begränsande åtgärden vidtas av de nationella myndigheterna eller prövas i domstol ⁽³²⁸⁾.

Det faktum att en person vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till snar frigivning, utesluter inte att hans eller hennes beteende kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaterna kan fatta ett beslut om utvisning mot en person som avtjänar ett fängelsestraff ⁽³²⁹⁾.

Nuvarande **medlemskap i en organisation** kan beaktas om berörd person deltar i organisationens verksamheter och identifierar sig med dess mål eller avsikter ⁽³³⁰⁾. Medlemsstaterna behöver inte kriminalisera eller förbjuda en organisations verksamhet för att kunna begränsa rättigheterna enligt direktiv 2004/38/EG, så länge vissa administrativa åtgärder finns för att motverka den aktuella organisationens verksamheter. Tidigare förbindelser ⁽³³¹⁾ kan i allmänhet inte utgöra ett faktiskt hot.

Under vissa omständigheter kan **upprepad småbrottslighet** utgöra ett hot mot allmän ordning, trots att de enskilda brotten/förseelserna betraktade var för sig inte skulle räcka för att utgöra ett tillräckligt allvarligt hot i enlighet med definitionen ovan. De nationella myndigheterna måste visa att den berörda personens personliga uppförande utgör ett hot mot allmän ordning ⁽³³²⁾. Vid sin bedömning av om hot föreligger mot allmän ordning kan myndigheterna i dessa fall särskilt beakta följande **faktorer**:

⁽³²⁴⁾ C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, punkterna 25–30.

⁽³²⁵⁾ C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 56.

⁽³²⁶⁾ C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 56.

⁽³²⁷⁾ C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 60.

⁽³²⁸⁾ C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, punkt 82.

⁽³²⁹⁾ C-193/16, E, ECLI:EU:C:2017:542, punkterna 23–27.

⁽³³⁰⁾ C-41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, punkt 17 ff.

⁽³³¹⁾ C-41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, punkt 17 ff.

⁽³³²⁾ C-349/06, Polat, ECLI:EU:C:2007:581, punkt 35.

- Brottens art.
- Frekvens med vilken brotten begåtts.
- Skada som vållats.

Förekomsten av flerfaldiga domar räcker inte i sig.

Endast förekomsten av en skatteskuld eller en skuld till en juridisk person utan att ta hänsyn till den berörda personens personliga beteende räcker inte för att det ska utgöra ett hot ⁽³³³⁾.

En medlemsstats begränsningar gällande en person som tidigare har varit föremål för ett beslut om nekad flyktingstatus eftersom det finns allvarliga skäl att tro att personen har begått en krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten eller har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser kan omfattas av begreppet allmän ordning eller säkerhet i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG ⁽³³⁴⁾.

13.1.3 Proportionalitetsbedömning

När myndigheterna väl har slagit fast att en persons personliga uppförande utgör ett hot som är tillräckligt allvarligt för att rättfärdiga en begränsande åtgärd, måste de göra en **proportionalitetsbedömning** för att besluta om den berörda personen kan förvägras inresa eller utvisas av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Proportionalitetsbedömningen syftar till att fastställa huruvida den begränsande åtgärden är lämplig för att säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för detta ⁽³³⁵⁾.

De nationella myndigheterna ska göra en analys av den berörda allmänna begränsande åtgärdens egenskaper och på grundval av detta utvärdera dess inneboende proportionalitet. För att göra detta kan följande faktorer beaktas ⁽³³⁶⁾:

- Är den begränsande åtgärden lämplig för att säkerställa att det mål som eftersträvas uppnås, och är åtgärden nödvändig för detta ändamål (t.ex. är ett utreseförbud lämpligt för att säkerställa betalning av en skuld)?
- Finns andra åtgärder tillgängliga som skulle ha varit lika effektiva för att uppnå målet utan att nödvändigtvis begränsa personens fria rörlighet (t.ex. möjligheter som finns i nationell lagstiftning för att säkerställa betalning av en skuld)?
- Hur ska åtgärden tillämpas?
 - Är åtgärden förenad med undantag?
 - Är åtgärden förenad med en tidsbegränsning?
 - Är åtgärden förenad med en möjlighet till regelbunden översyn av de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för den?

Dessutom måste de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten "göra en avvägning mellan, å ena sidan, skyddet för det aktuella grundläggande samhällsintresset och, å andra sidan, den berörda personens intressen av fri rörlighet såsom unionsmedborgare och dennes rätt till respekt för privat- och familjeliv" ⁽³³⁷⁾.

⁽³³³⁾ C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, punkt 43 och C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, punkterna 37–42.

⁽³³⁴⁾ C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkterna 43–47.

⁽³³⁵⁾ C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, punkt 40, samt C-331/16 och C-366/16, K och H, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 61.

⁽³³⁶⁾ C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, punkt 47 och C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, punkterna 44–47.

⁽³³⁷⁾ Se framför allt mål C-331/16 och 366/16, K. & H.F, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 67. Se även mål C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50.

Nationella myndigheter måste fastställa samhällets berörda skyddsintressen. Det är mot bakgrund av dessa intressen som de ska analysera hotets kännetecken. Följande **faktorer** kan beaktas:

- Grad av samhällsfara som följer av att den berörda personen uppehåller sig på den aktuella medlemsstatens territorium.
- Brottsverksamhetens art och allvar, hur frekvent den är, kumulativ fara och skador som vållats.
- Graden av delaktighet i den brottsliga handlingen.
- Om det föreligger förmildrande omständigheter.
- Eventuella påföljder samt straff som utdömts och verkställts.
- Den tid som förflutit sedan gärningarna begicks.
- Risken för återfallsbrottslighet.
- Den berörda personens efterföljande agerande (*notera att även gott uppförande i fängelse och eventuell villkorlig frigivning kan beaktas*).

Dessutom måste de nationella myndigheterna ta hänsyn till risken att äventyra unionsmedborgarens sociala återanpassning i den mottagande medlemsstaten där han eller hon verkligen har integrerats, eftersom detta utgör ett allmänt intresse för Europeiska unionen ⁽³³⁸⁾.

Vederbörlig hänsyn ska tas till grundläggande rättigheter och särskilt rätten till privatliv och familjeliv enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ⁽³³⁹⁾.

De berörda personernas personliga och familjemässiga situation måste bedömas noga så att det kan fastslås om den planerade åtgärden är lämplig och inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen, och om mindre stränga åtgärder kan tillgripas för att uppnå detta mål. Hänsyn bör tas till följande **faktorer**, som återfinns i den vägledande förteckningen i artikel 28.1 ⁽³⁴⁰⁾:

- Utvisningens inverkan på personens ekonomiska, personliga och familjemässiga liv (*även på övriga familjemedlemmar som har rätt att stanna kvar i den mottagande medlemsstaten*).
- I tillämpliga fall beaktande av barnets bästa när åtgärden kan få betydande konsekvenser för barnet i fråga ⁽³⁴¹⁾.
- Allvaret i de svårigheter som make/maka/partner och eventuella barn riskerar att råka ut för i den berörda personens ursprungsland.
- Styrkan i banden (*släktingar, besök, språkfärdigheter*) – eller avsaknad av band – till ursprungslandet och till den mottagande medlemsstaten (*t.ex. den berörda personen är född i den mottagande medlemsstaten eller har bott där från tidig ålder*).
- Längden på uppehållet i den mottagande medlemsstaten (*en turists situation skiljer sig från situationen för någon som har bott i den mottagande medlemsstaten i många år*) och, i tillämpliga fall, huruvida personens vistelse i den mottagande medlemsstaten är laglig.
- Ålder och hälsotillstånd.

⁽³³⁸⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50.

⁽³³⁹⁾ C-331/16 och 366/16, K. & H.F, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 63 samt C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 52 och där angiven rättspraxis.

⁽³⁴⁰⁾ När det gäller grundläggande rättigheter, se rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målen Berrehab/Nederländerna, ansökan nr 10730/84, dom av den 21 juni 1988; Moustaquim/Belgien, ansökan nr 12313/86, dom av den 18 februari 1991; Beldjoudi/Frankrike, ansökan nr 12083/86, dom av den 26 mars 1992; Boujlifa/Frankrike, ansökan nr 25404/94, dom av den 21 oktober 1997; El Boujaïdi/Frankrike, ansökan nr 25613/94, dom av den 26 september 1997 och Dalia/Frankrike, ansökan nr 26102/95, dom av den 19 februari 1988.

⁽³⁴¹⁾ C-112/20, M.A., ECLI:EU:C:2021:197, punkt 36.

Förstärkt skydd mot utvisning (artikel 28.2 och 28.3 i direktiv 2004/38/EG)

Genom direktiv 2004/38/EG inrättas ett system för skydd mot utvisningsåtgärder baserat på de berörda personernas grad av integration i den mottagande medlemsstaten.

Tre nivåer av skydd mot utvisning fastställs således i direktiv 2004/38/EG: 1. ett grundläggande skydd för alla som omfattas av direktivet, 2. en medelhög skyddsnivå som används om den berörda personen har permanent uppehållsrätt och 3. en förstärkt skyddsnivå som är tillämplig om den berörda unionsmedborgaren har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren.

Medelhög skyddsnivå för personer som har permanent uppehållsrätt (artikel 28.2):

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som stadigvarande är bosatta (se avsnitt 9 – *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*) i den mottagande medlemsstaten kan endast utvisas om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Narkotikahandel som en del av en organiserad grupp omfattas exempelvis av detta begrepp ⁽³⁴²⁾.

Dessutom gäller att brott som kan motivera utvisning av en person som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren (kategorin nedan) även motiverar utvisning av en person med permanent uppehållsrätt.

Ett fängelsestraff i den mottagande medlemsstaten efter att ha erhållit permanent uppehållsrätt påverkar inte den permanenta uppehållsrätten ⁽³⁴³⁾.

Däremot kan inte perioder under vilka fängelsestraff avtjänats i den mottagande medlemsstaten innan permanent uppehållsrätt har erhållits beaktas vid förvärv av permanent uppehållsrätt. De utgör dessutom ett "avbrott" i en stadigvarande laglig vistelse. Efter ett fängelsestraff måste därför en ny tidsperiod på fem års fortlöpande vistelse uppnås för att permanent uppehållsrätt ska kunna beviljas (se avsnitt 9 – *Permanent residence (Articles 16 to 21 of Directive 2004/38/EC)*) ⁽³⁴⁴⁾.

Förstärkt skyddsnivå för unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren eller är underåriga (artikel 28.3):

Unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren och underåriga som är unionsmedborgare kan endast utvisas om det föreligger tvingande hänsyn till allmän säkerhet (inte allmän ordning). En tydlig distinktion måste finnas mellan normala skäl och sådana som är "allvarliga" och "tvingande" och som kan föranleda utvisning.

Sådana brott som avses i artikel 83.1 andra stycket i EUF-fördraget (dvs. terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet) utgör ett särskilt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen, som kan innebära ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. Följaktligen omfattas de av begreppet "tvingande hänsyn till allmän säkerhet", vilket kan motivera ett beslut om utvisning mot personer som omfattas av det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 "under förutsättning att dessa brott har begåtts på ett synnerligen grovt sätt" ⁽³⁴⁵⁾.

För att komma i åtnjutande av förstärkt skydd mot utvisning på grundval av uppehållsperioden de föregående tio åren måste denna tioåriga vistelse i princip vara sammanhängande och "beräknas bakåt i tiden från beslutet att utvisa den berörda personen" ⁽³⁴⁶⁾.

Det förstärkta skyddet mot utvisning på grundval av tio års vistelse kan endast göras gällande av en unionsmedborgare som har permanent uppehållsrätt ⁽³⁴⁷⁾.

⁽³⁴²⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 56.

⁽³⁴³⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708.

⁽³⁴⁴⁾ C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, punkterna 27 och 32.

⁽³⁴⁵⁾ C-348/09, I, ECLI:EU:C:2012:300, punkt 33.

⁽³⁴⁶⁾ C-400/12, M.G., ECLI:EU:C:2014:9, punkterna 27 och 24 samt C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, punkterna 65 och 66.

⁽³⁴⁷⁾ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 49.

Fängelsevistelse avbryter **i princip** det fortlöpande uppehåll som krävs för att erhålla det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3. Sådana fängelsevistelser kan emellertid inte anses innebära att anknytningen genom integration till den mottagande medlemsstaten **automatiskt** har upphört. Nationella myndigheter måste fastställa denna anknytning ⁽³⁴⁸⁾. För detta ändamål ska de göra "en helhetsbedömning av den berörda personens situation vid just den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer [...]. I samband med denna helhetsbedömning ska perioder av fängelsevistelse beaktas, tillsammans med alla andra omständigheter som utgör del av samtliga relevanta aspekter i varje enskilt fall, vilka i förekommande fall innefattar den omständigheten att den berörda personen uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick fängelsestraffet" ⁽³⁴⁹⁾.

För att bedöma om bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den tioåriga vistelsen förhindrar en unionsmedborgare från att åtnjuta förstärkt skydd måste de nationella myndigheterna göra en helhetsbedömning av personens situation vid den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer, för att avgöra om bortovaron i fråga är ett tecken på att centrum för vederbörandes personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen har förflyttats till en annan stat. Samtliga relevanta omständigheter måste beaktas i varje enskilt fall, särskilt hur lång varje del av bortovaron har varit, hur lång den sammanlagda bortovaron har varit och hur ofta personen har varit bortovarande, samt skäl till detta ⁽³⁵⁰⁾.

13.1.4 Förebyggande åtgärder

Eftersom unionsrätten inte innehåller några bestämmelser om verkställighet av beslut om utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar är det upp till medlemsstaterna att fastställa nationella bestämmelser på området.

Den relevanta nationella lagstiftningen kan grunda sig på bestämmelserna i återvändandedirektivet ⁽³⁵¹⁾ för att – med avseende på rörliga unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är föremål för ett utvisningsbeslut av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet – anta åtgärder för att förhindra att de avviker under perioden för frivillig avresa och åtgärder i form av förvar om de inte efterkommer ett beslut om utvisning.

Eftersom sådana nationella bestämmelser om förebyggande åtgärder begränsar utövandet av rätten till fri rörlighet för rörliga unionsmedborgare och deras familjemedlemmar **måste de emellertid vara förenliga med följande villkor och kan därför behöva anpassas:**

- De måste följa **bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG** om begränsning av rätten till fri rörlighet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (särskilt artikel 27).
- De måste **ha ett legitimt syfte, grundas på objektiva överväganden och vara proportionerliga.**
- De får **inte vara mindre förmånliga än nationella bestämmelser som införlivar återvändandedirektivet med avseende på tredjelandmedborgare** ⁽³⁵²⁾.

När det gäller förvarsåtgärder som tillämpas när rörliga unionsmedborgare och deras familjemedlemmar inte har efterkommit ett utvisningsbeslut som fattats av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet bör man **vid bedömningen av proportionaliteten hos den längsta tid för förvar som är tillämplig på dem** ta speciell hänsyn till att rörliga unionsmedborgare och deras familjemedlemmar inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för tredjelandmedborgare, i synnerhet med tanke på de förenklande förfaranden som finns vid utvisning mellan medlemsstater ⁽³⁵³⁾.

⁽³⁴⁸⁾ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 70.

⁽³⁴⁹⁾ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 70. För ytterligare information om faktorer som är relevanta för bedömningen, se även punkterna 72–75.

⁽³⁵⁰⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, punkterna 32 och 33.

⁽³⁵¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

⁽³⁵²⁾ C-718/19, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., ECLI:EU:C:2021:505, punkterna 44, 47–51, 57, 60 och 73.

⁽³⁵³⁾ C-718/19, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., ECLI:EU:C:2021:505, punkterna 64–73.

13.2 Begränsningar i rätten att fritt röra och uppehålla sig av hänsyn till folkhälsan

Enligt artikel 27.1 får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare av hänsyn till folkhälsan. Enligt artikel 29.1 är dock de enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten **sjukdomar som kan vara epidemiska** och har klassificerats som sådana enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

För närvarande är Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser det internationella hälsoreglementet (2005) ⁽³⁵⁴⁾. Där anges att Världshälsoorganisationens generaldirektör ska avgöra om en händelse utgör ett internationellt hot mot människors hälsa och när ett sådant hot har upphört. Den 30 januari 2020 förklarade Världshälsoorganisationen exempelvis att det globala utbrottet av SARS-CoV-2 (severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), som orsakar coronavirussjukdomen covid-19, utgjorde ett internationellt hot mot människors hälsa ⁽³⁵⁵⁾.

I enlighet med förordning (EU) 2022/2371 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa kan en situation med hot mot folkhälsan dessutom fastställas på unionsnivå ⁽³⁵⁶⁾.

Artikel 29.2 och 29.3 innehåller särskilda bestämmelser för unionsmedborgare och familjemedlemmar som redan är bosatta i den mottagande medlemsstaten. Enligt artikel 29.2 kan unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har vistats i medlemsstaten i mer än tre månader inte längre utvisas av hänsyn till folkhälsa av den medlemsstat där de är bosatta. Detta **hindrar även mottagande medlemsstater från att inte bevilja förnyad inresa** till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har vistats på deras territorium längre än tre månader, eftersom förbudet i artikel 29.2 annars skulle kringgå. Överväganden om proportionalitet och förvaltningseffektivitet bör i normalfallet leda till att medlemsstater beviljar förnyad inresa oavsett det tidigare uppehållets längd ⁽³⁵⁷⁾.

Enligt artikel 29.3 kan, om det finns starkt grundade skäl, unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har vistats i den mottagande medlemsstaten kortare tid än tre månader åläggas att genomgå en hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av någon av de sjukdomar som avses i artikel 29.1. Sådana undersökningar som syftar till att fastställa om uppehållstillstånd bör vägras av hänsyn till folkhälsa ska vara kostnadsfria och får inte krävas rutinmässigt, eftersom detta skulle undergräva den uttömmande karaktären hos förteckningen över handlingar som unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska tillhandahålla som anges i artiklarna 8 och 10.

Bestämmelserna i artikel 29.2 och 29.3 om enskilda åtgärder som kan riktas mot personer som redan uppehåller sig i en medlemsstat måste särskiljas från exceptionella **allmänna folkhälsoåtgärder** som föreskrivs i nationell lagstiftning och som begränsar utövandet av rätten att röra sig fritt inom EU, t.ex. sådana som vidtogs under covid-19-pandemin ⁽³⁵⁸⁾. I detta sammanhang kan begränsningar av rätten till fri rörlighet även ta sig olika uttryck beroende på vilken sjukdom det gäller, t.ex. krav på att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska uppvisa bevis på läkarundersökningar, sitta i karantän efter ankomst eller inge lokaliseringsformulär för passagerare eller liknande handlingar före eller efter resan ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁴⁾ <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>.

⁽³⁵⁵⁾ [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁽³⁵⁶⁾ Artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2371 av den 23 november 2022 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 1082/2013/EU (EUT L 314, 6.12.2022, s 26).

⁽³⁵⁷⁾ Se t.ex. punkt 21 i Riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda hälsa och säkerställa tillgänglighet för varor och grundläggande tjänster (EUT C 86 I, 16.3.2020, s. 1) och punkt 5 i rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 337, 14.10.2020, s. 3).

⁽³⁵⁸⁾ Se till exempel förslag till avgörande av generaladvokaten Emiliou, C-128/22, *NORDIC INFO*, ECLI:EU:C:2023:645.

⁽³⁵⁹⁾ Se även artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (EUT L 211, 15.6.2021, s. 1).

Sådana restriktioner ska begränsas till sjukdomar som omfattas av artikel 29.1 – t.ex. sjukdomar som Världshälsoorganisationen har förklarat vara ett internationellt hot mot människors hälsa – och tillämpas i enlighet med unionsrättens allmänna principer, i synnerhet principerna om **proportionalitet** och **icke-diskriminering**. Alla åtgärder som vidtas måste därför vara strikt begränsade i omfattning och tid ⁽³⁶⁰⁾, och får inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda folkhälsan ⁽³⁶¹⁾. Detta kan t.ex. kräva särskilda undantag för resenärer med en nödvändig funktion, däribland arbetstagare eller egenföretagare inom kritiska yrken ⁽³⁶²⁾ eller transitpassagerare, samt gränsöverskridande regioner ⁽³⁶³⁾. Proportionaliteten i folkhälsoåtgärder som begränsar utövandet av rätten till fri rörlighet inom EU kan även bero på huruvida den berörda medlemsstaten inför **jämförbara folkhälsoåtgärder på nationell nivå**. Slutligen bör medlemsstaterna tillhandahålla tydlig, heltäckande och aktuell information om sådana allmänna folkhälsoåtgärder.

Vid bedömningen av huruvida sådana åtgärder är nödvändiga måste medlemsstaterna även undersöka om det eftersträvade folkhälsomålet inte skulle kunna uppnås med hjälp av **alternativ som i mindre utsträckning inkräktar** på rätten till fri rörlighet ⁽³⁶⁴⁾. I detta sammanhang beror åtgärder och möjliga alternativ som kan vidtas av nödvändighet på arten av det specifika hotet mot folkhälsan. Under covid-19-pandemin var t.ex. reserelaterade test eller karantänkav typiska tillgängliga åtgärder som gav upphov till mindre störningar än ett generellt förbud mot in- eller utresa ⁽³⁶⁵⁾. De vidtagna åtgärdernas proportionalitet och den eventuella uppkomsten av mindre restriktiva åtgärder, t.ex. till följd av nya vetenskapliga rön, måste omprövas regelbundet. Medlemsstaterna får dock som sista utväg vägra inresa för unionsmedborgare utan hemvist i landet och deras familjemedlemmar av folkhälsoskäl. Generellt måste alla åtgärder som begränsar utövandet av rätten att röra sig fritt inom unionen av folkhälsoskäl upphävas så snart som möjligt ⁽³⁶⁶⁾.

Särskilt under en pandemi får medlemsstaterna införa inskränkningar i den fria rörligheten till följd av att sjukdomen i fråga omfattas av artikel 29.1. I en sådan situation kan det krävas **samordnade insatser på EU-nivå** för att undvika att ensidiga åtgärder i avsaknad av sådan samordning skapar ytterligare praktiska hinder för den fria rörligheten, även om sådana åtgärder var för sig bedöms vara i enlighet med unionsrätten. Sådana insatser kan omfatta rättsligt bindande instrument ⁽³⁶⁷⁾ eller icke-bindande akter som t.ex. rekommendationer ⁽³⁶⁸⁾.

Sammanfattning:

De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten är

- sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser,
- andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

För unionsmedborgare och familjemedlemmar som har uppehållit sig i medlemsstaten i mer än tre månader gäller följande:

- De kan inte utvisas av hänsyn till allmän hälsa av den medlemsstat där de är bosatta.
- De kan inte nekas förnyad inresa av den medlemsstat där de är bosatta.

⁽³⁶⁰⁾ Förordning (EU) 2021/953 är t.ex. begränsad i både omfattning och tid till covid-19-pandemin.

⁽³⁶¹⁾ Skäl 6 i förordning (EU) 2021/953. Se även C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, punkt 42.

⁽³⁶²⁾ Se t.ex. kommissionens meddelande *Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19* (EUT C 102 I, 30.3.2020, s. 12).

⁽³⁶³⁾ Se t.ex. punkterna 19 och 19b i rådets rekommendation (EU) 2020/1475.

⁽³⁶⁴⁾ Se t.ex. C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, punkt 44.

⁽³⁶⁵⁾ Se punkt 17 i rådets rekommendation (EU) 2020/1475 och punkt 11 i rådets rekommendation (EU) 2022/107 av den 25 januari 2022 om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475 (EUT L 18, 27.1.2022, s. 110). Enligt förordning (EU) 2021/953 var medlemsstaterna – om de krävde bevis på ett negativt test, vaccination eller tillfrisknande – skyldiga att på samma villkor godta intyg som överensstämde med den förordningen.

⁽³⁶⁶⁾ Se punkt 2 i rådets rekommendation (EU) 2022/107.

⁽³⁶⁷⁾ T.ex. förordning (EU) 2021/953 och rättsakter som antagits på grundval av denna.

⁽³⁶⁸⁾ T.ex. rådets rekommendation (EU) 2020/1475 och rådets rekommendation (EU) 2022/107.

För unionsmedborgare och familjemedlemmar som har uppehållit sig i medlemsstaten i mindre än tre månader gäller följande:	<ul style="list-style-type: none"> — De kan om det finns starkt grundade skäl åläggas att genomgå en hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av sjukdomen i fråga. — Sådana undersökningar måste vara kostnadsfria och får inte krävas rutinmässigt. — De bör i regel inte nekas förnyad inresa av den medlemsstat där de är bosatta.
För unionsmedborgare och familjemedlemmar som ännu inte uppehåller sig i medlemsstaten gäller följande:	<ul style="list-style-type: none"> — Begränsningar bör tillämpas i enlighet med unionsrättens allmänna principer, i synnerhet principerna om proportionalitet och icke-diskriminering. — Åtgärder som vidtas måste vara strikt begränsade i omfattning och tid, och får inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda folkhälsan. — Medlemsstaterna måste undersöka om det eftersträvade folkhälsomålet inte skulle kunna uppnås med hjälp av alternativ som i mindre utsträckning inkräktar på rätten till fri rörlighet. — Inresa kan nekas som sista utväg.

14 Begränsningar på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artikel 15 i direktiv 2004/38/EG)

Artikel 15 omfattar utvisningsbeslut som fattas på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa ⁽³⁶⁹⁾. Artikel 15 ger således den mottagande medlemsstaten rätt att utvisa unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar från sitt territorium om de tidigare har haft uppehållsrätt i upp till tre månader (med stöd av artikel 6) eller i mer än tre månader (med stöd av artikel 7) men inte längre uppfyller de relevanta villkoren för uppehållsrätten ⁽³⁷⁰⁾. Detta skulle t.ex. kunna vara

- en familjemedlem som efter att en unionsmedborgare har lämnat den mottagande medlemsstaten inte längre har uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38/EG,
- en person som inte längre är familjemedlem till en unionsmedborgare och inte uppfyller kraven för att behålla uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38/EG,
- en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som har blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

I sådana fall är de relevanta skyddsåtgärderna som anges i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38/EG analogt tillämpliga om ett sådant utvisningsbeslut antas och det inte under några omständigheter är möjligt att förena beslutet med ett återreseförbud ⁽³⁷¹⁾.

Ett utvisningsbeslut som fattas enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38/EG när unionsmedborgaren inte längre har uppehållsrätt enligt artikel 7 i direktiv 2004/38/EG kan inte anses ha verkställts fullt ut enbart på grund av att personen i fråga fysiskt har lämnat den mottagande medlemsstaten. Unionsmedborgaren måste verkligen och faktiskt ha avslutat sitt uppehåll där enligt artikel 7 ⁽³⁷²⁾.

Endast när dessa unionsmedborgare verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll kan de göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i samma medlemsstat enligt artikel 6 i direktiv 2004/38/EG eftersom deras nya uppehåll inte kan anses utgöra en fortsättning på deras föregående uppehåll i detta land ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁶⁹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 73.

⁽³⁷⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 74 och C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 66.

⁽³⁷¹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkterna 86–88 och C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkterna 67 och 68.

⁽³⁷²⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 81.

⁽³⁷³⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 81.

Under sådana omständigheter måste de behöriga nationella myndigheterna utföra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter för att kunna bedöma om unionsmedborgaren och familjemedlemmarna verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll på medlemsstatens territorium och i denna bedömning beakta följande faktorer ⁽³⁷⁴⁾:

- a) Hur länge den berörda personen har befunnit sig utanför medlemsstatens territorium. Ju längre den berörda personen befinner sig utanför den mottagande medlemsstaten, desto mer talar frånvaron för att vederbörande verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll. En mycket kort frånvaro på några dagar eller timmar är däremot snarare ett tecken på att uppehållet inte har avslutats.
- b) Omständigheter som visar att banden mellan den berörda personen och medlemsstaten har brutits (t.ex. att personen i fråga har ansökt om att avföras från ett folkbokföringsregister, sagt upp ett hyresavtal eller ett avtal om erhållande av allmännyttiga tjänster [t.ex. vatten eller el], har flyttat, har avregistrerat sig från en arbetsförmedling eller har avbrutit andra förbindelser som förutsätter en viss grad av integration av unionsmedborgaren i denna medlemsstat).

Relevansen av sådana omständigheter kan variera och ska bedömas av myndigheterna mot bakgrund av samtliga konkreta omständigheter som kännetecknar den berörda unionsmedborgarens specifika situation (hänsyn bör tas till graden av integration i den mottagande medlemsstaten, hur länge personen har uppehållit sig i den medlemsstaten omedelbart innan beslutet om utvisning mot honom eller henne fattades samt hans eller hennes familjsituation och ekonomiska situation).

- c) Omständigheter som rör den berörda personens uppehåll utanför medlemsstatens territorium under frånvaron från den medlemsstaten som kan klargöra huruvida personen flyttade centrum för sina personliga, yrkesmässiga eller familjerelaterade intressen till ett annat land under den perioden.

Om utvisningsbeslutet inte verkställs är medlemsstaten inte skyldig att fatta ett nytt beslut utan kan återropa det ursprungliga beslutet för att ålägga personen att lämna territoriet ⁽³⁷⁵⁾.

En materiell förändring av omständigheterna som innebär att unionsmedborgaren uppfyller villkoren för uppehållsrätt i mer än tre månader enligt artikel 7 (t.ex. om unionsmedborgaren blir en arbetstagare) medför dock att utvisningsbeslutet förlorar all verkan, trots att det inte har verkställts, och hans eller hennes uppehåll i den berörda medlemsstaten ska betraktas som lagligt ⁽³⁷⁶⁾.

Slutligen utgör ett utvisningsbeslut som fattats enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38/EG inte ett hinder för att utöva rätten till inresa som garanteras i artikel 5 i direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgaren reser till medlemsstatens territorium vid enstaka tillfällen "för andra ändamål än att inleda en vistelse där". Av detta följer att ett beslut om utvisning inte kan göras gällande mot den person det berör så länge som han eller hon har rätt att befinna sig i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 5 i direktiv 2004/38/EG ⁽³⁷⁷⁾.

15 Rättssäkerhetsgarantier (artiklarna 30–33 i direktiv 2004/38/EG)

Rättssäkerhetsgarantierna i direktiv 2004/38/EG ska tolkas i överensstämmelse med de krav som följer av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna om rätt till ett effektivt rättsmedel ⁽³⁷⁸⁾.

Rättssäkerhetsgarantierna i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG är tillämpliga på alla situationer där rätten till inresa och vistelse enligt direktiv 2004/38/EG begränsas eller nekas (inbegripet avslag på viseringsansökningar, nekad inresa, avslag på ansökningar om uppehållskort, avslag på ansökan om uppehållstillstånd, återkallande av uppehållskort osv.) och oberoende av de skäl som ligger till grund för åtgärden, dvs.

- missbruk och bedrägeri (artikel 35 i direktiv 2004/38/EG),
- åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa,

⁽³⁷⁴⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkterna 90–93.

⁽³⁷⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 94.

⁽³⁷⁶⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 95.

⁽³⁷⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkterna 102 och 103.

⁽³⁷⁸⁾ C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, punkt 50.

- åtgärder som vidtas av alla andra skäl (artikel 15 i direktiv 2004/38/EG), däribland när en viseringsansökan, en ansökan om uppehållskort eller en registrering avslås för att sökanden inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt eller beslut som fattas på grundval av att berörd person inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt (t.ex. när en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare blir en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem) ⁽³⁷⁹⁾.

Med undantag för sådana allmänna folkhälsoåtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som begränsar utövandet av rätten att röra sig fritt inom unionen, men där man inte behöver analysera varje enskild individs specifika situation (t.ex. åtgärderna som vidtogs under covid-19-pandemin: se avsnitt 13.2 – *Restrictions of the right to move and reside freely on grounds of public health*), måste den berörda personen alltid informeras skriftligen om eventuella restriktiva åtgärder. Den domstol eller administrativa myndighet som den berörda personen kan överklaga till, samt tidsfristen för överklagande, ska anges i beslutet.

Besluten ska vara väl motiverade och ange alla särskilda faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som föranlett dem så att berörd person kan vidta reella åtgärder för att försvara sig ⁽³⁸⁰⁾ och nationella domstolar kan ompröva ärendet i överensstämmelse med rätten till ett effektivt rättsmedel, som är en grundläggande rättighet enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ⁽³⁸¹⁾. Formulär får i detta sammanhang användas för att delge besluten, men de ska alltid möjliggöra en fullständig motivering för skälen till beslutet (*att bara ange ett eller flera alternativ med ikryssade rutor är inte godtagbart*).

Domstolsprövningen ska göra det möjligt att granska lagenligheten hos beslutet som begränsar den fria rörligheten i både faktiskt och rättsligt avseende, och garantera att beslutet i fråga inte är oproportionerligt ⁽³⁸²⁾.

Tidsfristerna för genomförandet av rättsliga överklagandeförfaranden anges inte i direktiv 2004/38/EG, men enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska en rättvis och offentlig rättegång hållas "inom skälig tid".

Efter det att en domstol har upphävt ett beslut att inte utfärda ett uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem är den behöriga nationella myndigheten skyldig att anta ett nytt beslut inom en skälig frist, vilken under alla omständigheter inte får överskrida den frist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 2004/38/EG (sex månader från den dag ansökan lämnades in) ⁽³⁸³⁾. Domstolen har konstaterat att det faktum att "en ny sexmånadersfrist då automatiskt börjar löpa som en följd av att ett beslut att neka uppehållskort upphävts av domstol, framstår som oproportionerligt med hänsyn till såväl syftet med det administrativa förfarande som avses i artikel 10.1 i direktiv 2004/38 som syftet med direktivet" ⁽³⁸⁴⁾.

⁽³⁷⁹⁾ Se C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkterna 80–89 för ett förtydligande av vilka omständigheter som kan vara relevanta vid utvisning efter att en härledd uppehållsrätt har upphört.

⁽³⁸⁰⁾ C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, punkterna 37–39.

⁽³⁸¹⁾ Se dock C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, punkt 49, där domstolen förklarade följande: "Det är endast i undantagsfall som artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ger medlemsstaterna rätt att, av hänsyn till statens säkerhetsintressen, begränsa den information som lämnas till den berörde." Domstolen ansåg dessutom att i egenskap av undantag från regeln ska denna bestämmelse tolkas restriktivt, men inte så restriktivt att den förlorar sin ändamålsenliga verkan. Domstolen klargjorde i vilken utsträckning artiklarna 30.2 och 31 i direktiv 2004/38/EG gör det möjligt att inte lämna ut exakt och fullständig information om de skäl som ligger till grund för ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet. Domstolen drog slutsatsen (punkt 69) att artiklarna 30.2 och 31 i direktiv 2004/38/EG jämförda med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna kräver att "behörig nationell domstol ser till att behörig nationell myndighets underlåtenhet att till den berörde lämna exakt och fullständig information om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet samt de bevis som hänför sig därtill begränsas till vad som är strikt nödvändigt, och att den berörde under alla omständigheter ges information om det väsentliga innehållet i dessa skäl på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga".

⁽³⁸²⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 85. Se även C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 48 och C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, punkt 41.

⁽³⁸³⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽³⁸⁴⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 68.

Genom artikel 30 i direktiv 2004/38/EG åläggs visserligen medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att se till att den berörde har förstått innehållet i och verkningar av ett beslut som fattats i enlighet med artikel 27, men bestämmelsen innebär inte något krav på att beslutet ska delges den berörde på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå om denne inte har framställt någon begäran om detta ⁽³⁸⁵⁾.

Enligt artikel 30.3 ska den tidsfrist som ges för att lämna territoriet minst vara en månad, utom i väl bestyrkta **brådskande** fall. Motiveringen för en brådskande utvisning måste vara verklig och proportionerlig ⁽³⁸⁶⁾. Vid bedömningen av behovet att minska denna tidsfrist vid brådskande fall ska myndigheterna beakta effekterna av en omedelbar eller brådskande utvisning på den berörda personens personliga liv och familjeliv (*t.ex. behov att säga upp sitt arbete, avsluta ett hyreskontrakt, behov av att ordna så att personliga tillhörigheter sänds till den nya bostadsorten, barnens utbildning etc.*). Att en utvisning sker av tvingande hänsyn eller på grund av allvarliga hot innebär inte nödvändigtvis att fallet är brådskande. Bedömningen av hur brådskande ärendet är måste underbyggas tydligt och separat.

Förbud mot återinresa ⁽³⁸⁷⁾ kan införas tillsammans med ett utvisningsbeslut av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, men endast i fall där det är visat att den berörda personen troligen kommer att fortsätta vara ett allvarligt och verkligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen i framtiden. De kan inte automatiskt följa en fällande dom ⁽³⁸⁸⁾. Personer som är föremål för ett förbud mot återinresa får ansöka om upphävande efter en rimlig tid ⁽³⁸⁹⁾.

Beslut om utvisning och förbud mot återinresa kan antas samtidigt, men en tydlig åtskillnad bör göras mellan de två besluten och deras motiveringar. I praktiken kan dock varje utvisningsbeslut leda till en bedömning av huruvida ett förbud mot återinresa är motiverat.

I fall där rätten till fri rörlighet har missbrukats eller erhållits på ett bedrägligt sätt beror det på hur allvarligt brottet är om personen kan anses utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, vilket i vissa fall kan motivera ett förbud mot återinresa.

Socialförsäkringsbedrägerier kan också omfattas av straffrättsliga eller administrativa påföljder inom medlemsstaternas rättssystem, men de anses inte i sig vara missbruk av eller bedrägeri mot fri rörlighet i den mening som avses i artikel 35 i direktiv 2004/38/EG. Om en lagligen bosatt rörlig unionsmedborgare får en förmån till följd av felaktiga uppgifter på ett bedrägligt vis kan dock utvisning och införande av ett förbud mot återinresa ske enligt de allmänna bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG, om unionsmedborgaren kan betraktas som ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen i enlighet med den ovannämnda proportionalitetsprincipen.

Beslut om utvisning som fattas på alla andra grunder (artikel 15 i direktiv 2004/38/EG) får inte under några omständigheter förenas med ett förbud mot återresa ⁽³⁹⁰⁾.

16 Bedrägeri och missbruk (artikel 35 i direktiv 2004/38/EG)

16.1 Allmänna överväganden

Unionsrätten kan inte åberopas vid missbruk ⁽³⁹¹⁾. Artikel 35 ger medlemsstaterna möjlighet att vidta verkningfulla och nödvändiga åtgärder för att bekämpa missbruk och bedrägeri inom områden som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde när det gäller personers fria rörlighet genom att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet vid fall av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, t.ex. skenäktenskap. En dylik åtgärd ska vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i direktivet ⁽³⁹²⁾.

⁽³⁸⁵⁾ C-184/16, Petrea, ECLI:EU:C:2017:684, punkt 72.

⁽³⁸⁶⁾ Förslag till avgörande av generaladvokat Stix-Hackl, C-441/02, kommissionen/Tyskland, ECLI:EU:C:2005:337.

⁽³⁸⁷⁾ Termen förbud mot återinresa avser "återreseförbud" enligt artikel 32 i direktiv 2004/38/EG.

⁽³⁸⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, punkterna 27 och 28.

⁽³⁸⁹⁾ Artikel 32.1 i direktiv 2004/38/EG samt C-115/81 och C-116/81, Adoui och Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, punkt 12.

⁽³⁹⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 89 och C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, punkterna 67 och 68.

⁽³⁹¹⁾ C-33/74 van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131 punkt 13, C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, punkt 24 och C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126 punkterna 24 och 25.

⁽³⁹²⁾ C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, punkterna 74 och 75.

Unionsrätten främjar unionsmedborgarnas rörlighet och skyddar dem som har utnyttjat sig av den ⁽³⁹³⁾. Något missbruk föreligger inte när unionsmedborgare och deras familjemedlemmar får uppehållsrätt i enlighet med unionsrätten i en annan medlemsstat än den där unionsmedborgaren har medborgarskap eftersom de utnyttjar en förmån som är en del av utövandet av rätten till fri rörlighet som skyddas av fördraget ⁽³⁹⁴⁾, oavsett syftet med deras inflyttning till den medlemsstaten ⁽³⁹⁵⁾.

Underligt eller ovanligt beteende utgör inte i sig missbruk eller bedrägeri.

Detaljerade anvisningar – inbegripet operativa riktlinjer – om hur man bekämpar missbruk och bedrägeri samt tillämplig bevisböda finns i handboken om skenäktenskap ⁽³⁹⁶⁾. När det gäller viseringsansökningar innehåller avsnitt 5 i del III av viseringshandledningen operativa instruktioner som härrör direkt från artikel 35 i direktiv 2004/38/EG och som är relevanta för alla medlemsstater i EU.

16.2 Bedrägeri

Vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG kan **bedrägeri** definieras som beteendet hos en person som försöker att bryta mot lagen genom att lämna in förfalskade handlingar som visar att formella villkor har uppfyllts eller som har utfärdats på grundval av oriktig framställning av sakförhållande avseende villkoren för uppehållsrätt. Till exempel vore det bedrägeri och inte missbruk att lämna in ett förfalskat äktenskapsbevis i syfte att erhålla rätt till inresa och vistelse enligt direktiv 2004/38/EG, eftersom inget äktenskap faktiskt har ingåtts.

Personer som tilldelats uppehållstillstånd uteslutande på grund av bedrägligt beteende för vilket de har dömts, kan få se sina rättigheter enligt direktivet nekade, avbrutna eller tillbakadragna ⁽³⁹⁷⁾ (se avsnitt 16.6 – *Measures and sanctions against abuse and fraud*).

16.3 Missbruk

Vid tillämpningen av direktiv 2004/38/EG kan **missbruk** definieras som ett konstruerat uppträdande som **uteslutande** försiggår i syfte att erhålla rätten till fri rörlighet och uppehållsrätt enligt unionsrätten och som, trots att det formellt uppfyller villkoren i unionens regelverk, inte är förenligt med detta regelverks ändamål ⁽³⁹⁸⁾.

Vid tolkningen av begreppet "missbruk" i samband med direktiv 2004/38/EG måste vederbörlig uppmärksamhet riktas på unionsmedborgarens ställning. I överensstämmelse med principen om unionsrättens företräde måste bedömningen av ett eventuellt missbruk av unionsrätten ske inom ramen för unionsrätten, och utan avseende på nationell invandringslagstiftning. Direktiv 2004/38/EG förhindrar inte medlemsstaterna att **utreda enskilda ärenden** där det finns en **välgrundad misstanke om missbruk**. Unionsrätten förbjuder dock systematiska kontroller ⁽³⁹⁹⁾. Medlemsstaterna kan förlita sig till tidigare analyser och erfarenheter som visar på ett tydligt samband mellan bevisade fall av missbruk och vissa särdrag som förekommit i dessa fall.

⁽³⁹³⁾ C-370/90 Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771 och C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽³⁹⁴⁾ C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 27 och C-147/03 kommissionen/Österrike, ECLI:EU:C:2005:427, punkterna 67 och 68.

⁽³⁹⁵⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, punkt 55 och C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, punkt 31.

⁽³⁹⁶⁾ Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2014) 284 final (ej översatt till svenska), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284%20&from=IT> och COM(2014) 604 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:52014DC0604>.

⁽³⁹⁷⁾ C-285/95, Kol, ECLI:EU:C:1997:280, punkt 29 och C-63/99, Gloszczuk, ECLI:EU:C:2001:488, punkt 75.

⁽³⁹⁸⁾ C-110/99, Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2000:695, punkt 52 ff. och C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 25.

⁽³⁹⁹⁾ Förbudet omfattar inte bara kontroller av alla migranter, utan också kontroller av hela kategorier av migranter (t.ex. sådana med ett visst etniskt ursprung).

16.4 Skenäktenskap

Begreppet skenäktenskap avser i samband med unionens regler om fri rörlighet ett äktenskap som ingåtts enbart i syfte att ge rätten till fri rörlighet och bosättning enligt unionsrätten om unionsmedborgares fria rörlighet till en make eller maka som annars inte skulle ha en sådan rätt ⁽⁴⁰⁰⁾. Relationens beskaffenhet har inte någon inverkan på tillämpningen av artikel 35.

I princip kan missbruk även bestå av andra typer av skenförhållanden, men alla riktlinjer som gäller skenäktenskap kan användas i tillämpliga delar. Exempel på sådana skenförhållanden är (registrerat) skenpartnerskap, falsk adoption eller när en unionsmedborgare förklarar sig vara far till ett barn som är tredjelandsmedborgare för att överföra medborgarskap och uppehålls rätt på barnet och modern, väl vetande att han inte är fadern och inte är villig att påtaga sig föräldraansvaret; falskt beroendeförhållande.

Pågående utredning av misstänkta fall av skenäktenskap får inte rättfärdiga undantag från de rättigheter som enligt direktiv 2004/38/EG tillkommer familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, exempelvis förbud mot rätten att arbeta, beslag av pass eller fördröjning med utfärdandet av uppehållskort längre än sex månader efter dagen för ansöknings. Dessa rättigheter kan när som helst dras tillbaka till följd av senare utredningar.

16.5 Medborgares missbruk av återvändandepincipen

Se avsnitt 18 – *Right of residence of the family members of returning nationals*.

16.6 Åtgärder och sanktioner mot missbruk och bedrägerier

Åtgärder som vidtas av nationella myndigheter på grundval av artikel 35 i direktiv 2004/38/EG ska grunda sig på en individuell prövning i det enskilda fallet. Detta innebär att åtgärder med allmänpreventivt syfte som vidtas vid omfattande missbruk av rättigheter eller bedrägeri inte får leda till underlåtelse att tillämpa bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG ⁽⁴⁰¹⁾.

Enligt artikel 35 får medlemsstaterna vidta **nödvändiga åtgärder** vid fall av missbruk av rättigheterna eller vid bedrägerier. Dessa åtgärder **kan vidtas när som helst** och kan innefatta

- vägran att erkänna rättigheter enligt unionens lagstiftning om fri rörlighet (*t.ex. utfärdande av inresevisering eller uppehållskort*),
- upphävande eller återkallande av rättigheter enligt unionens lagstiftning om fri rörlighet (*t.ex. beslut om att avbryta giltigheten för ett uppehållskort och att utvisa den aktuella person som erhållit rättigheter genom missbruk eller bedrägeri*).

Unionsrätten innehåller för närvarande inte några särskilda sanktioner som medlemsstaterna kan vidta som ett led i kampen mot missbruk eller bedrägerier. Medlemsstaterna kan införa sanktioner i sin civilrätt (*t.ex. att ogiltigförklara ett bevisat skenäktenskaps verkan på uppehållsrätten*), förvaltningsrätt eller straffrätt (*böter eller fängelsestraff*), under förutsättning att dessa sanktioner är verkningsfulla, icke-diskriminerande och proportionerliga.

17 Tillhandahållande/spridning av information (artikel 34 i direktiv 2004/38/EG)

I artikel 34 i direktiv 2004/38/EG åläggs medlemsstaterna att sprida information om unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter och skyldigheter inom det område som omfattas av direktiv 2004/38/EG. I detta ingår, i synnerhet, informationskampanjer via nationella och lokala medier och andra kommunikationsmedel.

För att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av rättigheter är det av största vikt att se till att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har tillgång till korrekt information.

⁽⁴⁰⁰⁾ Se skäl 28.

⁽⁴⁰¹⁾ C-202/13, Sean McCarthy m.fl., ECLI:EU:C:2014:2450, punkterna 52–58.

Exempel på bästa praxis:

- Tillhandahålla information på en enda webbplats för att undvika fragmentering och överlappning av källor som kan motsäga varandra eller skapa förvirring. Om all relevant information erbjuds via en enda kanal är det lättare för medborgarna att hitta heltäckande information och för de nationella myndigheterna att se till att tillgängliga uppgifter är enhetliga och aktuella.
- Sammanställa vanliga frågor och hålla dem uppdaterade.

Att tillse att information finns tillgänglig är även en skyldighet enligt förordning (EU) 2018/1724⁽⁴⁰²⁾ om inrättande av en gemensam digital ingång (*Ditt Europa*), där såväl medlemsstaterna som kommissionen åläggs att säkerställa att medborgare och företag får enkel tillgång online till information om rättigheter, skyldigheter och regler på de områden som förtecknas i bilaga I till förordningen. Bland dessa områden ingår

- handlingar som unionsmedborgare, deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, barn som reser ensamma och personer som är tredjelandsmedborgare behöver ha när de reser över landsgränser inom EU (id-kort, visum, pass),
- bosättning i en annan medlemsstat, vilket omfattar information om tillfällig eller permanent flytt till en annan medlemsstat samt krav på uppehållshandlingar för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

På webbplatsen **Ditt Europa**⁽⁴⁰³⁾ kan unionsmedborgare och deras familjemedlemmar hitta information om sina rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG och rådfråga EU:s stödtjänster, t.ex. Solvit.

Solvit⁽⁴⁰⁴⁾ är ett EU-omfattande nätverk mellan nationella myndigheter som syftar till att lösa gränsöverskridande problem som rör EU:s inre marknad, inbegripet direktiv 2004/38/EG. Nätverket gör det möjligt för medlemsstaterna att samarbeta – utan att behöva gå till domstol och kostnadsfritt – och hitta lösningar på problem som beror på att myndigheter har åsidosatt unionsrätten.

Om Solvit upptäcker återkommande problem med korrekt tillämpning av direktiv 2004/38/EG rapporteras detta till kommissionen för att ta itu med problemets bakomliggande orsaker. Solvit-centrumen samarbetar således med sina egna nationella myndigheter för att lösa enskilda problem och bidra till en korrekt tillämpning av direktiv 2004/38/EG.

18 Upphållsrätt för familjemedlemmar till återvändande medborgare

Enligt domstolens tolkning ska rättigheter som unionsrätten ger till unionsmedborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där de är medborgare även gälla unionsmedborgare som återvänder till den medlemsstat där de är medborgare efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet genom att uppehålla sig i en annan medlemsstat⁽⁴⁰⁵⁾.

Detta innebär att familjemedlemmar till återvändande unionsmedborgare kan beviljas en härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare på grundval av bestämmelserna om fri rörlighet för personer. I dessa fall är direktiv 2004/38/EG analogt tillämpligt⁽⁴⁰⁶⁾.

⁽⁴⁰²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (EUT L 295, 21.11.2018, s. 1).

⁽⁴⁰³⁾ https://europa.eu/youreurope/index_sv.htm.

⁽⁴⁰⁴⁾ https://ec.europa.eu/solvit/index_sv.htm.

⁽⁴⁰⁵⁾ Se t.ex. C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432; C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771; C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135; C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, C-230/17, Deha Altiner och Ravn, ECLI:EU:C:2018:497 eller C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385.

⁽⁴⁰⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

Enligt utvecklingen av rättspraxis är dock denna möjlighet beroende av att följande villkor är uppfyllda:

a) **Vad gäller vistelsen i den mottagande medlemsstaten som unionsmedborgaren återvänder från:**

— **Unionsmedborgaren måste ha varit verkligt bosatt i den medlemsstaten i enlighet med villkoren som anges i artikel 7.1 eller artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG.**

I huvudsak uppfyller unionsmedborgaren och familjemedlemmen detta villkor om unionsmedborgaren under sin vistelse i den mottagande medlemsstaten

- var en arbetstagare eller egenföretagare,
- hade tillräckliga tillgångar och sjukförsäkring (inbegripet studenter, enligt artikel 7.1 c),
- var familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller dessa krav, eller
- redan hade fått permanent uppehållsrätt (dvs. omfattas inte längre av några villkor).

Sammanlagda kortare vistelser, t.ex. ett flertal uppehåll på helger eller semestrar, faller under artikel 6 i direktiv 2004/38/EG och uppfyller inte dessa villkor ⁽⁴⁰⁷⁾.

Såsom domstolen har bekräftat vittnar uppehållet i den mottagande medlemsstaten enligt och i överensstämmelse med de villkor som anges ovan ”i princip om att det rör sig om bosättning, och därmed om en verkningsfull vistelse för unionsmedborgaren i den medlemsstaten. Under en sådan vistelse är det naturligt att ett familjeliv utvecklas och befästs i den medlemsstaten” ⁽⁴⁰⁸⁾.

Det som är relevant i detta sammanhang är att de underliggande villkoren var uppfyllda i den mottagande medlemsstaten, oberoende av om personen i fråga innehar uppehållstillstånd eller inte ⁽⁴⁰⁹⁾.

Det går inte att sluta sig till att uppehållet i den mottagande medlemsstaten inte är verkligt och faktiskt bara för att en unionsmedborgare behåller vissa band till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i, särskilt om unionsmedborgarens ställning i den mottagande medlemsstaten är osäker (t.ex. ett tidsbegränsat anställningskontrakt).

— **Unionsmedborgaren måste ha skapat eller stärkt sitt familjeliv i den medlemsstaten med den berörda familjemedlemmen**

Unionsmedborgarens familjemedlem måste också ha uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten med stöd av och i enlighet med artikel 7 och artikel 16, beroende på vad som är tillämpligt, i direktiv 2004/38 ⁽⁴¹⁰⁾.

Exempel:

Exempel 1

J. återvänder hem från en annan medlemsstat med S., hans maka som är tredjelandsmedborgare, efter att ha varit bosatt som arbetstagare i den andra medlemsstaten, tillsammans med S., i ett och ett halvt år.

I egenskap av återvändande medborgare kan J. åberopa unionsrätten för att hans maka S. ska erhålla en härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där han är medborgare. Enligt artikel 10 i direktiv 2004/38/EG – analogt tillämplig – kan hans maka S. som är tredjelandsmedborgare ansöka om ett uppehållskort, som ska utfärdas inom sex månader.

Det saknar betydelse att S. före flytten till den andra medlemsstaten hade försökt två gånger att erhålla uppehållsrätt i J:s medlemsstat utan att lyckas.

⁽⁴⁰⁷⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 59.

⁽⁴⁰⁸⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 53.

⁽⁴⁰⁹⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 60.

⁽⁴¹⁰⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 56.

Exempel 2

J. återvänder till den medlemsstat där han är medborgare från en annan medlemsstat med S., hans maka som är tredjelandsmedborgare. J. fortsatte att arbeta i den medlemsstat där han är medborgare under sin påstådda bosättning i en annan medlemsstat.

Myndigheterna kontaktar myndigheterna i den mottagande medlemsstaten och konstaterar att J. återvände hem redan efter tre veckor. Paret bodde på turisthotell och betalade tre veckors logi i förskott.

Med beaktande av allt detta kan S. inte dra nytta av bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG genom analogi.

b) **Vad gäller vistelsen i medlemsstaten där unionsmedborgaren är medborgare:**

Eftersom återvändande personer är medborgare i en medlemsstat som har uppehållit sig i en annan medlemsstat och som nu uppehåller sig i den medlemsstat där de är medborgare omfattas deras situation av tillämpningsområdet för artikel 21 i EUF-fördraget, enligt vilken de har rätt att leva ett normalt familjeliv i den medlemsstat där de är medborgare, tillsammans med sina familjemedlemmar.

Domstolen fann att unionsrätten inte hindrar en medlemsstat från att neka uppehållsrätt till en familjemedlem till en unionsmedborgare som har återvänt hem efter att ha uppehållit sig i en annan medlemsstat om familjemedlemmen inte har rest in i medlemsstaten där unionsmedborgaren är medborgare, eller inte har ansökt om uppehållskort som en "naturlig följd" av att unionsmedborgaren har återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare. I dessa fall måste dock även andra relevanta omständigheter beaktas vid helhetsbedömningen för att visa att det familjeliv som skapades och stärktes i den mottagande medlemsstaten inte har avslutats trots den tid som förflutit från det att unionsmedborgaren återvände till medlemsstaten tills det att familjemedlemmen reser in till samma medlemsstat ⁽⁴¹¹⁾.

Exempel:

J. är medborgare i medlemsstat A. Efter att ha uppehållit sig en tid i medlemsstat B. tillsammans med sin maka T., som är tredjelandsmedborgare, återvänder J. till medlemsstat A. T. följer inte med honom, utan stannar kvar i medlemsstat B för att avsluta sin universitetsutbildning. Senare vill T. ansluta sig till J. i medlemsstat A. Vid bedömningen av huruvida T. har en härledd uppehållsrätt i medlemsstat A kan den omständigheten att en betydande tid har förflutit sedan J. återvände till medlemsstat A beaktas, men det ska även prövas huruvida deras familjeliv har fortsatt.

Domstolen har bekräftat att dess rättspraxis för återvändande personer är tillämplig på "medlemmar av en utvidgad familj" enligt artikel 3.2, som därmed kan hävda sin rätt till underlättad inresa och vistelse när de återvänder ⁽⁴¹²⁾.

Slutligen har det klargjorts att när det gäller äktenskap som ingåtts inom EU omfattas samkönade makar av denna rättspraxis och de kan därmed återvända till medlemsstaten där unionsmedborgaren är medborgare oavsett om denna medlemsstat tillåter äktenskap mellan personer av samma kön eller inte ⁽⁴¹³⁾. Domstolen förklarade att detta beslut inte innebär att den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare i sin nationella rätt måste föreskriva samkönade äktenskap, utan att den måste erkänna äktenskap som ingåtts i en annan medlemsstat, i syfte att familjemedlemmen ska kunna utöva sin rätt till inresa och vistelse samt alla rättigheter enligt unionsrätten ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ C-230/17, Deha Altiner och Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, punkterna 31–35.

⁽⁴¹²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

⁽⁴¹³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 51.

⁽⁴¹⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 45.

c) **Inget missbruk har förekommit:**

För att ett beteende ska anses utgöra missbruk krävs ⁽⁴¹⁵⁾

- en kombination av objektiva förhållanden som tyder på att målet för unionsbestämmelserna inte har uppnåtts, även om villkoren i dessa regler formellt har uppfyllts,
- en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få den.

Förutom skenäktenskap har domstolen ännu inte haft möjlighet att klargöra vilka andra former av missbruk som skulle kunna omfattas av detta begrepp ⁽⁴¹⁶⁾.

Domstolen har konsekvent hävdat att en unionsmedborgares skäl till att utöva sin rätt till fri rörlighet – vare sig det rör sig om en ekonomiskt aktiv eller ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare – är irrelevanta förutsatt att personen uppfyller villkoren för vistelse enligt unionsrättsliga regler om fri rörlighet ⁽⁴¹⁷⁾. Av detta följer att när unionsmedborgare inte kan återförenas med sina familjemedlemmar i sin ursprungsmedlemsstat på grund av nationella invandringsregler som förhindrar detta utgör det inte missbruk att utöva sin rätt till fri rörlighet genom att flytta till en annan medlemsstat med det enda syftet att vid återvändandet till den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare återöppna sina rättigheter som återvändande medborgare enligt unionsrätten ⁽⁴¹⁸⁾. Detta förutsätter dock att de berörda personerna uppfyller villkoren för att tillämpa reglerna om återvändande.

Vid avslag är det därför viktigt att de nationella myndigheterna i sina beslut skiljer mellan fall där villkoren inte är uppfyllda och fall där missbruk förelåg.

Återvändande medborgare kan per definition bara missbruka reglerna i sin egen medlemsstat.

19 Rättspraxis från målet Ruiz Zambrano

Direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den medlemsstaten.

Unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet och som alltid har uppehållit sig i en medlemsstat där de själva är medborgare omfattas inte av direktiv 2004/38/EG ⁽⁴¹⁹⁾. De betraktas därför som "statiska" unionsmedborgare. Deras familjemedlemmar omfattas inte heller, eftersom rättigheterna inte är deras egna, utan härledda rättigheter som de förvärvat i egenskap av medlemmar av en rörlig unionsmedborgares familj ⁽⁴²⁰⁾.

På denna grund är direktiv 2004/38/EG inte tillämpligt på statiska unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och dessa familjemedlemmar kan följaktligen inte förvärva en härledd uppehållsrätt på grundval av direktiv 2004/38/EG.

I fall där villkoren i direktiv 2004/38/EG inte är uppfyllda har dock domstolen medgivit att sådana tredjelandsmedborgare i mycket speciella situationer kan förvärva en uppehållsrätt som härleds från den statiska unionsmedborgaren. Domstolen har erkänt denna rättighet på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget, där unionsmedborgarskapet fastställs. Domstolen anser att ställningen som unionsmedborgare är den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare ⁽⁴²¹⁾.

Domstolen erkände denna rättighet för första gången i målet Ruiz Zambrano ⁽⁴²²⁾, med avseende på föräldrar som är tredjelandsmedborgare till underåriga barn som är unionsmedborgare.

⁽⁴¹⁵⁾ C-202/13, McCarthy, ECLI:EU:C:2014:2450 punkt 54 och där angiven rättspraxis.

⁽⁴¹⁶⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, punkt 57.

⁽⁴¹⁷⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, punkterna 55 och 56; C-294/06, Payir m.fl., ECLI:EU:C:2008:36, punkt 46; C53/81, Levin, ECLI:EU:C:1982:105, punkt 21; förslag till avgörande av generaladvokat Geelhoed, C-209/03, Bidar, ECLI:EU:C:2004:715, punkt 19; C-46/12, L.N., ECLI:EU:C:2013:97, punkterna 46 och 47; C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 27.

⁽⁴¹⁸⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, punkterna 55 och 56.

⁽⁴¹⁹⁾ Se t.ex. C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, punkt 54.

⁽⁴²⁰⁾ Se C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, punkt 56.

⁽⁴²¹⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 31; C-413/99, Baumbast och R, ECLI:EU:C:2002:493, punkt 82.

⁽⁴²²⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

Domstolen ansåg att en medlemsstat måste bevilja uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för underåriga barn, vilka är unionsmedborgare och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, om ett beslut att neka en sådan rättighet innebär att barnen måste lämna unionen för att följa med sina föräldrar ⁽⁴²³⁾. En sådan situation skulle medföra att unionsmedborgarna berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i deras rättigheter som unionsmedborgare enligt artikel 20 i EUF-fördraget ⁽⁴²⁴⁾.

Direktiv 2004/38/EG är inte analogt tillämpligt på sådana situationer. Detta innebär särskilt att medlemsstater inte kan utfärda uppehållskort enligt artiklarna 10 och 20 i direktiv 2004/38/EG till personer som omfattas av rättspraxis från Ruiz Zambrano. I stället utfärdas uppehållstillstånd enligt förordning (EG) nr 1030/2002. Om uppehållstillstånd utfärdas av en medlemsstat som ingår i Schengenområdet ⁽⁴²⁵⁾ medför uppehållstillstånd utfärdade enligt förordning (EG) nr 1030/2002 undantag från kravet på visering gentemot medlemsstater som ingår i Schengenområdet.

Upphållstillstånd som utfärdas till personer som omfattas av rättspraxis från Ruiz Zambrano måste ge dem rätt att arbeta ⁽⁴²⁶⁾.

19.1 Faktiskt åtnjutande av kärnan i rättigheterna som unionsmedborgare

Domstolen tillerkänner tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget om ett beslut att neka en sådan rättighet skulle medföra att unionsmedborgarna berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i sina rättigheter som unionsmedborgare.

Detta skulle vara tillämpligt i följande situationer:

- Om unionsmedborgaren blir tvungen att lämna inte bara den medlemsstat där han eller hon är medborgare utan hela unionen för att följa med en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare ⁽⁴²⁷⁾.
- Om unionsmedborgarskapets ändamålsenliga verkan skulle undergrävas. I detta sammanhang innebär unionsmedborgarskapets ändamålsenliga verkan att medlemsstaterna är skyldiga att pröva ansökningar om beviljande av härledd uppehållsrätt även om personen som är tredjelandsmedborgare är föremål för ett inreseförbud ⁽⁴²⁸⁾. Enligt ett liknande resonemang kan medlemsstaterna inte avslå sådana ansökningar per automatisk enbart av det skälet att den berörda unionsmedborgaren inte har tillräckliga tillgångar ⁽⁴²⁹⁾.

En unionsmedborgares familjemedlem som är tredjelandsmedborgare kommer dock inte att tillerkännas en härledd uppehållsrätt endast på grund av att unionsmedborgaren kan finna det önskvärt – av ekonomiska skäl eller för fortsatt familjesammanhållning i unionen – att familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare kan bosätta sig med unionsmedborgaren i unionen ⁽⁴³⁰⁾.

Domstolen fann dessutom att artikel 20 i EUF-fördraget inte utgör hinder för att en förälder – som inte är unionsmedborgare – till ett underårigt barn som är unionsmedborgare och medborgare i en medlemsstat och som sedan födseln aldrig har uppehållit sig i unionen, åtnjuter en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 EUF-fördraget, förutsatt att det är styrkt att barnet tillsammans med den föräldern kommer att resa in i och uppehålla sig i den medlemsstat där det är medborgare. Omvänt gäller att för det fall den förälder som inte är unionsmedborgare uppehåller sig ensam i unionen, medan barnet stannar kvar i ett tredjeland, kommer ett beslut att neka denna förälder uppehållsrätt i unionen helt sakna betydelse för barnets utövande av sina rättigheter enligt unionsmedborgarskapet ⁽⁴³¹⁾.

⁽⁴²³⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 44.

⁽⁴²⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 42.

⁽⁴²⁵⁾ Alla medlemsstater utom Bulgarien, Irland, Cypern och Rumänien.

⁽⁴²⁶⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 44.

⁽⁴²⁷⁾ C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, punkterna 65–67, C-356/11 och C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, punkt 56 samt C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, punkt 69.

⁽⁴²⁸⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punkterna 56 och 57.

⁽⁴²⁹⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, punkterna 48–53.

⁽⁴³⁰⁾ Se t.ex. C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, punkt 68 samt C-356/11 och C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, punkt 52.

⁽⁴³¹⁾ C-459, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkterna 33–38.

Dessutom kan medlemsstaterna fortfarande vägra att bevilja härledd uppehållsrätt på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget av hänsyn till allmän ordning och säkerhet ⁽⁴³²⁾ (se avsnitt 19.4 – *The possibility of limiting a derived right of residence based on Article 20 TFEU*).

19.2 Beroendeförhållande

En avgörande faktor för att fastställa om en härledd uppehållsrätt på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget ska beviljas är förekomsten av ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och familjemedlemmen som är unionsmedborgare. Förhållandet måste vara av en sådan art att det skulle tvinga unionsmedborgaren att följa med tredjelandsmedborgaren och därmed lämna unionen ⁽⁴³³⁾.

Ett beroendeförhållande är mest sannolikt mellan **barn som är unionsmedborgare och deras föräldrar som är tredjelandsmedborgare**. En vuxen kan i allmänhet leva sitt liv oberoende av sina familjemedlemmar. Detta innebär att ett beroendeförhållande mellan en tredjelandsmedborgare och en vuxen unionsmedborgare som motiverar en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget endast föreligger i undantagsfall där den berörda unionsmedborgaren inte kan skiljas från sin familjemedlem som är tredjelandsmedborgare ⁽⁴³⁴⁾.

En relevant faktor vad gäller beroendeförhållandet är att unionsmedborgaren är känslomässigt, rättsligt eller ekonomiskt beroende av personen som är tredjelandsmedborgare. I detta sammanhang är biologiska band inte nödvändiga ⁽⁴³⁵⁾. Dessutom räcker det inte att det föreligger ett familjeband till denna tredjelandsmedborgare, oavsett om det är fråga om en biologisk eller juridisk familjeanknytning, för att det ska anses föreligga ett sådant beroendeförhållande ⁽⁴³⁶⁾. Det faktum att den förälder som inte är EU-medborgare har ensam föräldraansvar för det underåriga barnet är en relevant faktor, men det är inte avgörande ⁽⁴³⁷⁾. En rättslig skyldighet för makarna att leva tillsammans utgör inte ett beroendeförhållande ⁽⁴³⁸⁾.

Det finns en rad faktorer som kan bidra till att fastställa förekomsten av ett beroendeförhållande mellan ett barn som är unionsmedborgare och föräldern som är tredjelandsmedborgare. Exempel på sådana faktorer är barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till såväl föräldern som är unionsmedborgare och föräldern som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den förälder som är tredjelandsmedborgare skulle medföra för barnets välbefinnande ⁽⁴³⁹⁾. Det är särskilt viktigt att, med hänsyn till barnets bästa, ta samtliga omständigheter i fallet i beaktande ⁽⁴⁴⁰⁾.

När det gäller behovet av att ta hänsyn till barnets bästa har domstolen gjort vissa förtydliganden om omfattningen av denna skyldighet. Vid handläggning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt artikel 20 i EUF-fördraget ska de behöriga myndigheterna endast beakta det berörda barnets bästa för att bedöma huruvida det föreligger ett beroendeförhållande eller följderna av ett undantag från den härledda uppehållsrätt som föreskrivs i den artikeln på grund av hänsyn till allmän säkerhet eller allmän ordning. Dessa intressen kan inte "anföras som skäl för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd, men däremot [kan de] utgöra ett hinder för att anta ett beslut som tvingar barnet att lämna unionen." De behöriga nationella myndigheterna kan således inte avgöra huruvida barnets förflyttning till den medlemsstat där barnet är medborgare är till barnets bästa. De kan därför inte avslå en ansökan om härledd uppehållsrätt som ingetts av en tredjelandsmedborgare, som ett underårigt barn – som är EU-medborgare och som aldrig har bott i EU – är beroende av, med motiveringen att det inte ligger i barnets verkliga eller sannolika intresse att flytta till den medlemsstat där barnet är medborgare ⁽⁴⁴¹⁾.

⁽⁴³²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 84; C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punkt 92

⁽⁴³³⁾ C-256/11, Dereci m.fl., ECLI:EU:C:2011:734, punkterna 65 och 67, C-356/11 och C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, punkt 56 samt C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, punkt 69.

⁽⁴³⁴⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴³⁵⁾ C-356/11 och C-357/11, O m.fl., ECLI:EU:C:2012:776, punkterna 55 och 56.

⁽⁴³⁶⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴³⁷⁾ C-459, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 60.

⁽⁴³⁸⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, punkt 61.

⁽⁴³⁹⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴⁴⁰⁾ C-451/19 och C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, punkt 67.

⁽⁴⁴¹⁾ C-459, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkterna 39–45.

Ett beroendeförhållande mellan ett barn som är unionsmedborgare och en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare kan föreligga även om den andra föräldern, som är unionsmedborgare, har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, och även om personen som är tredjelandsmedborgare inte bor tillsammans med barnet som är unionsmedborgare ⁽⁴⁴²⁾.

Domstolen har funnit att **det föreligger en motbevisbar presumtion om ett beroendeförhållande** gällande ett barn som är unionsmedborgare och som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet i följande situation: när föräldern som är tredjelandsmedborgare stadigvarande bor tillsammans med den andra föräldern, som är unionsmedborgare, och delar barnets dagliga omvårdnad och det rättsliga, känslomässiga och ekonomiska ansvaret för barnet. Denna presumtion om beroendeförhållande är oberoende av att den andra föräldern har en ovillkorlig rätt att stanna kvar i den medlemsstat som han eller hon är medborgare i ⁽⁴⁴³⁾.

Vid bedömningen av huruvida det föreligger ett beroendeförhållande ska de behöriga myndigheterna beakta den situation som förefaller föreligga vid den tidpunkt då de ska fatta ett beslut (även nationella domstolar som ska pröva ett överklagande av ett beslut av dessa myndigheter måste beakta faktiska omständigheter som uppkommit efter beslutet) ⁽⁴⁴⁴⁾. Den omständigheten att den förälder som inte är EU-medborgare inte tidigare har tagit hand om det berörda barnet under en längre tid kan således inte anses vara avgörande, eftersom denna omständighet inte utesluter att situationen har ändrats och att föräldern, vid tidpunkten för de nationella myndigheternas beslut eller domstolarnas avgörande av ett därmed sammanhängande överklagande, faktiskt sköter denna omvårdnad ⁽⁴⁴⁵⁾.

Domstolen undersökte dessutom en situation med ett underårigt syskon till en underårig unionsmedborgare där det underåriga syskonet inte var unionsmedborgare och den vårdnadshavande föräldern, som inte var unionsmedborgare, var berättigad till uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget. Domstolen drog slutsatsen att **det föreligger ett beroendeförhållande som kan motivera beviljande av en härledd uppehållsrätt till förmån för ett underårigt barn som är tredjelandsmedborgare** till en unionsmedborgares make eller make som är tredjelandsmedborgare om i) unionsmedborgaren och dennes make eller maka under äktenskapet har fått ett barn som är unionsmedborgare och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet och ii) detta barn som är unionsmedborgare skulle tvingas lämna unionen i dess helhet om det underåriga barnet som är tredjelandsmedborgare tvingas att lämna den berörda medlemsstaten.

I en sådan situation kan nämligen den vårdnadshavande föräldern som är tredjelandsmedborgare tvingas följa med det underåriga syskonet som är tredjelandsmedborgare. Detta skulle i sin tur även kunna tvinga det andra barnet, som är unionsmedborgare, att lämna unionen ⁽⁴⁴⁶⁾.

Exempel:

Exempel 1

M. är en tredjelandsmedborgare som bor i medlemsstat A. Hon är en ensamstående mor och ensam vårdnadshavare till sin underåriga dotter D. som är medborgare i medlemsstat A och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet. Det beroendeförhållande som föreligger mellan D. och M. är sådant att om M. nekas uppehållsrätt skulle D. tvingas lämna unionen i sin helhet för att följa med sin mor M. I detta fall har M. rätt att uppehålla sig och arbeta i medlemsstat A. enligt rättspraxis från Ruiz Zambrano.

Exempel 2

W. är en tredjelandsmedborgare som tidigare uppehöll sig i medlemsstat A enligt nationell lagstiftning, men av skäl kopplade till nationell lagstiftning upphörde hennes lagliga vistelse. Hon gifter sig med H., medborgare i medlemsstat A som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet. De skulle vilja stanna kvar i medlemsstat A eftersom H. äger ett hus där och det vore billigare för dem. Endast den omständigheten att det av ekonomiska skäl kan framstå som önskvärt för H. att W. skulle kunna bo tillsammans med honom i unionen räcker inte i sig för att hävda att H. kommer att tvingas lämna unionen som helhet om en sådan rätt inte beviljas. Det finns därför ingen grund för att bevilja W. en härledd uppehållsrätt i medlemsstat A på grundval av rättspraxis från Ruiz Zambrano. Eftersom en vuxen i princip kan leva sitt

⁽⁴⁴²⁾ C-82/16, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2018:308, punkterna 72–73 och C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkterna 56–59.

⁽⁴⁴³⁾ C-451/19 och C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, punkt 69.

⁽⁴⁴⁴⁾ C-459, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 52.

⁽⁴⁴⁵⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 53.

⁽⁴⁴⁶⁾ C-451/19 och C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, punkterna 83–86.

liv oberoende av sina familjemedlemmar är det dessutom endast tänkbart i undantagsfall att fastställa ett beroendeförhållande mellan två vuxna familjemedlemmar som kan ge upphov till en härledd uppehållsrätt enligt rättspraxis från Ruiz Zambrano, där den berörda personen med beaktande av alla relevanta omständigheter inte kan skiljas från den familjemedlem som han eller hon är beroende av. Detta gäller oberoende av andra rättigheter som W. kan ha enligt nationell lagstiftning.

Exempel 3

M. är tredjelandsmedborgare. Hon är gift med F., en medborgare i medlemsstat A som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet. De bor i medlemsstat A. De har en underårig dotter, D., som även hon är medborgare i medlemsstat A och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet.

— D. är varaktigt bosatt tillsammans med båda föräldrarna och därmed delas omvårdnaden av D. och hennes rättsliga, emotionella och ekonomiska ansvar dagligen av de två föräldrarna. I ett sådant fall föreligger det en motbevisbar presumtion om beroendeförhållande mellan modern M., som är tredjelandsmedborgare, och dottern D. som kan motivera att M. beviljas en härledd uppehållsrätt i medlemsstat A enligt rättspraxis från Ruiz Zambrano. Detta påverkas inte av att fadern F., i egenskap av medborgare i medlemsstat A, har en ovillkorlig rätt att stanna kvar i den medlemsstaten.

— Myndigheterna tillerkänner M. en härledd uppehållsrätt eftersom M:s avresa i praktiken även skulle tvinga D. att lämna unionen som helhet på grund av beroendeförhållandet mellan D. och M.

19.3 Vistelser på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget och förvärv av permanent uppehållsrätt

Domstolen undersökte ⁽⁴⁴⁷⁾ möjligheten för en vistelse på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget att leda till förvärv av permanent uppehållsrätt enligt direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ⁽⁴⁴⁸⁾.

Domstolen fann att "det inte kan anses att en tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget är bosatt 'uteslutande av tillfälliga skäl' i den mening som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109".

Domstolen förklarade sedan att för att beviljas ställning som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109/EG måste en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i en medlemsstat enligt artikel 20 i EUF-fördraget uppfylla villkoren i artikel 4 (vistelsens längd) och 5 (tillräckliga tillgångar och sjukförsäkring samt bevis på integration i den medlemsstaten om detta krävs enligt den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning) i det direktivet ⁽⁴⁴⁹⁾.

19.4 Möjligheten att begränsa en härledd uppehållsrätt grundad på artikel 20 i EUF-fördraget

Medlemsstaterna får åberopa undantag av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet för att begränsa inrese- eller uppehållsrätten på grundval av artikel 20 i EUF-fördraget ⁽⁴⁵⁰⁾.

Vid bedömningen av situationen för den vårdnadshavande föräldern som är tredjelandsmedborgare ska dock de behöriga myndigheterna beakta rätten till respekt för privatliv och familjeliv i enlighet med artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som ska läsas mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa i enlighet med artikel 24.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

⁽⁴⁴⁷⁾ C-624/20, E.K, ECLI:EU:C:2022:639.

⁽⁴⁴⁸⁾ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁽⁴⁴⁹⁾ C-624/20, E.K, ECLI:EU:C:2022:639, punkt 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 81; C-304/14, CS, ECLI:EU:C:2016:674, punkt 36, och C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, punkterna 67 och 68.

Denna bedömning måste också göras när de nationella myndigheterna överväger att anta ett beslut om inrese- och vistelseförbud för en vårdnadshavande förälder som inte är EU-medborgare, när beslutets verkningar har en "europeisk" dimension. Detta beslut fråntar nämligen all rätt att uppehålla sig i alla medlemsstater för den vårdnadshavande föräldern som inte är EU-medborgare ⁽⁴⁵¹⁾.

Liksom i samband med direktiv 2004/38/EG (se avsnitt 13 - *Restrictions on the right to move and reside freely on grounds of public policy, public security or public health (Articles 27, 28 and 29 of Directive 2004/38/EC)* ska begreppen "allmän ordning" och "allmän säkerhet", som motivering för ett undantag från uppehållsrätten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, tolkas restriktivt så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av medlemsstaterna utan kontroll av unionsinstitutionerna. "[F]ör 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, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vad gäller begreppet allmän säkerhet framgår det av domstolens praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen" ⁽⁴⁵²⁾.

⁽⁴⁵¹⁾ C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, punkterna 62–64.

⁽⁴⁵²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 83 och där angiven rättspraxis.