



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
YVES BOT  
föredraget den 27 mars 2012<sup>1</sup>

**Mål C-83/11**

**Secretary of State for the Home Department  
mot  
Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam, Mohibullah Rahman**

(begäran om förhandsavgörande från Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London  
(Förenade kungariket))

”Unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en medlemsstats territorium —  
Direktiv 2004/38/EG — Skyldighet att underlätta inresa och uppehåll för ’alla andra  
familjemedlemmar’ — Omfattning — Direkt effekt”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande ger för första gången domstolen tillfälle att ta ställning till räckvidden av bestämmelserna i artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.<sup>2</sup>

2. Begäran har framställts i ett mål mellan Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam och Mohibullah Rahman, vilka är bangladeshiska medborgare, och Secretary of State for the Home Department (inrikesministern), med anledning av ministrernas vägran att i Förenade kungariket utfärda ett uppehållskort till dem i egenskap av familjemedlemmar som är beroende av en medborgare i en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – Unionsrätten

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

3. I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>3</sup> stadgas det att ”[v]ar och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer”.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34.

3 — Nedan kallad stadgan.

2. Direktiv 2004/38

4. Genom direktiv 2004/38 har det skett en kodifiering, genom att en förordning och nio direktiv har sammanfogats till en enda text och rättspraxis har integrerats. Genom att olika regelverk som motsvarar tillhörigheten till olika rättsliga kategorier, vilka är grundade på förmågan att utöva ekonomisk verksamhet, har ersatts med en enda ställning som vilar på unionsmedborgarskapet, har direktivet gett en ny dimension åt den fria rörligheten, vilken blir ett grundläggande kännetecken för ställningen som unionsmedborgare.

5. I direktiv 2004/38 tillerkänns, enligt ett gradvist system, en uppehållsrätt för "familjemedlemmar", vilka i artikel 2.2 i direktivet definieras som make eller maka, den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap som enligt den mottagande medlemsstatens lagstiftning erkänns som likvärdigt 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 partnern, samt underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till partnern.

6. I direktiv 2004/38 beaktas även medlemmar av en utvidgad familj, genom att det på vissa villkor ålägger medlemsstaterna att underlätta deras inresa och uppehåll i medlemsstaterna.

7. Skäl 6 i direktivet har följande lydelse:

"För att bevara familjens enhet i vidare mening och med förbehåll för förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet, bör situationen för de personer som inte omfattas av definitionen av familjemedlem ... och som därför inte har någon automatisk rätt till inresa och uppehåll i den mottagande medlemsstaten behandlas av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess nationella lagstiftning, så att den kan besluta huruvida inresa och uppehåll ändå kan beviljas sådana personer, varvid hänsyn skall tas till deras anknytning till unionsmedborgaren och andra omständigheter, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren."

8. I artikel 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar de berördas personliga rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig, och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, skall den mottagande medlemsstaten underlätta inresa och uppehåll för följande personer:

- a) Alla andra familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som inte omfattas av definitionen i artikel 2.2, om de i det land från vilket de har kommit är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen.
- b) Den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.

Den mottagande medlemsstaten skall företa en noggrann undersökning av de personliga förhållandena och motivera ett eventuellt beslut att neka dessa personer inresa till eller att uppehålla sig i den medlemsstaten."

9. I artikel 8.5 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

"För att utfärda ett bevis om registrering till en unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare får medlemsstaterna begära att följande handlingar visas upp:

...

- e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer och 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.

...”

10. I artikel 10 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Uppehållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas ’uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem’ utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort skall utfärdas omedelbart.

2. För utfärdande av ett uppehållskort skall medlemsstaterna begära att följande handlingar visas upp.

...

- e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, 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 ingår i unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

...”

#### B – Den nationella rätten

11. Direktiv 2004/38 införlivades i Förenade kungariket genom 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), i dess lydelse enligt 2009 års förordning om invandring (Immigration (European Economic Area) Regulations 2009).<sup>4</sup>

12. Under rubriken ”Familjemedlem” föreskrivs följande i artikel 7 i 2006 års förordning:

”1. Om inte annat följer av punkt 2, ska vid tillämpningen av denna förordning följande personer anses som familjemedlemmar till en annan person:

- a) personens make eller civilrättsliga partner,
- b) släktingar i rakt nedstigande led till personen, till hans eller hennes make eller civilrättsliga partner som
  - i) är under 21 år, eller
  - ii) är beroende av personen, hans eller hennes make eller civilrättsliga partner för sin försörjning,
- c) släktingar i rakt uppstigande led till personen eller till hans eller hennes make eller civilrättsliga partner som är beroende av någon av dem för sin försörjning,

<sup>4</sup> — Nedan kallad 2006 års förordning.

- d) varje person som ska anses vara familjemedlem till den andra personen enligt punkt 3.
2. En person ska, enligt punkt 1 b eller c, inte anses som familjemedlem till en studerande som är bosatt i Förenade kungariket efter en period på tre månader räknat från dagen för den studerandes inresa i Förenade kungariket, såvida inte
- i det fall som avses i punkt [1] b, personen är barn till den studerande eller till hans eller hennes make eller civilrättsliga partner och är beroende av någon av dem för sin försörjning, eller
  - den studerande också hör till någon av de personkategorier som uppfyller de erforderliga krav som anges i artikel 6.1.
3. Om inte annat följer av punkt 4, ska en person som är medlem av en utvidgad familj och som fått utfärdat ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, ett bevis om registrering eller ett uppehållskort anses som familjemedlem till den berörda EES-medborgaren så länge personen fortsätter att uppfylla villkoren i artikel 8.2, 8.3, 8.4 eller 8.5 i förhållande till denna EES-medborgare och så länge tillståndet, beviset eller kortet inte har upphört att gälla eller har återkallats.
4. Om den berörda EES-medborgaren är en studerande, ska medlemmen av den utvidgade familjen endast anses som familjemedlem till denna medborgare enligt punkt 3 om EES-tillståndet för familjemedlemmar har utfärdats enligt artikel 12.2, om beviset om registrering har utfärdats enligt artikel 16.5 eller om uppehållskortet har utfärdats enligt artikel 17.4.”
13. I artikel 8 i 2006 års förordning, med rubriken ”Medlem av den utvidgade familjen”, föreskrivs följande:
- ”1. I denna förordning avses med ’medlem av en utvidgad familj’ en person som inte är familjemedlem till en EES-medborgare enligt artikel 7.1 a, b eller c, och som uppfyller villkoren i punkterna 2, 3, 4 eller 5.
2. En person uppfyller villkoret i denna punkt om personen är familjemedlem till en EES-medborgare, till hans eller hennes make eller civilrättsliga partner och
- om personen är bosatt i en EES-stat<sup>[5]</sup> där EES-medborgaren också är bosatt och personen är beroende av EES-medborgaren eller ingår i hans eller hennes hushåll,
  - om personen uppfyllde villkoret i led a och följer med EES-medborgaren till Förenade kungariket eller önskar ansluta sig till EES-medborgaren där, eller
  - om personen uppfyllde villkoret i led a, har anslutit sig till EES-medborgaren i Förenade kungariket och fortsätter att vara beroende av EES-medborgaren eller ingå i hans eller hennes hushåll.
3. En person uppfyller villkoret i denna punkt om personen är familjemedlem till en EES-medborgare, till hans eller hennes make eller civilrättsliga partner och om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att EES-medborgaren, hans eller hennes make eller civilrättsliga partner personligen tar hand om familjemedlemmen.

5 — Genom 2011 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (ändring) (Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2011) har orden ”en EES-stat” ersatts med orden ”ett annat land än Förenade kungariket”. Även om det antas att denna ändring, vilken skedde efter det att begäran om förhandsavgörande hade hänskjutits till domstolen, är omedelbart tillämplig på pågående mål, anser jag att denna ändring inte kan påverka relevansen av den tredje fråga som har ställts av Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Förenade kungariket), eftersom ett krav på föregående vistelse i samma stat som unionsmedborgaren kvarstår.

4. En person uppfyller villkoret i denna punkt om personen är familjemedlem till en EES-medborgare och, för det fall EES-medborgaren befinner sig i och är bosatt i Förenade kungariket, personen uppfyller kraven i reglerna om invandring (förutom reglerna om inresetillstånd) för att beviljas permanent inrese- eller uppehållstillstånd i Förenade kungariket i egenskap av familjemedlem som är beroende av EES-medborgaren.

5. En person uppfyller villkoret i denna punkt om personen är partner till en EES-medborgare (av annat slag än civilrättslig partner) och om personen kan bevisa för beslutsfattaren att han eller hon har ett varaktigt förhållande med EES-medborgaren.

6. I denna förordning avses med ”berörd EES-medborgare”, i förhållande till en medlem av den utvidgade familjen, en EES-medborgare som är släkt, eller vars make eller civilrättsliga partner är släkt, med medlemmen av den utvidgade familjen i den mening som avses i punkterna 2, 3 eller 4, eller en EES-medborgare som är partner till medlemmen av den utvidgade familjen enligt punkt 5.”

14. I artikel 17 i 2006 års förordning, med rubriken ”Utfärdande av uppehållskort”, föreskrivs följande:

”...

4. Secretary of State får utfärda ett uppehållskort till en medlem av en utvidgad familj som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7.3 och som inte är EES-medborgare

- a) om den berörda EES-medborgaren, i förhållande till medlemmen av den utvidgade familjen, är en person som uppfyller de erforderliga villkoren eller är en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt enligt artikel 15, och
- b) om Secretary of State, med hänsyn till samtliga omständigheter, anser det lämpligt att utfärda uppehållskortet.

5. Om Secretary of State mottar en ansökan enligt punkt 4, ska vederbörande göra en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden. Om ansökan avslås ska Secretary of State motivera avslaget, såvida inte skäl som rör rikets säkerhet utgör hinder för detta.

...”

## II – Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

15. Den 31 maj 2006 ingick den bangladeshiske medborgaren Mahbur Rahman äktenskap med en irländsk medborgare som arbetade i Förenade kungariket. Hans bror Muhammad Sazzadur Rahman, hans halvbror Fazly Rabby Islam och hans brorson Mohibullah Rahman ansökte om uppehållskort i Förenade kungariket i egenskap av familjemedlemmar till en medborgare i en EES-medlemsstat.

16. Deras ansökan avsågs av Secretary of State for the Home Department, och de överklagade därför detta beslut till immigrationsdomstolen, vilken biföll deras överklagande genom att slå fast att de var ”beroende” och att deras ärende skulle bli föremål för en skönsmässig bedömning enligt artikel 17.4 i 2006 års förordning. Secretary of State for the Home Department överklagade till Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, och yrkade att ärendet skulle prövas på nytt. Sistnämnda domstol beslutade att vilandeförklara målet och uppgav därvid att om målet aktualiserade en bevisfråga beträffande huruvida det föreligger en beroendeställning, aktualiserade målet även juridiska spørsmål som krävde en god förståelse av innebörden av unionsrättens bestämmelser för att kunna avgöras.

### III – Tolkningsfrågorna

17. För att kontrollera huruvida Förenade kungarikets lagstiftning är förenlig med direktiv 2004/38, ansåg Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, att det var nödvändigt att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Är en medlemsstat enligt artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ... skyldig att anta bestämmelser i syfte att underlätta inresa och/eller uppehåll i en annan medlemsstat för kategorin ’andra familjemedlemmar’ som inte är unionsmedborgare och som kan uppfylla kraven i artikel 10.2 [i direktivet]?”
- 2) Kan en sådan ’annan familjemedlem’ som avses i fråga 1 göra gällande att artikel 3.2 i direktiv[et] ... är direkt tillämplig för det fall han eller hon inte kan uppfylla kraven i den nationella lagstiftningen?”
- 3) Ska kategorin ’andra familjemedlemmar’ enligt artiklarna 3.2 och 10.2 i direktiv 2004/38 ... endast omfatta personer som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren och hans eller hennes make eller maka innan unionsmedborgaren anlände till den mottagande staten?”
- 4) Måste ett sådant beroende som avses i artikel 3.2 i direktiv[et] ... och som en ’annan familjemedlem’ åberopar för att få rätt till inresa i den mottagande staten ha existerat kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande staten?”
- 5) Kan en medlemsstat föreskriva särskilda krav vad gäller arten eller varaktigheten av en sådan ’annan familjemedlems’ beroende i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv[et] ... i syfte att förhindra att ett fiktivt eller icke nödvändigt beroende åberopas för att göra det möjligt för en utländsk medborgare att inresa eller fortsätta att uppehålla sig i denna medlemsstat?”
- 6) Måste det beroende som en sådan ’annan familjemedlem’ åberopar i syfte att få rätt till inresa till en medlemsstat fortgå under en viss, eller obegränsad, tid i den mottagande staten för att ett uppehållskort ska kunna utfärdas eller förnyas enligt artikel 10 i direktiv 2004/38 ..., och hur ska i så fall ett sådant beroende styrkas?”

### IV – Min bedömning

#### *A – Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning*

18. Utan att uttryckligen framställa en invändning om rättegångshinder beträffande begäran om förhandsavgörande, har Europeiska kommissionen framfört invändningar vad beträffar den första frågans relevans. Den har gjort gällande att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har antagit lagbestämmelser för att underlätta inresa och uppehåll för de personer som enligt denna medlemsstat omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktiv 2004/38. I avsaknad av ansökan från svaranden i målet vid den nationella domstolen i syfte att det ska fastställas att de automatiskt har fått uppehållsrätt i Förenade kungariket, skulle den nationella domstolens enda fråga, i detta skede av förfarandet, ha varit huruvida ansökningarna ska bli föremål för en skönsmässig bedömning enligt dessa nationella bestämmelser.

19. Det ska erinras om att enligt fast rättspraxis utgör det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, vilket innebär att domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister.

20. Inom ramen för detta samarbete ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen kan endast underlåta att besvara en tolkningsfråga från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att den ska kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.<sup>6</sup>

21. I det nu aktuella nationella målet har den nationella domstolen försett domstolen med en detaljerad redogörelse för de faktiska omständigheterna och de tillämpliga bestämmelserna i det nationella målet samt redogjort för varför den anser att ett svar på de ställda frågorna är nödvändigt för att den ska kunna meddela ett avgörande.

22. Den nationella domstolen vill särskilt få klarhet i vilken personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktiv 2004/38 och det handlingsutrymme som denna bestämmelse ger medlemsstaterna. Som den tyska regeringen har påpekat, skulle dessa frågor inte uppkomma om nämnda bestämmelse inte var tvingande och inte krävde någon lagstiftningsåtgärd från medlemsstaternas sida. Frågan om räckvidden av artikel 3.2 i direktiv 2004/38 framstår således som en prejudiciell fråga.

23. Den nationella domstolen har även angett att den vill få klarhet i huruvida skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll enligt den nationella lagstiftningen ska säkerställas av en domstol, snarare än att bli föremål för förvaltningens utrymme för skönsmässig bedömning.<sup>7</sup> Den nationella domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2004/38 utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som Förenade kungarikets lagstiftning, vilken ger förvaltningen ett utrymme för skönsmässig bedömning beträffande ansökningar om inresa och uppehåll som inges av medlemmar av en utvidgad familj. Eftersom den nationella domstolen inte tycks utesluta möjligheten att i förevarande fall tillerkänna svarandena i målet vid den nationella domstolen rätt till inresa eller uppehåll på grundval av detta direktiv, kommer den begärda tolkningen av unionsrätten att ha en direkt inverkan på deras situation.

24. Av ovanstående överväganden följer att presumtionen om att tolkningsfrågan avseende unionsrätten är relevant långt ifrån har motbevisats, utan den bekräftas av de faktiska och rättsliga omständigheter som den nationella domstolen har redogjort för, vilka visar att nämnda domstol inte kan avgöra den fråga som den har att ta ställning till utan att veta huruvida svarandena i målet vid den nationella domstolen kan anses som "andra familjemedlemmar som är beroende", i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2004/38, och om de, i denna egenskap, kan göra anspråk på en härledd uppehållsrätt, grundad på unionsrätten. Jag anser således att den första frågan kan tas upp till sakprövning, liksom den andra, den tredje, den fjärde och den femte frågan.

25. Det är däremot befogat att ställa sig frågan huruvida den sjätte frågan kan tas upp till sakprövning.

26. Det framgår av beslutet om hänskjutande<sup>8</sup> att den nationella domstolen, genom denna fråga, i själva verket vill få klarhet i huruvida en vuxen person, som tillåtits uppehålla sig i Förenade kungariket i egenskap av familjemedlem och som följaktligen har rätt att arbeta, måste förbli beroende under giltighetstiden för sitt uppehållskort för att få detta förlängt eller få ett permanent uppehållskort. Jag anser att denna fråga är hypotetisk och inte har någon inverkan på målet vid den nationella domstolen, eftersom det inte på något sätt framgår av uppgifterna i beslutet om hänskjutande att

6 — Se dom av den 7 juli 2011 i mål C-310/10, Agafitei m.fl. (REU 2011, s. I-5989), punkterna 25 och 27 samt där angiven rättspraxis.

7 — Se särskilt punkt 37 i beslutet om hänskjutande.

8 — Se punkt 41 i beslutet om hänskjutande.

svarandena i målet vid den nationella domstolen skulle befinna sig i den situationen att de ansöker om en förlängning eller förnyelse av sina uppehållskort då de inte längre skulle vara beroende av makarna Rahman. Det är inte möjligt att besvara den ställda frågan på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att beakta skälen till att de sökande skulle ha upphört att vara beroende. Svaret skulle nämligen kunna bli olika till exempel beroende på om familjemedlemmen har hittat ett arbete i den mottagande medlemsstaten eller om familjemedlemmen numera tas om hand av en annan person, som är bosatt i ursprungslandet.

27. Eftersom det inte ankommer på domstolen att, utöver det konkreta fall som den nationella domstolen har att avgöra, lösa alla de tolkningssvårigheter som kan ha uppstått till följd av de bestämmelser varigenom artikel 3.2 i direktiv 2004/38 har införlivats i Förenade kungariket, kan den sjätte frågan inte prövas i sak.

## B – Svaren på frågorna

### 1. Inledande synpunkter

28. De frågor som har formulerats i beslutet om hänskjutande avser tre olika frågeställningar.

29. Som framgår av den första och den andra frågan är den nationella domstolens främsta bekymmer att fastställa omfattningen av den skyldighet att underlätta inresa och uppehåll som föreskrivs i artikel 3.2 i direktiv 2004/38. För att ge den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som är användbara vid avgörandet av den tvist som är anhängig vid den, anser jag att det är nödvändigt att omformulera den första frågan, vilken ska anses bestå av två delar. Den första delfrågan syftar till att fastställa huruvida direktiv 2004/38 ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder som är avsedda att underlätta inresa och uppehåll för de personer som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktivet. Om så är fallet aktualiserar den andra delfrågan frågeställningen om arten av de åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta.

30. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, vill vidare, genom den tredje och den fjärde frågan, få klarhet i vilken personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 a i direktiv 2004/38, genom att fråga huruvida denna bestämmelse endast omfattar andra familjemedlemmar som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren, genom att vara beroende av unionsmedborgaren kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten. Eftersom den nationella domstolen är tveksam till huruvida artikel 8.2 a i 2006 års förordning, i vilken det föreskrivs ett krav på att uppehålla sig i samma land som unionsmedborgaren, vilket skulle kunna göras gällande mot den ansökan som svarandena i målet vid den nationella domstolen har ingett, är förenlig med unionsrätten, anser jag att den tredje frågan ska förstås så, att den syftar till att fastställa huruvida artikel 3.2 i direktiv 2004/38 utgör hinder för nationella bestämmelser som begränsar bestämmelsens tillämpningsområde till att endast omfatta andra familjemedlemmar som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren, innan unionsmedborgaren anlände till den mottagande medlemsstaten.

31. Slutligen har den nationella domstolen ställt den femte frågan för att få klarhet i omfattningen av det handlingsutrymme som medlemsstaterna har getts genom direktiv 2004/38, vad beträffar villkoren för att tillerkänna en rätt till inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar, i synnerhet möjligheten för medlemsstaterna att för utfärdandet eller förnyelsen av ett uppehållskort uppställa krav vad gäller arten eller varaktigheten av det beroendeförhållande som ska föreligga mellan sökanden och unionsmedborgaren.



32. Även om domstolen ännu inte har tagit ställning till räckvidden av artikel 3.2 i direktiv 2004/38, visar dock de avgöranden i vilka domstolen har tolkat andra bestämmelser i detta direktiv det sätt att resonera som den avser att tillämpa och gör det följaktligen möjligt att skapa en tolkningsmall som kan gälla för denna bestämmelse och tjäna som vägledning vid besvarandet av de olika frågorna.

33. Fyra tolkningsregler framgår av rättspraxis.

34. Med stöd av skäl 3 i direktiv 2004/38, i vilket det föreskrivs att direktivet bland annat har till syfte att stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare, har domstolen för det första uppställt regeln att unionsmedborgarnas rättigheter enligt direktivet inte kan vara mindre omfattande än de som följde av de sekundärrättsakter som ändrats eller upphävts genom direktivet.<sup>9</sup>

35. Domstolen har för det andra slagit fast att bestämmelserna i nämnda direktiv ska bli föremål för en teleologisk och ändamålsenlig tolkning, med beaktande av syftet med bestämmelserna.<sup>10</sup> I det avseendet ska det framhållas att artikel 3.2 i direktiv 2004/38 tillgodoser två kompletterande behov.

36. Det första syftet med denna bestämmelse är att underlätta unionsmedborgarens fria rörlighet. I skäl 1 i direktiv 2004/38 erinras det om att unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som antas för att genomföra dessa.<sup>11</sup> Ur det perspektivet uppfattas rätten till familjeåterförening som en följd av unionsmedborgarens rätt att fritt röra sig, utifrån tanken att unionsmedborgaren kan avskräckas från att röra sig från en medlemsstat till en annan om han eller hon inte kan åtföljas av sina familjemedlemmar. Familjeåterföreningen åtnjuter således ett indirekt skydd, vilket utövas på ett indirekt sätt, på grund av den skada som unionsmedborgarskapets ändamålsenliga verkan skulle kunna orsakas.

37. Det framgår av skäl 6 i direktiv 2004/38 att det andra syftet med artikel 3.2 i direktivet är att främja familjens enhet. Den fria rörligheten för unionsmedborgarens familjemedlemmar är således inte bara skyddad som en rätt härledd från unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet, eftersom den även åtnjuter skydd genom rätten till bevarande av familjens enhet i vidare mening.

38. Domstolen har för det tredje slagit fast att bestämmelser i vilka en grundläggande princip, såsom principen om fri rörlighet för personer, fastställs ska ges en vid tolkning och inte får fräntas sin ändamålsenliga verkan.<sup>12</sup> Domstolen har omvänt antagit en regel om att begränsningarna av den fria rörligheten ska tolkas restriktivt.<sup>13</sup>

39. För det fjärde följer det, enligt fast rättspraxis, såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en bestämmelse i unionsrätten som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess innebörd och tillämpningsområde normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen.<sup>14</sup> Härav följer att om ordalydelsen i en bestämmelse i direktiv 2004/38 inte ger någon ledning om hur det begrepp som används i denna bestämmelse ska förstås och det däri inte heller hänvisas till nationell

9 — Se dom av den 23 november 2010 i mål C-145/09, Tsakouridis (REU 2010, s. I-11979), punkt 23 och där angiven rättspraxis.

10 — Se dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl. (REG 2008, s. I-6241), punkt 68.

11 — Se dom av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal (REU 2010, s. I-9217), punkt 29, och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy (REU 2011, s. I-3375), punkt 27.

12 — Se domen i det ovannämnda målet Lassal, punkt 31.

13 — Se dom av den 3 juni 1986 i mål 139/85, Kempf (REG 1986, s. 1741; svensk specialutgåva, volym 8, s. 629), punkt 13.

14 — Se dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja (REU 2011, s. I-14035), punkt 32 samt där angiven rättspraxis.

rätt såvitt gäller innebörden av detta begrepp, ska detta vid tillämpningen av direktivet anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater, bland annat med beaktande av det sammanhang i vilket begreppet används och de mål som eftersträvas med det regelverk det ingår i.<sup>15</sup>

40. Det är mot bakgrund av dessa olika tolkningsregler, vilka kommer att tjäna som ledning, som jag ska pröva de olika frågor som har ställts av den nationella domstolen.

## 2. Prövningen av de olika frågorna

### a) Den första frågan

41. Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder som är avsedda att underlätta inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar, vilka är tredjelandsmedborgare och kan uppfylla kraven i artikel 10.2 i direktivet, och, om så är fallet, av vilken art de åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta är.

42. Trots att artikel 3.2 i direktivet återger en bestämmelse som redan fanns, om än i en något annorlunda avfattning, i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen<sup>16</sup> och i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster,<sup>17</sup> har domstolen ännu inte haft tillfälle att ge någon vägledning om dess exakta räckvidd. Vid en jämförande analys av de sätt på vilka artikel 3.2 i direktiv 2004/38 har införlivats med medlemsstaternas rättsordningar framgår för övrigt betydande skillnader,<sup>18</sup> vilket gör ett klarläggande än mer nödvändigt.

43. Jag anser att det är nödvändigt att göra två inledande påpekanden avseende den personkrets på vilken bestämmelsen är tillämplig (*ratione personae*).

44. Det ska först påpekas att om frågan uppkommer i ett mål som avser tredjelandsmedborgare, kan frågan även uppkomma beträffande unionsmedborgare som, trots att de i denna egenskap har en personlig och självständig uppehållsrätt, ansöker om att få en härledd uppehållsrätt i egenskap av familjemedlemmar.<sup>19</sup> Frågan kan även uppkomma beträffande sådana personer som det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om och beträffande den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande, eftersom inresa och uppehåll för dessa två kategorier av personer också ska underlättas.

15 — Ibidem, punkterna 33 och 34 samt där angiven rättspraxis.

16 — EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33. I artikel 10.2 i förordning nr 1612/68 föreskrevs att "[m]edlemsstaterna skall underlätta mottagandet av alla andra familjemedlemmar som inte anges i punkt 1, om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer ifrån".

17 — EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135. I artikel 1.2 i direktiv 73/148 föreskrevs att "[m]edlemsstaterna skall underlätta mottagandet av alla andra familjemedlemmar till en i punkt 1 a eller b nämnd medborgare eller den medborgarens make, när medlemmarna är beroende av medborgaren eller maken eller när de i ursprungslandet ingick i hushållet".

18 — Se rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2004/38 (KOM(2008) 840 slutlig). I denna rapport, vilken upprättades den 10 december 2008, påpekas det att tretton medlemsstater inte har införlivat artikel 3.2 i direktivet på ett korrekt sätt, medan tio medlemsstater hade utvidgat den automatiska rätten att bo med unionsmedborgare till att omfatta även denna kategori familjemedlemmar (punkt 3.1).

19 — Det skulle exempelvis kunna vara fallet med en unionsmedborgare som inte arbetar och som inte har tillräckliga tillgångar för att enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38 ha uppehållsrätt för längre tid än tre månader.

45. Vidare ska det beaktas att även om det genom direktiv 2004/38 otvivelaktigt har skett en utvidgning av den personkrets som omfattas av den rätt till familjeåterförening som unionsmedborgarens familjemedlemmar har tillerkänts, genom att den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap har inkluderats i denna kategori, vilken definieras i artikel 2.2 i direktivet, förblir dock direktivet relativt restriktivt, eftersom det – till skillnad från den tidigare lagstiftningen – dels endast omfattar släktingar i "rakt" uppstigande och nedstigande led, dels uppställer krav på ålder och beroende för att tillerkänna en person ställning som familjemedlem.

46. Domen som ska avkunnas, vilken kommer att gälla samtliga kategorier av personer som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktiv 2004/38, kommer således att ha en alldeles särskild betydelse, även om den inte kommer att undanröja alla svårigheter som denna bestämmelse medför, med hänsyn till dess förhållandevis obestämda räckvidd. Först och främst kommer domen att ha en praktisk betydelse, eftersom de fall då unionsmedborgare vill att familjemedlemmar, som inte omfattas av definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2004/38, ska kunna följa med eller ansluta sig till dem kan vara ofta förekommande. Vidare kommer domen att ha en teoretisk betydelse, eftersom detta avgörande kommer att utgöra en fortsättning på domstolens praxis, vilken fortfarande håller på att utvecklas och vilken bidrar till inrättandet av ställningen som unionsmedborgare.

47. Två diametralt motsatta tolkningar ställs mot varandra.

48. Enligt den mest generösa tolkningen kan artikel 3.2 i direktiv 2004/38 förstås så, att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder som i princip fastställer att det föreligger en subjektiv rätt till inresa och uppehåll till förmån för bland annat andra familjemedlemmar till unionsmedborgaren som är beroende av eller bor hos unionsmedborgaren.

49. Enligt den minst generösa tolkningen kan denna bestämmelse uppfattas som enbart en anmodan som inte är juridiskt bindande. Ur det perspektivet uppmanas medlemsstaterna endast att vidta åtgärder för att underlätta inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar, och medlemsstaterna riskerar följaktligen inte några sanktioner om de inte vidtar några åtgärder. Bestämmelsen är jämförbar med en önskan om hur medlemsstaterna ska uppträda, enbart en rekommendation som inte är bindande<sup>20</sup>, och utgör ett nytt uttryck för så kallad *soft law* som helt saknar tvingande karaktär.

50. Ingen av dessa två "extrema" uppfattningar ska enligt min mening godtas.

51. Det finns flera argument som kan anföras mot den mest generösa tolkningen.

52. Först ska själva ordalydelsen i direktiv 2004/38 beaktas. Direktivet ger en automatisk rätt till inresa och uppehåll för de "familjemedlemmar" som anges i artikel 2.2 i direktivet, medan det i artikel 3.2 i direktivet endast föreskrivs att varje medlemsstat ska "underlätta" inresa och uppehåll för medlemmar av en utvidgad familj. Det framgår klart av dessa bestämmelser att unionslagstiftaren avsåg att göra åtskillnad, inom unionsmedborgarens familj, mellan de närmaste familjemedlemmarna, vilka har en verklig och automatisk rätt att resa in och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten tillsammans med unionsmedborgaren, och de mer avlägsna familjemedlemmarna, vilka inte har någon subjektiv rätt till inresa och uppehåll som följer av direktiv 2004/38. I direktivet föreskrivs för övrigt att varje medlemsstat ska underlätta inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar "i överensstämmelse med nationell lagstiftning". Av detta kan man dra slutsatsen att inrättandet av rätten till inresa och uppehåll inte följer direkt av direktiv 2004/38, utan med nödvändighet följer av medlemsstatens nationella rätt.

20 — Artikel 288 sista stycket FEUF.

53. Denna åtskillnad bekräftas av skäl 6 i direktiv 2004/38, vilket utgör en avgörande omständighet vid tolkningen av artikel 3.2 i direktivet, eftersom skälet infördes just i en strävan att klargöra bestämmelsens räckvidd. Då varken det förslag som kommissionen lade fram den 23 maj 2001<sup>21</sup> eller det ändrade förslag som kommissionen lade fram den 15 april 2003<sup>22</sup> innehöll något förklarande skäl, framgår det av gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av Europeiska unionens råd den 5 december 2003<sup>23</sup> att rådet lade till skäl 6 ”för att klargöra vad begreppet underlätta innebär i artikel 3”. I det nya skälet ställs de personer som omfattas av definitionen av familjemedlem enligt artikel 2.2 i direktiv 2004/38, vilka har en rätt till inresa och uppehåll som betecknas som ”automatisk”, mot andra familjemedlemmar, vilka inte har någon sådan rätt.

54. Den minst generösa tolkningen kan inte heller anses övertygande.

55. Av användningen av presens indikativ[\*] i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ska slutsatsen dras att denna bestämmelse, i tvingande ordalag, formellt ålägger medlemsstaterna en skyldighet: medlemsstaterna är skyldiga att underlätta inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar. [\*I den svenska språkversionen av artikel 3.2 i direktiv 2004/38 används dock futurum, nämligen ”skall ... underlätta”. Övers. anm.]

56. Direktivets upphovsmän uppfattade således inte bestämmelsen som ett önskemål, utan tvärtom som en tvingande bestämmelse i förhållande till medlemsstaterna, oavsett omfattningen av det handlingsutrymme som de hade getts.

57. En jämförelse mellan ordalydelsen i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 och ordalydelsen i artikel 4.2 och 4.3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening<sup>24</sup> är talande. Av direktiv 2004/38 följer att medlemsstaterna ska ”underlätta” inresa och uppehåll för de av unionsmedborgarens familjemedlemmar som inte omfattas av definitionen kärnfamilj, medan det i direktiv 2003/86 föreskrivs att medlemsstaterna ”får tillåta” inresa och vistelse för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn som inte kan försörja sig och en ogift partner, vilken är tredjelandsmedborgare, till referenspersonen.

58. Jag anser följaktligen att artikel 3.2 i direktiv 2004/38 inte ger medlemsstaterna enbart en möjlighet, utan skapar en verklig skyldighet för dem att vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta inresa och uppehåll för de personer som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Det återstår att fastställa själva innehållet och den exakta omfattningen av denna skyldighet.

59. Den danska och den polska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen är av den uppfattningen att artikel 3.2 i direktiv 2004/38 endast medför skyldigheter vad gäller förfarandet, medan AIRE Centre, i sitt skriftliga yttrande, har hävdats att det därav följer en ”presumption om rätt till inresa”. AIRE Centre anser att när de personer som hör till kategorin andra familjemedlemmar kan lägga fram det bevis som krävs enligt artikel 10.2 e i direktivet, men inte uppfyller de villkor som krävs enligt den mottagande medlemsstatens nationella rätt, ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna är tillräckliga för att den presumption som uppställs i artikel 3.2 i direktivet ska få full verkan.

21 — Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001) 257 slutlig).

22 — Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2003) 199 slutlig).

23 — EUT C 54 E, 2004, s. 12.

24 — EUT L 251, s. 12.

60. Enligt min mening kan det knappast bestridas att det föreligger skyldigheter vad gäller förfarandet. Jag anser att direktiv 2004/38 ålägger medlemsstaterna att åtminstone föreskriva en möjlighet för de personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse att erhålla ett beslut vari det tas ställning till deras ansökan om inresa och uppehåll, vilket ska grunda sig på en noggrann undersökning av deras personliga förhållanden och som, om ansökan avslås, ska vara motiverat och kunna bli föremål för domstolsprövning.

61. Denna tolkning av räckvidden av artikel 3.2 i direktiv 2004/38 överensstämmer med unionslagstiftarens avsikt, såsom den framgår av skäl 6 i direktivet, vari det föreskrivs att den mottagande medlemsstaten ska undersöka sökandens situation, med beaktande av olika omständigheter såsom sökandens familjeanknytning till unionsmedborgaren eller sökandens ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren.

62. Denna tolkning tycks framför allt finna stöd i artikel 3.2 sista stycket i direktiv 2004/38, där det uttryckligen föreskrivs att den mottagande medlemsstaten ”skall företa en noggrann undersökning av de personliga förhållandena och motivera ett eventuellt beslut att neka [de] personer [som anges i första stycket] inresa till eller att uppehålla sig i den medlemsstaten”.

63. Jag delar däremot inte AIRE Centres uppfattning att andra familjemedlemmar omfattas av en presumtion om rätt till inresa. Det krav på ett beroendeförhållande till unionsmedborgaren, som uppställs i artikel 3.2 a i direktiv 2004/38, förefaller enligt min mening inte utgöra en presumtion, utan en förutsättning för att denna bestämmelse ska vara tillämplig. Vidare anser jag att erkännandet av en presumtion om rätt till inresa som skulle följa direkt av direktivet strider mot den hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar vid fastställandet av villkoren för erhållande av rätt till inresa och uppehåll som följer av den del av meningen som lyder ”i överensstämmelse med nationell lagstiftning”.

64. Skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll är formulerad i allmänna ordalag som ger varje medlemsstat ett stort handlingsutrymme, vars omfattning ytterligare förstärks av den uttryckliga hänvisningen till nationell lagstiftning. Under dessa förhållanden kan man inte därav utläsa någon presumtion om rätt till inresa. Enligt min mening kräver direktiv 2004/38 endast en viss grad av harmonisering genom en bestämmelse som enbart innehåller minimikrav och som följaktligen låter skillnader mellan medlemsstaterna kvarstå vad beträffar villkoren för inresa och uppehåll för de personer som avses i artikel 3.2 i direktivet.

65. Det betyder inte att medlemsstaterna har total frihet att, efter eget godtycke, underlätta inresa och uppehåll för de personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

66. Om en bestämmelse i unionsrätten som innehåller en uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning i princip inte kan ges en självständig och enhetlig tolkning<sup>25</sup> ska, enligt domstolens praxis, de exakta begreppen i hänvisningen till nationell lagstiftning noggrant undersökas för att noggrant avgränsa det handlingsutrymme som medlemsstaterna har getts.<sup>26</sup>

67. Precisionen i den formulering som unionslagstiftaren använde i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 för att, om än genom uteslutning, definiera den personkrets på vilken skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll är tillämplig (*ratione personae*) förutsätter enligt min mening en självständig och enhetlig tolkning, vilken utesluter allt utrymme för skönsmässig bedömning, av de begrepp som används i denna bestämmelse för att definiera vilka som omfattas av den. Härav följer att en medlemsstat inte kan inskränka tillämpningsområdet, vare sig direkt, genom att exempelvis besluta att åtgärderna för att underlätta inresa och uppehåll inte ska omfatta familjemedlemmar i rakt uppstigande eller nedstigande led över en viss släktskapsgrad, släktingar på sidolinjen eller den partner med vilken

25 — Detta påstående följer *e contrario* av den tolkningsregel som det erinrats om i punkt 39 i förevarande förslag till avgörande.

26 — Se, bland annat, dom av den 26 juni 2001 i mål C-173/99, BECTU (REG 2001, s. I-4881), punkt 53.

unionsmedborgaren har ett varaktigt förhållande, eller indirekt, genom att uppställa krav som har till syfte eller resultat att utesluta vissa kategorier av personer som omfattas av bestämmelsen. Det förefaller exempelvis inte vara möjligt att i fråga om de rättigheter som tillerkänns den partner med vilken medborgaren har ett varaktigt förhållande uppställa ett krav på registrerat partnerskap eller ett krav på att partnerskapet ska vara likvärdigt med äktenskap, såsom det krav som finns i artikel 2.2 b i direktiv 2004/38.

68. Jag anser dessutom att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning har en dubbel begränsning.

69. För det första, med tillämpning av det kriterium som framgår av dom av den 2 oktober 2003 i målet Garcia Avello,<sup>27</sup> av den 14 oktober 2008 i målet Grunkin och Paul<sup>28</sup> och av den 22 december 2010 i målet Sayn-Wittgenstein,<sup>29</sup> vilket återges i domen i det ovannämnda målet McCarthy,<sup>30</sup> får den aktuella nationella bestämmelsen inte medföra att unionsmedborgaren på ett otillbörligt sätt hindras från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Jag anser att ett sådant hinder klart skulle föreligga om det fastställdes att unionsmedborgaren var tvungen att lämna den mottagande medlemsstaten eller, i ännu högre grad, till och med lämna hela unionen. I det sistnämnda fallet skulle det därav följa, i enlighet med de klagöranden som domstolen lämnade i sin dom av den 15 november 2011 i målet Dereci m.fl.,<sup>31</sup> att unionsmedborgaren berövades möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare, vilken skulle förutsätta att familjemedlemmarna tillerkändes en uppehållsrätt, eftersom detta begrepp används av domstolen inte bara som ett kriterium för anknytning till unionsrätten, för att inom unionsrättens skyddsfär fånga de situationer som, i avsaknad av ett gränsöverskridande inslag, normalt inte omfattas därav, utan även som materiell bestämmelse, eftersom det faktum att unionsmedborgaren faktiskt åtnjuter uppehållsrätt leder till att unionsmedborgarens familjemedlemmar får uppehållsrätt.

70. För det andra begränsas medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning av skyldigheten att respektera den rätt till privatliv och familjeliv som stadgas i artikel 7 i stadgan, vilken – till följd av artikel 6.1 första stycket FEU – har fått samma rättsliga värde som fördragen.

71. Domstolen har slagit fast att den grundläggande rätten till familjeliv är en av unionsrättens allmänna principer. I domen i det ovannämnda målet Metock m.fl. preciserade domstolen att ”unionsmedborgarna allvarligt [skulle] hindras i utövandet av de friheter som garanteras dem genom fördraget om de inte fick rätt till ett normalt familjeliv i den mottagande medlemsstaten”.<sup>32</sup> I domen i det ovannämnda målet Dereci m.fl. erinrade domstolen om att artikel 7 i stadgan innehåller rättigheter motsvarande dem som garanteras i artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950,<sup>33</sup> och att rättigheterna i den förstnämnda av dessa två artiklar skulle ges samma mening och samma räckvidd som rättigheterna i den sistnämnda artikeln, såsom den har tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domstolen slog fast att den hänskjutande domstolen i det målet skulle pröva huruvida beslutet att neka klagandena – vilka var tredjelandsmedborgare och familjemedlemmar till en unionsmedborgare – uppehållsrätt stred mot rätten till respekt för privatlivet och familjelivet.<sup>34</sup>

27 — Dom av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613).

28 — Dom av den 14 oktober 2008 i mål C-353/06, Grunkin och Paul (REG 2008, s. I-7639).

29 — Dom av den 22 december 2010 i mål C-208/09, Sayn-Wittgenstein (REU 2010, s. I-13693).

30 — Punkterna 49–53 i domen.

31 — Dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl. (REU 2011, s. I-11315), punkt 66.

32 — Punkt 62.

33 — Nedan kallad Europakonventionen.

34 — Domen i det ovannämnda målet Dereci m.fl., punkterna 70–72.

72. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har upprepade gånger slagit fast att artikel 8 i Europakonventionen inte garanterar utlänningar ”en rätt att välja den mest lämpliga platsen för att skapa ett familjeliv”<sup>35</sup> och inte medför för en stat ”en allmän skyldighet att respektera gifta pars val av [land för] den gemensamma bostaden och tillåta en familjeåterförening inom sitt territorium”.<sup>36</sup> Nämnda domstol har dock funnit att denna artikel kan skapa positiva skyldigheter som innefattas i faktisk respekt för familjelivet,<sup>37</sup> som för en stat består i en skyldighet att låta en person resa in på statens territorium.

73. På grundval av denna tolkning har domstolen slagit fast att även om en rätt för utlänningar att resa in till eller uppehålla sig på ett visst lands territorium inte följer av Europakonventionen, kan det innebära intrång i den i artikel 8.1 i konventionen angivna rätten till respekt för familjelivet att utestänga en person från ett land där hans nära anhöriga bor. Ett sådant intrång står i strid med Europakonventionen om det inte uppfyller kraven i artikel 8.2, det vill säga om det inte görs ”med stöd av lag”, inte görs i enlighet med något av de legitima mål som anges i artikel 8.2 och om det inte är ”[nödvändigt] i ett demokratiskt samhälle”, det vill säga motiverat av ”tvingande sociala hänsyn” samt bland annat står i proportion till det legitima mål som eftersträvas.<sup>38</sup>

74. Kombinationen av den uppehållsrätt som är hänförlig till unionsmedborgarskapet och skyddet för privatlivet och familjelivet, såsom detta har genomförts i unionsrätten, kan således ligga till grund för en uppehållsrätt till förmån för unionsmedborgarens familjemedlemmar.

75. Jag anser inte att denna rätt ska förbehållas de närmaste familjemedlemmarna. Även om artikel 8 i Europakonventionen endast garanterar utövandet av rätten till respekt för ett ”befintligt” familjeliv och även om det, inom det specifika området för inresa, uppehåll och utvisning av utlänningar, har slagits fast att familjen ska begränsas till ”kärnfamiljen”,<sup>39</sup> har dock Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i allmänhet gjort en vidsträckt tolkning av familjeliv.<sup>40</sup> Denna tolkning kännetecknas av att det föreligger rättsliga eller faktiska omständigheter som tyder på att det föreligger en nära personlig relation, vilket gör det möjligt att på vissa villkor inkludera förhållandena mellan mor- och farföräldrar och barnbarn<sup>41</sup> eller relationerna mellan syskon.<sup>42</sup> Till och med de facto-förhållanden, helt utan någon familjeanknytning, har betecknats som ”familjeliv”.<sup>43</sup>

76. Enligt min mening är det enligt icke-diskrimineringsprincipen förbjudet att använda en familjedefinition som kan anpassas beroende på om den berörda unionsmedborgarens familjemedlemmar själva är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Vid avgränsningen av området för den grundläggande rätten till privatliv och familjeliv, kan begreppet familj inte heller variera beroende på de mer eller mindre restriktiva definitioner av begreppet som ges i de sekundärrättsliga bestämmelserna.

77. Jag drar härav slutsatsen att den grundläggande rätten till privatliv och familjeliv i princip kan åberopas av samtliga kategorier av personer som anges i artikel 3.2 i direktiv 2004/38.

35 — Se Europadomstolens dom av den 28 november 1996 i målet *Ahmut mot Nederländerna*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, s. 2030, § 71.

36 — Se Europadomstolens dom av den 19 februari 1996 i målet *Gül mot Schweiz*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, s. 174, § 38, samt domen i det ovannämnda målet *Ahmut mot Nederländerna*, § 67.

37 — Se Europadomstolens dom av den 21 december 2001 i målet *Sen mot Nederländerna*, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I, § 31.

38 — Dom av den 23 september 2003 i mål C-109/01, *Akrich* (REG 2003, s. I-9607), punkt 59 och där angiven rättspraxis.

39 — Se Europadomstolens dom av den 9 oktober 2003 i målet *Slivenko mot Lettland*, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, § 94.

40 — Oaktat att det händer att Europadomstolen, utifrån privatlivsaspekten, skyddar relationer som inte skulle ha kunnat skyddas enligt rätten till familjeliv (se domen i det ovannämnda målet *Slivenko mot Lettland*, § 95).

41 — Se Europadomstolens dom av den 13 juni 1979 i målet *Marckx mot Belgien*, serie A nr 31, § 45.

42 — Se Europadomstolens dom av den 18 februari 1991 i målet *Moustaquim mot Belgien*, serie A nr 193. För att slå fast att utvisningen från Belgien av en marockansk medborgare utgjorde ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen, beaktade Europadomstolen huruvida det fanns syskon i Belgien.

43 — Se Europadomstolens dom av den 22 april 1997 i målet *X, Y och Z mot Förenade kungariket*, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, § 36.

78. Vad beträffar situationen för svarandena i målet vid den nationella domstolen, har det inte visats, enbart mot bakgrund av de faktiska omständigheter som angetts i beslutet om hänskjutande, att beslutet av Förenade kungarikets myndigheter att inte utfärda ett uppehållskort till Mahbur Rahmans bror, halvbror och brorson leder till ett intrång i hans maka Rosin Rahmans privatliv och familjeliv. Enligt min mening kan dock denna fråga endast avgöras från fall till fall, med hänsyn tagen till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, och frågan ska följaktligen avgöras av den nationella domstolen, på vilken det ankommer att pröva huruvida det har skett ett oproportionerligt intrång i Rosin Rahmans privatliv och familjeliv.

79. Av det ovan anförda drar jag följande slutsatser:

- Artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta inresa och uppehåll inom medlemsstaternas territorier för alla personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, vilket förutsätter att de berörda personerna har möjlighet att beviljas rätt till inresa och uppehåll efter en noggrann prövning av deras ansökan, med beaktande av deras personliga förhållanden, och att ett eventuellt beslut att avslå ansökan är tillräckligt motiverat och kan bli föremål för domstolsprövning. Bestämmelsen kräver inte att medlemsstaterna tillerkänner andra familjemedlemmar, som är tredjelandsmedborgare och som uppfyller kraven i artikel 10.2 e i direktivet, en automatisk rätt till inresa och uppehåll.
- Unionens primärrätt, i synnerhet bestämmelserna om unionsmedborgarskap och skyddet för privatliv och familjeliv, och artikel 3.2 i direktiv 2004/38 utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för sistnämnda bestämmelse rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten, då tredjelandsmedborgaren avser att vara bosatt med en familjemedlem som är unionsmedborgare, eftersom ett sådant beslut att neka uppehållsrätt medför att den berörda unionsmedborgaren på ett otillbörligt sätt hindras från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier eller utgör ett oproportionerligt intrång i unionsmedborgarens rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

b) Den andra frågan

80. Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2004/38 kan åberopas av en annan familjemedlem som inte skulle kunna uppfylla kraven i den nationella lagstiftningen.

81. Utan att det är nödvändigt att i detalj gå in på de väl etablerade principer som reglerar direktivens direkta effekt, ska det erinras om att det framgår av domstolens praxis att ”de enskilda [kan], i brist på inom fristerna vidtagna genomförandeåtgärder, gentemot alla nationella föreskrifter som är oförenliga med ett direktiv åberopa sådana bestämmelser i direktivet som vad innehållet beträffar framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa. De enskilda kan också åberopa dessa bestämmelser i den mån som bestämmelserna fastställer rättigheter som de enskilda kan göra gällande gentemot staten ...”.<sup>44</sup> Domstolen frångår ibland det dubbla kravet på precision och ovillkorlighet för att endast intressera sig för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, och den anmodar i sådana fall den nationella domstolen att pröva huruvida den nationella lagstiftaren har hållit sig inom gränserna för befogenheten att företa en skönsmässig bedömning såsom den har angetts genom direktivet.<sup>45</sup>

44 — Dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435), punkt 11. För en tillämpning av denna regel på en bestämmelse i direktiv 2004/38, se dom av den 17 november 2011 i mål C-434/10, Aladzhev (REU 2011, s. I-11659), punkt 32.

45 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkt 66 och där angiven rättspraxis.



82. Som angetts ovan, anser jag att artikel 3.2 i direktiv 2004/38 innehåller en särskild skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva en möjlighet för de personer som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde att beviljas rätt till inresa och uppehåll efter en noggrann prövning av deras ansökan. Denna minimiskyldighet vad gäller förfarandet uppvisar både den precision och den ovillkorlighet som krävs för att en bestämmelse i ett direktiv ska kunna ha direkt effekt.

83. Trots det relativt stora handlingsutrymme som medlemsstaterna har getts, bland annat för att fastställa villkoren för beviljande av rätt till inresa och uppehåll, har jag framhållit att de nationella lagstiftningarna inte får begränsa tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktiv 2004/38, genom att direkt eller indirekt begränsa de kategorier av personer som omfattas därav. Jag anser följaktligen att enskilda som har undantagits från de nationella bestämmelser varigenom skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll har införlivats, på grund av att det uppställs särskilda krav som inte föreskrivs i direktivet, vid nationell domstol skulle kunna göra gällande att dessa bestämmelser är oförenliga med bestämmelserna i artikel 3.2 i direktivet.

84. Vad mer specifikt avser situationen för svarandena i målet vid den nationella domstolen, ska det påpekas att om det fastställs att de faktiskt hör till kategorin andra familjemedlemmar som är beroende, i den mening som avses i direktiv 2004/38, skulle de kunna angripa beslutet att vägra pröva deras ansökan, vilket motiverades av att de inte var bosatta i samma stat som makarna Rahman innan de anlände till Förenade kungariket.<sup>46</sup>

85. Av de skäl som angetts ovan, föreslår jag att domstolen ska besvara den andra frågan så, att artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ger andra familjemedlemmar som uppfyller villkoren i denna bestämmelse rätt att åberopa bestämmelsen vid nationell domstol, bland annat för att hindra tillämpningen av särskilda krav som begränsar bestämmelsens tillämpningsområde.

c) Den tredje och den fjärde frågan

86. Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida kategorin ”andra familjemedlemmar” enligt artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 endast omfattar personer som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren och hans eller hennes make eller maka innan unionsmedborgaren anlände till den mottagande staten.

87. Den nationella domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida den beroendeställning i förhållande till unionsmedborgaren eller till hans eller hennes make eller maka som krävs enligt artikel 3.2 a i direktivet måste ha existerat kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten.

88. Inledningsvis ska det påpekas att jag, i enlighet med den princip som angetts i punkt 39 i förevarande förslag till avgörande och den tolkning av hänvisningen till medlemsstaternas lagstiftning som jag har föreslagit, anser att de begrepp som används i artikel 3.2 i direktivet för att definiera de personer som omfattas av denna bestämmelse ska ges en självständig och enhetlig tolkning.

89. Eftersom nämnda bestämmelse är tillämplig på alla andra familjemedlemmar, om de ”är beroende av *eller*<sup>[47]</sup> bor hos ... unionsmedborgare[n]”, anser jag – i likhet med kommissionen – att det ska göras åtskillnad mellan situationen för de personer som är ”beroende”, och situationen för de personer som ”bor hos” unionsmedborgaren.

46 — Se mitt resonemang avseende svaret på den tredje frågan.

47 — Min kursivering.

90. Även om jag anser det självklart att den familjemedlem som uppger sig ingå i unionsmedborgarens hushåll måste visa att han eller hon bor tillsammans med unionsmedborgaren och följaktligen med nödvändighet i samma stat, anser jag däremot att en familjemedlem som "är beroende" inte kan undantas från tillämpningsområdet för artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 på grund av att personen inte har varit bosatt i samma stat som den unionsmedborgare som han eller hon önskar följa med eller ansluta sig till. Denna uppfattning grundar sig på skäl som avser såväl ordalydelsen i direktivets bestämmelser och syftet med direktivet som domstolens praxis.

91. Det ska nämligen påpekas att de familjemedlemmar för vilka medlemsstaterna ska underlätta inresa och uppehåll definieras, enligt artikel 3.2 a i direktivet, som personer som "i det land från vilket de har kommit" är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt. Det finns ingenting i denna bestämmelses ordalydelse som tyder på att det allmänna uttrycket "det land från vilket de har kommit", vilket omfattar både medlemsstaterna och tredjeland, skulle avse endast den stat i unionen från vilken unionsmedborgaren som har utövat sin fria rörlighet kommer. Vissa språkversioner visar för övrigt att begreppet "det land från vilket de har kommit" med nödvändighet syftar på familjemedlemmarna och inte på unionsmedborgaren.<sup>48</sup>

92. I artikel 10.2 e i direktiv 2004/38, vilken innehåller en uttömmande uppräkningslista av de handlingar som den mottagande medlemsstaten kan begära att tredjelandetsmedborgare som hör till den kategori som avses i artikel 3.2 a i direktivet ska visa upp för att medlemsstaten ska utfärda ett uppehållskort, föreskrivs på samma sätt att dessa handlingar kan utfärdas av den behöriga myndigheten "i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer", utan att det föreskrivs någon möjlighet för den mottagande medlemsstaten att kräva handlingar som bekräftar en eventuell vistelse i samma stat som unionsmedborgaren.

93. Denna tolkning bekräftas av syftet med direktiv 2004/38, vilket är att underlätta unionsmedborgarens fria rörlighet och bevara familjens enhet, utan hänsyn till de andra familjemedlemmarnas ursprung eller varifrån de kommer.

94. Domstolen tillämpade samma synsätt för att definiera begreppet släkting i rakt nedstigande eller uppstigande led som är i beroendeställning, såsom det angavs i de rättsakter som föregick direktiv 2004/38 och som reglerade den fria rörligheten för arbetstagare, egenföretagare och tjänsteleverantörer.

95. Domstolen har inte alls uppställt något krav på att familjemedlemmen och unionsmedborgaren tidigare ska ha uppehållit sig i samma stat för att det ska föreligga ett beroendeförhållande, utan den har slagit fast att begreppet familjemedlem i beroendeställning följer av en faktisk situation som innebär att familjemedlemmens materiella bistånd garanteras av en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet eller av dennes make eller maka.<sup>49</sup>

96. Domstolen angav dessutom, beträffande artikel 6 i direktiv 73/148, att behovet av materiellt bistånd måste ha förelagat i släktingarnas ursprungsland eller i det land varifrån de kom "vid tidpunkten för ansökan om att få återförenas med [unions]medborgaren i fråga".<sup>50</sup>

48 — Till exempel har den engelska språkversionen följande lydelse:

"[A]ny other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which *they* have come, are dependants or members of the household of the Union citizen ..."

49 — Dom av den 9 januari 2007 i mål C-1/05, Jia (REG 2007, s. I-1), punkt 35 och där angiven rättspraxis.

50 — *Ibidem*, punkt 37.

97. Enligt domstolen gjorde sig denna slutsats gällande med hänsyn till artikel 4.3 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer,<sup>51</sup> enligt vilken beviset på att släktingen i föregående led är beroende av arbetstagaren eller dennes make eller maka i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1612/68 utgörs av ett dokument utfärdat av behörig myndighet i "ursprungslandet eller det land de kom ifrån", som intygar att de för sin försörjning är beroende av arbetstagaren eller dennes make eller maka.<sup>52</sup>

98. Jag har förgäves försökt hitta skäl som skulle kunna föranleda antagandet av en annan definition av begreppet person i beroendeställning, i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2004/38, och att denna beteckning skulle vara avhängig ett krav på bosättning i samma stat som unionsmedborgaren.

99. Enligt min mening finns det inte heller något som motiverar ett krav på att beroendeställningen måste ha existerat kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten, då det kriterium som ska beaktas är den tidpunkt då ansökan om inresa och uppehåll inges. Om beroendet existerade vid tidpunkten för bosättningen i den mottagande medlemsstaten, men har upphört sedan dess, kommer villkoret i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 inte att vara uppfyllt. Om beroendeställningen däremot uppkom efter unionsmedborgarens inresa i den mottagande medlemsstaten, kan familjemedlemmen anses vara i beroendeställning. Det skulle exempelvis kunna vara fallet med en unionsmedborgare som, efter att ha utövat sin fria rörlighet, är tvungen att ta på sig ansvaret för en brorson vars föräldrar har avlidit.

100. Den tolkningsprincip som det har erinras om i punkt 34 i förevarande förslag till avgörande leder till att de regler som följer av rättspraxis avseende tidigare bestämmelser överförs till direktiv 2004/38, utan att det går att åberopa något skäl som skulle kunna motivera att begreppet person i beroendeställning blir föremål för en annan bedömning beroende på huruvida den berörda tredjelandsmedborgaren hör till kategorin familjemedlemmar i artikel 3.1 i direktivet eller till kategorin andra familjemedlemmar i artikel 3.2 i direktivet.

101. Av det ovan anförda följer att artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så,

- att den utgör hinder för nationella bestämmelser som begränsar bestämmelsens tillämpningsområde till att endast omfatta andra familjemedlemmar som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren, innan unionsmedborgaren anlände till den mottagande medlemsstaten, och
- att begreppet person i beroendeställning inte förutsätter att beroendeförhållandet måste ha existerat kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten.

d) Den femte frågan

102. Den nationella domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida medlemsstaterna får uppställa särskilda krav, vad gäller arten eller varaktigheten av det beroendeförhållande som anges i artikel 3.2 a i direktiv 2004/38, för inresa och uppehåll för en annan familjemedlem.

103. Svaret på denna fråga följer med nödvändighet av de föregående svaren.

51 — EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44.

52 — Domen i det ovannämnda målet Jia, punkt 38.

104. Enligt artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 ska begreppet person i beroendeställning ges en enhetlig och självständig tolkning, vilket gör att skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll – vilken har tolkats som att den förutsätter att varje person som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde har möjlighet att få till stånd en noggrann prövning av sin ansökan och att ett eventuellt beslut att avslå ansökan är tillräckligt motiverat – inte får vara avhängig av att särskilda krav är uppfyllda vad gäller beroendeställningens art eller varaktighet.

105. Eftersom jag anser att denna bestämmelse inte medför att uppehållsrätt automatiskt beviljas, ser jag däremot inte att det föreligger något principiellt hinder mot att en medlemsstat fastställer särskilda krav för beviljandet av rätt till inresa och uppehåll för att säkerställa att beroendeställningen verkligen föreligger, hur stark den är och dess varaktighet.

106. Dessa krav måste dock vara förenliga med effektivitetsprincipen, vilket förutsätter att de inte är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Härav följer att de krav som medlemsstaterna uppställer i praktiken inte får frånta de personer som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde varje möjlighet att beviljas rätt till inresa och uppehåll. En nationell bestämmelse som föreskriver att en tredjelandsmedborgare, för att kunna beviljas uppehållsrätt, måste visa att han eller hon är beroende av unionsmedborgaren sedan mer än 20 år tillbaka kan till exempel inte godtas.

107. Kraven vad gäller beroendeställningens art eller varaktighet kan dessutom utgöra inskränkningar av andra familjemedlemmars rätt till inresa, som medlemsstaterna dock är skyldiga att underlätta. För att kraven ska vara tillåtna måste de eftersträva ett legitimt mål, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

108. Följaktligen anser jag att artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 inte utgör hinder för nationella bestämmelser som uppställer krav, vad gäller beroendeförhållandets art eller varaktighet, för inresa och uppehåll för en tredjelandsmedborgare, förutsatt att kraven eftersträvar ett legitimt mål, är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

## V – Förslag till avgörande

109. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, på följande sätt:

- 1) Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta inresa och uppehåll inom medlemsstaternas territorier för alla personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, vilket förutsätter att de berörda personerna har möjlighet att beviljas rätt till inresa och uppehåll efter en noggrann prövning av deras ansökan, med beaktande av deras personliga förhållanden, och att ett eventuellt beslut att avslå ansökan är tillräckligt motiverat och kan bli föremål för domstolsprövning. Bestämmelsen kräver inte att medlemsstaterna tillerkänner andra familjemedlemmar, som är tredjelandsmedborgare och som uppfyller kraven i artikel 10.2 e i direktiv 2004/38, en automatisk rätt till inresa och uppehåll.
- 2) Unionens primärrätt, i synnerhet bestämmelserna om unionsmedborgarskap och skyddet för privatliv och familjeliv, och artikel 3.2 i direktiv 2004/38 utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för sistnämnda

bestämmelse rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten, då tredjelandsmedborgaren avser att vara bosatt med en familjemedlem som är unionsmedborgare, eftersom ett sådant beslut att neka uppehållsrätt medför att den berörda unionsmedborgaren på ett otillbörligt sätt hindras från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier eller utgör ett oproportionerligt intrång i unionsmedborgarens rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

- 3) Artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ger andra familjemedlemmar som uppfyller villkoren i denna bestämmelse rätt att åberopa bestämmelsen vid nationell domstol, bland annat för att hindra tillämpningen av särskilda krav som begränsar bestämmelsens tillämpningsområde.
- 4) Artikel 3.2 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så,
  - att den utgör hinder för nationella bestämmelser som begränsar bestämmelsens tillämpningsområde till att endast omfatta andra familjemedlemmar som har uppehållit sig i samma land som unionsmedborgaren, innan unionsmedborgaren anlände till den mottagande medlemsstaten,
  - att begreppet person i beroendeställning inte förutsätter att beroendeförhållandet måste ha existerat kort tid innan unionsmedborgaren flyttade till den mottagande medlemsstaten, och
  - att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som uppställer krav, vad gäller beroendeförhållandets art eller varaktighet, för inresa och uppehåll för en tredjelandsmedborgare, förutsatt att kraven eftersträvar ett legitimt mål, är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.