



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 27 februari 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet – Ansökan om tillfälligt uppehållskort som ges in av maken eller maken, som är tredjelandsmedborgare – Avslag – Skyldighet att försörja maken eller maken – Unionsmedborgaren saknar tillräckliga tillgångar – Skyldighet för makarna att leva tillsammans – Möjlighet att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som unionsmedborgare har tillerkänts – Berövande av denna möjlighet”

I mål C-836/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i Kastilien-La Mancha, Spanien) genom beslut av den 30 november 2018, som inkom till domstolen den 28 december 2018, i målet

Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real

mot

RH,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- RH, genom P. García Valdivieso Manrique och A. Ceballos Cabrillo, abogados,
- Spaniens regering, genom S. Jiménez García, i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, M. Wolff och P. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: spanska.

- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och J. Hoogveld, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom I. Martínez del Peral och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 november 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (organ som företräder den spanska regeringen i provinsen Ciudad Real, Spanien) (nedan kallat det statliga organet) och RH angående det statliga organets avslag på RH:s ansökan om uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 3.1 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 (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34 och EUT L 204, 2007, s. 28) föreskrivs följande:

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

- 4 I artikel 7.1 och 7.2 i direktivet föreskrivs följande:

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

...

- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

...

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

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.”

Spansk rätt

5 I artikel 32 i konstitutionen föreskrivs följande:

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

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

6 I artikel 68 i Código Civil (civillagen) stadgas följande:

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

7 I artikel 70 i nämnda lag föreskrivs följande:

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

8 I artikel 1 Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kungligt dekret 240/2007 om inresa, fri rörlighet och vistelse i Spanien för medborgare i medlemsstater i Europeiska unionen och i andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) av den 16 februari 2007 föreskrivs, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, följande:

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

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

9 I artikel 2 i det kungliga dekretet föreskrivs följande:

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

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

...”

10 Artikel 7 i det kungliga dekretet har följande lydelse:

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

...

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

...

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

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

...

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

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 RH, som är en myndig marockansk medborgare, gifte sig den 13 november 2015 i Ciudad Real (Spanien) med en myndig spansk medborgare som aldrig hade utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Äktenskapets lagenlighet har aldrig ifrågasatts. Makarna bor tillsammans i Ciudad Real. I bostaden bor även den spanska medborgarens far.

12 Den 23 november 2015 ansökte RH om ett tidsbegränsat uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

13 Den 20 januari 2016 avslog den behöriga förvaltningsmyndigheten denna ansökan med motiveringen att RH:s maka inte hade visat att hon uppfyllde villkoren i artikel 7 i kungligt dekret 240/2007. Myndigheten ansåg närmare bestämt att RH:s maka inte hade visat att hon hade tillräckliga ekonomiska tillgångar för att försörja sin make, trots att det enligt nämnda artikel 7 endast var maken som var skyldig att ha sådana tillgångar.

14 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den behöriga förvaltningsmyndigheten varken prövade någon annan omständighet av betydelse för det faktiska förhållandet mellan makarna eller analyserade vilka följder det skulle få för den spanska medborgaren om hennes make blev skyldig att lämna

unionen. Nämnda myndighet beaktade inte heller den omständigheten att fadern till den spanska medborgaren hade åtagit sig att svara för kostnaderna för RH:s vistelse i Spanien. Det var i ärendet styrkt att fadern till RH:s maka hade gjort detta erbjudande och hade tillräckliga ekonomiska tillgångar.

- 15 Det statliga organet fastställde beslutet om avslag på RH:s ansökan den 10 mars 2016. RH överklagade detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Ciudad Real (Förvaltningsdomstol nr 2, på provinsnivå, i Ciudad Real, Spanien).
- 16 Nämnda domstol biföll överklagandet med motiveringen att artikel 7 i kungligt dekret nr 240/2007 inte var tillämplig på RH, eftersom denne var familjemedlem till en spansk medborgare som inte hade utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 17 Den statliga myndigheten överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.
- 18 Den hänskjutande domstolen har påpekat att Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) i en dom av den 1 juni 2010 har slagit fast att kungligt dekret 240/2007 är tillämpligt på spanska medborgare, oavsett om dessa har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen eller inte, och på deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare.
- 19 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att Tribunal Supremo (Högsta domstolen) inte beaktat att det följer av artikel 3 i direktiv 2004/38 och av EU-domstolens praxis att detta direktiv endast är tillämpligt på medborgare i en medlemsstat som utövar sin fria rörlighet på en annan medlemsstats territorium. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det följer av praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) att reglerna om familjeåterförening av tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en spansk medborgare, vilka föreskrivs i kungligt dekret 240/2007, numera är desamma som de som gäller för en unionsmedborgare som har bosatt sig i Spanien.
- 20 Enligt den hänskjutande domstolen föreskrevs i kungligt dekret 240/2007, vid den tidpunkt då Tribunal Supremos (Högsta domstolens) dom meddelades, inte några villkor motsvarande dem i artikel 7 i direktiv 2004/38 och i synnerhet inte något krav på att unionsmedborgaren för sin egen och sina familjemedlemmars räkning ska ha tillräckliga ekonomiska tillgångar för att inte bli en belastning för det sociala biståndssystemet.
- 21 Genom en lag av den 20 april 2012 införlivades slutligen artikel 7 i direktiv 2004/38 i sin helhet, inklusive villkoren avseende sjukförsäkring och tillräckliga ekonomiska tillgångar, med spansk rätt. Dessa villkor blev därmed även tillämpliga på spanska medborgare som aldrig hade utövat sin rätt till fri rörlighet och som önskade att familjemedlemmar som var tredjelandsmedborgare skulle ansluta sig till dem. Tillämpningen av villkoren i artikel 7 i kungligt dekret 240/2007, i dess lydelse enligt lag av den 20 april 2012, på spanska medborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet har i senare domar från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) ansetts följa av en bestämmelse i nationell rätt, oberoende av direktiv 2004/38.
- 22 Den hänskjutande domstolen undrar mot denna bakgrund huruvida artikel 20 FEUF utgör hinder för spansk praxis, enligt vilken spanska medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen måste styrka att de för sin egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga ekonomiska tillgångar för att inte bli en belastning för det sociala biståndssystemet. Den hänskjutande domstolen har särskilt påpekat att spanska statens automatiska praxis, utan att det finns någon möjlighet att anpassa tillämpningen till särskilda fall, skulle kunna strida mot artikel 20 om den skulle leda till att den spanska medborgaren måste lämna unionen.
- 23 Den hänskjutande domstolen anser att så skulle kunna vara fallet med hänsyn till den spanska äktenskapslagstiftningen. Den har nämligen understrukit att rätten till samlevnad följer av minimiinnehållet i artikel 32 i konstitutionen. I artiklarna 68 och 70 i civillagen föreskrivs dessutom

att makarna ska leva tillsammans och i samförstånd bestämma var de ska ha sin gemensamma hemvist. Härav följer att den i spansk rätt föreskrivna skyldigheten för makarna att leva tillsammans inte är ett läglighets- eller bekvämlighetsbeslut.

- 24 Enligt den hänskjutande domstolen kan det vara omöjligt att uppfylla denna skyldighet om en tredjelandsmedborgare som är gift med en spansk medborgare kan uppehålla sig lagligen i Spanien endast under förutsättning att vissa ekonomiska villkor är uppfyllda. Om maken nekas uppehållsrätt blir det nödvändigt för en spansk medborgare som inte har de medel för uppehälle som krävs enligt artikel 7 i kungligt dekret 240/2007 att lämna unionen, eftersom det skulle vara det enda sättet att iaktta och i praktiken utöva den rätt respektive fullgöra den skyldighet till samlevnad som föreskrivs i spansk rätt. Det är inte nödvändigt att domstol har möjlighet att tvinga makarna att leva tillsammans, för att komma fram till en sådan slutsats.
- 25 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att artikel 20 FEUF under alla omständigheter har åsidosatts genom den spanska statens praxis att automatiskt neka en tredjelandsmedborgare familjeåterförening med en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att den sistnämnda inte har en viss levnadsstandard, utan att myndigheterna undersöker huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren som innebär att den förstnämnda i praktiken skulle tvingas att lämna unionen i dess helhet, om den sistnämnda nekades en härledd uppehållsrätt.
- 26 Den hänskjutande domstolen anser att de spanska myndigheterna avslag RH:s ansökan enbart på grund av att hans maka inte hade tillräckliga tillgångar, utan att undersöka de särskilda omständigheterna med avseende på det aktuella äktenskapet. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende tillbakavisat förvaltningens kritik mot RH:s maka för att hon inte nämnt något om huruvida det föreligger några särskilda omständigheter. Enligt den hänskjutande domstolen har den spanska staten inte gett RH:s maka tillfälle att uttala sig om huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan henne och hennes make. Myndigheterna har inte ens undersökt de handlingar som åberopats för att styrka att fadern till RH:s maka har tillräckliga medel för svärsonens uppehälle, trots att han uttryckligen erbjudit sig att svara för kostnaderna härför. Detta visar att spanska staten i praktiken uteslutande och automatiskt grundar sig på omständigheten att den spanska medborgaren själv saknar tillräckliga medel för uppehållet för att neka tredjelandsmedborgaren uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.
- 27 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Överdomstolen i Kastilien-La Mancha) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Kan kravet att en spansk medborgare, som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, ska uppfylla villkoren i artikel 7.1 i [kungligt dekret 240/2007] för att vederbörandes make eller maka, som är tredjelandsmedborgare, ska beviljas uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i [kungligt dekret 240/2007], medföra att artikel 20 FEUF åsidosätts i ett fall där en spansk medborgare, som inte uppfyller dessa villkor, blir tvungen att lämna unionen i dess helhet till följd av att maken eller maken nekas uppehållsrätt, med beaktande av att det i artikel 68 i civillagen föreskrivs att makar ska leva tillsammans?
- 2) Under alla omständigheter, och oberoende av vad som anförts ovan och hur den första frågan ska besvaras, önskas svar på följande fråga: Utgör artikel 20 FEUF – med beaktande av praxis från Europeiska unionens domstol, däribland särskilt [domen av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308)] – hinder för den spanska statens praxis att automatiskt tillämpa bestämmelserna i artikel 7 i kungligt dekret 240/2007 på så sätt att en familjemedlem till en unionsmedborgare som aldrig har utövat rätten till fri rörlighet nekas uppehållsrätt, av det enda skälet att unionsmedborgaren inte uppfyller villkoren i nämnda artikel, utan att det har skett någon konkret och individuell prövning av huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren som är av sådan

beskaffenhet att det, oavsett anledningen, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet medför att unionsmedborgaren skulle bli tvungen att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt, eftersom unionsmedborgaren inte kan leva åtskilt från sin familjemedlem, som vederbörande är beroende av?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 28 Av beslutet om hänskjutande framgår att de behöriga spanska myndigheterna med stöd av artikel 7 i kungligt dekret 240/2007, genom vilken artikel 7 i direktiv 2004/38 har införlivats, har nekat RH, som är marockansk medborgare, uppehållstillstånd i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare, med motiveringen att hans maka, som är unionsmedborgare, inte för sin egen och sina familjemedlemmars räkning hade tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att ta hänsyn till den omständigheten att unionsmedborgarens far förklarat sig villig att försörja RH.
- 29 Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att RH:s maka är en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Hennes make, som är tredjelandsmedborgare, kan i en sådan situation inte grunda en härledd uppehållsrätt på vare sig direktiv 2004/38 eller artikel 21 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 30 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att artikel 7 i kungligt dekret 240/2007 inte bara är tillämplig på ansökningar om familjeåterförening som ges in av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet, vilka omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38, utan även är tillämplig, enligt fast praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen), på ansökningar om familjeåterförening som ges in av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 31 Det finns mot denna bakgrund skäl att erinra om att kravet på tillräckliga tillgångar i artikel 7 i direktiv 2004/38 enligt domstolens fasta praxis, och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande, ska tolkas så, att även om unionsmedborgaren måste ha tillräckliga tillgångar, innehåller unionsrätten inte något som helst krav i fråga om ursprunget till dessa tillgångar, vilka bland annat kan tillhandahållas av en familjemedlem till unionsmedborgaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 30–33, och dom av den 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

Den andra frågan

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga, som bör prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan om familjeåterförening som getts in av en tredjelandsmedborgare som är gift med en unionsmedborgare som är medborgare i den medlemsstaten och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att unionsmedborgaren inte för sin egen och sin makes eller makas räkning har tillräckliga tillgångar för att inte vara en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att det har undersökts huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och maken eller maken som är av sådan beskaffenhet att den förstnämnda i

praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, om tredjelandsmedborgaren nekades en härledd uppehållsrätt.

- 33 Det ska för det första understrykas att unionsrätten i princip inte är tillämplig på en ansökan om familjeåterförening av en tredjelandsmedborgare med en familjemedlem som är medborgare i en medlemsstat men som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och att unionsrätten således i princip inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det för en sådan familjeåterförening krävs att ett sådant villkor avseende tillräckliga tillgångar som det som beskrivs i föregående punkt är uppfyllt.
- 34 Det ska emellertid för det andra påpekas att ett systematiskt krav, utan undantag, på att ett sådant villkor ska vara uppfyllt kan strida mot den härledda uppehållsrätt som i mycket speciella situationer enligt artikel 20 FEUF ska tillerkännas en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare.
- 35 Enligt fast praxis ger artikel 20 FEUF varje person som är medborgare i en medlemsstat ställning som unionsmedborgare, vilken är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 36 Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra dem (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 37 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgarna berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 38 Fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet ger däremot inte några självständiga rättigheter till tredjelandsmedborgare. De rättigheter som dessa medborgare eventuellt tillerkänns utgör nämligen inte deras egna rättigheter, utan rättigheter som härleds från unionsmedborgarens rättigheter. Syftet med och skälen för nämnda härledda rättigheter har sin grund i den omständigheten att det bland annat skulle undergräva unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet att inte erkänna nämnda rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 39 Domstolen har i detta sammanhang redan konstaterat att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att de sekundärrättsliga bestämmelserna om tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämpliga och den berörda unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i undantagsfall likväl ska tillerkännas uppehållsrätt, eftersom unionsmedborgarskapet annars skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Detta är fallet om unionsmedborgaren till följd av den nekade uppehållsrätten i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 51).
- 40 Ett beslut att neka en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt kan emellertid endast medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och den unionsmedborgare som denne är familjemedlem till och detta

beroendeförhållande skulle leda till att unionsmedborgaren blev tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen i dess helhet (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

- 41 Härav följer att en tredjelandsmedborgare kan göra anspråk på att beviljas en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF endast om såväl vederbörande själv som den unionsmedborgare som denne är familjemedlem till skulle bli tvungen att lämna unionen, om en sådan uppehållsrätt nekas. En härledd uppehållsrätt kan i ett sådant fall således endast beviljas om tredjelandsmedborgaren, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.
- 42 När det väl har konstaterats att en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare inte kan beviljas uppehållsrätt enligt nationell rätt eller unionens sekundärrätt, kan den omständigheten att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och denna unionsmedborgare och att detta beroendeförhållande skulle leda till att den sistnämnda blev tvungen att lämna unionen i dess helhet om familjemedlemmen, som är tredjelandsmedborgare, ålades att lämna unionen, emellertid medföra att den berörda medlemsstaten enligt artikel 20 FEUF i princip är skyldig att tillerkänna tredjelandsmedborgaren uppehållsrätt.
- 43 Det ska emellertid, för det tredje, erinras om att domstolen redan har slagit fast att den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF inte är absolut, utan medlemsstaterna får under vissa särskilda omständigheter vägra att bevilja en sådan rätt.
- 44 Domstolen har således redan slagit fast att artikel 20 FEUF inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att åberopa ett undantag från nämnda härledda uppehållsrätt som bland annat är kopplat till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet (dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 36, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81).
- 45 Ett beslut att inte bevilja uppehållsrätt för en unionsmedborgares familjemedlem som är tredjelandsmedborgare, vilket grundar sig på att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet mot bakgrund av brott som nämnda tredjelandsmedborgare har begått, är förenligt med unionsrätten även om det leder till att unionsmedborgaren, som är familjemedlem till tredjelandsmedborgaren, tvingas lämna unionen (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 46 Det ska således prövas huruvida artikel 20 FEUF i likhet härmed tillåter medlemsstaterna att införa ett undantag, från den i denna artikel stadgade härledda uppehållsrätten, som är kopplat till ett krav på att unionsmedborgaren ska ha tillräckliga tillgångar.
- 47 Vid bedömningen av ett undantag från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF ska hänsyn tas till bland annat rätten till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 36, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81) och, mer generellt, proportionalitetsprincipen, i egenskap av allmän princip i unionsrätten.
- 48 Att neka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där den sistnämnda är medborgare enbart på grund av att unionsmedborgaren inte har tillräckliga tillgångar, trots att det mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren föreligger ett sådant beroendeförhållande som det som beskrivits i punkt 39 ovan, skulle emellertid utgöra ett ingrepp i möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare, som är oproportionerligt i förhållande till

det syfte som eftersträvas med ett sådant krav på tillgångar, det vill säga att värna den berörda medlemsstatens offentliga finanser. Ett sådant rent ekonomiskt syfte skiljer sig nämligen i grunden från syftet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och kan inte motivera så allvarliga ingrepp i möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare.

- 49 Av detta följer att när det föreligger ett beroendeförhållande, i den mening som avses i punkt 39 ovan, mellan en unionsmedborgare och en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till denna, utgör artikel 20 FEUF hinder för att en medlemsstat föreskriver ett undantag från den härledda uppehållsrätt som en sådan tredjelandsmedborgare ges genom nämnda artikel, vilket enbart baseras på att unionsmedborgaren inte har tillräckliga tillgångar.
- 50 Såsom generaladvokaten i sak har anfört i punkt 66 i sitt förslag till avgörande, kan följaktligen ett krav på att unionsmedborgaren ska ha tillräckliga tillgångar för sig själv och för en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF, om den leder till att tredjelandsmedborgaren måste lämna unionen i dess helhet och till att unionsmedborgaren, på grund av att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och vederbörande, i praktiken är tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och följaktligen likaså är tvungen att lämna unionen.
- 51 Vad för det fjärde gäller de förfarandebestämmelser som ska iakttas när en tredjelandsmedborgare, i samband med en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, gör gällande en härledd rättighet enligt artikel 20 FEUF, har domstolen slagit fast att även om det visserligen tillkommer medlemsstaterna att fastställa bestämmelserna för genomförande av den härledda uppehållsrätt som en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas med stöd av artikel 20 FEUF under de mycket speciella omständigheter som avses i punkt 39 ovan, får dessa förfarandebestämmelser emellertid inte äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 20 (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 54).
- 52 Även om de nationella myndigheterna inte är skyldiga att systematiskt och på eget initiativ pröva huruvida det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF, då det ankommer på den berörda personen att lägga fram uppgifter som gör det möjligt att bedöma huruvida villkoren för att tillämpa artikel 20 FEUF är uppfyllda, skulle den ändamålsenliga verkan av denna artikel emellertid äventyras om tredjelandsmedborgaren eller unionsmedborgaren, som är familjemedlem till den förstnämnda, var förhindrade att åberopa omständigheter som gör det möjligt att bedöma huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem i den mening som avses i artikel 20 FEUF (se, analogt, dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 75 och 76).
- 53 När en tredjelandsmedborgare har gett in en ansökan till den behöriga nationella myndigheten om uppehållsrätt för familjeåterförening med en unionsmedborgare som är medborgare i den berörda medlemsstaten, kan denna myndighet följaktligen inte per automatik avslå denna ansökan enbart av det skälet att unionsmedborgaren inte har tillräckliga tillgångar. Det ankommer tvärtom på den nationella myndigheten att, på grundval av de uppgifter som den berörda tredjelandsmedborgaren och den berörda unionsmedborgaren fritt ska kunna lägga fram och efter att i förekommande fall ha gjort nödvändiga efterforskningar, bedöma huruvida det mellan dessa två personer föreligger ett sådant beroendeförhållande som det som beskrivs i punkt 39 ovan, som medför att tredjelandsmedborgaren i princip ska beviljas uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 75–77).
- 54 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande: Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan om familjeåterförening som getts in av en tredjelandsmedborgare som är gift med en unionsmedborgare som är medborgare i den medlemsstaten och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att

unionsmedborgaren inte för sin egen och sin makes eller makas räkning har tillräckliga tillgångar för att inte vara en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att det har undersökts huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och maken eller maken som är av sådan beskaffenhet att den förstnämnda i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, om tredjelandsmedborgaren nekades en härledd uppehållsrätt.

Den första frågan

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att ett beroendeförhållande, som är av sådan beskaffenhet att det motiverar att en härledd uppehållsrätt beviljas med stöd av denna artikel, kan anses föreligga enbart på grund av att en medborgare i en medlemsstat, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, är skyldiga att leva tillsammans på grund av de skyldigheter som följer av äktenskapet enligt lagstiftningen i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.
- 56 Det ska för det första erinras om att en vuxen, till skillnad från underåriga, i synnerhet små barn, i princip kan leva sitt liv oberoende av sina familjemedlemmar. Härav följer att det endast i undantagsfall kan anses föreligga ett beroendeförhållande mellan två vuxna som är familjemedlemmar som är av sådan beskaffenhet att det ger upphov till en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF. Så är fallet endast om den berörda personen, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inte på något vis kan skiljas från familjemedlemmen, som vederbörande är beroende av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 65).
- 57 Det följer för det andra av domstolens praxis att enbart det faktum att en medborgare i en medlemsstat kan finna det önskvärt – av ekonomiska skäl eller för fortsatt familjesammanhållning – att medlemmar av hans eller hennes familj, som inte är medborgare i någon medlemsstat, kan bosätta sig tillsammans med honom eller henne i unionen, inte i sig räcker för att unionsmedborgaren ska anses vara tvungen att lämna unionen om en sådan rätt inte beviljas (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 58 Förekomsten av ett familjeband, vare sig det är biologiskt eller juridiskt, mellan unionsmedborgaren och hans eller hennes familjemedlem, som är tredjelandsmedborgare, är således inte tillräcklig för att motivera att familjemedlemmen tillerkänns en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 75).
- 59 Domstolen har för det tredje även konstaterat att en folkrättslig princip – som bekräftas i artikel 3 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, vilken unionsrätten i förhållandena mellan medlemsstaterna inte kan anses underkänna – utgör hinder för att en medlemsstat nekar sina egna medborgare rätten att få tillträde till dess territorium och uppehålla sig där, oavsett skäl.
- 60 Medborgare i en medlemsstat tillerkänns således en ovillkorlig rätt att uppehålla sig på dess territorium (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 37). En medlemsstat kan därför inte lagligen tvinga en av sina medborgare att lämna dess territorium för att, bland annat, uppfylla de skyldigheter som följer av medborgarens äktenskap, utan att åsidosätta den folkrättsliga princip som det erinrats om i föregående punkt.

- 61 Även om det skulle antas att en medlemsstats äktenskapslagstiftning, såsom den hänskjutande domstolen har gjort gällande är fallet med spansk rätt, ålägger medborgaren i denna medlemsstat och hans eller hennes make eller maka att leva tillsammans, skulle en sådan skyldighet aldrig juridiskt sett kunna tvinga nämnda medborgare att lämna unionen, även om vederbörandes make eller maka, som är tredjelandsmedborgare, nekades uppehållstillstånd i nämnda medlemsstat. Mot bakgrund av det ovan anförda kan en sådan lagstadgad skyldighet för makar att leva tillsammans inte i sig vara tillräcklig för att det ska anses styrkt att det mellan dem föreligger ett beroendeförhållande som är av sådan beskaffenhet att unionsmedborgaren skulle vara tvungen att följa med sin make eller maka och även unionsmedborgaren således skulle vara tvungen att lämna unionens territorium, om maken eller maken ålades att lämna unionens territorium.
- 62 Det framgår under alla omständigheter av beslutet om hänskjutande att domstol inte kan ålägga makar att fullgöra den skyldighet att leva tillsammans som de har enligt spansk rätt.
- 63 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att ett beroendeförhållande, som är av sådan beskaffenhet att det motiverar att en härledd uppehållsrätt beviljas med stöd av denna artikel, inte kan anses föreligga enbart på grund av att en medborgare i en medlemsstat, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, är skyldiga att leva tillsammans på grund av de skyldigheter som följer av äktenskapet enligt lagstiftningen i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.

Rättegångskostnader

- 64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan om familjeåterförening som getts in av en tredjelandsmedborgare som är gift med en unionsmedborgare som är medborgare i den medlemsstaten och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att unionsmedborgaren inte för sin egen och sin makes eller makas räkning har tillräckliga tillgångar för att inte vara en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att det har undersökts huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och maken eller maken som är av sådan beskaffenhet att den förstnämnda i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, om tredjelandsmedborgaren nekades en härledd uppehållsrätt.
- 2) Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att ett beroendeförhållande, som är av sådan beskaffenhet att det motiverar att en härledd uppehållsrätt beviljas med stöd av denna artikel, inte kan anses föreligga enbart på grund av att en medborgare i en medlemsstat, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, är skyldiga att leva tillsammans på grund av de skyldigheter som följer av äktenskapet enligt lagstiftningen i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.

Underskrifter