



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 16 januari 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2004/38/EG — Artikel 16.2 och 16.3 — Permanent uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare — Beaktande av perioder under vilka tredjelandsmedborgare avtjänat fängelsestraff”

I mål C-378/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 TFUE, framställd av Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Förenade kungariket) genom beslut av den 11 juli 2012, som inkom till domstolen den 3 augusti 2012, i målet

Nnamdi Onuekwere

mot

Secretary of State for the Home Department,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 juni 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nnamdi Onuekwere, genom M. Henderson och C. Meredith, barristers, befullmäktigade av D. Furner, solicitor,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Brighthouse och H. Walker, båda i egenskap av ombud, biträdda av R. Palmer, barrister,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

- Irland, genom E. Creedon, i egenskap av ombud,
 - Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
 - Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom M. Wilderspin och C. Tufvesson, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 3 oktober 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 16.2 och 16.3 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, s. 77, och rättelser i EUT L 229, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Nnamdi Onuekwere och Secretary of State for the Home Department (inrikesministern) (nedan kallad Secretary of State). Målet gäller ett beslut att neka Nnamdi Onuekwere permanent uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 17 och 18 i direktiv 2004/38 anges följande:
 - ”(17) Permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som har valt att bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat skulle stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap och är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning, som är ett av gemenskapens grundläggande mål. En permanent uppehållsrätt bör därför föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i detta direktiv under fem års tid utan att bli utvisade.
 - (18) För att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor”.
- 4 Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Definitioner” och lyder på följande sätt:
 - ”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:
 1. Unionsmedborgare: varje person som är medborgare i en medlemsstat.
 2. familjemedlem:
 - a. make eller maka,

...

3. mottagande medlemsstat: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig”.

5 I artikel 3 i samma direktiv, med rubriken ”Förmånstagare”, föreskrivs följande i punkt 1:

”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.”

6 Artikel 7 i nämnda direktiv, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, har följande lydelse:

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

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- 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

c)

— är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, 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.

...

4. Med avvikelse från punkt 1 d och punkt 2 ovan skall endast maken eller maken, den registrerade partner som avses i artikel 2.2 b och underhållsberättigade barn ha uppehållsrätt som familjemedlemmar till en unionsmedborgare som uppfyller villkoren i 1 c. Artikel 3.1 skall tillämpas på hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led samt på makes/makas eller registrerade partners/underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led”.

- 7 Artikel 16 i direktiv 2004/38, som har rubriken "Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar", återfinns i kapitel IV, som har rubriken "Permanent uppehållsrätt". Artikel 16 har följande lydelse:

"1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.

3. Stadigvarande uppehåll skall inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, t.ex. graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

4. När uppehållsrätt väl har förvärvats skall den endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år."

Förenade kungarikets lagstiftning

- 8 Genom 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] genomfördes bestämmelserna i direktiv 2004/38 i Förenade kungarikets rättsordning.
- 9 Genom artikel 15 i den nämnda förordningen införlivades artikel 16 i direktiv 2004/38. Artikel 15 har rubriken "Permanent uppehållsrätt".

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 10 Nnamdi Onuekwere är nigeriansk medborgare. Den 2 december 1999 gifte han sig med en irländsk medborgare som utövade sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Förenade kungariket. Tillsammans har de två barn. Den 5 september 2000 beviljades Nnamdi Onuekwere uppehållstillstånd i Förenade kungariket i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare. Upphållstillståndet hade en giltighet på 5 år.
- 11 Den 26 juni 2000 dömdes Nnamdi Onuekwere till ett 9 månaders villkorligt fängelsestraff med två års prøvotid. Han fullföljde prøvotiden utan att fängelsestraffet gick i verkställighet.
- 12 Den 16 september 2004 dömdes Nnamdi Onuekwere ånyo till fängelse för brott som begåtts under år 2003. Det utdömda fängelsestraffet uppgick till två år och sex månader, men Nnamdi Onuekwere frisläpptes den 16 november 2005. Den 18 november 2005 beslutade Secretary of State att utvisa honom från Förenade kungariket. Beslutet upphävdes med motiveringen att Nnamdi Onuekwere var make till en unionsmedborgare som utövade rättigheter enligt EG-fördraget.
- 13 Under januari 2008 frihetsberövades Nnamdi Onuekwere på nytt för ett annat brott. Den 8 maj 2008 dömdes han till två år och tre månaders fängelse. Den 6 februari 2009 frisläpptes Nnamdi Onuekwere men Secretary of State beslutade ånyo att utvisa honom från Förenade kungariket. Den 29 juni 2010 beslutade Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, emellertid att upphäva Secretary of States beslut att utvisa honom. Nämnda domstol fann att det endast var Nnamdi

Onuekweres hustru som hade förvärvat permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16 i direktiv 2004/38, men ansåg samtidigt att hans personliga situation vägde tyngre än allmänintresset att utvisa honom av hänsyn till allmän ordning.

- 14 Nnamdi Onuekwere ansökte därefter om permanent uppehållskort. Genom beslut av den 24 september 2010 avslog Secretary of State denna ansökan. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) ansåg förvisso att Nnamdi Onuekwere åtnjöt uppehållsrätt, men fastslog emellertid att han inte hade någon permanent uppehållsrätt. Nnamdi Onuekwere överklagade avgörandet till den hänskjutande domstolen.
- 15 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att de perioder under vilka Nnamdi Onuekwere har avtjänat fängelsestraff – vilka sammanlagt uppgår till tre år och tre månader – inte kan ingå i beräkningen av längden på hans vistelse i Förenade kungariket, men att vistelsen, trots att den avbrutits för avtjänandet av dessa fängelsestraff, överstiger fem år. Om dessa perioder däremot skulle beaktas skulle Nnamdi Onuekweres vistelse uppgå till nio år och tre månader vid tidpunkten för det beslut som är aktuellt i det nationella målet och mer än tio år vid tidpunkten för beslutet att begära förhandsavgörande.
- 16 Det var mot denna bakgrund som Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Under vilka omständigheter, om några, medför en period under vilken en person avtjänar ett fängelsestraff att personen anses uppehålla sig lagligen i syfte att förvärva permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktiv 2004/38?
- 2) Om en period under vilken en person avtjänar ett fängelsestraff inte ska anses innebära att personen uppehåller sig lagligen, har då en person som har avtjänat ett fängelsestraff rätt att lägga samman uppehållsperioder före och efter avtjänandet av fängelsestraffet vid beräkningen av de fem år som krävs för att erhålla permanent uppehållsrätt enligt direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 17 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om artikel 16.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat under dessa perioder – har avtjänat fängelsestraff kan beaktas i syfte att tredjelandsmedborgaren ska förvärva permanent uppehållsrätt i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 18 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 16.2 i direktiv 2004/38 är det under alla omständigheter en förutsättning för att en unionsmedborgares familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, ska förvärva permanent uppehållsrätt dels att unionsmedborgaren själv uppfyller villkoren i artikel 16.1 i direktivet, dels att familjemedlemmarna har uppehållit sig tillsammans med vederbörande under den aktuella perioden (se dom av den 8 maj 2013 i mål C-529/11, Alarape och Tijani, punkt 34).
- 19 Kravet på att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ska ha uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under den aktuella perioden innebär ett krav på att de samtidigt ska ha haft uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i direktiv 2004/38, i egenskap av familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till

unionsmedborgaren. Således kan endast familjemedlemmarnas vistelseperioder som uppfyller villkoret i artikel 7.2 i detta direktiv beaktas (se domen i det ovannämnda målet Alarape och Tijani, punkterna 36 och 37).

- 20 Nnamdi Onuekwere menar å sin sida att vid tidpunkten då hans hustru förvärvade permanent uppehållsrätt hade hon under en fortlöpande period av fem år uppfyllt de krav som föreskrivs i artikel 7.1 a, b, eller c i direktiv 2004/38, varför han i sin tur uppfyllt villkoret i artikel 7.2 i detta direktiv under samma period av hans vistelse i den mottagande medlemsstaten. Den nämnda perioden ska därför beaktas i syfte att han personligen ska förvärva permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16.2 i direktivet även om han under en del av denna period avtjänat fängelsestraff.
- 21 Såsom samtliga medlemsstater som yttrat sig liksom Europeiska kommissionen har anfört kan denna argumentation inte godtas.
- 22 Det framgår nämligen av själva lydelsen och syftet med artikel 16.2 i direktiv 2004/38 att perioder under vilka en person avtjänar fängelsestraff inte kan beaktas i syfte att förvärva permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse.
- 23 En förutsättning för förvärv enligt artikel 16.2 i direktiv 2004/38 av permanent uppehållsrätt för en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat är, såsom påpekats i punkt 18 i denna dom, under alla omständigheter att unionsmedborgaren själv uppfyller villkoren i artikel 16.1 i direktiv 2004/38, men även att familjemedlemmarna har uppehållit sig lagligt och oavbrutet "tillsammans med" nämnda unionsmedborgare under den aktuella perioden. Uttrycket "tillsammans med" förstärker villkoret att nämnda familjemedlemmar ska följa med eller ansluta sig till unionsmedborgaren.
- 24 Vidare ska det erinras om att permanent uppehållsrätt, såsom framgår av skäl 17 i direktiv 2004/38, är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning och har föreskrivits i direktivet för att stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap. Unionslagstiftaren har därför gjort unionsmedborgarens integration i den mottagande medlemsstaten till en förutsättning för att erhålla sådan permanent uppehållsrätt som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 (se dom av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkterna 32 och 37).
- 25 Den integration som styr förvärvet av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 beror inte endast på geografiska och tidsmässiga faktorer, utan även på kvalitativa faktorer som avser graden av integration i den mottagande medlemsstaten (se dom av den 21 juli 2011 i mål C-325/09, Dias, REU 2011, s. I-6387, punkt 64). Om den berörda personens integration i den mottagande medlemsstaten kan ifrågasättas motiverar detta att den permanenta uppehållsrätten förloras även i andra fall än just det som avses i artikel 16.4 i direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dias, punkterna 59, 63 och 65).
- 26 En nationell domstols ådömande av ett fängelsestraff visar emellertid att den berörda personen inte har respekterat de värderingar som samhället i den mottagande medlemsstaten ger uttryck för i sin strafflagstiftning. Beaktande av perioder under vilka fängelsestraff avtjänas i syfte att familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat ska förvärva permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16.2 i direktiv 2004/38, skulle uppenbart stå i strid med det syfte som direktivet eftersträvar genom inrättande av sådan uppehållsrätt.
- 27 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 16.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat under dessa perioder – har avtjänat fängelsestraff inte kan beaktas i syfte att tredjelandsmedborgaren ska förvärva permanent uppehållsrätt i den mening som avses i denna bestämmelse.

Den andra frågan

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i om artikel 16.2 och 16.3 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att stadigvarande uppehåll avbryts av perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat under dessa perioder – avtjänar fängelsestraff.
- 29 Domstolen konstaterar härvid i enlighet med vad som påpekats i punkt 18 i förevarande dom att enligt artikel 16.2 i direktiv 2004/38 är det en förutsättning – bland en rad andra förutsättningar – för att en unionsmedborgares familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, ska förvärva permanent uppehållsrätt att familjemedlemmarna har uppehållit sig lagligt tillsammans med unionsmedborgaren under en period om fem på varandra följande år.
- 30 Detta krav på stadigvarande lagligt uppehåll syftar till att uppfylla den skyldighet till integration som styr förvärvet av permanent uppehållsrätt – vilken det erinrats om i punkterna 24 och 25 i denna dom – och motsvarar systematiken i direktiv 2004/38. I direktivet föreskrivs ett system där uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten förvärvas gradvis. Systemet återupptar huvudsakligen de etapper och villkor som föreskrivs i de olika unionsrättsakter och i den rättspraxis som gällde innan direktivet trädde i kraft och som utmynnar i en permanent uppehållsrätt (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-14051, punkt 38, samt domen i det ovannämnda målet Alarape och Tijani, punkt 46).
- 31 En nationell domstols ådömande av ett fängelsestraff visar, såsom påpekats i punkt 26 i denna dom, att den berörda personen inte har respekterat de värderingar som samhället i den mottagande medlemsstaten ger uttryck för i sin strafflagstiftning. Beaktande av perioder under vilka fängelsestraff avtjänas i syfte att familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat ska förvärva permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16.2 i direktiv 2004/38, skulle uppenbart stå i strid med det syfte som direktivet eftersträvar genom inrättande av sådan uppehållsrätt.
- 32 Den andra frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Artikel 16.2 och 16.3 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att stadigvarande uppehåll avbryts av perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat under dessa perioder – avtjänar fängelsestraff.

Rättegångskostnader

- 33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (andra avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 16.2 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 de perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat**

under dessa perioder – har avtjänat fängelsestraff inte kan beaktas i syfte att tredjelandsmedborgaren ska förvärva permanent uppehållsrätt i den mening som avses i denna bestämmelse.

- 2) Artikel 16.2 och 16.3 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att stadigvarande uppehåll avbryts av perioder i den mottagande medlemsstaten under vilka en tredjelandsmedborgare – som är familjemedlem till en unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat under dessa perioder – avtjänar fängelsestraff.**

Underskrifter