

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 21 december 2011(\*)

”Fri rörlighet för personer – Direktiv 2004/38/GE – Permanent uppehållsrätt – Artikel 16 – Begreppet uppehålla sig lagligt – Vistelse grundad på nationell rätt – Vistelse som fullbordats innan den berörde medborgarens ursprungsstat anslöt sig till unionen”

I de förenade målen C-424/10 och C-425/10,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), av den 13 juli 2010, som inkom till domstolen den 31 augusti 2010, i målen

**Tomasz Ziolkowski (C-424/10),**

**Barbara Szeja,**

**Maria-Magdalena Szeja,**

**Marlon Szeja (C-425/10)**

mot

**Land Berlin,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský och U. Lõhmus samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz och A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juli 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tomasz Ziolkowski samt Barbara Szeja och hennes barn, genom L. Weber, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av B. Doherty, barrister,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki och T. Papadopoulou, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Ossowski, i egenskap av ombud, biträdd av T. Ward, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom W. Bogensberger, M. Wilderspin och D. Maidani, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 september 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av den permanenta uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 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 rättelse i EUT L 229, s. 35, och i EUT L 197, 2005, s. 34).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan å ena sidan Tomasz Ziolkowski respektive Barbara Szeja och hennes två minderåriga barn, och å andra sidan Land Berlin. Målen gäller Land Berlins beslut att inte utfärda handlingar i vilka det intygas att de har permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktiv 2004/38.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### *Unionsrätten*

- 3 Skälen 3, 4, 10, 17, 18 och 29 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(3) Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

(4) För att avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig och för att göra det lättare att utöva denna rätt krävs en gemensam rättsakt för att delvis ändra rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen [(EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2434/92 av den 27 juli 1992 (EGT L 245, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 160)] och för att upphäva följande rättsakter: 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 [EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44], 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 [EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135], rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning [EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58], rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma [EGT L 180, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60] och rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande ... [EGT L 317, s. 59].

...

(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

(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.

...

- (29) Detta direktiv bör inte påverka mer gynnsamma nationella bestämmelser.”

- 4 Kapitel I i direktiv 2004/38 har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. Artikel 1 däri, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs

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

...”

- 5 Kapitel III i samma direktiv har rubriken ”Uppehållsrätt” och omfattar artiklarna 6–15.

- 6 Artikel 6 har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader” och har följande lydelse:

”1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.”

- 7 Artikel 7 i direktiv 2004/38, 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.

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

- a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.
- b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.
- c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit

tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.

- d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.

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.”

8 Artikel 12 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet”. Artikel 12.1 och 12.2 har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens död eller avresa från den mottagande medlemsstaten inte påverka uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat.

Innan personerna i fråga kan få permanent uppehållsrätt skall de uppfylla villkoren i artikel 7.1 a, 7.1 b, 7.1 c eller 7.1 d.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens död inte leda till förlust av uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som har varit bosatta i den mottagande medlemsstaten som familjemedlemmar i minst ett år före unionsmedborgarens frånfälle.

Innan personerna i fråga förvärvar permanent uppehållsrätt skall det fortfarande vara ett krav för uppehållsrätt att de kan visa att de är anställda eller egenföretagare eller att de har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin uppehållsperiod samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller är medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa villkor. ’Tillräckliga tillgångar’ skall vara sådana som anges i artikel 8.4.

Den uppehållsrätt som sådana familjemedlemmar har är uteslutande på personlig grund.”

9 Artikel 13 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap”, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap som avses i artikel 2.b inte påverka uppehållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat.

Innan personerna i fråga kan få permanent uppehållsrätt skall de uppfylla kraven i artikel 7.1 a, 7.1 b, 7.1 c eller 7.1 d.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap som avses i artikel 2.[2]b inte leda till förlust av uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat

...

Innan personerna i fråga förvärvar permanent uppehållsrätt skall det fortfarande vara ett krav för uppehållsrätten att de kan visa att de är anställda eller egenföretagare eller har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin uppehållsperiod, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller att de är medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa krav. ’Tillräckliga tillgångar’ skall vara sådana som anges i artikel 8.4.

Den uppehållsrätt som sådana familjemedlemmar har är uteslutande på personlig grund.”

10 Artikel 14 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, har följande lydelse:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller

b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.”

11 Kapitel IV i direktiv 2004/38, med rubriken ”Permanent uppehållsrätt”, innefattar artikel 16 som har rubriken ”Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar”. I artikeln föreskrivs följande:

”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.”



12 I kapitel IV återfinns även artikel 18 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Förvärv av permanent uppehållsrätt för vissa familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat”. Artikel 18 har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 17 skall unionsmedborgares familjemedlemmar som avses i artikel 12.2 och artikel 13.2 som uppfyller villkoren däri förvärva permanent uppehållsrätt efter lagligt uppehåll under fem på varandra följande år i den mottagande medlemsstaten.”

13 Artikel 37 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.”

#### *Nationell rätt*

14 Under rubriken ”Rätt till inresa och uppehåll” föreskrivs följande i 2 § punkterna 1 och 2 i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i dess lydelse enligt lagen om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehållsrätt och asyl (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) av den 19 augusti 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970) (nedan kallad FreizügG/EU):

”1) Unionsmedborgare som åtnjuter fri rörlighet och deras familjemedlemmar har rätt till inresa och uppehåll i enlighet med denna lag.

2) Följande personer åtnjuter fri rörlighet i enlighet med gemenskapsrätten:

...

5. Icke yrkesverksamma unionsmedborgare under de förutsättningar som anges i 4 §.

...”

15 I 4 § FreizügG/EU, med rubriken ”Icke yrkesverksamma personer som åtnjuter fri rörlighet”, föreskrivs följande:

”Icke yrkesverksamma unionsmedborgare, deras familjemedlemmar och partner, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren, åtnjuter den rätt som följer av 2 § punkt 1 om de har en tillräcklig sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar ...”

16 4a § FreizügG/EU har rubriken ”Permanent uppehållsrätt”. I 4a § punkt 1 föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare, deras familjemedlemmar och partner, som under en fortlöpande period av fem år har uppehållit sig lagligt i Tyskland, har oberoende av de villkor som uppställs i 2 § punkt 2 rätt till inresa och uppehåll (permanent uppehållsrätt).”

17 I 5 § punkt 6 FreizügG/EU föreskrivs följande:

”Unionsmedborgaren ska på begäran omedelbart erhålla en handling i vilken det intygas att vederbörande har permanent uppehållsrätt.”

### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

18 Tomasz Ziolkowski är polsk medborgare och anlände till Tyskland i september 1989. Han beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl för perioden juli 1991 till april 2006.

19 Barbara Szeja är polsk medborgare och anlände till Tyskland år 1988. Hon beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl för perioden maj 1990 till oktober 2005. Hennes barn föddes i Tyskland år 1994 respektive år 1996 och beviljades uppehållstillstånd motsvarande det deras mor beviljats. Barnens far är en turkisk medborgare som inte lever tillsammans med dem. Han och Barbara Szeja har dock gemensam vårdnad om barnen.

20 År 2005 ansökte Tomasz Ziolkowski, Barbara Szeja och hennes barn hos Land Berlin om förlängning av sina uppehållstillstånd, alternativt att de skulle tilldelas permanent uppehållsrätt med stöd av unionsrätten. Barbara Szejas och hennes barns ansökan avslogs. Tomasz Ziolkowskis uppehållstillstånd förlängdes till och med april 2006. Hans nya ansökan om förlängning avslogs därefter. Samtliga berörda informerades om att eventuella åtgärder för att utvisa dem till deras ursprungsmedlemsstat skulle vidtas, såvida de inte lämnade Tyskland inom en viss tid efter det att Land Berlins avslagsbeslut blivit definitiva.

21 Enligt Land Berlin var det inte möjligt att förlänga klagandenas uppehållstillstånd, eftersom de inte kunde försörja sig. Att erkänna en permanent uppehållsrätt enligt unionsrätten var inte heller möjligt då de inte var yrkesverksamma och inte heller kunde bevisa att de kunde försörja sig.

22 Klagandena i de nationella målen väckte talan vid Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol), som biföll dessa. Verwaltungsgericht ansåg att unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under fem år i den mottagande medlemsstaten ska tillerkännas permanent uppehållsrätt

enligt unionsrätten, utan att det härvid behöver kontrolleras huruvida vederbörande har tillräckliga tillgångar. Land Berlin överklagade Verwaltungsgerichts domar till Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (förvaltningsdomstol i högre instans för delstaterna Berlin och Brandenburg), som ändrade dem genom domar av den 28 april 2009.

- 23 För att förvärva permanent uppehållsrätt enligt unionsrätten är det enligt nämnda domar endast de perioder som en unionsmedborgare fullbordat från och med den tidpunkt då vederbörandes ursprungsmedlemsstat blev medlem av Europeiska unionen som kan beaktas. För att ett sådant förvärv ska kunna ske är det dessutom endast vistelser som skett med stöd av 2 § punkt 2 FreizügG/EU som kan anses lagliga. Den bestämmelsen motsvarar artikel 7 i direktiv 2004/38. Vid den tidpunkt då klagandenas ursprungsstat anslöt sig till unionen, det vill säga den 1 maj 2004, var klagandena i de nationella målen inte arbetstagare och förfogade inte heller över tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig och inte vara en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Enligt samma domstol uppfyllde de därför inte de villkor som föreskrivs i 2 § punkt 2 FreizügG/EU och hade således inte förvärvat en permanent uppehållsrätt enligt 4a § i denna lag.
- 24 Klagandena i de nationella målen överklagade då domarna från Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg till den hänskjutande domstolen.
- 25 Den hänskjutande domstolen delar appellationsdomstolens uppfattning att klagandena i de nationella målen inte uppehållit sig i Tyskland i enlighet med villkoren i unionsrätten utan enbart med stöd av nationell rätt. Nämnda domstol anser emellertid att även om en sådan vistelse inte gör det möjligt att förvärva permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, är den emellertid ändå skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen innan den avgör målet.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor, som har samma lydelse i mål C-424/10 respektive C-425/10, till domstolen:
- ”1) Ska första meningen i artikel 16.1 i direktiv [2004/38] tolkas på så sätt att en unionsmedborgare, som sedan mer än fem år enbart på grundval av nationell rätt uppehåller sig lagligt i en medlemsstat men som under denna tid inte har uppfyllt villkoren i artikel 7.1 i direktivet, ska ha en permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat?
- 2) Ska den tid under vilken unionsmedborgaren vistas i den mottagande medlemsstaten före vederbörandes ursprungsstats

anslutning till unionen räknas med i den lagliga vistelse som avses i artikel 16.1 i direktiv [2004/38]”

- 27 Domstolens ordförande beslutade den 6 oktober 2010 att förena målen C-424/10 och C-425/10 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### *Den första frågan*

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en unionsmedborgare som uppehållit sig i mer än fem år i den mottagande medlemsstaten enbart med stöd av denna stats nationella rätt ska anses ha förvärvat en permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse, då vederbörande, under sin vistelse, inte uppfyllde villkoren i artikel 7.1 i samma direktiv.

Yttranden som inkommit till domstolen

- 29 Enligt klagandena i de nationella målen krävs det inte enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet. För att kunna hävda förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 är det tillräckligt att styrka en laglig vistelse, även enligt den mottagande medlemsstatens lagstiftning. Det saknar härvid relevans att den berörde anlitat det sociala biståndssystemet eller att utlänningsmyndigheten, under denna vistelse, med fog konstaterat att han eller hon förlorat sin rätt till fri rörlighet.
- 30 Samtliga medlemsstater som inkommit med yttranden liksom Europeiska kommissionen anser, i likhet med den hänskjutande domstolen, att förvärv av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 kräver att den berörda unionsmedborgaren uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktivet. Om vistelsen inte uppfyller dessa villkor kan den berörde följaktligen inte anses ha ”uppehållit sig lagligt” i den mening som avses i artikel 16.1.

Domstolens svar

- 31 Enligt artikel 16.1 första meningen i direktiv 2004/38 ska unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där.

- 32 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt domstolens fasta praxis följer av såväl 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 (dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster, REG 2000, s. I-6917, punkt 43, och av den 18 oktober 2011 i mål C-34/10, Brüstle, REU 2011, s. I-0000, punkt 25).
- 33 Ordalydelsen i nämnda bestämmelse i direktiv 2004/38 ger förvisso inte någon ledning om hur begreppet ”har uppehållit sig lagligt” i den mottagande medlemsstaten ska förstås. I direktivet hänvisas det inte heller till nationell rätt såvitt gäller innebörden av detta begrepp. Härav följer således att detta vid tillämpningen av direktivet ska anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater.
- 34 Det ska vidare erinras om att fastställandet av betydelsen av och räckvidden för sådana uttryck som inte definierats i unionsrätten ska ske bland annat med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med det regelverk de ingår i (se, bland annat, dom av den 10 mars 2005 i mål C-336/03, easyCar, REG 2005, s. I-1947, punkt 21, av den 22 december 2008 i mål C-549/07, Wallentin-Hermann, REG 2008, s. I-11061, punkt 17, och av den 29 juli 2010 i mål C-151/09, UGT-FSP, REU 2010, s. I-0000, punkt 39, samt domen i det ovannämnda målet Brüstle, punkt 31).
- 35 Vad för det första gäller syftet med direktiv 2004/38 så erinras det i skäl 1 i detta 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 fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta (se dom av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-0000, punkt 29, och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy, REU 2011, s. I-0000, punkt 27).
- 36 Även om det är riktigt att ändamålet med direktiv 2004/38 är att underlätta och stärka utövandet av en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, som alla unionsmedborgare ges direkt, så gäller icke desto mindre att dess syfte rör villkoren för utövandet av denna rätt och den permanenta uppehållsrätten, vilket också framgår av dess artikel 1 a och b. Den permanenta uppehållsrätten infördes för första gången i unionens rättsordning genom detta direktiv, förutom vad gäller arbetstagare som upphört att arbeta i den mottagande medlemsstaten samt deras familjemedlemmar.

- 37 Det följer av skälen 3 och 4 i direktiv 2004/38 att direktivets syfte är att avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, för att göra det lättare att utöva denna rätt. Detta ska ske genom att en enda rättsakt utarbetas som kodifierar och ser över de unionsinstrument som gällde före direktivet.
- 38 Vad sedan gäller det allmänna sammanhang som direktiv 2004/38 ingår i, så föreskrivs i direktivet ett system där uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten förvärfvas gradvis. Systemet återupptar huvudsakligen de etapper och villkor som föreskrivs i de olika unionsrättsliga instrument och i den rättspraxis som gällde innan direktivet trädde i kraft och som utmynnar i en permanent uppehållsrätt.
- 39 För vistelser upp till tre månader begränsas de villkor och formaliteter som ska uppfyllas för uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 till krav på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14.1 i direktivet bibehålls uppehållsrätten så länge unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.
- 40 För vistelser som överstiger tre månader krävs för uppehållsrätt att villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 är uppfyllda. Enligt artikel 14.2 i direktivet bibehålls uppehållsrätten för unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar så länge de uppfyller villkoren. Det följer av i synnerhet skäl 10 i samma direktiv att villkoren syftar till att undvika att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.
- 41 Det följer av artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där och att denna rätt inte är underkastad villkoren i föregående punkt. När den permanenta uppehållsrätten en gång erhållits bör den enligt skäl 18 i direktivet inte omfattas av något annat villkor, och detta för att den ska utgöra ett verkligt instrument för integration i samhället i den mottagande medlemsstaten.
- 42 Vad slutligen beträffar det särskilda sammanhanget för direktiv 2004/38, såvitt avser den permanenta uppehållsrätten, ska det påpekas att enligt skäl 17 i direktivet bör en permanent uppehållsrätt föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande medlemsstaten ”i enlighet med villkoren i detta direktiv” under en fortlöpande period av fem år utan att bli utvisade.
- 43 Under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till att direktiv 2004/38 antogs infördes denna precisering i skäl 17 genom gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 som antogs av Europeiska unionens råd

den 5 december 2003 (EUT C 54 E, 2004, s. 12). Enligt meddelande till parlamentet av den 30 december 2003 (SEK(2003) 1293 slutlig) infördes preciseringen ”för att klargöra innebörden av begreppet uppehålla sig lagligen” i den mening som avses i artikel 16.1 i nämnda direktiv.

- 44 Artikel 18 i direktiv 2004/38 återfinns i samma kapitel som artikel 16 och avser förvärv av permanent uppehållsrätt för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat. I artikel 18 föreskrivs att om unionsmedborgaren avlider eller avreser, vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap ska nämnda familjemedlemmar, i likhet med vad som stadgas i artikel 16.1, ha uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten för att få permanent uppehållsrätt. Det hänvisas härvid till artiklarna 12.2 och 13.2 i samma direktiv. Enligt andra stycket i dessa bestämmelser krävs bland annat att personerna i fråga, innan de kan få permanent uppehållsrätt, själva kan visa att de uppfyller samma krav som dem i artikel 7.1 a, b eller d i direktivet.
- 45 Även om en unionsmedborgares dödsfall eller avresa, eller äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap, enligt artiklarna 12.1 och 13.1 i direktiv 2004/38 inte påverkar uppehållsrätten för dennes familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat, ska de senare på samma sätt själva visa att de uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet innan de kan få permanent uppehållsrätt.
- 46 Härav följer att begreppet uppehålla sig lagligt, som följer av uttrycket ”har uppehållit sig lagligt” i artikel 16.1 i direktiv 2004/38, ska förstås som en vistelse som uppfyller villkoren i detta direktiv, bland annat dem som föreskrivs i artikel 7.1 häri.
- 47 En vistelse som överensstämmer med en medlemsstats lagstiftning men som inte uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 kan följaktligen inte anses ”laglig” i den mening som avses i artikel 16.1 i direktivet.
- 48 En motsatt tolkning kan inte med framgång göras gällande med stöd av artikel 37 i direktiv 2004/38. Enligt artikel 37 ska bestämmelserna i detta direktiv inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.
- 49 Det finns anledning att understryka att det faktum att bestämmelserna inte påverkar nationella bestämmelser som är mer förmånliga än dem som föreskrivs i direktiv 2004/38 såvitt gäller unionsmedborgares uppehållsrätt inte på något vis innebär att dessa bestämmelser ska integreras i det system som genomförs genom direktivet.

50 I artikel 37 i direktiv 2004/38 föreskrivs endast att direktivet inte hindrar att det i medlemsstaternas rättsordningar införs ett system som är mer förmånligt än det som inrättas genom direktivets bestämmelser. Det ankommer emellertid på varje medlemsstat att besluta inte enbart om ett sådant system ska införas utan även vilka villkor och verkningar systemet ska ha, i synnerhet vad gäller rättsverkningarna av en uppehållsrätt som beviljas enbart med stöd av nationell rätt.

51 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en unionsmedborgare som uppehållit sig i mer än fem år i den mottagande medlemsstaten enbart med stöd av denna stats nationella rätt inte kan anses ha förvärvat en permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse då vederbörande, under sin vistelse, inte uppfyllde villkoren i artikel 7.1 i samma direktiv.

#### *Den andra frågan*

52 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i om den tid som en tredjelandsmedborgare hade uppehållit sig i en medlemsstat innan detta tredjeland anslöt sig till unionen, i avsaknad av specifika bestämmelser i anslutningsakten, ska beaktas med avseende på förvärv av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

#### *Yttranden som inkommit till domstolen*

53 Irland och kommissionen anser att det saknas anledning att besvara den hänskjutande domstolens andra fråga, eftersom det är utrett att klagandena i de nationella målen aldrig uppfyllt villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38, inte heller under de vistelser som föregick deras ursprungsstats anslutning till unionen.

54 Den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering anser att de vistelser som föregick den berörda medborgarens ursprungsstats anslutning till unionen inte kan beaktas med avseende på förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38. För sådan uppehållsrätt krävs nämligen att den sökande har uppehållit sig i landet i egenskap av unionsmedborgare. Innan Republiken Polen anslöt sig till unionen var klagandena i de nationella målen inte unionsmedborgare och åtnjöt följaktligen inte de rättigheter som ges i unionsrättsliga instrument.

55 Den grekiska regeringen anser däremot att det följer av ordalydelse, syfte och systematik i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att nämnda bestämmelse ska tillämpas oberoende av vid vilken tidpunkt den berörde medborgarens ursprungsstat anslöt sig till unionen. De vistelser som skett före anslutningen ska därför beaktas, förutsatt att de uppfyller villkoren i direktivet.



## Domstolens svar

- 56 Domstolen vill inledningsvis anmärka att en ny medlemsstats anslutningsakt i huvudsak grundas på principen att bestämmelserna i unionsrätten omedelbart och i sin helhet ska tillämpas på denna stat, varvid undantag endast är tillåtna om de uttryckligen föreskrivs i övergångsbestämmelser (se dom av den 28 april 2009 i mål C-420/07, Apostolides, REG 2009, s. I-3571, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 57 Vad gäller artikel 6 i EEG-fördraget (sedermera artikel 6 i EG-fördraget och därefter artikel 12 EG i ändrad lydelse) samt artiklarna 48 och 51 i EG-fördraget (sedermera artiklarna 39 EG respektive 42 EG i ändrade lydelse) har domstolen redan konstaterat att då akten om villkoren för en medlemsstats anslutning inte innehåller några övergångsbestämmelser beträffande tillämpningen av dessa artiklar, ska de anses vara omedelbart tillämpliga och bindande för denna medlemsstat från den tidpunkt då den blev medlem i unionen. Alltsedan denna tidpunkt kan nämnda bestämmelser åberopas av medborgare från alla medlemsstater och kan tillämpas på aktuella och framtida verkningar av situationer som uppkom före nämnda stats anslutning till Europeiska unionen (dom av den 2 oktober 1997 i mål C-122/96, Saldanha och MTS, REG 1997, s. I-5325, punkt 14, av den 30 november 2000 i mål C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, REG 2000, s. I-10497, punkt 55, och av den 18 april 2002 i mål C-290/00, Duchon, REG 2002, s. I-3567, punkt 44).
- 58 Domstolen har även slagit fast att bestämmelserna om unionsmedborgarskap är tillämpliga från det att de trädde i kraft. De ska därför tillämpas på aktuella verkningar av situationer som uppkom tidigare (se dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet Lassal, punkt 39).
- 59 I förevarande fall finns det inga övergångsbestämmelser avseende tillämpning på Republiken Polen av unionsrättsliga bestämmelser om den fria rörligheten för människor i akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33), med undantag för vissa övergångsbestämmelser avseende fri rörlighet för arbetstagare och friheten att tillhandahålla tjänster. Dessa undantag återfinns i aktens bilagor.
- 60 Bestämmelserna i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 kan följaktligen åberopas av unionsmedborgare och tillämpas på aktuella verkningar

av situationer som uppkom före Republiken Polens anslutning till unionen.

- 61 Det är visserligen korrekt att vistelser som en medborgare i en annan medlemsstat fullbordat på den mottagande medlemsstatens territorium innan den förstnämnda staten anslöt sig till unionen endast reglerades av den nationella rätten i den mottagande medlemsstaten och inte av unionsrätten.
- 62 Under förutsättning att den berörda personen kan styrka att vistelserna skett i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 2004/38, leder den omständigheten att sådana vistelser beaktas från och med den tidpunkt då den berörda medlemsstaten anslöt sig till unionen emellertid inte till att artikel 16 i direktiv 2004/38 ges retroaktiv verkan utan endast till att situationer som uppkommit före den tidpunkt då direktivet införlivades ges aktuella verkningar (se domen i det ovannämnda målet Lassal, punkt 38).
- 63 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra frågan besvaras enligt följande. Den tid som en tredjelandsmedborgare uppehållit sig i en medlemsstat innan detta tredjeland anslöt sig till unionen ska, i avsaknad av specifika bestämmelser i anslutningsakten, beaktas med avseende på förvärv av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktivet.

### **Rättegångskostnader**

- 64 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 (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 16.1 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 ska tolkas så, att en unionsmedborgare som uppehållit sig i mer än fem år i den mottagande medlemsstaten enbart med stöd av denna stats nationella rätt inte kan anses ha förvärvat en**

**permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse då vederbörande, under sin vistelse, inte uppfyllde villkoren i artikel 7.1 i samma direktiv.**

- 2) Den tid som en tredjelandsmedborgare uppehållit sig i en medlemsstat innan detta tredjeland anslöt sig till unionen ska, i avsaknad av specifika bestämmelser i anslutningsakten, beaktas med avseende på förvärv av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktivet.**

Underskrifter