

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 maj 2018 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroll, asyl, invandring – Artikel 20 FEUF – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7 och 24 – Direktiv 2008/115/EG – Artiklarna 5 och 11 – Tredjelandsmedborgare som är föremål för ett inreseförbud – Ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet – Ansökan har inte prövats”

I mål C-82/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 8 februari 2016, som inkom till domstolen den 12 februari 2016, i målet

**K.A.,**

**M.Z.,**

**M.J.,**

**N.N.N.,**

**O.I.O.,**

**R.I.,**

**B.A.**

mot

**Belgische Staat**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič och C. Vajda samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, S. Rodin, F. Biltgen och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- K.A., M.Z. och B.A., genom J. De Lien, advocaat,
- M.J., genom W. Goossens, advocaat,
- N.N.N., genom B. Brijs, advocaat,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av C. Decordier, D. Matray och T. Bricout, advocaten,
- Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, C. Cattabriga och P.J.O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 oktober 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF, artiklarna 7 och 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artiklarna 5 och 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

2 Begäran har framställts inom ramen för sju mål mellan å ena sidan K.A., M.Z., M.J., N.N.N., O.I.O., R.I. och B.A. och å andra sidan gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (den som av statssekreteraren med ministerlika befogenheter i asyl- och migrationsfrågor bemyndigats att fatta beslut i asyl- och migrationsärenden samt ärenden som rör bekämpning av fattigdom, nedan kallad den behöriga nationella myndigheten) angående den senares beslut att inte pröva ovannämnda personers respektive ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening och, beroende på det enskilda fallet, fatta beslut om utvisning eller utfärda ett föreläggande om att ett beslut om utvisning ska följas.

## Tillämpliga bestämmelser

### Unionsrätt

3 I skälen 2 och 6 i direktiv 2008/115 anges följande:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

...

(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. När medlemsstaterna använder standardformulär för beslut i samband med återvändande, dvs. beslut om återvändande och, om sådana utfärdats, inreseförbud och beslut om återsändande, bör de respektera den principen och fullt ut rätta sig efter alla tillämpliga bestämmelser i detta direktiv.”

4 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i

fråga om mänskliga rättigheter.”

5 Artikel 2.1 i direktivet har följande lydelse:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

6 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1)] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

- ursprungslandet, eller
- ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
- ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

5. *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

6. *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

...”

7 I artikel 5 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
- b) familjeliv,
- c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

8 Artikel 6.1 i direktivet har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

...”

9 Artikel 7.4 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.”

10 I artikel 11 i samma direktiv föreskrivs följande:

- ”1. Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud
- a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller
  - b) om åläggandet att återvända inte har hör sammats.

I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.

2. Inreseförbudets varaktighet ska fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

3. Medlemsstaterna ska överväga att upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla, om en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett inreseförbud utfärdat i enlighet med punkt 1 andra stycket kan visa att han eller hon har lämnat en medlemsstats territorium i full överensstämmelse med ett beslut om återvändande.

Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 första stycket b, ska beslut om inreseförbud inte fattas avseende offer för människohandel som har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004, om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna [(EUT L 261, 2004, s. 19)], förutsatt att den berörda tredjelandsmedborgaren inte utgör något hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Medlemsstaterna får i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att utfärda eller upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

Medlemsstaterna får i enskilda fall eller i vissa kategorier av fall av andra skäl återkalla ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

...”

**Belgisk rätt**

11 I artikel 7 i lagen av den 15 december 1980 om inresa, vistelse och bosättning i landet samt avlägsnande av utlänningar (Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) (*Belgisch Staatsblad* av den 31 december 1980, s. 14584), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen (nedan kallad lagen av den 15 december 1980), föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av mer fördelaktiga bestämmelser i internationella konventioner kan ministern, eller den som denne bemyndigat, anta beslut om utvisning av en utlänning, som inte får vistas i riket längre än tre månader och som inte har rätt att bosätta sig i riket, som innebär att denne ska lämna landet före ett visst datum eller är ministern, eller den som denne bemyndigat, i de fall som avses i punkterna 1, 2, 5, 11 eller 12 skyldig att anta ett beslut om utvisning av utlänningen som innebär att denne ska lämna landet före ett visst datum:...

12 om utlänningen omfattas av ett inreseförbud som varken tillfälligt har upphört att gälla eller upphävts.

...”

12 I artikel 40bis 2 § i nämnda lag anges följande:

”Med familjemedlem till en unionsmedborgare avses

1 den make eller maka, eller den utlänning med vilken ett registrerat partnerskap har ingåtts som anses likvärdigt med ett äktenskap i Belgien, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren,

2 den partner, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren, med vilken unionsmedborgaren i enlighet med lag har ingått ett registrerat partnerskap.

Partnerna ska uppfylla följande villkor:

a) De ska kunna visa att de har ett i vederbörlig ordning styrkt varaktigt och stabilt partnerskap.

Relationens varaktiga och stabila karaktär anses vara styrkt:

– om partnerna visar att de har bott tillsammans i Belgien eller i ett annat land under en oavbruten period av minst ett år före ansökan,

– eller om partnerna visar att de känner varandra sedan minst två år före ansökan ...

– eller om partnerna har ett gemensamt barn.

b) De kommer att leva tillsammans.

c) De har båda fyllt tjugoeft år.

d) De är ogifta och har inte ingått något varaktigt och stabilt partnerskap med en annan person.

...

3 släktingar i rakt nedstigande led till maken eller maken eller till sådan partner som avses i punkterna 1 och 2, som ännu inte fyllt tjugoeft år eller som de har försörjningsansvar för, och som följer med eller ansluter sig till dem

... .

...

5 fadern eller modern till en underårig unionsmedborgare som avses i artikel 40 4 § första stycket punkt 2 under förutsättning att den förstnämnda personen försörjer och har den faktiska vårdnaden om den sistnämnda personen.”

13 Artikel 40ter i den ovannämnda lagen har följande lydelse:

”Bestämmelserna i detta kapitel är tillämpliga på familjemedlemmar till en belgisk medborgare, i den mån det är fråga om:

– de familjemedlemmar som anges i artikel 40bis 2 § första stycket punkterna 1–3, som följer med eller ansluter sig till den belgiska medborgaren,

– de familjemedlemmar som anges i artikel 40bis 2 § första stycket punkt 4, som är föräldrar till en underårig belgisk medborgare, som styrker sin identitet med en identitetshandling och som följer med eller ansluter sig till den belgiska medborgaren.

När det gäller de familjemedlemmar som avses i artikel 40bis 2 § första stycket, 1–3, ska den belgiska medborgaren visa:

– att hon eller han innehar stabila, regelbundna och tillräckliga medel för sin försörjning ...

– att hon eller han har tillgång till en anständig bostad, som gör det möjligt att ta emot familjemedlemmar som har ansökt om att få ansluta sig till henne eller honom ...”

14 Artikel 43 i samma lag, som även gäller för familjemedlemmar till en belgisk medborgare enligt artikel 40ter i nämnda lag har följande lydelse:

”Inresa och vistelse kan nekas unionsmedborgare och deras familjemedlemmar endast med hänsyn till allmän

ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan och med följande begränsningar:

- 1     Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.
- 2     Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare fällande domar i brottmål ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

...

Innan den fattar ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem av hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet eller folkhälsan ska ministern eller den person som den bemyndigat beakta sådana faktorer som hur länge den berörda personen har uppehållit sig i landet, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering och banden till ursprungslandet.”

15     I artikel 74/11 i lagen av den 15 december 1980 föreskrivs följande:

”1 §         Inreseförbudets varaktighet ska fastställas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

Beslutet om avlägsnande ska i följande fall åtföljas av ett inreseförbud på högst tre år:

- 1     om det inte har fastställts någon tidsfrist för frivillig avresa,
- 2     om ett tidigare beslut om avlägsnande inte har verkställts.

Den längsta period på tre år som anges i punkt 2 kan ökas till fem år om

- 1     tredjelandsmedborgaren har gjort sig skyldig till bedrägligt beteende eller använt sig av andra olagliga metoder för att få uppehållstillstånd eller för att få behålla sin uppehållsrätt,
- 2     tredjelandsmedborgaren har ingått äktenskap, registrerat partnerskap eller ingått adoptionsavtal uteslutande för att få uppehållstillstånd eller för att få behålla sin uppehållsrätt i landet.

Beslutet om avlägsnande kan åtföljas av ett inreseförbud på mer än fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller den nationella säkerheten.

2 § ...

Ministern, eller den som denne bemyndigat, kan i vissa fall av humanitära skäl besluta att inte utfärda ett inreseförbud.

3 § Inreseförbudet börjar gälla den dag beslutet om inreseförbud delges.

Inreseförbudet får inte strida mot bestämmelserna om internationellt skydd, såsom dessa definieras i artiklarna 9ter, 48/3 och 48/4.”

16     Artikel 74/12 i denna lag har följande lydelse:

”1 §     Ministern eller den som denne bemyndigat kan av humanitära skäl upphäva eller bevilja uppskov med verkställigheten av inreseförbudet.

...

Om inte annat föreskrivs i en internationell konvention, lag eller kunglig kungörelse, ska tredjelandsmedborgaren lämna in en motiverad ansökan om detta vid de belgiska diplomatiska och konsulära myndigheter som har behörighet i tredjelandsmedborgarens ursprungsland eller vistelseort i utlandet.

2 § Tredjelandsmedborgaren kan till ministern, eller den som denne bemyndigat, ansöka om upphävande eller om uppskov med verkställigheten av inreseförbudet med motiveringen att det beslut om avlägsnande som tidigare utfärdats har iakttagits, om tredjelandsmedborgaren tillhandahåller skriftliga bevis på att denne i full överensstämmelse med beslutet om avlägsnande har lämnat Belgien.

3 § Ett beslut avseende ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av inreseförbudet ska antas senast fyra månader efter att ansökan lämnades in. Om inget beslut har fattats inom fyra månader ska det anses vara ett avslagsbeslut.

4 § Under handläggningen av ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten har den berörde tredjelandsmedborgaren inte rätt att resa in eller vistas i [Belgien].

...”

17 Artikel 74/13 i den ovannämnda lagen har följande lydelse:

”Ministern eller den som denne bemyndigat, ska vid utfärdandet av ett beslut om avlägsnande ta hänsyn till barnets bästa, familjelivet och den berörde tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd.”

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

18 Det framgår av beslutet om hänskjutande att klagandena i de nationella målen är tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till belgiska medborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet eller sin etableringsfrihet. De har varit föremål för ett beslut om återvändande, åtföljt av ett beslut om inreseförbud med avseende på den berörda medlemsstatens territorium. För var och en av dessa personer har sistnämnda beslut vunnit laga kraft och enligt den hänskjutande domstolen kan sådana beslut enligt nationell rätt i princip endast upphöra att gälla eller tillfälligt upphöra att gälla genom att en ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av beslutet inges i utlandet.

19 Klagandena i de nationella målen ingav därefter, i Belgien, en ansökan om uppehållstillstånd, i deras egenskap av släkting i rakt nedstigande led som är beroende för sin försörjning av en belgisk medborgare (K.A. och M.Z.), förälder till en underårig belgisk medborgare (M.J., N.N.N., O.I.O. och R.I.) eller samboende registrerad partner i ett stabilt förhållande med en belgisk medborgare (B.A.). Den behöriga nationella myndigheten prövade inte ansökningarna, eftersom klagandena i de nationella målen var föremål för inreseförbud som fortfarande är i kraft. Klagandena överklagade de omtvistade besluten till den hänskjutande domstolen.

20 Det framgår av beslutet om hänskjutande för det första vad beträffar K.A., som är armenisk medborgare, att hon den 27 februari 2013 delgavs ett beslut om avvísning på grund av olaglig vistelse och ett beslut om inreseförbud för tre år, då hon inte hade uppfyllt sin skyldighet att återvända och att någon tidsfrist för frivillig avresa inte beviljats. K.A. ansågs nämligen utgöra en fara för den allmänna ordningen efter att ha tagits på bar gärning när hon begick en butiksstöld. Den 10 februari 2014 ingav K. A. och hennes två söner, då de befann sig i Belgien, en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening i deras egenskap av släktingar i rakt nedstigande led som är beroende av KA:s belgiske far för sin försörjning. Den 28 mars 2014 antog den behöriga nationella myndigheten ett beslut om utvisning, genom vilket den beslöt att underlåta att pröva denna ansökan mot bakgrund av det inreseförbud som delgavs den 27 februari 2013.

21 För det andra, vad beträffar M.Z., som är rysk medborgare, delgavs han den 2 juli 2014 ett beslut om utvisning på grund av olaglig vistelse och ett beslut om inreseförbud för tre år, på grund av att han inte hade uppfyllt sin skyldighet att återvända och att någon tidsfrist för frivillig avresa inte hade beviljats. Han ansågs nämligen utgöra en fara för allmän ordning då han var föremål för förundersökning om stöld efter inbrott i ett garage. Den 8 september 2014 tvångsåtersändes M.Z. till Ryssland. Den 5 november 2014, då han återigen befann sig på belgiskt territorium, ansökte M.Z. om uppehållskort i egenskap av släkting i rakt nedstigande led som är beroende av sin belgiske far för sin försörjning. Den 29 april 2015 beslutade den behöriga nationella myndigheten att inte pröva ansökan, på grund av det beslut om inreseförbud som han ålagts och han anmodades dessutom att följa det beslut om utvisning som avsåg honom.

22 Vad för det tredje gäller M.J., som är ugandisk medborgare, har hon utvisats vid två tillfällen, nämligen den 13 januari 2012 och den 12 november samma år. Den 11 januari 2013 delgavs hon ett beslut om inreseförbud för tre år, på grund av att hon inte hade uppfyllt sin skyldighet att återvända och att någon tidsfrist för frivillig avresa inte

hade beviljats. Skälet var att det ansågs föreligga risk för avvikande då hon saknade en officiell adress i Belgien och att hon ansågs utgöra en fara för den allmänna ordningen, eftersom hon var föremål för en förundersökning om misshandel. Den 20 februari 2014 ansökte M.J., medan hon befann sig i Belgien, om ett uppehållskort i egenskap av förälder till ett underårigt barn som är belgisk medborgare och som föddes den 26 oktober 2013. I beslut av den 30 april 2014 angav den behöriga nationella myndigheten att den inte skulle pröva hennes ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening på grund av inreseförbudet av den 11 januari 2013 och beslutade samtidigt att hon skulle utvisas.

23 Vad för det fjärde beträffar N.N.N., som är kenyansk medborgare, har det fattats två beslut om utvisning av henne, den 11 september 2012 respektive den 22 februari 2013. Därefter födde N.N.N. en dotter som fick belgiskt medborgarskap genom sin far den 3 april 2014. Den 24 april 2014 utvisades N.N.N. på nytt och delgavs ett beslut om inreseförbud för tre år eftersom hon underlåtit att uppfylla sin skyldighet att återvända. Den 9 september 2014 ansökte N.N.N., medan hon befann sig i Belgien, om ett uppehållskort i egenskap av förälder till ett underårigt barn som är belgisk medborgare. Till stöd för ansökan lade hon fram bevis för att dotterns far betalat ett underhållsbidrag och en skrivelse, i vilken fadern i fråga förklarar han inte kan ta hand om deras dotter på heltid och att det är att föredra att hon bor kvar hos sin mor. Den 4 mars 2015 beslutade den behöriga nationella myndigheten att inte pröva ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, på grund av det beslut om inreseförbud som antagits med avseende på N.N.N. och hon anmodades dessutom att följa det beslut om utvisning som avsåg henne.

24 För det femte, vad gäller O.I.O., som är nigeriansk medborgare, är denne gift med R.C. som är belgisk medborgare, och med vilken han har en dotter som är belgisk medborgare. Den 11 maj 2010 dömdes O.I.O. för misshandel. R.C. skilde sig från O.I.O. och tilldelades ensam vårdnad om deras dotter den 6 april 2011. Dottern bor tillsammans med sin mor, som erhåller familjeförmåner och andra sociala förmåner. Dessutom har ett tillfälligt kontaktförbud meddelats med avseende på O.I.O. i förhållande till dennes dotter. På grund av skilsmässan från R.C. antogs ett beslut om att återkalla O.I.O.'s uppehållstillstånd, åtföljt av ett beslut om utvisning. Den 28 maj 2013 delgavs han ett inreseförbud för en period på åtta år, på grund av att han inte hade uppfyllt sin skyldighet att återvända och att någon tidsfrist för frivillig avresa inte hade beviljats mot bakgrund av att han utgjorde en verklig, aktuell och tillräckligt allvarlig fara för den allmänna ordningen. Den 6 november 2013 ansökte O.I.O., medan han befann sig i Belgien, om ett uppehållskort i egenskap av förälder till ett underårigt barn som är belgisk medborgare. Den 30 april 2014 beslutade den behöriga nationella myndigheten att den inte skulle pröva hans ansökan på grund av inreseförbudet av den 28 maj 2013 och beslutade samtidigt att O.I.O. skulle utvisas.

25 För det sjätte, vad gäller situationen för R.I., som är albansk medborgare, följer det av begäran om förhandsavgörande att han är far till ett belgiskt barn. Efter barnets födelse återkallades hans uppehållstillstånd, som han hade erhållit på ett bedrägligt sätt. Han delgavs även, den 17 december 2012, ett inreseförbud för en period på fem år på den grunden att han gjort sig skyldig till bedrägeri eller tillämpat andra olagliga metoder för att erhålla uppehållstillstånd eller bibehålla sin rätt till uppehållstillstånd. Därefter gifte sig R.I. med barnets mor, som är belgisk medborgare, i Albanien. Den 21 augusti 2014 ansökte R.I., medan han på nytt befann sig i Belgien, om ett uppehållskort i egenskap av förälder till ett underårigt barn som är belgisk medborgare. Den 13 februari 2015 beslutade den behöriga nationella myndigheten att den inte skulle pröva hans ansökan på grund av det beslut om inreseförbud som antagits med avseende på honom och anmodade samtidigt honom att han skulle följa det beslut om utvisning som avsåg honom.

26 Vad för det sjunde avser B.A., som är guineansk medborgare, har denne varit föremål för två beslut om utvisning, den 23 januari 2013 och den 29 maj 2013. Den 13 juni 2014 delgavs han ett beslut om inreseförbud för tre år, på grund av att han inte hade uppfyllt skyldigheten att återvända. Därefter ingick B.A., medan han befann sig i Belgien, ett partnerskapsavtal med sin partner, som är belgisk medborgare, och ansökte om ett uppehållskort i egenskap av samboende registrerad partner i ett stabilt och varaktigt förhållande med en belgisk medborgare. Den 21 maj 2015 beslutade den behöriga nationella myndigheten att den inte skulle pröva hans ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening på grund av inreseförbudet av den 13 juni 2014 och anmodade samtidigt B.A. att följa det beslut om utvisning som avsåg honom.

27 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis erinrat om att, i enlighet med nationell praxis, som tillämpas i samtliga fall utan att det är möjligt att göra en annan bedömning i det enskilda fallet, har ansökningarna om uppehållstillstånd för familjeåterförening som klagandena i de nationella målen har ingett inte beaktats och nämnda ansökningar har således inte prövats i sak, på den grunden att dessa tredjelandsmedborgare var föremål för ett inreseförbud. I samband med dessa ansökningar har det med andra ord inte tagits hänsyn till familjesituation eller i förekommande fall barnets bästa och inte heller till den omständigheten att familjemedlemmar med belgiskt



medborgarskap är unionsmedborgare. Nämnda domstol har även framhållit att enligt den behöriga nationella myndigheten ska klagandena i de nationella målen först lämna Belgien och därefter ansöka om uppskov med verkställigheten eller upphävande av inreseförbudet innan det är möjligt att inge en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

28 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende påpekat att enligt nationell rätt ska ett beslut som rör ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av inreseförbud som ingetts i den berörda personens ursprungsstat antas inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om så inte är fallet, ska det anses vara ett avslagsbeslut. Dessutom är det först efter det att beslutet om upphävande eller uppskov med verkställigheten av ett inreseförbud har antagits som det inom sex månader kommer att antas beslut med avseende på den viseringsansökan som ingetts inom ramen för familjeåterförening av en tredjelandsmedborgare i dennes ursprungsstat.

29 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att de mål som är anhängiga vid den varken omfattas av tillämpningsområdet för rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12) eller av 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). Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att de olika unionsmedborgare som är i fråga i dessa mål med anledning av det familjeband som knyter dem till de olika klagandena i de nationella målen inte regelbundet beger sig till en annan medlemsstat i egenskap av arbetstagare eller som tjänsteleverantörer och inte har bildat familj med nämnda klagande i samband med en vistelse i en annan medlemsstat än Belgien.

30 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att situationen för en unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inte endast av denna anledning kan jämföras med en rent intern situation, i enlighet med dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), och dom av den 5 maj 2011, McCarthy, (C-434/09, EU:C:2011:277).

31 Den hänskjutande domstolen framhåller vidare att även om de principer som fastställdes i domen av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), endast kan tillämpas i undantagsfall, följer det inte av domstolens praxis att de endast kan avse situationer där det finns ett biologiskt band mellan den tredjelandsmedborgare som avses i ansökan om uppehållstillstånd och unionsmedborgaren, som är ett litet barn. Det följer av domstolens praxis att det ska tas hänsyn till beroendeförhållandet mellan den underåriga unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren, eftersom det är på grund av detta beroendeförhållande som unionsmedborgaren i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionens territorium om den tredjelandsmedborgare som unionsmedborgaren är beroende av inte beviljas uppehållstillstånd.

32 Mot denna bakgrund beslutade Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska unionsrätten, särskilt artikel 20 FEUF och artiklarna 5 och 11 i direktiv [2008/115], jämförda med artiklarna 7 och 24 i stadgan, tolkas så, att de under vissa omständigheter utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd, som en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare ingett inom ramen för familjeåterförening med en unionsmedborgare – som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och etableringsfrihet (nedan kallad statisk unionsmedborgare) – i den medlemsstat där den berörda unionsmedborgaren bor och är medborgare, inte prövas – oavsett om ansökan åtföljs av ett beslut om avlägsnande eller inte – enbart av det skälet att den berörda familjemedlem som är tredjelandsmedborgare är föremål för ett gällande europeiskt inreseförbud?

a) Har det för bedömningen av sådana omständigheter betydelse att det mellan den familjemedlem som är tredjelandsmedborgare och den statiska unionsmedborgaren föreligger ett beroendeförhållande som sträcker sig längre än ett rent familjeband? Om så är fallet, vilka faktorer spelar in vid fastställandet av huruvida det råder ett sådant beroendeförhållande? Är det i detta avseende relevant att hänvisa till respekten för familjelivet enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) och artikel 7 i stadgan?

b) Vad specifikt gäller underåriga barn, innebär artikel 20 FEUF att det krävs mer än ett biologiskt band mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och det barn som är unionsmedborgare? Är det härvidlag viktigt att visa

att personerna bor ihop, eller räcker det med känslomässiga och ekonomiska band, såsom bestämmelser om boende och umgänge samt betalning av underhåll? Är det i detta avseende relevant att hänvisa till EU-domstolens domar i målen Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, punkterna 38 och 39), Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476, punkt 54) och O. m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 56)? Se även, i detta avseende [dom av den 10 maj 2017 i mål Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354)].

c) Har det faktum att familjelivet inleddes vid en tidpunkt då tredjelandsmedborgaren redan var föremål för inreseförbud, och således var medveten om att han eller hon olagligen vistades i medlemsstaten, betydelse för bedömningen av sådana omständigheter? Kan detta faktum åberopas för att motverka missbruk av möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd för familjeåterförening?

d) Har det någon betydelse för bedömningen av sådana omständigheter att inget rättsmedel i den mening som avses i artikel 13.1 i direktiv 2008/115 använts mot beslutet att utfärda ett inreseförbud eller att en talan som väckts mot beslutet att utfärda ett inreseförbud avslagits?

e) Är det faktum att inreseförbudet utfärdades med hänsyn till den allmänna ordningen eller på grund av olaglig vistelse en relevant faktor? Om så är fallet, ska det även undersökas huruvida den berörda tredjelandsmedborgaren utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse? Kan i analogi med detta artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38, som införlivats med belgisk lagstiftning genom artiklarna 43 och 45 i [lagen av den 15 december 1980], och EU-domstolens praxis beträffande allmän ordning tillämpas analogt på familjemedlemmar till statiska unionsmedborgare (se [dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) och dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674)])?

2) Ska unionsrätten, särskilt artikel 5 i direktiv 2008/115 och artiklarna 7 och 24 i stadgan tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken ett gällande inreseförbud används som motivering till att inte pröva en senare, i en medlemsstat ingiven, ansökan om [uppehållstillstånd för] familjeåterförening med en statisk unionsmedborgare, utan att hänsyn tas till de argument om privatlivet, familjelivet och de berörda barnens bästa som framförts i sistnämnda ansökan om familjeåterförening?

3) Ska unionsrätten, särskilt artikel 5 i direktiv 2008/115 och artiklarna 7 och 24 i stadgan, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken det mot en tredjelandsmedborgare som redan är föremål för ett inreseförbud utfärdas ett beslut om avlägsnande utan att hänsyn tas till de argument om privatlivet, familjelivet och de berörda barnens bästa som framförts i en senare ansökan om [uppehållstillstånd för] familjeåterförening med en statisk unionsmedborgare, det vill säga efter utfärdandet av inreseförbudet?

4) Innebär artikel 11.3 i direktiv 2008/115 att en tredjelandsmedborgare i princip alltid måste inge en ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av ett gällande och lagakraftvunnet inreseförbud utanför Europeiska unionen, eller finns det omständigheter under vilka vederbörande även kan inge en sådan ansökan i Europeiska unionen?

a) Ska artikel 11.3 tredje och fjärde styckena i direktiv 2008/115 förstås så, att villkoren i artikel 11.3 första stycket i samma direktiv måste vara uppfyllda i varje enskilt fall eller i samtliga kategorier av fall, det vill säga att medlemsstaterna endast får överväga att upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla, om den berörda tredjelandsmedborgaren kan visa att han eller hon har lämnat en medlemsstats territorium i full överensstämmelse med ett beslut om återvändande?

b) Utgör artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115 hinder för en tolkning som betraktar en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en statisk unionsmedborgare, som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och sin etableringsfrihet, som en implicit (tillfällig) ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det gällande och lagakraftvunna inreseförbudet varvid, om det framgår att villkoren för vistelsen inte är uppfyllda, det gällande och lagakraftvunna inreseförbudet fortsatt ska gälla?

c) Är det relevant att skyldigheten att inge en ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten i ursprungslandet eventuellt enbart medför en tillfällig separation mellan tredjelandsmedborgaren och den statiska unionsmedborgaren? Finns det omständigheter under vilka artiklarna 7 och 24 i stadgan trots det utgör hinder för en tillfällig separation?

d) Är det relevant att skyldigheten att inge en ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten i

ursprungslandet eventuellt enbart medför att unionsmedborgaren i förekommande fall är skyldig att lämna Europeiska unionen endast under en begränsad tid? Finns det omständigheter under vilka artikel 20 FEUF trots allt utgör hinder för att den statiska unionsmedborgaren anses vara skyldig att lämna Europeiska unionen under en begränsad tid?”

### **Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet**

33 Efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande begärde den belgiska regeringen, genom en skrivelse som inkom till domstolens kansli den 12 december 2017, att domstolen skulle återuppta den muntliga delen av förfarandet. Syftet var att den belgiska regeringen skulle ges möjlighet dels att framföra sina synpunkter med avseende på förslaget till avgörande då den ansåg att nämnda förslag innehöll en felaktig tolkning av direktiv 2008/115, dels yttra sig över dom av den 26 juli 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:59), och dom av den 14 september 2017, *Petrea* (C-184/16, EU:C:2017:684).

34 Vad gäller den kritik som riktas mot generaladvokatens förslag till avgörande erinrar domstolen för det första om att det varken i stadgan för Europeiska unionens domstol eller i domstolens rättegångsregler föreskrivs någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 25 oktober 2017, *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

35 För det andra är det enligt artikel 252 andra stycket FEUF generaladvokatens roll att offentligt och fullständigt opartiskt och oavhängigt lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver generaladvokatens deltagande. Domstolen är varken bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta det muntliga förfarandet (dom av den 25 oktober 2017, *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

36 Det ska dessutom framhållas att i enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan de berörda parterna (dom av den 22 juni 2017, *Federatie Nederlandse Vakvereniging m.fl.*, C-126/16, EU:C:2017:489, punkt 33).

37 I förevarande mål finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den i förevarande fall förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna besvara begäran om förhandsavgörande och att det inte är aktuellt att pröva ett argument som inte har avhandlats vid domstolen för att besvara begäran.

38 Följaktligen saknas anledning att återuppta det muntliga förfarandet i målet.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### **Inledande synpunkter**

39 Inledningsvis ska det först och främst noteras att samtliga situationer som är i fråga i de nationella målen rör den behöriga nationella myndighetens beslut att inte pröva en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts i Belgien av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en belgisk medborgare, i egenskap av släkting i rakt nedstigande led till, förälder till eller samboende registrerad partner med den senare, på den grunden att nämnda tredjelandsmedborgare är föremål för ett beslut om förbud att resa in i Belgien. Den hänskjutande domstolen har angett att klagandena i de nationella målen enligt nationell rätt i princip måste ansöka om upphävande eller uppskov med verkställigheten av inreseförbudet när de befinner sig i ursprungslandet innan det är möjligt att ansöka om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

40 Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att det i alla de sju förenade nationella målen är fråga om belgiska medborgare som aldrig har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen. De tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till den belgiska medborgaren kan således inte med framgång göra gällande någon härledd uppehållsrätt med hänvisning till direktiv 2004/38 eller till artikel 21 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2017, *Chavez-Vilchez m.fl.*, C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 52–54).

41 Slutligen framgår det av beslutet om hänskjutande att ”beslut om avlägsnande” som har fattats av den

behöriga nationella myndigheten innebär att klagandena i de nationella målen är skyldiga att lämna Belgien och att sådana beslut åtföljs av ett inreseförbud i landet. Såsom generaladvokaten angav i punkt 44 i sitt förslag till avgörande ska besluten i fråga vid prövningen av de frågor som ställts till domstolen anses utgöra ”beslut om återvändande” i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 2008/115 (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 39).

### Den första och den andra frågan

42 Den hänskjutande domstolen har ställt de två första frågorna, vilka ska prövas tillsammans, i huvudsak för att få klarhet i följande:

- Ska artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115 och artikel 20 FEUF, i förekommande fall jämförda med artiklarna 7 och 24 i stadgan, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, som ingetts i den medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som har medborgarskap i den medlemsstaten och som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, inte prövas enbart av det skälet att den berörda tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten, utan att det gjorts någon bedömning av om det föreligger något beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren i fråga som är sådant att nämnda unionsmedborgare i praktiken skulle tvingas lämna unionens territorium och berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av att vederbörande är unionsmedborgare för det fall att den berörda tredjelandsmedborgaren skulle nekas en härledd uppehållsrätt?
- Om svaret är jakande, vilka faktorer ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger ett sådant beroendeförhållande, och, i de fall där unionsmedborgaren är underårig, hur stor vikt bör läggas vid förekomsten av ett familjeband – biologiskt eller ett juridiskt – och omständigheter som rör boende och ekonomiskt ansvar för nämnda unionsmedborgare, som är medborgare i den berörda medlemsstaten?
- Vilken inverkan har i detta sammanhang den omständigheten att:
  - det beroendeförhållande som tredjelandsmedborgaren har åberopat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening uppstod efter den tidpunkt då beslutet om inreseförbud antogs gentemot nämnda tredjelandsmedborgare,
  - nämnda förbud hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då tredjelandsmedborgaren ingav sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, och
  - grunden för nämnda förbud är underlåtelse att iaktta en skyldighet att återvända eller fara för allmän ordning?

*Beslut att inte pröva en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening eftersom den som ingett nämnda ansökan är föremål för ett förbud mot inresa i den berörda medlemsstaten*

43 Det ska för det första prövas huruvida artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115 eller artikel 20 FEUF, i förekommande fall jämförda med artiklarna 7 och 24 i stadgan, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en praxis i en medlemsstat som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som en tredjelandsmedborgare ingett i den medlemsstaten inte prövas om vederbörande är föremål för ett inreseförbud.

- *Direktiv 2008/115*

44 Domstolen erinrar inledningsvis om att direktiv 2008/115 endast avser tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land. Det syftar däremot inte till att fullständigt harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om uppehållsrätt för utlänningar (dom av den 1 oktober 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punkt 20). De gemensamma normer och förfaranden som har införts genom direktiv 2008/115 avser således endast antagandet av beslut om återvändande och verkställighet av sådana beslut (dom av den 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 29).

45 Det finns närmare bestämt ingen bestämmelse i direktivet som reglerar hur en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening ska behandlas som, såsom i de nationella målen, ingetts efter antagandet av ett beslut om återvändande som åtföljs av ett förbud att resa in i landet. Dessutom innebär beslutet att inte pröva en sådan ansökan under sådana omständigheter som dem som beskrivs i punkt 27 i förevarande dom inte att det inte går att tillämpa

förfarandet för återvändande som föreskrivs i det direktivet.

46 Härav följer att direktiv 2008/115, i synnerhet artiklarna 5 och 11 i det direktivet, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, som ingetts i den medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som har medborgarskap i den medlemsstaten och som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, inte prövas enbart av det skälet att den berörda tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten.

– *Artikel 20 FEUF*

47 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt domstolens fasta praxis ska varje person som är medborgare i en medlemsstat enligt artikel 20 FEUF vara unionsmedborgare. Avsikten är att det ska vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, bland annat, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 41, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

48 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 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

49 Domstolen har slagit fast att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 45, samt dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 61).

50 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 till nämnda härledda rättigheter har sin grund i den omständigheten att det skulle undergräva bland annat unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet att inte erkänna nämnda rättigheter (dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

51 Domstolen har redan slagit fast 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, om 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 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 44, samt dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 63).

52 Beslutet 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 är dess familjemedlem och detta beroendeförhållande skulle leda till att unionsmedborgaren blev tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen i dess helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkterna 65–67, dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 56, och dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 69).

53 I förevarande fall kan det konstateras att den praxis som är aktuell i de nationella målen avser de processuella bestämmelser som reglerar möjligheten för en tredjelandsmedborgare att, inom ramen för en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, åberopa förekomsten av härledda rättigheter enligt artikel 20 FEUF.

54 Även om det är upp till medlemsstaterna att fastställa bestämmelserna för genomförande av härledd uppehållsrätt vilken, under de mycket speciella omständigheter som avses i punkt 51 i förevarande dom, tillerkänns en tredjelandsmedborgare med stöd av artikel 20 FEUF, kvarstår det faktum att dessa processuella bestämmelser emellertid inte får äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 20 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 76).

55 Enligt den nationella praxis som är i fråga i de nationella målen måste den berörda tredjelandsmedborgaren, för att ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening och ett eventuellt beviljande av en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF ska kunna prövas, först lämna unionens territorium för att inge en begäran om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det inreseförbud som vederbörande omfattas av. Av begäran om förhandsavgörande framgår även att det inte prövas om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren i fråga och dennes familjemedlemmar som är unionsmedborgare, såsom anges i punkt 52 i förevarande dom, förrän tredjelandsmedborgarens ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av inreseförbudet bifallits.

56 I motsats till vad den belgiska regeringen har gjort gällande kan denna skyldighet för tredjelandsmedborgaren som följer av nationell praxis att lämna unionen för att kunna ansöka om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det inreseförbud som denne omfattas av medföra att artikel 20 FEUF förlorar sin ändamålsenliga verkan. Så är fallet om den omständigheten att denna skyldighet iakttas, av det skälet att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en unionsmedborgare som är familjemedlem till nämnda tredjelandsmedborgare, leder till att unionsmedborgaren i praktiken tvingas följa med tredjelandsmedborgaren och således att lämna unionens territorium för en tidsperiod som, såsom den hänskjutande domstolen påpekat, är obestämmd.

57 Det är visserligen riktigt att en tredjelandsmedborgares vägran att iakttä skyldigheten att återvända och att samarbeta vid ett förfarande för avlägsnande inte ska göra att vederbörande helt eller delvis kan undkomma rättsverkningarna av ett inreseförbud (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 52). När den behöriga nationella myndigheten erhåller en ansökan från en tredjelandsmedborgare om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en unionsmedborgare, som är medborgare i den aktuella medlemsstaten, har den myndigheten emellertid inte rätt att avstå från att pröva den ansökan enbart av det skälet att tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten. Nämnda myndighet ska tvärtom pröva ansökan och bedöma om det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren i fråga att en härledd uppehållsrätt i princip ska beviljas nämnda tredjelandsmedborgare i enlighet med artikel 20 FEUF, i syfte att undvika att unionsmedborgaren i praktiken tvingas lämna unionen i dess helhet och följaktligen berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Om så är fallet, ankommer det på den berörda medlemsstaten att upphäva eller åtminstone medge uppskov med verkställigheten av beslutet om återvändande och inreseförbudet som nämnda medborgare omfattas av.

58 Det skulle nämligen strida mot de mål som eftersträvas med artikel 20 FEUF att tvinga tredjelandsmedborgaren att på obestämmd tid lämna unionens territorium för att ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det inreseförbud som vederbörande omfattas av ska kunna bifallas, utan att man först kontrollerar huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan nämnda tredjelandsmedborgare och unionsmedborgaren, som är familjemedlem till nämnda tredjelandsmedborgare, som leder till att unionsmedborgaren i praktiken tvingas följa med tredjelandsmedborgaren till dennes ursprungsland, då just ett sådant beroendeförhållande innebär att tredjelandsmedborgaren i princip ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF.

59 I motsats till vad den belgiska regeringen har hävdad föranleder artiklarna 3.6 och 11.3 i direktiv 2008/115 inte någon annan bedömning.

60 Det är riktigt att medlemsstaterna, enligt artikel 11.3 första stycket i direktiv 2008/115, ska överväga att upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla, när inreseförbudet åtföljer ett beslut om återvändande, och bevilja en tidsfrist för frivillig avresa, när tredjelandsmedborgaren har lämnat landet i enlighet med beslutet. Det ska emellertid framhållas att unionslagstiftaren i artikel 11.3 tredje och fjärde styckena i direktivet har föreskrivit en möjlighet för medlemsstaterna att i särskilda fall upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla av andra skäl än dem som anges i den bestämmelsens första stycke. I nämnda stycken anges dock inte att en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om inreseförbud ska ha lämnat den berörda

medlemsstatens territorium.

61 Följaktligen följer det inte av artiklarna 3.6 och 11.3 i direktiv 2008/115 att medlemsstaterna, i motsats till vad den belgiska regeringen har gjort gällande, är förhindrade att upphäva eller bevilja uppskov med verkställigheten av ett inreseförbud när beslutet om återvändande inte har verkställts och tredjelandsmedborgaren befinner sig på dessa medlemsstaters territorium.

62 Härav följer att artikel 20 FEUF ska tolkas på följande sätt. Den artikeln utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, som ingetts i den medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som har medborgarskap i den medlemsstaten och som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inte prövas enbart av det skälet att den berörda tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten, utan att det gjorts någon bedömning av om det föreligger något beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren i fråga som är sådant att nämnda unionsmedborgare i praktiken skulle tvingas lämna unionens territorium och berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet för det fall att den berörda tredjelandsmedborgaren skulle nekas en härledd rätt till uppehållstillstånd.

*Förekomsten i de nationella målen av ett beroendeförhållande som kan anses utgöra grund för en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF*

63 För det andra kommer domstolen att göra en bedömning av de omständigheter under vilka det kan anses föreligga ett beroendeförhållande, som kan ligga till grund för en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, i de olika nationella målen.

64 Det ska framhållas att talan i de nationella målen som väckts av K.A., M.Z. respektive B.A. rör ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts av myndiga tredjelandsmedborgare, vilkas far eller partner, som också är myndig, är belgiska medborgare. Däremot avser talan i de nationella målen som väckts av M.J., N.N.N., O.I.O. och R.I. ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts av myndiga tredjelandsmedborgare vilkas underåriga barn är belgiska medborgare.

65 Vad beträffar de mål vid den nationella domstolen som rör klagandena K.A., M.Z. och B.A., bör det först och främst framhållas att till skillnad från underåriga, i synnerhet om det rör sig om små barn såsom de unionsmedborgare som är i fråga i det mål som gett upphov till dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), kan en vuxen i princip 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 medför att det ska anses vara fråga om en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF. Så är fallet endast om den berörda personen, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inte under några förhållanden kan skiljas från sin familjemedlem som vederbörande är beroende av.

66 Inte i något av de tre fall vid den nationella domstolen där det är fråga om familjeförhållanden som inbegriper vuxna personer följer det av de handlingar som inkommit till domstolen att det föreligger ett sådant beroendeförhållande som motiverar att tredjelandsmedborgaren tillerkänns en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF.

67 Vad för det första beträffar K.A., har den hänskjutande domstolen endast angett att hon är beroende av sin far, som är belgisk medborgare, för sin försörjning, men det framgår varken av begäran om förhandsavgörande eller av de yttranden som ingetts av K.A. att beroendeförhållandet är sådant att fadern skulle kunna tvingas lämna unionens territorium för det fall att K.A. nekades uppehållsrätt i Belgien.

68 Vad för det andra gäller M.Z. är han enbart beroende av sin belgiske far för sin försörjning. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande är det uppenbart att ett sådant rent ekonomiskt beroende inte skulle leda till att M.Z.'s far, som är belgisk medborgare, blev tvungen att lämna unionen i dess helhet för det fall att M.Z. nekades uppehållsrätt i Belgien.

69 För det tredje finns det inget i begäran om förhandsavgörande som tyder på att det föreligger ett beroendeförhållande mellan B.A. och hennes samboende registrerade partner.

70 Vad vidare beträffar talan som väckts vid den nationella domstolen av M.J., N.N.N., O.I.O. och R.I., erinrar domstolen om att den redan har funnit att det vid bedömningen av huruvida ett beslut att neka härledd uppehållsrätt

för en förälder, som är tredjelandsmedborgare, till ett barn, som är unionsmedborgare, medför att barnet förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer barnet såsom unionsmedborgare, genom att barnet i praktiken måste följa med sin förälder och således tvingas lämna unionen i dess helhet, är relevant att beakta vårdnaden om barnet och huruvida den förälder som är tredjelandsmedborgare har det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

71 För att bedöma risken att det aktuella barnet, som är unionsmedborgare, skulle bli tvunget att lämna unionen för det fall att dess förälder, som är tredjelandsmedborgare, nekades uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, ankommer det på den hänskjutande domstolen att, i vart och ett av de nationella målen, avgöra vilken förälder som utövar den faktiska vårdnaden om barnet och huruvida det finns ett faktiskt beroendeförhållande mellan barnet och den förälder som är tredjelandsmedborgare. De behöriga myndigheterna ska vid denna bedömning beakta rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i stadgan, jämförd med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, vilken stadgas i artikel 24.2 i denna stadga (dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 70).

72 Det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, utgör en relevant omständighet som dock inte i sig är tillräcklig för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska nämligen, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande (dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 71).

73 Den omständigheten att den förälder som är tredjelandsmedborgare bor tillsammans med det underåriga barnet som är unionsmedborgare är en av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem, men utgör inte en nödvändig förutsättning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 54).

74 Att en medborgare i en medlemsstat kan finna det önskvärt – av ekonomiska skäl eller för fortsatt familjesammanhållning i unionen – att medlemmar av hans eller hennes familj, som inte är medborgare i någon medlemsstat, kan bosätta sig tillsammans med honom eller henne i unionen, räcker således inte i sig för att unionsmedborgaren ska anses tvungen att lämna unionen om en sådan rätt inte beviljas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 68, och dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 52).

75 Förekomsten av ett familjeband – biologiskt eller juridiskt – mellan den underåriga unionsmedborgaren och hans eller hennes förälder som är tredjelandsmedborgare är således inte tillräckligt för att motivera nämnda förälder beviljas en härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF i den medlemsstat där det underåriga barnet är medborgare.

76 Det framgår av punkterna 64–75 ovan att artikel 20 FEUF ska tolkas på följande sätt:

– När unionsmedborgaren är myndig kan det endast i undantagsfall anses föreligga ett beroendeförhållande som motiverar att den berörda tredjelandsmedborgaren beviljas en härledd uppehållsrätt i enlighet med den artikeln. Så är fallet endast om den berörda personen, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inte under några förhållanden kan skiljas från sin familjemedlem som vederbörande är beroende av.

– När unionsmedborgaren är underårig ska bedömningen av om det föreligger ett sådant beroendeförhållande med hänsyn till barnets bästa göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till var och en av föräldrarna samt den risk som en separation från den förälder som är tredjelandsmedborgare skulle medföra för barnets välbefinnande. Förekomsten av ett familjeband till sistnämnda förälder – biologiskt eller juridiskt – är inte tillräckligt, och det är inte nödvändigt att barnet bor tillsammans med den föräldern för att det ska anses vara visat att det föreligger ett sådant beroendeförhållande.



### *Betydelsen av den tidpunkt då beroendeförhållandet uppstod*

77 För det tredje ska det fastställas huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att det beroendeförhållande som tredjelandsmedborgaren har gjort gällande till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening uppstod efter den tidpunkt då beslutet om inreseförbud antogs med avseende på nämnda tredjelandsmedborgare.

78 Domstolen erinrar om att den uppehållsrätt som tillerkänns tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare i enlighet med artikel 20 FEUF är en härledd uppehållsrätt som har till syfte att skydda unionsmedborgarens fria rörlighet och uppehållsrätt. Vidare är det med beaktande av det beroendeförhållande som föreligger mellan unionsmedborgaren och dennes familjemedlem som är tredjelandsmedborgare i den mening som avses i punkt 52 i förevarande dom som tredjelandsmedborgaren ska tillerkännas uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.

79 Unionsmedborgarskapet skulle under dessa omständigheter förlora sin ändamålsenliga verkan om en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening automatiskt avslogs i de fall där ett sådant beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och dennes familjemedlem, som är tredjelandsmedborgare, uppstod vid en tidpunkt då sistnämnda person redan var föremål för ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud och således vistades olagligt i landet. I ett sådant fall har förekomsten av ett sådant beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren per definition inte kunnat beaktas i samband med beslutet om återvändande som åtföljdes av ett inreseförbud med avseende på sistnämnda person.

80 Domstolen har för övrigt i dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), och dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354), redan konstaterat att tredjelandsmedborgare som är föräldrar till underåriga unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet ska beviljas härledd uppehållsrätt i enlighet med artikel 20 FEUF, även om föräldrarna till unionsmedborgarna vistades olagligt i den berörda medlemsstaten vid dessa barns födelse.

81 Det följer av det ovan anförda att artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att det beroendeförhållande som tredjelandsmedborgaren har gjort gällande till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening uppstod efter den tidpunkt då beslutet om inreseförbud antogs med avseende på nämnda tredjelandsmedborgare.

### *Huruvida inreseförbudet har vunnit laga kraft*

82 För det fjärde ska det prövas huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att det beslut om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då tredjelandsmedborgaren ingav sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

83 Det framgår av punkterna 57–61 i förevarande dom att det för att artikel 20 FEUF inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan krävs att inreseförbudet upphävs eller att det beslutas att det tills vidare inte ska gälla, om det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan nämnda tredjelandsmedborgare och unionsmedborgaren som är dennes familjemedlem att det motiverar att tredjelandsmedborgaren beviljas en härledd uppehållsrätt i enlighet med nämnda artikel 20 i den berörda medlemsstaten.

84 Härav följer att artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att det beslut om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då tredjelandsmedborgaren ingav sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

### *Grunderna för inreseförbudet*

85 För det femte ska det prövas huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att grunden för beslutet om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren som har ingett en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening är att tredjelandsmedborgaren har underlåtit att iaktta sin skyldighet att återvända eller att det föreligger fara för allmän ordning.

86 Domstolen erinrar inledningsvis om att medlemsstaterna enligt artikel 11.1 i direktiv 2008/115 är skyldiga att anta ett beslut om inreseförbud när en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande inte har iakttagit sin skyldighet att återvända eller om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats, vilket kan vara

fallet, enligt artikel 7.4 i direktivet, om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

87 Vad för det första gäller underlåtelsen att uppfylla skyldigheten att återvända, ska det framhållas att det saknar betydelse att inreseförbudet har antagits på denna grund.

88 Av de skäl som anges i punkterna 53–62 och i punkterna 79 och 80 i förevarande dom, får en medlemsstat inte underlåta att pröva en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som en tredjelandsmedborgare ingett i den medlemsstaten enbart på den grunden att tredjelandsmedborgaren vistas olagligt i medlemsstaten då denne har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att återvända, utan att dessförinnan ha undersökt huruvida det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren som är dennes familjemedlem, som innebär att tredjelandsmedborgaren ska beviljas en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

89 Det ska dessutom erinras om att den uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten som enligt artikel 20 FEUF tillerkänns tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare följer direkt av den artikeln, och att det inte krävs att tredjelandsmedborgaren redan innehar ett annat uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten. Vidare ska tredjelandsmedborgaren anses ha sådan uppehållsrätt från den tidpunkt då beroendeförhållandet mellan denne och unionsmedborgaren uppkom. Från den tidpunkten och så länge som beroendeförhållandet varar kan tredjelandsmedborgaren inte längre anses vistas olagligt i den berörda medlemsstaten i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2008/115.

90 Vad för det andra gäller den omständigheten att inreseförbudet antagits med hänsyn till allmän ordning, har domstolen redan slagit fast att artikel 20 FEUF inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att åberopa undantag som har samband med bland annat upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Eftersom klagandena i de nationella målens situation omfattas av unionsrätten, ska den situationen bedömas med hänsyn tagen till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, såsom den stadgas i artikel 7 i stadgan. Den bestämmelsen ska i förekommande fall tolkas mot bakgrund av skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, som slås fast i artikel 24.2 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 36).

91 Begreppen allmän ordning och säkerhet ska, som motivering för ett undantag från uppehållsrätten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, tolkas restriktivt. För att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning måste det, under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det följer av domstolens praxis att begreppet allmän säkerhet omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av ett hot mot väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt samt befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken samt av ett hot mot militära intressen. Domstolen har även slagit fast att kampen mot organiserad olaglig narkotikahandel och terrorism omfattas av begreppet allmän säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 82 och 83, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkterna 37–39).

92 Domstolen finner härvidlag att om ett beslut att inte bevilja uppehållstillstånd grundar sig på ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet, med beaktande av de brott som begåtts av en tredjelandsmedborgare, är det beslutet förenligt med unionsrätten även om det leder till att unionsmedborgaren som är tredjelandsmedborgarens familjemedlem tvingas lämna unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 84, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 40).

93 Det går dock inte att automatiskt dra den slutsatsen endast utifrån den berörda personens brottsregister. Den slutsatsen måste i förekommande fall bygga på en konkret bedömning av den nationella domstolen av samtliga aktuella och relevanta omständigheter i fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, barnets bästa och de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (dom av 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 85, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 41).

94 Vid den bedömningen ska det bland annat tas hänsyn till den ifrågavarande personens personliga beteende, hur

länge denne uppehållit sig i den ifrågavarande medlemsstaten och huruvida vistelsen har varit lagenlig, av vilket slag och hur allvarlig lagöverträdelsen har varit, den fara som vederbörande utgör för samhället, de aktuella barnens ålder och hälsotillstånd samt deras familjesituation och ekonomiska situation (dom av 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 86, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 42).

95 Det framgår dock av beslutet om hänskjutande att den nationella praxis som är i fråga i de nationella målen inte innebär att den behöriga nationella myndigheten måste göra en sådan konkret bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet innan den avslår en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts under sådana omständigheter som dem som är aktuella i de nationella målen.

96 Dessutom har den hänskjutande domstolen påpekat att det inte framgår av de avgöranden som överklagats till den domstolen att en sådan konkret bedömning har gjorts i samband med antagandet av beslutet om återvändande som är åtföljt av ett inreseförbud, som samtliga klagande i de nationella målen är föremål för. Under alla omständigheter gäller att även om så är fallet är den behöriga nationella myndigheten ändå skyldig att, när den överväger att avslå ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts av tredjelandsmedborgaren, pröva om de faktiska omständigheterna har ändrats sedan antagandet av beslutet om återvändande så att tredjelandsmedborgaren inte längre kan nekas uppehållsrätt (se, analogt, dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 79 och 82, och dom av den 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, punkterna 45 och 47).

97 Härav följer att artikel 20 FEUF ska tolkas så, att det saknar betydelse att grunden för beslutet om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren som har ingett en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening är att tredjelandsmedborgaren har underlåtit att iaktta sin skyldighet att återvända. När hänsyn till allmän ordning ligger till grund för ett sådant beslut, kan detta endast leda till att tredjelandsmedborgaren nekas en härledd uppehållsrätt i enlighet med den artikeln om det följer av en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, det eller de eventuellt inblandade barnens bästa och de grundläggande rättigheterna att den berörda personen utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen.

### **Den tredje frågan**

98 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5 i direktiv 2008/115 samt artiklarna 7 och 24 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken det antas ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare som redan är föremål för ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud, som fortfarande är i kraft, utan att hänsyn tas till de argument om familjelivet och särskilt det underåriga barnets bästa som framförts i en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts efter utfärdandet av inreseförbudet.

99 Med beaktande av svaret på den första och den andra frågan ska den tredje frågan förstås så, att den endast avser de fall där en tredjelandsmedborgare inte kan anses ha en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

100 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av skäl 2 i direktiv 2008/115 att detta direktiv syftar till upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet. Såsom framgår både av direktivets rubrik och av artikel 1 i detsamma föreskrivs i direktiv 2008/115 ”gemensamma normer och förfaranden” för återvändande av tredjelandsmedborgare vilkas vistelse är olaglig (dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

101 Det framgår dessutom av skäl 6 i direktivet att medlemsstaterna är skyldiga att anta beslut om återvändande enligt artikel 6.1 i samma direktiv med avseende på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet inom ramen för ett rättvist och öppet förfarande.

102 Det följer närmare bestämt av artikel 5 med rubriken ”’Non-refoulement’, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd” i direktiv 2008/115 att medlemsstaterna ska tillämpa direktivet dels med vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd, dels med iakttagande av principen om ”non-refoulement” (dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 48).

103 Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten måste iaktta sina skyldigheter enligt artikel 5 i

direktiv 2008/115 innan den antar ett beslut om återvändande och höra den berörda tredjelandsmedborgaren om detta. I det avseendet ankommer det på den berörda tredjelandsmedborgaren att samarbeta med den behöriga nationella myndigheten vid hörandet och lägga fram alla relevanta uppgifter om sina personliga förhållanden och familjeförhållanden och, i synnerhet, uppgifter som talar emot ett beslut om återvändande (dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 49 och 50).

104 Artikel 5 i direktiv 2008/115 utgör följaktligen hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om återvändande utan att beakta relevanta omständigheter som rör den berörda tredjelandsmedborgarens familjeliv och som denne har gjort gällande, till stöd för en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, såsom hinder för antagandet av ett sådant beslut, även när nämnda tredjelandsmedborgare redan är föremål för ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud.

105 Såsom har understrukits i punkt 103 i förevarande dom är den berörda personen emellertid bunden av en skyldighet till lojalt samarbete med den behöriga nationella myndigheten. Denna skyldighet till lojalt samarbete innebär att nämnda myndighet snarast möjligt ska informeras om alla relevanta förändringar som avser familjelivet. Tredjelandsmedborgarens har rätt att kräva att förändringarna i dennes familjesituation beaktas innan ett beslut om återvändande antas, men den rätten får inte utnyttjas för att i all oändlighet återuppta eller förlänga det administrativa förfarandet (se, analogt, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 71).

106 När det, såsom i de nationella målen, är fråga om en tredjelandsmedborgare som redan har varit föremål för ett beslut om återvändande, och förutsatt att vederbörande under det första förfarandet har kunnat åberopa de omständigheter som rör familjelivet som redan förelåg vid den tidpunkten och som utgör grund för ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, kan det inte med framgång göras gällande att den behöriga nationella myndigheten gjorde fel när den under det i ett senare skede inledda förfarandet för återvändande underlät att beakta nämnda omständigheter som den berörda personen borde ha åberopat i ett skede som föregick förfarandet.

107 Följaktligen ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 5 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken det antas ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare som redan har varit föremål för ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud, som fortfarande är i kraft, utan att hänsyn tas till de omständigheter som rör familjelivet och särskilt annat det underåriga barnets bästa som åberopats i en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts efter utfärdandet av inreseförbudet, förutom när den berörda personen hade kunnat åberopa dessa omständigheter i ett tidigare skede.

#### **Den fjärde frågan**

108 Med hänsyn till svaren på den första, den andra och den tredje frågan saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

#### **Rättegångskostnader**

109 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen 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 (stora avdelningen) följande:

1) **Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i synnerhet artiklarna 5 och 11 i det direktivet, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, som ingetts i den medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som har medborgarskap i den medlemsstaten och som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, inte prövas enbart av det skälet att den berörda tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten.**

2) **Artikel 20 FEUF ska tolkas på följande sätt:**

– **Den utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en sådan ansökan inte prövas enbart av nämnda skäl, utan att det gjorts någon bedömning av om det föreligger något beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren i fråga som är sådant att nämnda unionsmedborgare i**

praktiken skulle tvingas lämna unionens territorium och berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet för det fall att den berörda tredjelandsmedborgaren skulle nekas en härledd rätt till uppehållstillstånd.

- När unionsmedborgaren är myndig kan det endast i undantagsfall anses föreligga ett beroendeförhållande som motiverar att den berörda tredjelandsmedborgaren beviljas en härledd uppehållsrätt i enlighet med den artikeln. Så är fallet endast om den berörda personen, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inte under några förhållanden kan skiljas från sin familjemedlem som vederbörande är beroende av.
  - När unionsmedborgaren är underårig ska bedömningen av om det föreligger ett sådant beroendeförhållande med hänsyn till barnets bästa göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till var och en av föräldrarna samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande. Förekomsten av ett familjeband till sistnämnda förälder – biologiskt eller juridiskt – är inte tillräckligt, och det är inte nödvändigt att barnet bor tillsammans med den föräldern för att det ska anses vara visat att det föreligger ett sådant beroendeförhållande.
  - Det saknar betydelse att det beroendeförhållande som tredjelandsmedborgaren har gjort gällande till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening uppstod efter den tidpunkt då beslutet om inreseförbud antogs med avseende på nämnda tredjelandsmedborgare.
  - Det saknar betydelse att det beslut om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då tredjelandsmedborgaren ingav sin ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening.
  - Det saknar betydelse att grunden för beslutet om inreseförbud som avser tredjelandsmedborgaren som har ingett en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening är att tredjelandsmedborgaren har underlåtit att iaktta sin skyldighet att återvända. När hänsyn till allmän ordning ligger till grund för ett sådant beslut, kan detta endast leda till att tredjelandsmedborgaren nekas en härledd uppehållsrätt i enlighet med den artikeln om det följer av en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, det eller de eventuellt inblandade barnens bästa och de grundläggande rättigheterna att den berörda personen utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen.
- 3) Artikel 5 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken det antas ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare som redan har varit föremål för ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud, som fortfarande är i kraft, utan att hänsyn tas till de omständigheter som rör familjelivet och särskilt det underåriga barnets bästa som åberopats i en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening som ingetts efter utfärdandet av inreseförbudet, förutom när den berörda personen hade kunnat åberopa dessa omständigheter i ett tidigare skede.

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: nederländska.