

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 12 juli 2018 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Medborgarskap i Europeiska unionen – Artikel 21 FEUF – Unionsmedborgares rätt att röra sig och uppehålla sig fritt inom unionen – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 3.2 första stycket b – Partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande – Återvändande till den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare – Ansökan om uppehållstillstånd – Noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden – Artiklarna 15 och 31 – Effektivt domstolsskydd – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47”

I mål C-89/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (överdomstol (immigrations- och asylavdelningen), Förenade kungariket) genom beslut av den 20 januari 2017, som inkom till domstolen den 20 februari 2017, i målet

Secretary of State for the Home Department

mot

Rozanne Banger,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (referent) och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Rozanne Banger, genom A. Metzger, QC, och S. Saifolahi, barrister,
- Förenade kungarikets regering, genom Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane och S. Brandon, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av B. Kennelly, QC,
- Spaniens regering, genom V. Ester Casas, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 april 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen 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, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och rättelse till rättelsen i EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Secretary of State for the Home Department (inrikesministern, Förenade kungariket) och Rozanne Banger med anledning av ministrernas beslut att inte utfärda uppehållskort till Rozanne Banger.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 6, 25 och 26 i direktiv 2004/38 anges följande:

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

...

(25) Rättssäkerhetsgarantierna bör också specificeras i detalj för att trygga en hög skyddsnivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid vägrad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat, samt för att upprätthålla principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras.

(26) Under alla omständigheter bör unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som vägras rätt till inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat ha möjlighet till domstolsprövning av beslutet.”

4 Artikel 2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

2. familjemedlem:

a) make eller maka,

- b) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
- c) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,
- d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.

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

5 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

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

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

b) Den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.

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

6 I artikel 8.5 e och f i samma direktiv föreskrivs följande:

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

...

e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer och som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller är medlemmar av unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

f) I de fall som avses under artikel 3.2 b, bevis på att ett varaktigt förhållande med unionsmedborgaren föreligger.”

7 Enligt artikel 10.2 e och f i direktiv 2004/38 gäller följande:

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

...

e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller ingår i unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

f) I de fall som avses under artikel 3.2 b, bevis på att det föreligger e[tt] varaktigt förhållande med unionsmedborgaren.”

8 I artikel 15.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.”

9 I artikel 31 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

...

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

...”

Lagstiftning i Förenade kungariket

10 Direktiv 2004/38 har införlivats med Förenade kungarikets rättsordning genom Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006 års immigrationsförordning (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet), nedan kallad 2006 års förordning), som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet. I regulation 7 i 2006 års förordning stadgades följande:

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

a) personens make/maka eller registrerade partner,

...”

11 Regulation 8 i denna förordning hade följande lydelse:

”1. I denna förordning avses med ’medlem av en utvidgad familj’ en person som inte är familjemedlem till en medborgare i [Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)] enligt regulation 7.1.a, b eller c och som uppfyller villkoren i punkterna 2, 3, 4 eller 5.

...

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

...”

12 I regulation 9 i 2006 års förordning stadgades följande:

”1. Om villkoren i punkt 2 är uppfyllda är denna förordning tillämplig på en person som är familjemedlem till en brittisk medborgare på samma sätt som om den brittiska medborgaren var EES-medborgare.

2. Villkoren är att

a) den brittiska medborgaren är bosatt i en EES-stat som anställd eller egen företagare eller var så bosatt innan han eller hon återvände till Förenade kungariket, och

b) om familjemedlemmen till den brittiska medborgaren är hans make/maka eller registrerade partner, parterna lever tillsammans i EES-staten eller hade ingått äktenskap eller civilt partnerskap och levde tillsammans i den EES-staten innan den brittiska medborgaren återvände till Förenade kungariket.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Rozanne Banger är medborgare i Sydafrika. Hennes partner, Philip Rado, är medborgare i Förenade kungariket. Mellan åren 2008 och 2010 bodde de tillsammans i Sydafrika. I maj 2010 fick Philip Rado anställning i Nederländerna, där han levde tillsammans med Rozanne Banger fram till och med år 2013. Rozanne Banger beviljades uppehållstillstånd i Nederländerna såsom medlem av en unionsmedborgares ”utvidgade familj”.

14 År 2013 beslöt paret att flytta till Förenade kungariket. Rozanne Banger fick avslag på sin begäran om uppehållstillstånd i Förenade kungariket genom beslut av inrikesministern på grund av att hon inte var gift med Philip Rado. Beslutet grundades på regulation 9 i 2006 års förordning som föreskrev att för att anses som familjemedlem till en brittisk medborgare, måste man vara antingen gift med eller registrerad partner till en brittisk medborgare.

15 Rozanne Banger överklagade vid First-tier Tribunal (förstainstansdomstolen, Förenade kungariket) beslutet att inte bevilja henne uppehållstillstånd. Nämnda domstol biföll hennes överklagande. Inrikesministern beviljades tillstånd att överklaga avgörandet i första instans till Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (överdomstol (immigrations- och asylavdelningen), Förenade kungariket) på grund av att First-tier Tribunal (förstainstansdomstolen) hade tillämpat gällande bestämmelser felaktigt.

16 Den hänskjutande domstolen har framhållit att den enda betydelsefulla skillnaden mellan detta fall och det mål som avgjordes genom domen av den 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) är att Rozanne Banger är en ogift partner till en unionsmedborgare, medan makarna Singh var gifta. De rättsprinciper som angetts av EU-domstolen i nämnda dom torde således kunna tillämpas även i ett mål som det som är föremål för prövning vid den hänskjutande domstolen. Vidare har den hänskjutande domstolen framhållit att samma domstolen, i en annan

sammansättning, redan funnit att 2006 års förordning inte medför talerätt för den som nekats uppehållstillstånd såsom ”medlem av en utvidgad familj”.

17 Mot denna bakgrund beslutade Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (överdomstol (immigrations- och asylavdelningen)) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Innebär principerna i [domen av den 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296)] att medlemsstaterna ska utfärda eller, alternativt, underlätta tillhandahållandet av uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare som är ogift partner till en unionsmedborgare som, efter att ha utnyttjat sin enligt [EUF-fördraget] garanterade rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat, återvänder till medborgarmedlemsstaten tillsammans med nämnda partner?

2) Alternativt, finns det en skyldighet att utfärda eller underlätta beviljandet av ett sådant uppehållstillstånd enligt [direktiv 2004/38]?

3) Är ett beslut att vägra uppehållstillstånd olagligt på grund av att det strider mot artikel 3.2 i [direktiv 2004/38], om avslagsbeslutet inte är grundat på en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden och det inte stöds av adekvata och tillräckliga skäl?

4) Ska en nationell bestämmelse som innebär att ett myndighetsbeslut, varigenom en ansökan om uppehållskort från en person som påstår sig vara medlem av en utvidgad familj avslås, inte kan överklagas till någon domstolsinstans, anses vara förenlig med direktiv [2004/38]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

18 Såsom EU-domstolen upprepade gånger har slagit fast utgör den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse de principer som anges i domen av den 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) och i direktiv 2004/38 inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i den hänskjutande domstolens frågor eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

19 Mot denna bakgrund – och med beaktande av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen i begäran om förhandsavgörande – finner EU-domstolen att den hänskjutande domstolen ska anses ha ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i följande: Ska artikel 21.1 FEUF tolkas så, att den medlemsstat som en unionsmedborgare är medborgare i ska bevilja uppehållstillstånd eller underlätta att uppehållstillstånd beviljas för en icke-registrerad partner som är tredjelandsmedborgare och med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande, då unionsmedborgaren – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges i direktiv 2004/38 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat.

20 EU-domstolen erinrar därvid om följande. I artikel 21.1 FEUF föreskrivs att ”[v]arje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen”.

21 Enligt EU-domstolens fasta praxis syftar direktiv 2004/38 till att underlätta utövandet av den grundläggande och individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som unionsmedborgarna tillerkänns direkt i artikel 21.1 FEUF, och direktivet syftar särskilt till att stärka denna rätt (dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35, och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 18).

22 Enligt artikel 3.1 i direktiv 2004/38 ska detta direktiv tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 däri som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.

23 EU-domstolen har – vad avser artikel 3.1 i direktiv 2004/38 – slagit fast att en bokstavig, systematisk och teleologisk tolkning av bestämmelserna i direktivet visar att direktivet endast reglerar villkoren för en unionsmedborgares inresa och vistelse i andra medlemsstater än den som han eller hon är medborgare i. Bestämmelserna i detta direktiv ger således inte stöd för att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare skulle ha någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i (dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

24 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att saken i det nationella målet består i att tredjelandsmedborgaren Rozanne Banger ansökt om uppehållstillstånd i Förenade kungariket, det vill säga det land som Philip Rado är medborgare i; vid ansökningstillfället var de båda varken gifta eller registrerade partners men de bodde tillsammans sedan flera år.

25 EU-domstolen delar den bedömning som generaladvokaten redovisat i punkterna 28 och 29 i förslaget till avgörande, nämligen att samma systematiska och teleologiska överväganden som föranledde EU-domstolen att anse (se den rättspraxis som anges i punkt 23 ovan) att bestämmelserna i direktiv 2004/38 inte ger stöd för att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare skulle ha någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i, också är tillämpliga i fråga om dem som avses i artikel 3.2 första stycket b i direktiv 2004/38. Direktiv 2004/38 ger således inte stöd för att en tredjelandsmedborgare som är icke-registrerad partner till en unionsmedborgare skulle ha någon rätt att i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i få sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad i nämnda medlemsstat.

26 Även om Rozanne Banger kan omfattas av begreppet ”[d]en partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande” i artikel 3.2 första stycket b i direktiv 2004/38, så kan direktivet således inte ge henne någon rätt att få sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad i Förenade kungariket.

27 EU-domstolen har emellertid fastställt att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare och som inte med stöd av bestämmelserna i direktiv 2004/38 kunde göra gällande någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare, i vissa fall kunde tillerkännas en sådan rätt med stöd av artikel 21.1 FEUF (dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 23).

28 Denna slutsats följer av fast rättspraxis där det slagits fast att utan en sådan härledd uppehållsrätt för sådana tredjelandsmedborgare skulle unionsmedborgaren nämligen kunna avhållas från att lämna den medlemsstat där han eller hon är medborgare för att utöva sin uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF i en annan medlemsstat, på grund av att vederbörande inte skulle kunna vara säker på att efter ett återvändande till ursprungsmedlemsstaten kunna fortsätta att leva det familjeliv med sina nära anhöriga som han eller hon sålunda har utvecklat eller befäst i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2014, O.

och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 54, och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 24).

29 Vad gäller villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt har EU-domstolen betonat att dessa i princip inte får vara strängare än de som föreskrivs i direktiv 2004/38 för att bevilja en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, en sådan härledd uppehållsrätt, i en situation där unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den som han eller hon är medborgare i. Även om direktivet inte omfattar fallet då unionsmedborgaren återvänder till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i för att uppehålla sig där, så ska direktivet tillämpas analogt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkterna 50 och 61 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 25).

30 Det ska i detta avseende preciseras att artikel 3.2 första stycket b i direktivet specifikt avser den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande. Det föreskrivs i nämnda bestämmelse att den mottagande medlemsstaten, i överensstämmelse med nationell lagstiftning, ska underlätta inresa och uppehåll för denna partner.

31 Artikel 3.2 i direktiv 2004/38 innebär enligt EU-domstolens praxis inte någon skyldighet för medlemsstaterna att tillerkänna tredjelandsmedborgare som avses i denna bestämmelse någon rätt till inresa och uppehåll i landet, men medlemsstaterna åläggs genom denna bestämmelse likväl en skyldighet att behandla ansökningar från tredjelandsmedborgare som avses i denna artikel mer förmånligt än ansökningar om inresa och uppehåll från andra tredjelandsmedborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 21).

32 EU-domstolen delar den bedömning som generaladvokaten gjort i punkterna 46 och 47 i förslaget till avgörande, nämligen att den rättspraxis som anges i punkt 29 ovan även kan tillämpas med avseende på den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket b i direktiv 2004/38. En tredjelandsmedborgare som har ett sådant förhållande med en unionsmedborgare som utövat sin rätt till fri rörlighet och återvänder till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat, ska således – då unionsmedborgaren återvänder till nämnda medlemsstat – inte bli föremål för en mindre förmånlig behandling än den behandling som enligt direktivet ska gälla för en tredjelandsmedborgare som har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande med en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet i andra medlemsstater än den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i.

33 I en sådan situation som den i det nationella målet, ska direktiv 2004/38, inklusive artikel 3.2 första stycket b däri, således tillämpas analogt med avseende på hur man ska underlätta inresa och uppehåll för de tredjelandsmedborgare som avses i direktivet.

34 Denna bedömning påverkas inte av Förenade kungarikets argument att punkt 63 i domen av den 12 mars 2014, O. och B. (C-456/12, EU:C:2014:135) innebär en begränsning av den härledda uppehållsrätten i ursprungsmedlemsstaten på så sätt att den endast gäller för tredjelandsmedborgare som är ”familjemedlem” i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38. EU-domstolen delar i denna del generaladvokatens bedömning i punkt 35 i förslaget till avgörande, nämligen att även om EU-domstolen i denna dom har slagit fast att en tredjelandsmedborgare som inte är familjemedlem inte i den mottagande medlemsstaten kan ha någon härledd uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 eller artikel 21.1 FEUF, så innebär denna dom inte att nämnda medlemsstat inte skulle vara skyldig att underlätta inresa och uppehåll för en sådan medborgare, i enlighet med artikel 3.2 i direktivet.

35 Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att den medlemsstat som en unionsmedborgare är medborgare i ska underlätta att uppehållstillstånd beviljas för en icke-registrerad partner som är tredjelandsmedborgare och med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande, då unionsmedborgaren – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges i direktiv 2004/38 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat.

Den tredje frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare som är icke-registrerad partner till en unionsmedborgare som – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges i direktiv 2004/38 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat, ska ha föregåtts av en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt ska vara motiverat.

37 Såsom angetts i punkt 31 ovan innebär artikel 3.2 i direktiv 2004/38 – som är analogt tillämplig vid ett återvändande som det som är aktuellt i det nationella målet – en skyldighet för medlemsstaterna att behandla ansökningar från tredjelandsmedborgare som avses i denna bestämmelse mer förmånligt än ansökningar om inresa och uppehåll från andra tredjelandsmedborgare.

38 EU-domstolen har slagit fast att för att fullgöra denna skyldighet ska medlemsstaterna enligt artikel 3.2 andra stycket i direktiv 2004/38 föreskriva en möjlighet för de personer som avses i artikel 3.2 första stycket i direktivet att få sin ansökan avgjord genom ett beslut som grundas på en noggrann undersökning av de personliga förhållandena, varvid ett eventuellt avslagsbeslut ska vara motiverat (dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 22).

39 Den behöriga myndigheten är vid denna undersökning av sökandens personliga förhållanden skyldig att beakta olika faktorer som kan vara relevanta beroende på det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 23).

40 Med hänsyn till att det saknas närmare bestämmelser härom i direktiv 2004/38 och till att man i artikel 3.2 i direktivet infogat uttrycket ”i överensstämmelse med nationell lagstiftning”, måste det anses att varje medlemsstat har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vilka faktorer som ska beaktas. Medlemsstaterna ska likväl se till att deras lagstiftning innehåller kriterier som är förenliga med den gängse betydelsen av ordet ”underlätta” och som inte medför att denna bestämmelse förlorar sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 24).

41 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare som är icke-registrerad partner till en unionsmedborgare som – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges i direktiv 2004/38 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat, ska ha föregåtts av en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt ska vara motiverat.

Den fjärde frågan

42 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen, i en annan sammansättning, har slagit fast att 2006 års förordning inte tillerkänner de som avses i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 någon *right of appeal*. Det är mot denna bakgrund som EU-domstolen kommer att pröva den fjärde frågan. Den hänskjutande domstolen frågar sig således inte om det eventuellt är så att dessa personer inte får tillgång till någon domstolsprövning; utan den vill istället få klarhet i huruvida direktiv 2004/38 uppställer krav på att rättsmedel ska finnas tillgängliga så att en domstolsprövning kan komma till stånd såväl av rätts- som sakfrågor.

43 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de tredjelandsmedborgare som avses i denna bestämmelse ska ha tillgång till rättsmedel som innebär att en domstolsprövning kan komma till stånd såväl av rätts- som sakfrågor så att de kan angripa beslut att avslå deras ansökan om uppehållstillstånd.

44 Enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38 ska förfarandena i artiklarna 30 och 31 i detta direktiv på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet. I artikel 31.1 i nämnda direktiv föreskrivs närmare bestämt att de berörda personerna ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut som är riktade till dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

45 Dessa bestämmelser nämner emellertid inte uttryckligen de personer som avses bland annat i artikel 3.2 första stycket b i direktiv 2004/38.

46 EU-domstolen delar i detta avseende den bedömning som generaladvokaten gjort i punkt 87 i förslaget till avgörande, nämligen att begreppet familjemedlemmar används i andra bestämmelser i direktiv 2004/38 på ett sätt som även inbegriper de personer som avses i artikel 3.2 i direktivet. Vad närmare bestämt avser artikel 10 i direktivet, som avser utfärdande av uppehållskort till ”en unionsmedborgares familjemedlemmar”, nämns i punkt 2 e och f de handlingar som de som avses i artikel 3.2 första stycket a och b ska visa upp för utfärdande av uppehållskort. Vad sedan avser artikel 8.5 i direktiv 2004/38, som anger vilka handlingar som ska visas upp för utfärdande av bevis om registrering till ”familjemedlemmar”, så nämner leden e och f de fall som avses i artikel 3.2.

47 Enligt EU-domstolens praxis (se punkt 38 ovan) ska medlemsstaterna dessutom enligt artikel 3.2 andra stycket i direktiv 2004/38 föreskriva en möjlighet för de personer som avses i artikel 3.2 första stycket i direktivet att få sin ansökan avgjord genom ett beslut som grundas på en noggrann undersökning av deras personliga förhållanden, varvid ett eventuellt avslagsbeslut ska vara motiverat.

48 I och med att bestämmelserna i direktiv 2004/38 ska tolkas på ett sätt som står i överensstämmelse med de krav som anges i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 50), så ska dessa personer ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en domstol som gör det möjligt att pröva det aktuella beslutets lagenlighet utifrån unionsrätten såväl i sak- som i rättsfrågor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punkt 41).

49 EU-domstolen finner således att de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artikel 31.1 i direktiv 2004/38 ska tillämpas såvitt avser de personer som avses i artikel 3.2 första stycket b i direktivet.

50 Vad gäller omfattningen av dessa processrättsliga skyddsregler anges det i EU-domstolens praxis att den som avses i artikel 3.2 i direktivet har rätt att få prövat i domstol huruvida den nationella lagstiftningen och tillämpningen av denna har hållit sig inom gränserna för det bedömningsutrymme som framgår av direktivet (dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 25).

51 Vad beträffar domstolsprövningen med avseende på det utrymme för skönsmässig bedömning som de behöriga nationella myndigheterna förfogar över, ska den nationella domstolen bland annat pröva om det angripna beslutet har antagits på tillräckligt goda grunder. Därutöver ska det vid domstolsprövningen kontrolleras att de processrättsliga skyddsreglerna efterlevs, vilket är av grundläggande betydelse så att det blir möjligt för den nationella domstolen att avgöra huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger (se, analogt, dom av den 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punkterna 45 och 46). Bland dessa processrättsliga skyddsregler återfinns, i enlighet med artikel 3.2 i direktiv 2004/38, dessa myndigheters skyldighet att företa en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt deras skyldighet att motivera varje beslut som nekar sökanden inresa eller uppehåll.

52 Mot denna bakgrund ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de tredjelandsmedborgare som avses i denna bestämmelse ska ha tillgång till rättsmedel som innebär att de kan angripa beslut att avslå deras ansökningar om uppehållstillstånd, till följd av vilka den nationella domstolen ska kunna pröva om avslagsbeslutet har antagits på tillräckligt goda grunder och om de processrättsliga skyddsreglerna har iakttagits. Bland dessa processrättsliga skyddsregler återfinns de behöriga nationella myndigheternas skyldighet att företa en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt deras skyldighet att motivera varje beslut som nekar sökanden inresa eller uppehåll.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att den medlemsstat som en unionsmedborgare är medborgare i ska underlätta att uppehållstillstånd beviljas för en icke-registrerad partner som är tredjelandsmedborgare och med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande, då unionsmedborgaren – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges 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 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i nämnda medlemsstat.**
- 2) **Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare som är icke-registrerad partner till en unionsmedborgare som – efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet för att arbeta i en annan medlemsstat i enlighet med de villkor som anges i direktiv 2004/38 – återvänder med sin partner till den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i för att uppehålla sig i**

nämnda medlemsstat, ska ha föregåtts av en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt ska vara motiverat.

3) Artikel 3.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att de tredjelandsmedborgare som avses i denna bestämmelse ska ha tillgång till rättsmedel som innebär att de kan angripa beslut att avslå deras ansökningar om uppehållstillstånd, till följd av vilka den nationella domstolen ska kunna pröva om avslagsbeslutet har antagits på tillräckligt goda grunder och om de processrättsliga skyddsreglerna har iakttagits. Bland dessa processrättsliga skyddsregler återfinns de behöriga nationella myndigheternas skyldighet att företa en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt deras skyldighet att motivera varje beslut som nekar sökanden inresa eller uppehåll.

Underskrifter

***** Rättegångsspråk: engelska.