

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 12 december 2019 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Direktiv 2003/86/EG – Rätt till familjeåterförening – Villkor för utövande av rätten till familjeåterförening – Begreppet ’hänsyn till allmän ordning’ – Avslag på en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem – Återkallelse av ett uppehållstillstånd för en familjemedlem eller avslag på en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd”

I de förenade C-381/18 och C-382/18,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), av den 6 juni 2018, som inkom till domstolen den 11 juni 2018, i målen

G.S. (C-381/18),

V.G. (C-382/18)

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, samt domarna M. Safjan, L. Bay Larsen (referent) och C. Toader,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 maj 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- G.S., genom M. Strooij och J. Hoftijzer, advocaten,
- V.G., genom V. Sarkisian och N. Melehi, advocaten,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, M.L. Noort, M.A.M. de Ree och J.M. Hoogveld, samtliga i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, inledningsvis genom T. Henze och R. Kanitz, därefter av R. Kanitz, samtliga i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga och G. Wils, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 11 juli 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
- följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.1 och 6.2 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan G.S. (mål C-381/18) och V.G. (mål C-382/18) och å andra sidan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för rättsliga frågor och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris). Målen rör ett beslut om att inte förnya det uppehållstillstånd för familjeåterförening som G.S. erhållit och att återkalla detta med retroaktiv verkan, respektive ett beslut om avslag på V.G.:s ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/86

- 3 I skälen 2 och 14 i direktiv 2003/86 anges följande:
 - ”(2) Åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfästs i en rad folkrättsliga instrument. Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [som undertecknades i Rom den 4 november 1950] och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
 - ...
 - (14) Familjeåterförening får vägras på vederbörligen motiverade grunder. I synnerhet bör den person som önskar åtnjuta familjeåterförening inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning får inbegripa fällande dom för allvarligt brott. Det bör i detta sammanhang noteras att begreppet allmän ordning och säkerhet även omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.”

4 Enligt definitionen i artikel 2 c i detta direktiv är en "referensperson" "en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne".

5 I artikel 3.3 i direktivet föreskrivs följande:

"Detta direktiv skall inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare."

6 I artikel 4.1 i direktiv 2003/86 föreskrivs det att medlemsstaterna, enligt direktivet och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, ska tillåta inresa och vistelse för de familjemedlemmar som anges i den förstnämnda bestämmelsen.

7 I artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 anges följande:

"1. Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

2. Medlemsstaterna får återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

När medlemsstaten fattar relevant beslut skall den beakta, förutom artikel 17, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör."

8 Artikel 17 i detta direktiv har följande lydelse:

"Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet."

Direktiv 2004/38/EG

9 Artikel 27.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s.77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35) innehåller följande bestämmelse:

"Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall 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 skall inte accepteras."

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-381/18

- 10 Den 8 april 2009 erhöll tredjelandsmedborgaren G.S., med stöd av nationella bestämmelser om familjeåterförening, uppehållstillstånd i Nederländerna i egenskap av ”partner” till en referensperson. Upphållstillståndet förnyades för perioden 9 mars 2010–28 augusti 2014.
- 11 Den 17 augusti 2012 dömdes G.S. i Schweiz till fängelse i fyra år och tre månader för medverkan i narkotikasmuggling. De brottsliga gärningarna hade pågått fram till den 4 september 2010.
- 12 Han ansökte därefter om förnyelse av sitt uppehållstillstånd i Nederländerna.
- 13 Den 24 september 2015 avslog Staatssecretaris hans ansökan av hänsyn till allmän ordning. Staatssecretaris återkallade även, med retroaktiv verkan från och med den 4 september 2010, det uppehållstillstånd som G.S. redan innehade och belade honom med återreseförbud.
- 14 Vid antagandet av dessa beslut använde sig Staatssecretaris av en bedömningsram enligt nationell rätt som ger stöd för att återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse när den berörda personen har dömts till en tillräckligt sträng påföljd i förhållande till hur länge han eller hon har uppehållit sig lagligt i Nederländerna. Staatssecretaris gjorde också en avvägning mellan å ena sidan den berörda personens, och hans partners, intressen och å andra sidan allmänintresset av att skydda den allmänna ordningen.
- 15 Efter att G.S. begärt omprövning upphävde Staatssecretaris återreseförbudet genom ett beslut av den 21 oktober 2016, och fastställde att G.S. inte kunde vistas lagligen i Nederländerna. I övrigt vidhöll Staatssecretaris sina ursprungliga beslut.
- 16 G.S. överklagade Staatssecretaris beslut till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Amsterdam, Nederländerna). Genom dom av den 3 februari 2017 upphävde nämnda domstol beslutet av den 24 september 2015 i den del det innebar ett återreseförbud och beslutet av den 21 oktober 2016, i den del det däri fastställdes att G.S. inte kunde vistas lagligen i Nederländerna. Överklagandet ogillades däremot i övriga delar.
- 17 G.S. överklagade ovannämnda dom till den hänskjutande domstolen.
- 18 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida den behöriga myndigheten måste visa att den berörda tredjelandsmedborgarens individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, för att med fog kunna åberopa hänsyn till allmän ordning, i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2003/86.
- 19 Den framhåller att ett sådant krav skulle kunna anses följa av de lösningar som domstolen valde i domen av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13, EU:C:2015:377), domen av den 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), och domen av den 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), och av hur medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av direktiv 2003/86 har avgränsats bland annat i domen av den 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).
- 20 Den hänskjutande domstolen framhåller också, med beaktande av bland annat skäl 2 i direktiv 2003/86 och domen av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03,

EU:C:2006:429), att det är möjligt att inta ståndpunkten att direktivet ska tillämpas inom de ramar som uppställts i domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, varmed nationell rättspraxis överensstämmer.

- 21 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 6.2 i direktiv [2003/86] tolkas så, att det för att fatta ett beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd för en familjemedlem eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning, krävs att det är styrkt att den berörda familjemedlemmens personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse?

- 2) Om fråga 1 besvaras nekande, vilka krav på motivering gäller då enligt artikel 6.2 i direktiv [2003/86] vid ett beslut om att återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning?

Ska artikel 6.2 i direktiv [2003/86] tolkas så, att det föreligger hinder mot en nationell praxis som innebär att ett beslut kan fattas om att återkalla ett uppehållstillstånd för en familjemedlem eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant tillstånd av hänsyn till allmän ordning om straffet eller den åtgärd som den berörda familjemedlemmen har dömts till är av en viss stränghetsgrad i förhållande till längden på den lagliga vistelsen i Nederländerna ..., varvid en intresseavvägning görs med hjälp av kriterierna i de domar som meddelats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den 2 augusti 2001 i mål Boultif mot Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), och den 18 oktober 2006 i mål Üner mot Nederländerna, (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099) mellan å ena sidan den berörda familjemedlemmens intresse av att utöva rätten till familjeåterförening i Nederländerna och å andra sidan den nederländska statens intresse av att skydda den allmänna ordningen?”

Mål C-382/18

- 22 Mellan åren 1999–2011 uppehöll sig tredjelandsmedborgaren V.G. i Nederländerna. Hans vistelse var till viss del laglig.
- 23 V.G. blev under denna period föremål för fyra brottmålsdomar. Han dömdes till samhällstjänst eller böter för butiksstöld och rattfylleri. I juni 2011 överlämnades han till de armeniska myndigheterna på grund av anklagelser om brott mot narkotikalagstiftningen.
- 24 Den 28 juli 2016 ingav hans maka V.G., som är nederländsk medborgare, en ansökan om uppehållstillstånd för V.G. med stöd av lagstiftningen om familjeåterförening.
- 25 Den 19 september 2016 avslog Staatssecretaris hennes ansökan av hänsyn till allmän ordning.
- 26 Vid antagandet av dessa beslut använde sig Staatssecretaris av en bedömningsram enligt nationell rätt som ger stöd för att vägra en tredjelandsmedborgare inresa för familjeåterförening om han eller hon har dömts för ett brott till samhällstjänst eller böter, och detta även om mer än fem år har förflutit sedan brottet begicks under förutsättningen att personen hade återfallit i

brott. Vidare gjorde Staatssecretaris en avvägning mellan å ena sidan den berörda personens intressen och å andra sidan allmänintresset av att skydda den allmänna ordningen.

- 27 Efter att V.G. begärt omprövning vidhöll Staatssecretaris, genom beslut av den 6 februari 2017, sitt ursprungliga beslut.
- 28 V.G. överklagade beslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Amsterdam). Den domstolen ogillade överklagandet genom dom av den 23 juni 2017.
- 29 V.G. överklagade därefter ovannämnda dom till den hänskjutande domstolen.
- 30 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekar att enligt artikel 3.3 i direktiv 2003/86 ingår inte den situation som är aktuell i det nationella målet i tillämpningsområdet för detta direktiv eftersom V.G.:s maka är nederländsk medborgare.
- 31 Ovannämnda domstol understryker emellertid att artikel 6 i direktivet ska tillämpas analogt med avseende på V.G. eftersom det i nederländsk rätt föreskrivs att de relevanta bestämmelserna i unionsrätten ska tillämpas direkt och ovillkorligt på en inhemsk situation, i ett fall då det, som i förevarande fall, i den nederländska lagstiftningen inte görs någon åtskillnad mellan en situation som omfattas av unionsrätten och en situation som inte omfattas av denna rätt.
- 32 Den hänskjutande domstolen anser därför att tolkningen av artikel 6 i direktiv 2003/86 är avgörande för utgången i det nationella målet. Den önskar dock få klarhet i huruvida EU-domstolen med beaktande av domen av den 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) är behörig att besvara frågor som rör denna artikel i en sådan situation som den som är i fråga i det nu aktuella nationella målet.
- 33 Om svaret är jakande vill den hänskjutande domstolen veta huruvida den behöriga myndigheten måste visa att den berörda tredjelandsmedborgarens personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, för att kunna åberopa hänsyn till allmän ordning, i den mening som avses i artikel 6.1 i detta direktiv.
- 34 Den påpekar att ett sådant krav skulle kunna följa av den rättspraxis från EU-domstolen som nämnts ovan i punkt 19.
- 35 Domen av den 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862) och domen av den 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255) antyder emellertid, enligt den hänskjutande domstolen, att en mjukare hållning är tillämplig när det är fråga om komplicerade bedömningar, vilket är fallet när ett beslut ska fattas om en tredjelandsmedborgares inresa i en medlemsstat.
- 36 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Är EU-domstolen, mot bakgrund av artikel 3.3 i direktiv [2003/86] och domen av den 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), behörig att besvara den nederländska domstolens tolkningsfrågor om hur direktivets bestämmelser ska tolkas i ett mål om en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem till en referensperson med nederländskt medborgarskap, om detta direktiv enligt nederländsk rätt har förklarats vara direkt och ovillkorligt tillämpligt på sådana familjemedlemmar?

- 2) Ska artikel 6.1 i direktiv [2003/86] tolkas så, att det för att fatta ett beslut om att avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, krävs att det är styrkt att den berörda familjemedlemmens personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse?
- 3) Om fråga 2 ska besvaras nekande, vilka krav på motivering gäller då enligt artikel 6.1 i direktiv [2003/86] vid ett beslut om att avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning?

Ska artikel 6.1 i direktiv [2003/86] tolkas så, att det föreligger hinder mot en nationell praxis som innebär att ett beslut kan fattas om att avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning på grundval av fällande domar i brottmål under en tidigare vistelse i den berörda medlemsstaten, varvid en intresseavvägning görs med hjälp av kriterierna i de domar som meddelats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den 2 augusti 2001 i målet *Boultif mot Schweiz* (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), och den 18 oktober 2006 i målet *Üner mot Nederländerna*, (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), mellan å ena sidan den berörda familjemedlemmens och den berörda referenspersonens intresse av att utöva rätten till familjeåterförening i Nederländerna och å andra sidan den nederländska statens intresse av att skydda den allmänna ordningen?”

- 37 Domstolens ordförande har genom beslut av den 3 juli 2018 förenat målen C-381/18 och C-382/18 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-382/18

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-382/18 för att få klarhet i huruvida EU-domstolen är behörig, enligt artikel 267 FEUF, att tolka artikel 6 i direktiv 2003/86 i en situation där en domstol har att pröva en ansökan om inresa och vistelse för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, när det i nationell rätt föreskrivs att denna bestämmelse är direkt och ovillkorlig tillämplig i en sådan situation.
- 39 Det ska konstateras att det i artikel 2 c i direktiv 2003/86 preciseras att ordet referensperson nödvändigtvis hänför sig till en tredjelandsmedborgare och att det i artikel 3.3 däri anges att direktivet inte ska tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 29).
- 40 Det var således inte unionslagstiftarens avsikt att detta direktiv skulle tillämpas på en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, såsom klaganden i det nationella målet, vilket dessutom bekräftas av förarbetena till direktivet (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 41 Det framgår emellertid av EU-domstolens fasta praxis att denna är behörig att meddela förhandsavgörande beträffande unionsbestämmelser även när de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte direkt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, men då

unionsbestämmelserna har gjorts tillämpliga genom en hänvisning till dem i nationell lagstiftning (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

- 42 I sådana situationer föreligger det nämligen ett klart unionsintresse av att de bestämmelser som har hämtats från unionsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, för att förhindra olika tolkningar i framtiden (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 43 Det är således motiverat att EU-domstolen tolkar unionsbestämmelser i situationer som inte omfattas av unionsrätten när dessa bestämmelser genom nationell rätt har blivit tillämpliga på sådana situationer på ett direkt och ovillkorligt sätt i syfte att säkerställa att de behandlas på samma sätt som de situationer som omfattas av unionsrätten (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 44 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka nationell rätt inom ramen för det rättsliga samarbete som inrättats genom artikel 267 FEUF (dom av den 7 november 2018, C och A, C 257/17, EU:C:2018:876, punkt 34 och där angiven rättspraxis), uppgett att det av nederländsk lagstiftning följer att när den nationella lagstiftaren, som i det nu aktuella nationella målet, har föreskrivit att samma regel ska gälla i en situation som omfattas av unionsrätten och i en situation som inte omfattas av denna rätt, så ska dessa situationer behandlas på samma sätt. Den hänskjutande domstolen har dragit slutsatsen att den enligt nederländsk rätt är skyldig att tillämpa artikel 6 i direktiv 2003/86 i detta mål.
- 45 EU-domstolen konstaterar under dessa omständigheter, i likhet med vad den nederländska regeringen har anfört, att denna bestämmelse genom nederländsk rätt har gjorts tillämplig på ett direkt och ovillkorligt sätt på sådana situationer som den som är aktuell i det nationella målet, och att det således finns ett klart unionsintresse av att EU-domstolen prövar begäran om förhandsavgörande i mål C-382/18.
- 46 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att artikel 3.3 i direktiv 2003/86 uttryckligen undantar sådana situationer som den som är i fråga i mål C-382/18 från direktivets tillämpningsområde, eftersom det framgår av EU-domstolens praxis att en sådan omständighet inte kan leda till ett ifrågasättande av domstolens behörighet att pröva en begäran om förhandsavgörande inom den ram som fastställts i den del av domstolens fasta praxis som det erinras om ovan i punkterna 41–43 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkterna 36–43, dom av den 7 november 2018, K och B, C-380/17, EU:C:2018:877, punkt 40, och dom av den 13 mars 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punkterna 40–42).
- 47 Den fasta praxis från EU-domstolen som det redogjorts för ovan i punkterna 41–43 syftar nämligen just till att ge domstolen möjlighet att uttala sig angående tolkningen av unionsbestämmelser, oberoende av under vilka omständigheter de kommer att tillämpas, i situationer som fördragens upphovsmän eller unionslagstiftaren inte ansett behöver omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde. I detta sammanhang kan domstolens behörighet inte rimligtvis variera beroende på om tillämpningsområdet för den relevanta bestämmelsen har avgränsats genom en positiv definition eller genom angivandet av vissa undantag, då dessa två lagstiftnings tekniker kan användas utan åtskillnad (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis).

- 48 Med hänsyn till det ovan anförda ska den första frågan i mål C-382/18 besvaras enligt följande. EU-domstolen är behörig, enligt artikel 267 FEUF, att tolka artikel 6 i direktiv 2003/86 i en sådan situation där en domstol har att pröva en ansökan om inresa och vistelse för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, när det i nationell rätt föreskrivs att denna bestämmelse är direkt och ovillkorligen tillämplig i en sådan situation.

Den första och den andra frågan i mål C-381/18 samt den andra och den tredje frågan i mål C-382/18

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan i mål C-381/18 samt den andra och den tredje frågan i mål C-382/18, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken de behöriga myndigheterna, av hänsyn till allmän ordning, dels kan avslå en ansökan om inresa och vistelse, som grundar sig på detta direktiv, på grundval av en fällande brottmålsdom som meddelats under en tidigare vistelse i den berörda medlemsstaten, dels kan återkalla ett uppehållstillstånd, som grundar sig på nämnda direktiv, eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd om den sökande har dömts till ett straff som är av en viss stränghetsgrad i förhållande till vistelsens längd.
- 50 I artikel 6.1 i direktiv 2003/86 anges att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse som grundar sig på detta direktiv av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.
- 51 I artikel 6.2 första stycket i direktivet anges att medlemsstaterna, av samma hänsyn, får återkalla ett uppehållstillstånd som grundar sig på samma direktiv eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd.
- 52 Härav följer att medlemsstaterna får fatta de beslut som avses i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 bland annat om tredjelandsmedborgaren måste anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen.
- 53 För att fastställa innebörden av uttrycket ”hänsyn till allmän ordning”, som används i dessa bestämmelser, ska det i detta sammanhang erinras om att det av domstolens fasta praxis framgår att en unionsmedborgare som har använt sig av sin rätt till fri rörlighet, och vissa medlemmar av dennes familj, endast kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen om deras individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 66 och 67, och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 44).
- 54 Detta betyder dock inte, såsom framgår av punkterna 28–30 i dagens dom i målet E.P. (Risk för den allmänna ordningen) (C-380/18), att det nödvändigtvis, och uteslutande, är ”ett individuellt beteende som utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten” som åsyftas varje gång unionslagstiftaren hänför sig till begreppet ”hot mot den allmänna ordningen” eller ”risk för den allmänna ordningen”.
- 55 För att ringa in innebörden av begreppet ”hänsyn till allmän ordning” i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 är det således nödvändigt att beakta dessa bestämmelserns ordalydelse, det sammanhang i vilket bestämmelserna förekommer och de mål som eftersträvas med den

lagstiftning i vilken de ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 58, och dom av den 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 30). Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsrättsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om hur bestämmelsen ska tolkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

- 56 Vad för det första gäller ordalydelsen i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 bör man observera att det enligt den ordalydelsen, till skillnad från vad som är fallet med bland annat artikel 27.2 i direktiv 2004/38, inte uttryckligen krävs att den berörda personens beteende ska utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att personen i fråga ska kunna anses utgöra en risk för den allmänna ordningen.
- 57 Det ska i detta hänseende understrykas att även om det i artikel 6.2 andra stycket i direktiv 2003/86 föreskrivs att medlemsstaterna ska ta hänsyn till bland annat allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning som denna person har begått, eller den fara som vederbörande utgör, så hänför sig denna skyldighet till en norm som är klart mindre krävande än den som följer av den rättspraxis som anges ovan i punkt 53. Bortsett från det faktum att denna skyldighet inte innebär att de behöriga myndigheterna systematiskt måste grunda sig på den faktiska och aktuella skada som den berörda personens beteende utgör, så ska det särskilt påpekas att nämnda skyldighet inte medför att begreppet ”hot mot den allmänna ordningen” kopplas samman med risken för att ett grundläggande samhällsintresse skadas.
- 58 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket artikel 6.1 och 6.2 i direktivet ingår, ska det påpekas att det i skäl 14 i direktivet anges att begreppet ”allmän ordning” får inbegripa fällande dom för ett allvarligt brott, vilket förefaller indikera att det kan räcka med en sådan fällande dom för att styrka att det föreligger ett hot mot den allmänna ordningen i direktivets mening utan att det behöver visas att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten.
- 59 Vad för det tredje gäller bakgrunden till artikel 6, kan det konstateras att det framgår av de ändrade förslagen till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (KOM(2000) 624 slutlig och KOM(2002) 225 slutlig), som låg till grund för direktiv 2003/86, att tanken från början var att ”hänsyn till allmän ordning” alltid skulle kunna kopplas till den berörda familjemedlemmens personliga beteende. Unionslagstiftaren bestämde sig dock för att inte anamma denna begränsning av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 6 i detta direktiv.
- 60 För det fjärde, när det gäller det mål som eftersträvas med direktiv 2003/86, så framgår det av EU-domstolens praxis att detta direktiv syftar till att främja familjeåterförening och att ge skydd åt tredjelandsmedborgare, och särskilt åt underåriga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 april 2018, A och S, C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 44, och dom av den 13 mars 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 45).
- 61 Som ett led i strävan efter att uppnå detta syfte åläggs medlemsstaterna i artikel 4.1 i direktivet ett antal exakt angivna positiva skyldigheter, som motsvaras av ett antal tydligt definierade subjektiva rättigheter. Medlemsstaterna åläggs sålunda en skyldighet att tillåta familjeåterförening för vissa av referenspersonens familjemedlemmar utan något utrymme för skönsmässig bedömning under förutsättning att villkoren enligt kapitel IV, där artikel 6 ingår, i samma direktiv är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2015, K och A,

C-153/14, EU:C:2015:453, punkterna 45 och 46, och dom av den 13 mars 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 46).

- 62 Under dessa omständigheter ska artikel 6.1 och 6.2, då den allmänna regeln är att familjeåterförening ska tillåtas, ges en strikt tolkning och det utrymme för skönsmässig bedömning som den bestämmelsen ger till medlemsstaterna får inte användas av dessa på ett sätt som skulle kunna motverka direktivets syfte och ändamålsenliga verkan (se, analogt, dom av den 9 juli 2015, K och A, C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 50, och dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 51).
- 63 Samtidigt konstaterar domstolen att det, med hänsyn till vad som angetts ovan i punkterna 56–59, följer av unionslagstiftarens val att denna begränsning av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning inte frångår de behöriga myndigheterna möjligheten att tillämpa artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 på grundval av enbart den omständigheten att den berörda personen har dömts för ett brott, utan att behöva visa att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten.
- 64 Däremot följer det av proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, att en nationell praxis avseende tillämpningen av dessa bestämmelser inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att den allmänna ordningen upprätthålls (se, analogt, dom av den 9 juli 2015, K och A, C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 51).
- 65 Av detta följer att de behöriga myndigheterna inte med automatik kan anse att en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot den allmänna ordningen, i den mening som avses i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86, enbart på grund av att vederbörande har blivit föremål för en fällande dom i ett brottmål, oavsett vilket brott det rör sig om.
- 66 För att dessa myndigheter ska kunna fastställa att en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot den allmänna ordningen enbart på grundval av den omständigheten att tredjelandsmedborgaren har dömts för ett brott, så krävs det således att brottet är så allvarligt eller av en sådan typ att det är nödvändigt att hindra tredjelandsmedborgaren från att vistas inom den berörda medlemsstaten.
- 67 Som stöd för denna slutsats kan man för övrigt anföra att skäl 14 i direktiv 2003/86 innehåller en hänvisning till begreppet ”fällande dom för allvarligt brott” och att – vad gäller återkallande av uppehållstillstånd eller avslag på ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd – artikel 6.2 andra stycket i direktivet innehåller ett krav på att beakta brottets svårighetsgrad och typen av brott.
- 68 Innan ett negativt beslut fattas med stöd av artikel 6 i direktivet måste de behöriga myndigheterna dessutom, i enlighet med artikel 17 i samma direktiv, göra en individuell bedömning av den berörda personens situation, och då ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 69 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den nationella praxis som är i fråga i det nationella målet uppfyller dessa krav.

- 70 Med hänsyn till det ovan anförda ska den första och den andra frågan i mål C-381/18 samt den andra och den tredje frågan i mål C-382/18 besvaras enligt följande. Artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken de behöriga myndigheterna, av hänsyn till allmän ordning, dels kan avslå en ansökan om inresa och vistelse, som grundar sig på detta direktiv, på grundval av en fällande brottmålsdom som meddelats under en tidigare vistelse i den berörda medlemsstaten, dels kan återkalla ett uppehållstillstånd, som grundar sig på nämnda direktiv, eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd om den sökande har dömts till ett straff som är av en viss stränghetsgrad i förhållande till vistelsens längd, under förutsättning att denna praxis endast tillämpas om det brott som personen i fråga har dömts för är så allvarligt att det är nödvändigt att hindra den sökande från att vistas inom den berörda medlemsstaten, och att dessa myndigheter gör en sådan individuell bedömning som föreskrivs i artikel 17 i samma direktiv, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

- 71 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 (första avdelningen) följande:

- 1) **EU-domstolen är behörig, enligt artikel 267 FEUF, att tolka artikel 6 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i en sådan situation där en domstol har att pröva en ansökan om inresa och vistelse för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet, när det i nationell rätt föreskrivs att denna bestämmelse är direkt och ovillkorligen tillämplig i en sådan situation.**
- 2) **Artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken de behöriga myndigheterna, av hänsyn till allmän ordning, dels kan avslå en ansökan om inresa och vistelse, som grundar sig på detta direktiv, på grundval av en fällande brottmålsdom som meddelats under en tidigare vistelse i den berörda medlemsstaten, dels kan återkalla ett uppehållstillstånd, som grundar sig på nämnda direktiv, eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd om den sökande har dömts till ett straff som är av en viss stränghetsgrad i förhållande till vistelsens längd, under förutsättning att denna praxis endast tillämpas om det brott som personen i fråga har dömts för är så allvarligt att det är nödvändigt att hindra den sökande från att vistas inom den berörda medlemsstaten, och att dessa myndigheter gör en sådan individuell bedömning som föreskrivs i artikel 17 i samma direktiv, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.