

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 15 september 2022 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2004/38/EG – Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 3.2 första stycket led a – Begreppet ’alla andra familjemedlemmar som bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt’ – Bedömningskriterier”

I mål C-22/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) genom beslut av den 13 januari 2021, som inkom till domstolen den 14 januari 2021, i målet

SRS,

AA

mot

Minister for Justice and Equality,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, samt domarna N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra (referent) och M. Gavalec,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- SRS och AA, genom K. Berkeley, solicitor, M. Flynn, JC, och C. O'Dwyer, SC,
- Minister for Justice and Equality, genom M. Browne, A. Joyce och J. Quaney, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren och M. Søndahl Wolff, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom K. Bulterman och J.M. Hoogveld, båda i egenskap av ombud,
- Konungariket Norge, genom J.T. Kaasin och H. Ruus, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 första stycket led a 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,

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, SRS och AA och, å andra sidan, Minister for Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministern, Irland) angående lagenligheten av ett beslut att neka uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skäl 6 i direktiv 2004/38 anges följande:

”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, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren.”

4 I artikel 2 led 2 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

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

...

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.

5 I artikel 3 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Förmånstagare”, 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.”

Irländsk rätt

6 Direktiv 2004/38 införlivades med den irländska rättsordningen genom European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006 (2006 års förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) (nr 2)) (nedan kallad 2006 års förordning).

7 Section 2.1 i denna förordning, genom vilken artikel 3.2 första stycket i direktiv 2004/38 införlivas med denna rättsordning, har följande lydelse:

”...

Med ’godkänd familjemedlem’, i förhållande till en unionsmedborgare, avses varje familjemedlem, oavsett medborgarskap, som inte är en erkänd familjemedlem till unionsmedborgaren, och som i sitt ursprungsland, det land där vederbörande har eller tidigare haft sin vanliga vistelseort

- a) är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning,
- b) ingår i unionsmedborgarens hushåll,
- c) om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen, eller
- d) är den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 SRS och AA, som föddes i Pakistan 1978 respektive 1986, är kusiner. SRS flyttade till Förenade kungariket med sin familj år 1997 och blev brittiskt medborgare år 2013. AA reste till Förenade kungariket år 2010 för att där fullfölja sina universitetsstudier, vilka han påbörjat i Pakistan. Han hade i detta syfte ett studentvisum för fyra år, vilket inte gav honom rätt att arbeta, och flyttade in i det hus där SRS bodde.

9 SRS och AA bodde således tillsammans med, bland annat, SRS föräldrar, fram till dess att SRS flyttade till Irland, i januari 2015. AA, vars studentvisum löpte ut den 28 december 2014, återförenades med SRS i Irland den 5 mars 2015 utan att inneha något visum. Sedan detta datum bor båda i samma bostad.

10 Den 24 juni 2015 ingav AA en ansökan om uppehållstillstånd till justitie- och jämställdhetsministern och gjorde gällande dels att han var ekonomiskt beroende av SRS, dels att han var en familjemedlem som tillhörde SRS hushåll. Denna ansökan avslogs genom beslut av den 21 december 2015, bland annat med motiveringen att endast perioden efter SRS naturalisation i februari 2013 kunde beaktas, varför SRS och AA skulle anses ha bott tillsammans under kortare tid än två år.

11 I januari 2016 begärde AA en omprövning av detta beslut, efter att ha ingett ytterligare handlingarna i målet i syfte att bevisa att han varit beroende av SRS mellan juli 2010 och januari 2015. Den 15 augusti 2016 fastställde justitie- och jämställdhetsministern nämnda beslut med motiveringen att SRS och AA visserligen hade bott på samma adress, men att det inte hade fastställts att SRS ”i praktiken var överhuvud för det hushållet i Förenade kungariket”.

12 SRS och AA väckte då talan vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) om ogiltigförklaring av beslutet av den 15 augusti 2016. De gjorde gällande att kriteriet ”hushållets överhuvud” inte var tydligt och att de inte förfogade över några uppgifter om hur de skulle kunna uppfylla detta kriterium. Genom dom av den 25 juli 2018 ogillade nämnda domstol överklagandet med motiveringen att för att en person ska kunna kvalificeras som ”alla andra familjemedlemmar som bor hos [en] unionsmedborgare”, i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, måste visas att denna unionsmedborgare var ”hushållets överhuvud” i sin ursprungsstat.

13 SRS och AA överklagade domen till Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) och gjorde bland annat gällande att High Court (Förvaltningsöverdomstolen) hade gjort en alltför restriktiv tolkning av begreppet ”alla andra familjemedlemmar som bor hos unionsmedborgaren” och att den inte beaktat de övriga språkversionerna av direktiv 2004/38. Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) ogillade överklagandet genom dom av den 19 december 2019. Nämnda domstol slog fast att personer som bor under samma tak inte nödvändigtvis ingår i

samma hushåll och att de, för att kunna betraktas som familjemedlemmar som ingår i en unionsmedborgares hushåll, måste utgöra en integrerad del av unionsmedborgarens familjeenhet och fortsätta att vara det under en förutsebar framtid genom att bo tillsammans med unionsmedborgaren i värdmedlemsstaten inte bara av bekvämlighetsskäl utan även på grund av en känslomässig anknytning.

14 SRS och AA beviljades tillstånd att överklaga till Supreme Court (Högsta domstolen, Irland), som är den hänskjutande domstolen. Den 20 juli 2020 begränsade nämnda domstol detta överklagande till att avse tolkningen av begreppet ”alla andra familjemedlemmar som bor hos unionsmedborgaren” i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38.

15 Samtidigt som den hänskjutande domstolen har påpekat vissa skillnader mellan språkversionerna av direktiv 2004/38, har den påpekat att uttrycket ”hushållets överhuvud”, även om det är föråldrat, kan vara användbart för att förstå det begrepp som avses i denna bestämmelse. Den hänskjutande domstolen har även föreslagit en rad kriterier för att uppnå en enhetlig tolkning av detta begrepp, bland annat den tid som tillbringats i unionsmedborgarens hushåll och syftet med detta samboende. Den hänskjutande domstolen har tillagt att det med hänsyn till direktivets syfte, nämligen att underlätta unionsmedborgarnas rörlighet, även måste fastställas huruvida unionsmedborgaren skulle avskräckas från att flytta till en annan medlemsstat om den andra berörda familjemedlemmen, i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktivet, inte kunde följa med unionsmedborgaren.

16 Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan begreppet ’person som bor hos en unionsmedborgare’, såsom det används i artikel 3[.2 första stycket led a] i direktiv [2004/38], definieras på ett sådant sätt att det är allmänt tillämpligt inom hela [Europeiska] unionen, och vilken är i så fall denna definition?

2) Om detta begrepp inte kan definieras, på grundval av vilka kriterier ska domare bedöma bevisningen så att nationella domstolar i enlighet med en fastställd förteckning över faktorer kan avgöra vem som ingår eller inte ingår i en unionsmedborgares hushåll med avseende på fri rörlighet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

17 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i hur begreppet ”[a]lla andra familjemedlemmar ... om de ... bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt” i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38 ska tolkas, så de kriterier som härvidlag ska beaktas preciseras.

18 Domstolen påpekar inledningsvis att även om artikel 3.2 första stycket i direktiv 2004/38 hänvisar till nationell lagstiftning, avser denna hänvisning, såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, inte definitionen av de personer som avses i denna bestämmelse, utan de villkor på vilka den mottagande medlemsstaten ska underlätta dessa personers inresa och uppehåll.

19 Eftersom denna bestämmelse inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att definiera begreppet ”[a]lla andra familjemedlemmar ... om de ... bor hos ... unionsmedborgare[n]”, följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att denna bestämmelse normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande inte bara av denna lydelses normala betydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 32, dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt), C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 50, och dom av den 24 februari 2022, A m.fl. (Unit-linked-försäkringsavtal), C-143/20 och C-213/20, EU:C:2022:118, punkt 68).

20 Vad gäller bokstavstolkningen av artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38 ska det inledningsvis erinras om att den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse enligt fast rättspraxis inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Nödvändigheten av att tolka och tillämpa en unionsrättslig bestämmelse på enhetligt sätt utgör hinder för att en språkversion av texten betraktas för sig och kräver att bestämmelsen tolkas mot bakgrund av den

allmänna uppbyggnaden av och syftet med den lagstiftning i vilken bestämmelsen ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punkt 14, och Bartosch Airport Supply Services, C-772/19, EU:C:2021:141, punkt 26).

21 I förevarande fall kan de uttryck som används i vissa språkversioner av artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, såsom den spanska versionen ("*viva con*"), den italienska versionen ("*convive*") eller den nederländska versionen ("*inwon*"), tolkas så, att de endast avser samboende under samma tak, medan de uttryck som används i andra språkversioner av denna bestämmelse avser hushållslivet och alla aktiviteter och alla angelägenheter som har samband med en livsgemenskap inom samma hushåll, vilket innebär mer än att enbart dela bostad eller tillfälligt bo tillsammans av bekvämlighetsskäl. Så är bland annat fallet med den tjeckiska versionen ("*domácnost*"), den tyska versionen ("*häusliche Gemeinschaft*"), den estniska versionen ("*leibkond*"), den engelska versionen ("*household*"), eller den franska versionen ("*ménage*"), den ungerska versionen ("*háztartás*"), den portugisiska versionen ("*comunhão de habitação*"), den slovakiska versionen ("*domácnost*") och den finska versionen ("*samassa taloudessa*") av nämnda bestämmelse.

22 Det ska dessutom påpekas att det inte finns något i ordalydelsen i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38 som tyder på att det för att tolka denna bestämmelse är nödvändigt att använda begreppet "hushållets överhuvud". Såsom generaladvokaten har angett i punkt 34 i sitt förslag till avgörande skulle detta nämligen innebära att det i praktiken uppställdes ett ytterligare kriterium som inte föreskrivs i bestämmelsens ordalydelse.

23 En bokstavstolkning av artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, som innebär att den "andra familjemedlemmen" för att kunna omfattas av denna bestämmelse, måste ha en anknytning till den berörda unionsmedborgaren som innebär mer än enbart ett sammanboende av rena bekvämlighetsskäl, stöds av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. I de två andra fall som avses i nämnda bestämmelse, lästa mot bakgrund av skäl 6 i direktivet, hänvisas det nämligen till ett beroendeförhållande mellan "den andra familjemedlemmen" och unionsmedborgaren. Det första fallet, det vill säga den situation där denna andra familjemedlem är beroende av unionsmedborgaren, rör ett ekonomiskt beroendeförhållande. I det andra fallet, där det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om den "andra familjemedlemmen" i fråga, hänvisas uttryckligen till en situation av fysiskt beroende. I detta sammanhang ska den situation som är aktuell i det nationella målet – där den andra familjemedlemmen ingår i unionsmedborgarens hushåll – förstås som att den också omfattar en beroendeställning, som i detta fall grundar sig på att det finns en nära och stabilt personligt band mellan dessa två personer.

24 En sådan tolkning stöds dessutom av syftet med artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, jämförd med skäl 6 i direktivet, där det anges att direktivet syftar till att "bevara familjens enhet i vidare mening", genom att underlätta inresa och uppehåll i landet för personer som trots att de inte tillhör en av de kategorier av "familjemedlemmar" till en unionsmedborgare vilka definieras i artikel 2.2 i direktivet likväl har nära och stabila familjeband till denna medborgare på grund av de specifika sakomständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 32, och dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt), C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 60).

25 Till skillnad från unionsmedborgarens familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2004/38 har "andra familjemedlemmar" till unionsmedborgaren, i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktivet, inte en rätt till inresa och uppehåll i den mottagande medlemsstaten, utan de har i stället en möjlighet att beviljas en sådan rätt, såsom anges i skäl 6 i direktivet, "varvid hänsyn skall tas till deras anknytning till unionsmedborgaren och andra omständigheter, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren". Dessa "andra familjemedlemmar" åtnjuter därför rättssäkerhetsgarantier enligt artikel 3.2 andra stycket i nämnda direktiv, nämligen att de ska kunna erhålla ett beslut om deras ansökan om inresa och uppehållstillstånd, som ska grundas på en noggrann undersökning av deras personliga situation, med beaktande av alla särskilda omständigheter i deras fall, och ett eventuellt avslagsbeslut ska vara motiverat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkterna 19–22, och dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt), C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 62).

26 För att en "annan familjemedlem" ska anses bo hos, i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, en unionsmedborgare som har uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, måste vederbörande under dessa omständigheter styrka att han eller hon har ett nära och stabilt personligt band till unionsmedborgaren

som visar att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande mellan dessa båda personer och att de delar en livsgemenskap i hemmet som inte endast har skapats i syfte att få resa in och uppehålla sig i den medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 38).

27 Vid bedömningen av huruvida det föreligger ett sådant band är graden av släktskap mellan unionsmedborgaren och den berörda familjemedlemmen förvisso en omständighet som ska beaktas. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 40 och 41 i sitt förslag till avgörande ska det emellertid, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall, även tas hänsyn till det aktuella familjeförhållandets nära band samt ömsesidigheten och intensiteten i bandet mellan dessa båda personer. Detta band måste vara sådant att om den andra familjemedlemmen i fråga skulle hindras från att ingå i unionsmedborgarens hushåll i värdmedlemsstaten, skulle minst en av dessa två personer påverkas negativt.

28 Det kan emellertid inte krävas att nämnda band ska vara sådant att unionsmedborgaren skulle avstå från att utöva sin rätt till fri rörlighet om denna andra familjemedlem inte kunde följa med eller ansluta sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten. Ett sådant krav skulle nämligen innebära att den berörda ”andra familjemedlemmen” i den mening som avses i artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38 likställs med de familjemedlemmar som uttryckligen avses i artikel 2.2 i direktivet.

29 Den tid som unionsmedborgaren har levt i livsgemenskap i hemmet med den andra familjemedlemmen i fråga är också en viktig faktor som ska beaktas vid bedömningen av om det finns ett stabilt personligt band. Denna period ska kunna fastställas oberoende av när ställningen som unionsmedborgare förvärvades. Det följer nämligen av artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38, tolkad mot bakgrund av skäl 6 i samma direktiv, att vid bedömningen av hur stabilt det personliga bandet mellan dessa båda individer är, ska inte bara perioden efter det att ställningen som unionsmedborgare har förvärvats beaktas, utan även perioden före denna tidpunkt.

30 Mot denna bakgrund ska frågorna besvaras enligt följande. Artikel 3.2 första stycket led a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att begreppet ”[a]lla andra familjemedlemmar ... om de ... bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt”, i denna bestämmelse, avser personer som står i ett beroendeförhållande till unionsmedborgaren på grund av nära och stabila personliga band, vilka uppstått inom ett gemensamt hushåll, inom ramen för en livsgemenskap i hemmet som sträcker sig längre än till ett tillfälligt samboende på grund av rena bekvämlighetsskäl.

Rättegångskostnader

31 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 (tredje avdelningen) följande:

Artikel 3.2 första stycket led a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

ska tolkas så, att

begreppet ”[a]lla andra familjemedlemmar ... om de ... bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt”, i denna bestämmelse, avser personer som står i ett beroendeförhållande till unionsmedborgaren på grund av nära och stabila personliga band, vilka uppstått inom ett gemensamt hushåll, inom ramen för en livsgemenskap i hemmet som sträcker sig längre än till ett tillfälligt samboende på grund av rena bekvämlighetsskäl.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: engelska.