

Mål C-624/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

24 november 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

24 november 2020

Klagande:

E.K.

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör frågan huruvida en uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till sin natur är av tillfällig karaktär och således utgör hinder för att beviljas ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 20 FEUF och artikel 3.2 e i direktiv 2003/109/EG. Frågan huruvida medlemsstaterna har befogenhet att själva fastställa huruvida en uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär. För det fall denna fråga omfattas av unionsrätten uppkommer frågorna 1) om det finns en skillnad mellan härledd uppehållsrätt med stöd av direktiv 2004/38 och härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF, 2) om en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär, och 3) om direktiv 2003/109 på ett korrekt sätt har införlivats med nederländsk rätt.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Har medlemsstaterna befogenhet att fastställa huruvida uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF till sin natur är av tillfällig karaktär eller ska detta fastställas i enlighet med unionsrätten?
2. För det fall en unionsrättslig tolkning ska tillämpas, finns det vid tillämpningen av direktiv 2003/109/EG i så fall någon skillnad mellan olika former av den uppehållsrätt på grund av ett beroendeförhållande som tillkommer tredjelandsmedborgare med stöd av unionsrätten, däribland en sådan uppehållsrätt på grund av ett beroendeförhållande som beviljas en familjemedlem till en unionsmedborgare med stöd av direktiv 2004/38/EG och uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF?
3. Är uppehållsrätten med stöd artikel 20 FEUF, vilken till sin natur bygger på att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren och således är begränsad i tiden, av tillfällig karaktär?
4. Om uppehållsrätt med stöd artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär, ska artikel 3.2 e i direktivet i så fall tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som endast utesluter möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt i den mening som avses i direktivet i samband med nationella uppehållstillstånd?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: artikel 20.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44): artikel 3.2 e.

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): artiklarna 7, 16.

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag, nedan kallad Vw 2000): artiklarna 8 e, 14 och 45b.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 E.K. är född den 30 november 1960 och medborgare i Ghana. Hennes son, som är född den 10 februari 2002, är nederländsk medborgare.
- 2 Den 9 september 2013 beviljades E.K. med stöd av artikel 20 FEUF ett EU-uppehållstillstånd med anteckningen ”Familjemedlem till en unionsmedborgare”. I Nederländerna kallas detta sedan 2017 även för en Chavez-Vilchez-uppehållsrätt.¹
- 3 Den 18 februari 2019 ansökte E.K. om ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.
- 4 Genom beslut av den 30 augusti 2019 avlog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) E.K.:s ansökan om EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och om permanent uppehållstillstånd. E.K. begärde omprövning av beslutet. Genom beslut av den 12 december 2019 meddelade staatssecretaris att denne vid omprövning inte funnit skäl att ändra sitt tidigare beslut.
- 5 E.K.:s överklagande av det sistnämnda beslutet inkom till Rechtbank den Haag (nedan kallad Rechtbank) den 8 januari 2020.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 6 Enligt staatssecretaris följer det av domarna Singh², Chavez-Vilchez³ och K.A.⁴ att medlemsstaterna har befogenhet att fastställa rätten till och villkoren för laglig vistelse inom sitt territorium. Följaktligen är det upp till medlemsstaten ifråga att fastställa huruvida uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF ska anses vara av tillfällig karaktär.
- 7 Staatssecretaris har vidare gjort gällande att E.K. inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109. Upphållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är nämligen till sin natur av tillfällig karaktär, eftersom en sådan uppehållsrätt upphör så snart tredjelandsmedborgarens beroendeförhållande till unionsmedborgaren upphör. Därför rör det sig om bosättning av tillfälliga skäl i den mening som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109.

¹ Efter EU-domstolens dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354.

² Dom av den 18 oktober 2012, C-502/10, EU:C:2012:636, punkterna 39–42.

³ Domen Chavez-Vilchez, punkt 64.

⁴ Dom av den 8 maj 2018, C-82/16, EU:C:2018:308, punkterna 53–54.

- 8 Chavez-Vilchez-uppehållsrätten är av tillfällig karaktär på grund av att denna uppehållsrätt inte avser E.K.:s rätt utan hennes barns rätt. Målet är nämligen att se till att E.K.:s barn inte behöver lämna Europeiska unionen. Uppehållsrätten grundas på beroendeförhållandet mellan E.K. och hennes minderåriga barn, som per definition är av tillfällig karaktär. E.K. har därför inte heller rätt till ett nationellt permanent uppehållstillstånd.
- 9 E.K. har för det första gjort gällande att det av domarna Chavez-Vilchez och K.A. inte följer att det är upp till medlemsstaterna att fastställa uppehållsrättens karaktär. Begreppet ”uppehållsrätt av tillfällig karaktär” måste tolkas på ett enhetligt sätt inom unionen. E.K. hänvisar i detta avseende till domen Singh.
- 10 E.K. har även gjort gällande att det av direktiv 2003/109 inte följer att hennes härledda uppehållsrätt är tillfällig. I det direktivet görs endast undantag för sådana former av uppehållsrätt där det på förhand är tydligt att uppehållsrätten är av tillfällig karaktär, såsom uppehållsrätt för studenter och au pairer. Av direktiv 2003/109 följer inte att det endast är vid självständiga, oberoende uppehållstillstånd som ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta ska beviljas.
- 11 E.K. har vidare gjort gällande att det av den omständigheten att beroendeförhållandet eventuellt upphör i framtiden inte följer att hennes uppehållsrätt är av tillfällig karaktär. Hon har nämligen för avsikt att varaktigt bosätta sig i landet. Därför omfattas hon av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109. Följaktligen anser hon att avslaget på hennes ansökan strider mot artikel 3 i det direktivet.
- 12 E.K. har dessutom gjort gällande att statssecretaris inte har befogenhet att neka henne uppehållstillstånd. Enligt artikel 45b.1 a Vw 2000 kan ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta nämligen endast nekas om den berörda personen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av artikel 14 Vw 2000. E.K. har inte något nationellt uppehållstillstånd utan en EU-uppehållsrätt. Inget av de skäl för att neka uppehållstillstånd som anges i artikel 45b Vw 2000 föreligger, därför och statssecretaris får således inte avslå ansökan.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 13 Svaret på frågan huruvida uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär har betydelse för fastställandet av huruvida statssecretaris får avslå E.K.:s ansökan om EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.
- 14 Enligt Rechtbank är det inte ställt bortom rimligt tvivel hur denna fråga ska besvaras. I rättspraxis har Rechtbank funnit stöd för uppfattningen att uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF inte är av tillfällig karaktär. Afdeling bestuursrechtspak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, nedan kallad Raad van State) slog den 23 september 2020 (NL:RVS:2020:2272) däremot fast att en härledd uppehållsrätt som grundas på ett minderårigt barn i princip upphör så snart barnet inte längre är beroende av

tredjelandsmedborgarens omsorg. Enligt Raad van State är det därför redan på förhand uppenbart att uppehållsrätten är tillfällig.

Har medlemsstaterna befogenhet att fastställa uppehållsrättens karaktär?

- 15 Vad gäller uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är parterna för det första oense om huruvida fastställandet av uppehållsrättens karaktär är en nationell angelägenhet eller om uppehållsrättens karaktär ska tolkas i enlighet med unionsrätten. Rechtbank anser inte att det finns något i de domar som staatssecretaris har hänvisat till som tyder på att uppehållsrättens karaktär ska tolkas i enlighet med nationell rätt. Enligt Rechtbank följer det av nämnda rättspraxis endast att frågan huruvida en uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär ska tolkas på ett enhetligt sätt inom unionen. Av dessa domar följer nämligen att införandet av bestämmelser hänförliga till en uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är en nationell angelägenhet, men inte att fastställandet av uppehållsrättens karaktär också är en nationell angelägenhet. Såsom EU-domstolen konstaterade i punkt 54 i domen K.A. rör det sig om bestämmelser av processuell karaktär, såsom regler för hur en tredjelandsmedborgare kan visa att denne har rätt till en Chavez-Vilchez-uppehållsrätt. Frågan huruvida uppehållsrätten är av tillfällig karaktär utgör dock själva kärnan i detta. Rechtbank frågar sig även huruvida det är önskvärt att medlemsstaterna fattar beslut på detta område. Detta skulle nämligen kunna leda till att uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF resulterar i att ett uppehållstillstånd med stöd av direktiv 2003/109 beviljas i en medlemsstat men inte i en annan. Detta medför en oönskad rättslig obalans. Därför har Rechtbank ställt fråga 1.
- 16 För det fall EU-domstolen finner att uppehållsrättens karaktär är en fråga som regleras av unionsrätten begär Rechtbank även att EU-domstolen ska besvara följande frågor.

Är uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF av tillfällig karaktär?

– Härledd uppehållsrätt

- 17 Staatssecretaris har gjort gällande att det av den omständigheten att uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF härleds från en unionsmedborgares rättigheter följer att en sådan uppehållsrätt aldrig kan leda till permanent uppehållsrätt. Syftet med denna rätt är nämligen endast att unionsmedborgaren inte ska behöva lämna unionen. Utöver detta skapas inga individuella rättigheter.
- 18 Rechtbank konstaterar att EU-domstolen i diverse domar⁵ har funnit att unionsrätten inte tilldelar tredjelandsmedborgare några självständiga rättigheter.

⁵ Domen Chavez-Vilchez, punkt 62, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 72 och 73, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkterna 27 och 28.

De eventuella rättigheter som dessa tilldelas genom fördragsbestämmelserna om unionsmedborgarskap är nämligen inte några individuella rättigheter, utan rättigheter som är härledda från utövandet av en unionsmedborgares rätt att uppehålla sig i unionen. Detta gäller inte enbart för rättigheter som följer av artikel 20 FEUF, utan även för rättigheter som följer av direktiv 2004/38 (domarna Eind⁶, Dereci⁷, Lida⁸, O. och B.⁹ samt Rendón Marín¹⁰).

- 19 De härledda rättigheter som enligt direktiv 2004/38 tillkommer en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare kan leda till permanent uppehållsrätt (se artikel 16 i detta direktiv). Detta förutsätter dock att den tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare, i likhet med unionsmedborgaren själv, har uppehållit sig lagligt i den mottagande medlemsstaten under fem år med stöd av artikel 7 i direktiv 2004/38.
- 20 Frågan är i så fall också om det går att göra en åtskillnad mellan härledda rättigheter som följer av direktiv och härledda rättigheter som följer av artikel 20 FEUF. I sitt förslag till avgörande i målet Rendón Marín och CS¹¹ har generaladvokaten även hänvisat till risken för en inkonsekvent behandling i samband med härledd uppehållsrätt, beroende på om uppehållsrätten följer av direktiv 2004/38 eller av artikel 20 FEUF, såsom dessa bestämmelser tolkats i domen Ruiz Zambrano.¹²
- 21 Den hänskjutande domstolen påpekar å andra sidan att medlemsstaterna själva har skapat den härledda uppehållsrätt som följer av direktiv 2004/38. Vidare har dessa även själva godtagit att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare med stöd av direktiv 2004/38 kan komma i fråga för permanent uppehållsrätt. Dessa rättigheter behandlas nämligen i direktiv 2004/38. Den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF har emellertid utvecklats i EU-domstolens praxis. Detta skulle kunna tyda på att dessa härledda uppehållsrätter behandlas på olika sätt. Rechtbank frågar sig om detta är önskvärt. Framför allt ser Rechtbank den omständigheten att andra härledda uppehållsrätter kan leda till permanent uppehållsrätt som ett tecken på att enbart den omständigheten att den uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF är en härledd uppehållsrätt inte i sig räcker för att fastställa att uppehållsrätten är av tillfällig karaktär.

⁶ Dom av den 11 december 2007, C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 23.

⁷ Dom av den 15 november 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 55.

⁸ Dom av den 8 november 2012, C-40/11, EU:C:2012:691, punkterna 66–68.

⁹ Dom av den 12 mars 2014, C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36.

¹⁰ Dom av den 13 september 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 36.

¹¹ Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i de förenade målen Rendón Marín och CS, C-165/14 och C-304/14, EU:C:2016:75, punkt 152.

¹² Dom av den 8 mars 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

– *Direktiv 2003/109*

- 22 Enligt domstolens fasta praxis är medlemsstaterna behöriga att fastställa vad som ingår i begreppet ”lagligen bosatta” i direktiv 2003/109 och de villkor eller rättigheter som är förbundna med vistelsen.¹³ Om en tredjelandsmedborgare före ansökan har varit lagligt bosatt i landet i fem år utan avbrott kan ett uppehållstillstånd beviljas med stöd av detta direktiv. Enligt artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 ska detta direktiv inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som ”au pair” eller säsongsarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats.
- 23 Av domen Singh (punkterna 45–50) följer att det vid bedömningen av uppehållsrättens karaktär är nödvändigt att bedöma huruvida tredjelandsmedborgaren har för avsikt att varaktigt bosätta sig i den berörda medlemsstaten. Om så är fallet är detta ett tecken på att uppehållsrätten inte är av tillfällig karaktär.
- 24 De exempel som nämns i direktiv 2003/109 har det gemensamt att den berörda tredjelandsmedborgaren inte har för avsikt att varaktigt bosätta sig i medlemsstaten. I vart och ett av dessa fall rör det sig om en tidsbegränsad vistelse, där det saknas nära anknytning till medlemsstaten och banden till ursprungslandet finns kvar.¹⁴
- 25 För att fastställa huruvida en uppehållsrätt är av tillfällig karaktär har det således betydelse att veta huruvida tredjelandsmedborgaren har för avsikt att bosätta sig i ett land. Frågan är varför detta skulle vara annorlunda vid en uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF än vid en annan uppehållsrätt som kan leda till en EU-uppehållsrätt.
- 26 Enligt direktiv 2003/109 ska man nämligen utgå från tredjelandsmedborgarens avsikt att varaktigt bosätta sig i medlemsstaten. Syftet med detta direktiv är nämligen att integrera tredjelandsmedborgare i bosättningsstaten. Vid uppehållsrätt som följer artikel 20 FEUF har tredjelandsmedborgaren tilldelats uppehållsrätt för att säkerställa att unionsmedborgaren faktiskt kan utöva sina medborgerliga rättigheter. Detta leder emellertid i praktiken till att även tredjelandsmedborgaren på ett varaktigt sätt deltar i samhällslivet, exempelvis genom att ingå avtal om tillsvidareanställning, förvärva en bostad och investera tid i att bygga upp och upprätthålla ett socialt nätverk. Uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF innebär dessutom att den tredjelandsmedborgare som är förälder till en unionsmedborgare enbart på grund av att barnet är unionsmedborgare – och

¹³ Se exempelvis domen Singh, punkt 39.

¹⁴ Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Singh, C-502/10, EU:C:2012:294, punkt 48.

bland annat går i skolan, skaffar sig vänner och utövar sport i medlemsstaten – får en stark och varaktig anknytning till medlemsstaten. Integrationen av föräldern i medlemsstaten är en viktig del av barnets uppfostran där.

- 27 Rechtbank anser inte heller att det för närvarande finns något stöd för staatssecretaris uppfattning att den omständigheten att beroendeförhållandet upphör vid en bestämd tidpunkt i framtiden – nämligen när det barn som är unionsmedborgare fyller arton år, och att uppehållsrätten således är begränsad i tiden – innebär att en uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär. Det är nämligen oklart om ovannämnda uppehållsrätt verkligen upphör direkt när det barn som är unionsmedborgare fyller arton år. Det är tänkbart att ett artonårigt barn fortfarande går i skolan, och fortfarande står i ett beroendeförhållande till den förälder som är vårdnadshavare. Dessutom finns det andra grunder för uppehållsrätt som kan upphöra vid en bestämd tidpunkt. Inte alla dessa grunder för uppehållsrätt är av tillfällig karaktär.
- 28 Eftersom Rechtbank är osäker på huruvida uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF är av tillfällig karaktär har den ställt fråga 2 och fråga 3.

Har artikel 3.2 e på ett korrekt sätt införlivats med nederländsk rätt?

- 29 Om denna fråga ska besvaras jakande, är följande av betydelse.
- 30 Artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 har införlivats med nederländsk rätt genom artikel 45b Vw 2000. Enligt den artikeln är en uppehållsrätt av tillfällig karaktär med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 14 Vw 2000 (det vill säga ett nationellt tidsbegränsat uppehållstillstånd) ett skäl till att neka EU-uppehållstillstånd som varaktigt bosatt. En uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF faller inte inom denna ram, eftersom en sådan uppehållsrätt har beviljats med stöd av unionsrätten. Enligt Rechtbank betyder detta att artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 inte har införlivats på ett korrekt sätt. Nederländerna tycks ha valt att tolka artikel 3.2 e på ett mer restriktivt sätt än vad som egentligen är möjligt.
- 31 Frågan är hur Rechtbank ska hantera detta problem. Enligt EU-domstolens fasta praxis kan, om ett direktiv inte har införlivats på ett korrekt sätt och den nationella domstolen måste göra en direktivkonform tolkning, den direktivkonforma tolkningen inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem*.¹⁵ I förevarande fall förefaller de nationella bestämmelserna vara förmånligare för tredjelandsmedborgaren än direktiv 2003/109. Enligt nationell rätt kan en uppehållsrätt som är av tillfällig karaktär, men som grundas på unionsrätten, nämligen inte leda till avslag på en ansökan av ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, medan en sådan uppehållsrätt enligt nämnda direktiv däremot leder till att tredjelandsmedborgaren utesluts från direktivets tillämpningsområde.

¹⁵ Dom av den 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 25.

Rechtbank har därför begärt att EU-domstolen ska bevsara fråga 4.

ARBETSDOKUMENT