Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 20 november 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Invandringspolitik – Rätt till familjeåterförening – Direktiv 2003/86/EG – Artikel 5.4 – Beslut om en ansökan om familjeåterförening – Följder av att tidsfristen för att meddela ett beslut inte har iakttagits – Uppehållstillstånd beviljas automatiskt”

I mål C-706/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 8 november 2018, som inkom till domstolen den 14 november 2018, i målet

X

mot

Belgische Staat

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent), tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna L. Bay Larsen och C. Toader,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Jacobs och P. Cottin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av C. Decordier och T. Bricout, advocaten,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, M. Condou-Durande och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådet direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan den afghanska medborgaren X och Belgische Staat (belgiska staten), angående beslutet att avslå X:s ansökan om visering för familjeåterförening.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skäl 6 i direktiv 2003/86 anges att ”[f]ör att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör de materiella villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening fastställas enligt gemensamma kriterier”.

4 Artikel 1 i direktiv 2003/86 har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.”

5 Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

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

…

c) *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,

d) *familjeåterförening*: inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa,

e) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att vistas lagligt på den medlemsstatens territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.2 a i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land [(EGT L 157, 2002, s. 1)],

…”

6 Artikel 3.5 i direktiv 2003/86 har följande lydelse:

”Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.”

7 Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

a) Referenspersonens make/maka.

…”

8 I artikel 5 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”…

2. Ansökan skall åtföljas av skriftliga bevis för familjebanden och för att villkoren i artiklarna 4 och 6 och, i förekommande fall, artiklarna 7 och 8 är uppfyllda, samt bestyrkta kopior av familjemedlemmarnas resehandlingar.

Om det är lämpligt för att styrka familjebanden, får medlemsstaterna hålla samtal med referenspersonen och dennes familjemedlemmar och göra de utredningar som bedöms nödvändiga.

Vid prövningen av en ansökan avseende referenspersonens ogifta partner skall medlemsstaterna vid bedömningen av om det finns ett varaktigt förhållande beakta omständigheter som att det finns ett gemensamt barn, ett tidigare samboende, ett registrerat partnerskap eller andra tillförlitliga bevis.

…

4. Så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in, skall medlemsstatens behöriga myndigheter skriftligen underrätta den person som har lämnat in ansökan om beslutet.

Om prövningen av ansökan är av komplicerad natur, får tidsfristen i första stycket i undantagsfall förlängas.

Ett beslut om avslag skall motiveras. Samtliga följder av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen i första stycket löper ut skall regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning.”

9 Artikel 11.2 i direktiv 2003/86 har följande lydelse:

”Om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar, skall medlemsstaten beakta andra bevis för att sådana band föreligger enligt nationell lagstiftning. Ett beslut om avslag på ansökan får inte uteslutande bygga på avsaknad av skriftlig bevisning.”

10 I artikel 13 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts, skall den berörda medlemsstaten ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa. Den berörda medlemsstaten skall därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs.

2. Den berörda medlemsstaten skall för familjemedlemmarna utfärda ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighetstid. Detta uppehållstillstånd skall kunna förnyas.

3. Giltighetstiden för familjemedlemmens eller familjemedlemmarnas uppehållstillstånd får i princip inte sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut.”

Belgisk rätt

11 Artikel 10 i wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lagen om utlänningars rätt till inresa, vistelse och bosättning samt om avlägsnande av utlänningar) av den 15 december 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, s. 14584), i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad lagen av den 15 december 1980), har följande lydelse:

”1 § Om inget annat följer av bestämmelserna i artiklarna 9 och 12, får följande personer vistas i Belgien längre än tre månader:

…

4° Nedan angivna familjemedlemmar till en utlänning som sedan minst 12 månader har tillstånd att vistats i Konungariket på obegränsad tid eller som sedan minst 12 månader har tillstånd att bosätta sig i Konungariket. Perioden på 12 månader gäller inte om utlänningen var gift eller hade ingått registrerat partnerskap innan han eller hon kom till Konungariket från utlandet eller om de har ett gemensamt underårigt barn Dessa villkor avseende typen av vistelse och vistelsens längd är inte tillämpliga i fråga om familjemedlemmar till en utlänning som i enlighet med artikel 49, 1 § styckena 2 eller 3, eller artikel 49/2 eller 3 §§ har beviljats uppehållstillstånd i riket som internationellt skyddsbehövande:

– utländsk make, eller utlänning med vilken ett registrerat partnerskap har ingåtts som betraktas som likvärdigt med ett äktenskap i Belgien, som inreser för att bo tillsammans med sin partner, på villkor att båda är äldre än 21 år. Denna minimiålder sänks dock till 18 år om de äktenskapliga banden eller det registrerade partnerskapet redan existerade innan den utlänning som ansökan om familjeåterföreningen avser reste in i riket …”

…”

12 Artikel 12*bis*, 2 § i lagen av den 15 december 1980 har följande lydelse:

”Om den utlänning som avses i 1 § inger sin ansökan till behörig belgisk diplomatisk eller konsulär tjänsteman på utlänningens bosättnings- eller uppehållsort i utlandet måste utlänningen tillsammans med ansökan överlämna handlingar som visar att han eller hon uppfyller de villkor som avses i artikel 10, 1–3 §§, bland annat ett läkarintyg på att han eller hon inte lider av en av de sjukdomar som förtecknas i bilagan till denna lag, samt, om utlänningen är äldre än arton år, ett utdrag ur belastningsregistret eller likvärdig handling.

Dagen för ingivandet av ansökan är den dag samtliga styrkande handlingar enligt artikel 30 i lagen av den 16 juli 2004 om internationell privaträtt eller internationella överenskommelser på området har överlämnats.

Beslutet om uppehållstillstånd ska fattas och delges så snabbt som möjligt och senast sex månader efter dagen för ingivandet av den ansökan som avses i stycke 2. Beslutet ska fattas med beaktande av alla handlingar i ärendeakten.

Om det villkor om tillräckliga tillgångar som avses i artikel 10, 5 § inte är uppfyllt ska ministern eller dennes ställföreträdare, grundat på de behov som den utlänning som ansöker om familjeåterföreningen och dennes familjemedlemmar har, fastställa vilka tillgångar vederbörande behöver för att försörja sig och inte ligga de offentliga myndigheterna till last. Ministern eller dennes ställföreträdare kan i detta syfte ålägga utlänningen att överlämna alla handlingar och upplysningar som är relevanta för fastställandet av detta belopp.

Om prövningen av ansökan är av komplicerad natur samt när det genomförs en utredning angående ett äktenskap enligt artikel 146*bis* i civillagen eller angående villkoren för ett partnerskap enligt artikel 10, 1§ stycke 1, 5° får ministern eller dennes ställföreträdare i undantagsfall förlänga fristen med tre månader genom ett motiverat beslut som ska delges sökanden.

Om inget beslut har fattats när fristen på sex månader efter dagen för ingivandet av ansökan löper ut, eventuellt förlängd i enlighet med stycke 5, ska uppehållstillstånd beviljas.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

13 Den 24 oktober 2013 ansökte X, som är afghansk medborgare, om visering för familjeåterförening vid den belgiska ambassaden i Islamabad (Pakistan). Hon uppgav att syftet var att ansluta sig till sin make, F.S.M. som också var afghansk medborgare och som hade beviljats flyktingstatus i Belgien.

14 Genom beslut av den 16 juni 2014 avslog gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (den som av statssekreteraren med ministerlika befogenheter i asyl- och migrationsfrågor bemyndigats att fatta beslut i asyl- och migrationsärenden samt ärenden som rör bekämpning av fattigdom, Belgien) viseringsansökan med motiveringen att det inte hade visats att det fanns ett äktenskapligt band mellan X och F.S.M.

15 Den 24 juli 2014 överklagade X detta avslagsbeslut till den hänskjutande domstolen, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien). Överklagandet ogillades genom dom av den 15 juli 2016.

16 Den 22 augusti 2016 överklagade X domen till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien).

17 Genom dom av den 13 mars 2018 upphävde Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) den hänskjutande domstolens dom av den 15 juli 2016. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) fann i sin dom i allt väsentligt att ett överskridande av den frist som föreskrivs i artikel 12*bis*, 2 § i lagen av den 15 december 1980 utan undantag medför att inrese- och uppehållstillstånd ska utfärdas. Detta innebär att X borde ha beviljats ett sådant tillstånd, även om det förelåg tvivel om huruvida hon hade ett äktenskapligt band med F.S.M.. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) återförvisade målet till den hänskjutande domstolen för förnyad prövning.

18 Den hänskjutande domstolen som sålunda ska pröva målet på nytt har angett att den är bunden av den slutsats som Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) kom fram till i sin dom av den 13 mars 2018 vad gäller tillämpningen av artikel 12*bis*, 2 § i lagen av den 15 december 1980. Eftersom den bestämmelsen innebär ett införlivande av artikel 5.4 i direktiv 2003/86 är den hänskjutande domstolen emellertid osäker på om denna slutsats är förenlig med direktivet.

19 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att EU-domstolen i domen av den 27 juni 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), med avseende på 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 rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34), slog fast att de behöriga nationella myndigheterna inte automatiskt får utfärda ett uppehållskort till en unionsmedborgares familjemedlemmar, när den sexmånadersfrist som föreskrivs i direktivet för att utfärda ett sådant kort har löpt ut.

20 Mot den bakgrunden har den hänskjutande domstolen i allt väsentligt understrukit att ett automatiskt utfärdande av uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgares familjemedlemmar på de villkor som föreskrivs i artikel 12*bis*, 2 § i lagen av den 15 december 1980 skulle leda till att personens familjemedlemmar behandlades gynnsammare än unionsmedborgarens familjemedlemmar, och skulle vidare kunna strida mot syftet med direktiv 2003/86, som är att fastställa villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

21 Mot denna bakgrund beslutade Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör direktiv 2003/86 – med beaktande av artikel 3.5 och direktivets syfte, som är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening – hinder för nationella bestämmelser som innebär att artikel 5.4 i samma direktiv tolkas så, att de nationella myndigheterna, om inget beslut har fattats inom den föreskrivna fristen, blir skyldiga att ex officio bevilja den berörda personen uppehållstillstånd, utan att först fastställa huruvida denna person verkligen uppfyller villkoren för att uppehålla sig i Belgien i enlighet med unionsrätten?”

Tolkningsfrågan

22 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2003/86 ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna, om inget beslut har fattats inom sex månader från den dag då ansökan om familjeåterförening lämnades in, ex officio ska utfärda ett uppehållstillstånd till sökanden, utan att det först måste fastställas att sökanden verkligen uppfyller villkoren för att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i enlighet med unionsrätten.

23 I detta avseende framgår det av artikel 5.4 första stycket i direktiv 2003/86 att beslut om ansökan om familjeåterförening ska fattas så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in till medlemsstatens behöriga myndigheter.

24 I enlighet med artikel 5.4 tredje stycket andra meningen i direktiv 2003/86 ska samtliga följder av att ett beslut angående ansökan om familjeåterförening inte har fattats när tidsfristen i första stycket löper ut regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning.

25 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftningen föreskriver ett system med tysta bifallsbeslut som innebär att ett uppehållstillstånd utan undantag ska utfärdas automatiskt till en person som har ansökt om familjeåterförening om inget beslut har fattats angående ansökan efter utgången av en frist på sex månader efter det att ansökan lämnades in.

26 Unionsrätten utgör förvisso inget hinder för att medlemsstaterna upprättar system för att godta eller underförstått tillåta något. Sådana system får dock inte inverka menligt på unionsrättens ändamålsenliga verkan (dom av den 27 juni 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, punkt 46).

27 I detta avseende påpekar domstolen att även om syftet med direktiv 2003/86, å ena sidan, är att främja familjeåterförening (dom av den 13 mars 2019, E. C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 45) så följer, å andra sidan, av artikel 1 i direktivet jämförd med skäl 6 däri att direktivet har som mål att, enligt gemensamma kriterier, fastställa villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

28 Begreppet familjeåterförening definieras i artikel 2 d i direktiv 2003/86 som inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa.

29 Av artikel 4.1 i direktiv 2003/86 följer att medlemsstaterna, enligt direktivet, ska tillåta inresa och vistelse för vissa av referenspersonens familjemedlemmar, bland annat dennes make eller maka. Domstolen har slagit fast att denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj och att medlemsstaterna därvid inte har något utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 60).

30 Vad gäller de förfaranderegler som gäller för ingivandet och prövningen av ansökan om familjeåterförening, föreskrivs emellertid i artikel 5.2 första stycket i direktiv 2003/86 att denna ansökan ska åtföljas av ”skriftliga bevis för familjebanden”. Enligt artikel 5.2 andra stycket i direktivet får medlemsstaterna likaså ”[o]m det är lämpligt för att styrka familjebanden, hålla samtal med referenspersonen och dennes familjemedlemmar och göra de utredningar som bedöms nödvändiga”.

31 Vad vidare gäller familjeåterförening för flyktingar framgår det av artikel 11.2 i direktiv 2003/86 att medlemsstaten, om en flykting inte med offentliga handlingar kan styrka sina familjeband, ska beakta andra bevis för att sådana band föreligger.

32 Av detta följer att de behöriga nationella myndigheterna ska pröva huruvida det finns sådana familjeband som referenspersonen och den familjemedlem som ansökan om familjeåterförening avser gör gällande.

33 När ansökan om familjeåterförening bifalls ska den berörda medlemsstaten således tillåta inresa för referenspersonens familjemedlem och utfärda ett uppehållstillstånd för denne i enlighet med artikel 13.2 i direktiv 2003/86.

34 Av dessa överväganden följer att de behöriga nationella myndigheterna, innan de tillåter familjeåterförening enligt direktiv 2003/86, är skyldiga att fastställa att det föreligger familjeband mellan referenspersonen och den tredjelandsmedborgare som ansökan om familjeåterförening avser.

35 Mot denna bakgrund får inte nämnda myndigheter utfärda ett uppehållstillstånd på grundval av direktiv 2003/86 till en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller de krav som uppställs i direktivet för att beviljas ett sådant (se, analogt, dom av den 27 juni 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, punkt 50).

36 Såsom framgår av punkterna 17 och 25 ovan är, i förevarande fall, de nationella behöriga myndigheterna enligt den nationella lagstiftningen skyldiga att utan undantag utfärda ett uppehållstillstånd på grundval av direktiv 2003/86 till en person som har ansökt om familjeåterförening när en tidsfrist på sex månader efter det att ansökan lämnades in har löpt ut trots att det inte i förväg hade fastställts att sökanden verkligen uppfyllde de villkor som föreskrivs i direktiv 2003/86 för rätt till familjeåterförening.

37 En sådan lagstiftning inverkar menligt på den ändamålsenliga verkan av direktiv 2003/86, eftersom den medger att ett uppehållstillstånd som grundar sig på direktiv 2003/86 utfärdas till en person som inte uppfyller villkoren för att erhålla ett sådant.

38 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Direktiv 2003/86 ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna, om inget beslut har fattats inom sex månader från den dag då ansökan om familjeåterförening lämnades in, ex officio ska utfärda ett uppehållstillstånd till sökanden, utan att det först måste fastställas att denne verkligen uppfyller villkoren för att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i enlighet med unionsrätten.

Rättegångskostnader

39 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 (sjätte avdelningen) följande:

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna, om inget beslut har fattats inom sex månader från den dag då ansökan om familjeåterförening lämnades in, ex officio ska utfärda ett uppehållstillstånd till sökanden, utan att det först måste fastställas att denne verkligen uppfyller villkoren för att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i enlighet med unionsrätten.

Underskrifter