DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

5. maj 2011 *

I sag C-434/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Supreme Court of the United Kingdom, tidligere House of Lords (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 5. maj 2009, indgået til Domstolen den 5. november 2009, i sagen:

Shirley McCarthy

mod

Secretary of State for the Home Department,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), E. Juhász og J. Malenovský,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. oktober 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Shirley McCarthy ved barrister S. Cox og solicitor K. Lewis

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ossowski, som befuldmægtiget, bistået af barrister T. Ward

— den danske regering ved C. Vang, som befuldmægtiget

— den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget

— Irland ved D. O'Hagan og D. Conlan Smyth, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Lennon

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Ree, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved D. Maidani og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. november 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, og artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT L 229, s. 35).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag, der føres af Shirley McCarthy mod Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, herefter »Secretary of State«) angående en ansøgning om opholdstilladelse indgivet af Shirley McCarthy.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Første til tredje betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»(1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

(2) Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der indebærer et område uden indre grænser, hvor denne frihed sikres i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

(3) Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer, med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.«

4 Kapitel I i direktiv 2004/38 med overskriften »Almindelige bestemmelser« indeholder direktivets artikel 1-3.

5 Direktivets artikel 1 med overskriften »Område« bestemmer:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter litra a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

6 Artikel 2 i direktiv 2004/38 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

2) »familiemedlem«:

a) ægtefælle

b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning

c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren

d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren

3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

7 Artikel 3 i direktiv 2004/38 med overskriften »Berettigede personer« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

8 Direktivets kapitel III med overskriften »Ret til ophold« indeholder direktivets artikel 6-15.

9 Direktivets artikel 6 bestemmer:

»1. Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ledsager eller slutter sig til en unionsborger, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.«

10 Artikel 7 i direktiv 2004/38 er affattet således:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

c) — er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

[…]

4. Uanset stk. 1, litra d), og stk. 2 har kun ægtefællen, den registrerede partner som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), og forsørgelsesberettigede børn ret til ophold som familiemedlemmer til en unionsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, litra c). Artikel 3, stk. 2, finder anvendelse på den pågældendes slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til den pågældendes ægtefælle eller registrerede partner, når de forsørges af unionsborgeren.«

11 Kapitel IV i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« omfatter direktivets artikel 16 med overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer«, som er affattet således:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som i fem år i træk lovligt har boet sammen med unionsborgeren [i værtsmedlemsstaten].

[…]

4. Når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.«

12 Direktivets kapitel V med overskriften »Fælles bestemmelser for ret til ophold og ret til tidsubegrænset ophold« omfatter direktivets artikel 22 med overskriften »Geografisk anvendelsesområde«, som bestemmer:

»Retten til ophold og retten til tidsubegrænset ophold gælder på hele værtsmedlemsstatens område. Medlemsstaterne må kun indføre geografiske begrænsninger for retten til ophold og retten til tidsubegrænset ophold, hvis der også gælder sådanne begrænsninger for medlemsstatens egne statsborgere.«

Nationale bestemmelser

13 I henhold til Det Forenede Kongeriges udlændingelovgivning opfylder tredjelandsborgere, der ikke har opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige i henhold til denne lovgivning, heller ikke betingelserne for at opnå opholdstilladelse i medfør af disse bestemmelser som ægtefælle til en person bosat i Det Forenede Kongerige.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Shirley McCarthy, som er statsborger i Det Forenede Kongerige, er ligeledes irsk statsborger. Hun er født og har altid haft ophold i Det Forenede Kongerige uden nogensinde at have gjort gældende at være arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller selvforsørgende. Hun modtager sociale ydelser fra det offentlige.

15 Den 15. november 2002 indgik Shirley McCarthy ægteskab med den jamaicanske statsborger George McCarthy, som ikke har opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige i henhold til denne medlemsstats udlændingelovgivning.

16 Efter at have indgået ægteskab ansøgte Shirley McCarthy for første gang om et irsk pas og fik dette.

17 Den 23. juli 2004 ansøgte Shirley McCarthy og hendes ægtefælle Secretary of State om en opholdstilladelse og et opholdsdokument i henhold til EU-retten som henholdsvis unionsborger og ægtefælle til en unionsborger. Secretary of State afslog disse ansøgninger med den begrundelse, at Shirley McCarthy ikke var en »berettiget person« (kort sagt arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller selvforsørgende), og at George McCarthy derfor ikke var ægtefælle til en »berettiget person«.

18 Shirley McCarthy anlagde sag til prøvelse af Secretary of States afgørelse vedrørende hende ved Asylum and Immigration Tribunal (herefter »Tribunal«), som ved afgørelse af 17. oktober 2006 ikke gav hende medhold i hendes påstand. Efter at High Court of Justice (England & Wales) havde hjemvist sagen til fornyet pådømmelse, stadfæstede Tribunal sin afgørelse den 16. august 2007.

19 Shirley McCarthy fik ikke medhold i sin appel af Tribunals afgørelse til Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division). Shirley McCarthy har iværksat appel af Court of Appeals dom for den forelæggende ret.

20 George McCarthy har ikke anlagt sag til prøvelse af Secretary of States afgørelse vedrørende ham, men har imidlertid indgivet en ny ansøgning, som ligeledes er blevet afslået. George McCarthy har efterfølgende anlagt sag ved Tribunal til prøvelse af denne anden afgørelse. Tribunal har udsat behandlingen af denne sag, indtil der foreligger en endelig afgørelse af Shirley McCarthys appel.

21 Supreme Court of the United Kingdom har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en person med både irsk og britisk statsborgerskab, som har opholdt sig i Det Forenede Kongerige i hele sit liv, en »berettiget person« i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3 i […] direktiv 2004/38[…]?

2) Har en sådan person »haft lovligt ophold« i værtsmedlemsstaten som omhandlet i direktivets artikel 16 under omstændigheder, hvor vedkommende ikke var i stand til at opfylde betingelserne, der er fastsat i artikel 7 i [nævnte] direktiv […]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

22 Som det fremgår af denne doms præmis 14-19, vedrører tvisten i hovedsagen en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til EU-retten, som Shirley McCarthy, der er unionsborger, har indgivet i en medlemsstat, hvor hun er statsborger, og hvor hun altid har haft ophold.

23 Formålet med denne ansøgning er i realiteten at sikre George McCarthy, som er tredjelandsborger, opholdstilladelse i henhold til direktiv 2004/38 som familiemedlem til Shirley McCarthy, idet en tilsvarende ret til ophold ikke følger af anvendelsen af Det Forenede Kongeriges udlændingelovgivning.

Det første spørgsmål

24 Det bemærkes indledningsvis, at selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål til fortolkningen af artikel 3, stk. 1, og artikel 16 i direktiv 2004/38, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den forelæggende ret henviser til dem i sine spørgsmål (jf. dom af 8.11.2007, sag C-251/06, ING. AUER, Sml. I, s. 9689, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

25 Det bemærkes i denne henseende, at det ikke fremgår af hverken forelæggelsesafgørelsen, sagsakterne eller de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at Shirley McCarthy nogensinde har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område, enten personligt eller som familiemedlem til en unionsborger, der har udøvet en sådan ret. Det bemærkes ligeledes, at Shirley McCarthy anmoder om opholdstilladelse i henhold til EU-retten, selv om hun ikke gør gældende, at hun er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller selvforsørgende.

26 Den forelæggende rets første spørgsmål skal derfor forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 eller artikel 21 TEUF finder anvendelse på situationen for en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret

til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

Indledende bemærkninger

27 Indledningsvis bemærkes, at unionsborgerskabet med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, giver alle unionsborgere en grundlæggende og personlig ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der desuden er bekræftet på ny i artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (dom af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 29).

28 Hvad angår direktiv 2004/38 har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at det tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af traktaten direkte er tillagt unionsborgerne, og at direktivet navnlig har til formål at styrke denne ret (jf. dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 82 og 59, samt Lassal-dommen, præmis 30).

29 Domstolen har ligeledes bemærket, at det følger af et folkeretligt princip, der bekræftes i artikel 3 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, som EU-retten ikke kan antages at have fraveget for så vidt angår medlemsstaternes indbyrdes forhold, at en medlemsstat ikke med nogen begrundelse kan nægte sine egne statsborgere ret til indrejse og ophold på sit område (jf. dom af 4.12.1974, sag 41/74, van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22, og af 27.9.2001,

sag C-257/99, Barkoci og Malik, Sml. I, s. 6557, præmis 81). Dette princip er ligeledes til hinder for, at en medlemsstat udviser sine statsborgere fra sit område eller nægter eller knytter betingelser til statsborgernes ophold på sit område (jf. dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 22, og af 11.12.2007, sag C-291/05, Eind, Sml. I, s. 10719, præmis 31).

Om anvendelsen af direktiv 2004/38

30 Den første del af dette spørgsmål, som omformuleret af Domstolen, vedrører problemet, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at dette direktiv finder anvendelse på en borger, der befinder sig i en situation som Shirley McCarthys, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

31 En ordlyds-, formåls- og systematisk fortolkning af denne bestemmelse fører til et benægtende svar på dette spørgsmål.

32 For det første er enhver unionsborger, der »rejser til« eller tager ophold i en »anden« medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 en berettiget person i direktivets forstand.

33 For det andet, selv om det som anført i denne doms præmis 28 er korrekt, at direktiv 2004/38 tilsigter at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle

unionsborgere direkte, forholder det sig ikke desto mindre således, som det fremgår af artikel 1, litra a), at dets område vedrører betingelserne for udøvelse af denne ret.

34 Da en persons ophold i den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, som anført i denne doms præmis 29 ikke kan undergives betingelser, kan direktiv 2004/38 hvad angår betingelserne for udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ikke finde anvendelse på en unionsborger, som nyder en ubetinget ret til ophold som følge af den omstændighed, at vedkommende opholder sig i den medlemsstat, hvor han er statsborger.

35 For det tredje fremgår det af direktiv 2004/38 i sin helhed, at det ophold, som direktivet omhandler, er knyttet til udøvelsen af den frie bevægelighed for personer.

36 Direktivets artikel 1, litra a), fastlægger således indledningsvis direktivets område med henvisning til »retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere«. En sådan sammenhæng mellem ophold og fri bevægelighed fremgår ligeledes af såvel direktivets titel som hovedparten af betragtningerne til dette, idet anden betragtning i øvrigt udelukkende henviser til den frie bevægelighed for personer.

37 Endvidere henviser den i direktiv 2004/38 omhandlede opholdsret, nemlig såvel den i artikel 6 og 7 fastsatte ret til ophold som den i artikel 16 fastsatte ret til tidsubegrænset ophold, til en unionsborgers ophold enten i »en anden medlemsstat« eller i »værtsmedlemsstaten«, og regulerer således retsstillingen for en unionsborger i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger.

38 Endelig — selv om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 som anført i denne doms præmis 32 betegner enhver unionsborger, der rejser til »eller« tager ophold i en medlemsstat, som »berettiget person« i direktivets forstand — fremgår det af artikel 22, at det geografiske anvendelsesområde for den i direktivet omhandlede ret til ophold og ret til tidsubegrænset ophold gælder på hele »værtsmedlemsstatens« område, idet værtsmedlemsstaten er defineret i artikel 2, nr. 3), som den medlemsstat, hvortil unionsborgeren »rejser« med henblik på at »udøve retten« til fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område.

39 I en sammenhæng som den, der foreligger i hovedsagen, er unionsborgeren, for så vidt som denne aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ikke omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorfor direktivet ikke finder anvendelse på ham.

40 Denne konstatering påvirkes ikke af den omstændighed, at nævnte borger ligeledes har statsborgerskab i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende har ophold.

41 Den omstændighed, at en unionsborger er statsborger i mere end én medlemsstat, betyder således ikke i sig selv, at vedkommende har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed.

42 Det bemærkes endelig ligeledes, at for så vidt som en unionsborger såsom Shirley McCarthy ikke er omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, er dennes ægtefælle heller ikke omfattet af dette begreb, idet de rettigheder, som direktivet tildeler en berettiget persons familiemedlemmer, ikke er selvstændige rettigheder for disse medlemmer, men afledte rettigheder, som de erhverver i kraft af deres egenskab af familiemedlemmer til en berettiget person (jf. vedrørende EU-retlige instrumenter, der var gældende før direktiv 2004/38, dom

af 8.7.1992, sag C-243/91, Taghavi, Sml. I, s. 4401, præmis 7, og Eind-dommen, præmis 23).

43 Det følger heraf, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

Om anvendelsen af artikel 21 TEUF

44 Den anden del af første spørgsmål, som omformuleret af Domstolen, vedrører problemet, om artikel 21 TEUF finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

45 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge fast retspraksis kan traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og de retsakter, der er udstedt til gennemførelse heraf, ikke anvendes på situationer, der ikke har tilknytning til nogen af de situationer, EU-retten gælder for, når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, Sml. I, s. 1683, præmis 33, og dommen i sagen Metock m.fl., præmis 77).

46 Herved skal det imidlertid bemærkes, at situationen for en unionsborger, der — ligesom Shirley McCarthy — ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation (jf. dom af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 22).

47 Domstolen har således flere gange udtalt, at unionsborgerskabet kan være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere (jf. dom af 8.3.2011, sag C-34/09, Ruiz Zambrano, Sml. I, s. 1177, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har desuden fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tillagt ved denne status (jf. Zambrano-dommen, præmis 42).

48 Som statsborger i mindst én medlemsstat er en person såsom Shirley McCarthy i henhold til artikel 20, stk. 1, TEUF unionsborger og kan derfor påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for sin oprindelsesmedlemsstat, og navnlig den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt ved artikel 21 TEUF (jf. dom af 10.7.2008, sag C-33/07, Jipa, Sml. I, s. 5157, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

49 Der er imidlertid intet forhold i Shirley McCarthys situation, således som den er beskrevet af den forelæggende ret, der tyder på, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning har den virkning, at hun fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er knyttet til hendes status som unionsborger, eller at hun hindres i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF. Den omstændighed, at Det Forenede Kongeriges myndigheder ikke har taget Shirley McCarthys irske statsborgerskab i betragtning med henblik på anerkendelsen af hendes ret til ophold i Det Forenede Kongerige, påvirker ikke på nogen måde hendes ret til at færdes og opholde sig frit på medlems-

staternes område eller i øvrigt nogen anden rettighed, som hun er tillagt ved sin status som unionsborger.

50 Det skal i denne henseende bemærkes, at i modsætning til det, der kendetegnede den sag, som gav anledning til Zambrano-dommen, har den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning ikke den virkning, at Shirley McCarthy nødsages til at forlade Unionens område. Som det fremgår af denne doms præmis 29, har hun i henhold til et folkeretligt princip en ubetinget ret til ophold i Det Forenede Kongerige, fordi hun er statsborger i Det Forenede Kongerige.

51 Den foreliggende sag adskiller sig ligeledes fra den sag, der førte til dom af 2. oktober 2003, Garcia Avello (sag C-148/02, Sml. I, s. 11613). I denne dom fastslog Domstolen, at anvendelsen af en medlemsstats lovgivning på denne medlemsstats statsborgere, der ligeledes havde statsborgerskab i en anden medlemsstat, havde den virkning, at disse unionsborgere fik forskellige efternavne i henhold til de to pågældende retsordener, og at denne situation kunne give anledning til alvorlige ulemper for dem såvel erhvervsmæssigt som privat, bl.a. som følge af vanskeligheder, der er forbundet med i en medlemsstat, hvor de er statsborgere, at være omfattet af retsvirkningerne af afgørelser eller dokumenter, der er udarbejdet i det navn, som er anerkendt i en anden medlemsstat, som de ligeledes er statsborgere i.

52 Som Domstolen har fastslået i dom af 14. oktober 2008, Grunkin og Paul (sag C-353/06, Sml. I, s. 7639), var det væsentlige under omstændigheder som de i García Avello-dommen undersøgte ikke, at situationen med forskellige efternavne var en følge af de berørtes dobbelte statsborgerskab, men derimod den omstændighed, at denne forskel kunne give anledning til alvorlige ulemper for de berørte unionsborgere, som udgjorde en hindring for den frie bevægelighed, der kun kunne være begrundet, hvis den hvilede på objektive hensyn, og såfremt den stod i rimeligt forhold

til det formål, der lovligt forfulgtes (jf. i denne retning Grunkin og Paul-dommen, præmis 23, 24 og 29).

53 I de sager, der gav anledning til Zambrano-dommen og García Avello-dommen, havde den omhandlede nationale foranstaltning således den virkning, at den fratog unionsborgere den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tillagt ved deres status som unionsborgere, eller at de hindredes i at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

54 Som anført i denne doms præmis 49, indebærer den omstændighed — i hovedsagens kontekst — at Shirley McCarthy ud over at være statsborger i Det Forenede Kongerige også er statsborger i Irland, ikke, at en medlemsstat anvender foranstaltninger, som har den virkning, at hun fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som hun er tillagt ved sin status som unionsborger, eller at hun hindres i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. I en sådan kontekst er denne omstændighed ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det må antages, at den berørte persons situation henhører under artikel 21 TEUF.

55 Under disse omstændigheder må det fastslås, at situationen for en person såsom Shirley McCarthy ikke har tilknytning til nogen som helst af de situationer, EU-retten gælder for, og at alle relevante forhold i denne situation udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område.

56 Det følger heraf, at artikel 21 TEUF ikke finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som denne borgers situation ikke medfører, at en medlemsstat anvender foranstaltninger, som har den virkning, at borgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved statussen som

unionsborger, eller at denne hindres i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

57 Under hensyn til det ovenfor anførte skal det første spørgsmål besvares således:

— Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

— Artikel 21 TEUF finder ikke anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som denne borgers situation ikke medfører, at en medlemsstat anvender foranstaltninger, som har den virkning, at borgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved statussen som unionsborger, eller at denne hindres i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Det andet spørgsmål

58 Henset til svaret på den forelæggende rets første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.

Artikel 21 TEUF finder ikke anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som denne borgers situation ikke medfører, at en medlemsstat anvender foranstaltninger, som har den virkning, at borgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved status-

sen som unionsborger, eller at denne hindres i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Underskrifter