Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 december 2014*

”Unionsmedborgarskap — Direktiv 2004/38/EG — Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en medlemsstats territorium — Rätt till inresa — Tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare och innehavare av ett uppehållskort som har utfärdats av en medlemsstat — Nationell lagstiftning enligt vilken inresetillstånd ska beviljas innan inresa i landet kan ske — Artikel 35 i direktiv 2004/38/EG — Artikel 1 i protokoll (nr 20) om tillämpning av vissa inslag i artikel 26 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på Förenade kungariket och Irland”

I mål C-202/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket) genom beslut av den 25 januari 2013, som inkom till domstolen den 17 april 2013, i målet

the Queen, på begäran av

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

mot

Secretary of State for the Home Department,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (referent), S. Rodin, K. Jürimäe samt domarna A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 mars 2014,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Sean Ambrose McCarthy, Helena Patricia McCarthy Rodriguez och deras barn Natasha Caley McCarthy Rodriguez, genom M. Henderson och D. Lemer, barristers, befullmäktigade av K. O'Rourke, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Brighouse och J. Beeko, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Ward och D. Grieve, QC samt G. Facenna, barrister

— Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,

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

— Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Wilderspin och C. Tufvesson, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 20 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, samt rättelser i EUT L 229, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34) samt av artikel 1 i protokoll (nr 20) om tillämpning av vissa inslag i artikel 26 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på Förenade kungariket och Irland (nedan kallat protokoll nr 20).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Sean Ambrose McCarthy, Helena Patricia McCarthy Rodriguez och deras barn Natasha Caley McCarthy Rodriguez samt å andra sidan Secretary of State for the Home Department (nedan kallat Secretary of State) angående ett beslut att inte bevilja Helena Patricia McCarthy Rodriguez rätt att resa in i Förenade kungariket utan visering.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Protokoll nr 20

3 I artikel 1 i protokoll 20 föreskrivs följande:

”Förenade kungariket ska – utan hinder av artiklarna 26 och 77 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, andra bestämmelser i det fördraget eller i fördraget om Europeiska unionen, åtgärder som har beslutats enligt de fördragen eller internationella avtal som ingåtts av unionen eller av

unionen och dess medlemsstater med en eller flera tredje stater – ha rätt att vid sina gränser med andra medlemsstater genomföra sådana kontroller av personer som vill resa in i Förenade kungariket som det anser nödvändiga i syfte att

a) kontrollera rätten att resa in i Förenade kungariket för medborgare i medlemsstater och för deras familjemedlemmar när de utövar rättigheter som följer av unionsrätten, liksom för sådana medborgare i andra stater som har fått sådana rättigheter genom en överenskommelse som Förenade kungariket är bundet av, och

b) avgöra om andra personer ska ges tillstånd att resa in i Förenade kungariket.

Artiklarna 26 och 77 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller andra bestämmelser i det fördraget eller fördraget om Europeiska unionen eller andra åtgärder som har beslutats inom ramen för dessa fördrag ska inte på något sätt påverka Förenade kungarikets rätt att införa eller genomföra sådana kontroller. Hänvisningar till Förenade kungariket i denna artikel ska anses inbegripa territorier för vars yttre förbindelser Förenade kungariket ansvarar.”

Direktiv 2004/38

4 Skäl 5 i direktiv 2004/38 har följande lydelse: ”För att varje unionsmedborgare skall kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på villkor som säkerställer de objektiva villkoren frihet och värdighet bör även familjemedlemmar beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap.”

5 Skäl 8 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”För att underlätta den fria rörligheten för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, bör de som redan har fått ett uppehållsdokument undantas från kravet på att erhålla inresevisering i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav [(EGT L 81, s. 1.)] eller, i förekommande fall, tillämplig nationell lagstiftning.”

6 I skälen 25 och 26 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”(25) Rättssäkerhetsgarantierna bör också specificeras i detalj för att trygga en hög skyddsnivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid vägrad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat, samt för att upprätthålla principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras.

(26) Under alla omständigheter bör unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som vägras rätt till inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat ha möjlighet till domstolsprövning av beslutet.”

7 I artikel 1 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs att

”I detta direktiv fastställs

a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,

…”

8 I artikel 3 i direktiv 2004/38 definieras förmånstagare enligt det direktivet på följande sätt:

”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.

…”

9 I artikel 5 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Rätt till inresa”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

Unionsmedborgare får inte åläggas skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet.

2. Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall endast åläggas skyldighet att ha visering i enlighet med förordning (EG) nr 539/2001 eller i förekommande fall med nationell lag. Enligt detta direktiv skall innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 medföra undantag för dessa familjemedlemmar från kravet på visering.

Medlemsstaterna skall ge dessa personer all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar. Viseringarna skall utfärdas gratis så snart som möjligt på grundval av ett påskyndat förfarande.

3. Den mottagande medlemsstaten får inte införa inrese- eller utresestämpel i passen för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat om de uppvisar det uppehållskort som föreskrivs i artikel 10.

4. Om en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne, som inte är medborgare i en medlemsstat, inte har de resehandlingar som krävs eller, i förekommande fall, nödvändiga viseringar, skall den berörda medlemsstaten, innan utvisning får komma i fråga, ge dessa personer all rimlig möjlighet att få eller få tillgång till de nödvändiga handlingarna inom rimlig tid eller få bekräftat eller på annat sätt bevisat att de omfattas av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig.

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

10 I fråga om uppehållsrätt föreskrivs följande i artiklarna 6, 7.1 och 7.2 i direktiv 2004/38:

”Artikel 6

Uppehållsrätt i högst tre månader

1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.

Artikel 7

Uppehållsrätt för längre tid än tre månader

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c)

— är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.”

11 Med avseende på utfärdande av uppehållskort föreskrivs följande i artikel 10 i direktiv 2004/38:

”1. Uppehållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas ”uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem” utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort skall utfärdas omedelbart.

2. För utfärdande av ett uppehållskort skall medlemsstaterna begära att följande handlingar visas upp.

a) Ett giltigt pass.

b) En handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap.

c) Beviset om registrering eller i avsaknad av ett registreringssystem, ett annat bevis på att den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till har hemvist i den mottagande medlemsstaten.

d) I de fall som avses i artikel 2.2 c och d, handlingar som styrker att villkoren i de bestämmelserna är uppfyllda.

e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller ingår i unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

f) I de fall som avses under artikel 3.2 b, bevis på att det föreligger ett varaktigt förhållande med unionsmedborgaren.”

12 Följande föreskrivs i artiklarna 27, 30 och 31 i kapitel VI i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”:

”Artikel 27

Allmänna principer

1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

…

Artikel 30

Delgivning av beslut

1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.

Artikel 31

Rättsäkerhetsgarantier

1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2. Om överklagandet eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall

— beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, eller

— de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller

— beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28. 3.

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud."

13 Artikel 35 i direktiv 2004/38 återfinns i kapitel VII i det direktivet, som har rubriken "Slutbestämmelser". I artikel 35 föreskrivs följande med avseende på de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta i fråga om missbruk av rättigheter eller bedrägeri:

"Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt detta direktiv i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap. En sådan åtgärd skall vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31."

Förordning nr 539/2001

14 Skäl 4 i förordning nr 539/2001 har följande lydelse:

"Med tillämpning av artikel 1 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar inte Irland och Förenade kungariket i antagandet av denna förordning. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i ovannämnda protokoll gäller därför bestämmelserna i denna förordning varken Irland eller Förenade kungariket."

Förordning (EG) nr 562/2006

15 Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1) ska ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater. Genom förordningen införs regler för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser.

16 Enligt skäl 27 i förordning nr 562/2006, innebär denna "en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, i vilka Förenade kungariket inte deltar enligt rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket [(EUT L 131, s. 43)]. Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket."

Lagstiftningen i Förenade kungariket

17 Med avseende på rätt till inresa för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare, föreskrivs följande i regulation 11.2–11.4 i 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) (nedan kallad 2006 års förordning):

”2) En person som inte är [medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet] ska tillåtas resa in i Förenade kungariket om han eller hon är familjemedlem till en EES-medborgare, en familjemedlem som har uppehållsrätt eller en person med permanent uppehållsrätt enligt regulation 15 och vid ankomsten visar upp

a) ett giltigt pass, och

b) ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort.

3) En tjänsteman vid immigrationsmyndigheten får inte sätta en stämpel i passet för en person som tillåts resa in i Förenade kungariket enligt denna regulation och som inte är EES-medborgare, om vederbörande visar upp ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort.

4) Innan en tjänsteman vid immigrationsmyndigheten nekar en person att resa in i Förenade kungariket enligt denna regulation på grundval av att vederbörande vid ankomsten inte visar upp en av de handlingar som anges i punkt 1 eller 2, måste tjänstemannen ge vederbörande alla rimliga möjligheter att erhålla en sådan handling eller få handlingen överlämnad till sig inom en skälig tidsfrist eller på annat sätt visa att han eller hon är

a) EES-medborgare,

b) familjemedlem till en EES-medborgare med rätt att följa med den medborgaren eller ansluta sig till honom eller henne i Förenade kungariket, eller

c) en familjemedlem som har uppehållsrätt eller en person med permanent uppehållsrätt …”

18 Beträffande utfärdande av ”EES-tillstånd för familjemedlemmar” som avses i regulation 11 i 2006 års förordning, föreskrivs följande i regulation 12.1, 12.4 och 12.5 i den förordningen:

”1) Den tjänsteman som prövar en ansökan om inresetillstånd ska utfärda ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, om den som ansöker är familjemedlem till en EES-medborgare och

a) EES-medborgaren

i) uppehåller sig i Förenade kungariket i enlighet med denna förordning, eller

ii) kommer att resa till Förenade kungariket inom sex månader från dagen för ansökan och vid ankomsten till Förenade kungariket kommer att vara en EES-medborgare som uppehåller sig i Förenade kungariket i enlighet med denna förordning, och

b) familjemedlemmen kommer att följa med EES-medborgaren till Förenade kungariket eller ansluta sig till EES-medborgaren där och

i) uppehåller sig lagligt i en EES-stat, eller

ii) skulle uppfylla kraven i invandringsbestämmelserna (utöver dem om inresetillstånd) för att beviljas tillstånd att resa in i Förenade kungariket som familjemedlem till EES-medborgaren eller, när det gäller släktingar i rakt nedstigande led eller underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till EES-medborgarens make eller registrerade partner, som familjemedlem till dennes make eller registrerade partner, om EES-medborgaren eller maken eller den registrerade partnern befinner sig i och är bosatt i Förenade kungariket.

4) Ett EES-tillstånd för familjemedlemmar som utfärdas enligt denna regulation ska utfärdas kostnadsfritt och så snabbt som möjligt.

5) Ett EES-tillstånd för familjemedlemmar ska emellertid inte utfärdas enligt denna regulation om den sökande eller den berörda EES-medborgaren ska nekas inresa i Förenade kungariket av skäl som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa i enlighet med regulation 21.”

19 I section 40 i 1999 års lag om invandring och asyl (Immigration and Asylum Act 1999) föreskrivs följande:

”Avgift för passagerare som saknar nödvändiga handlingar

1) Detta avsnitt är tillämpligt när en enskild person som behöver tillstånd för att resa in i Förenade kungariket anländer till Förenade kungariket med båt eller flyg och trots anmodan av en tjänsteman vid immigrationsmyndigheten inte kan visa upp

a) ett giltigt invandringsdokument vari personens identitet och nationalitet eller medborgarskap fastställs på ett tillfredsställande sätt, och

b) erforderlig visering, om sådan krävs.

2) Secretary of State får ta ut en avgift på 2 000 [Pound sterling (GBP)] för personen av fartygets eller luftfartygets ägare.

3) Avgiften ska på anmodan erläggas till Secretary of State.

4) Ingen avgift ska tas ut, om ägaren kan visa att personen visade upp det eller de nödvändiga dokumenten för ägaren eller dennes anställda eller ombud när han eller hon gick ombord på fartyget eller luftfartyget före resan till Förenade kungariket.”

Det nationella målet och tolkningsfrågorna

20 Sean Ambrose McCarthy är gift med Helena Patricia McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez är deras gemensamma barn. De tre är sedan år 2010 bosatta i Marbella (Spanien) och reser regelbundet till Förenade kungariket där de äger ett hus.

21 Sean Ambrose McCarthy är både brittisk och irländsk medborgare. Helena Patricia McCarthy Rodriguez är colombiansk medborgare och innehavare av ett uppehållskort som spanska myndigheter utfärdade år 2010 i enlighet med artikel 10 i direktiv 2004/38. Kortets giltighetstid löper ut år 2015.

22 För att resa in i Förenade kungariket måste Helena Patricia McCarthy Rodriguez enligt brittisk lag, nämligen regulation 11 i 2006 års förordning, i förväg ansöka om ett EES-tillstånd för familjemedlemmar. Ett EES-tillstånd för familjemedlemmar är giltigt i sex månader och kan förnyas om innehavaren personligen beger sig till en av Förenade kungarikets diplomatiska beskickningar i utlandet och fyller i ett formulär som innehåller frågor om innehavarens tillgångar och yrkesmässiga

situation. Helena Patricia McCarthy Rodriguez är således tvungen att resa från Marbella till Förenade kungarikets diplomatiska beskickning i Madrid (Spanien) varje gång hon vill förnya sitt EES-tillstånd för familjemedlemmar.

23 Det har hänt att vissa flygbolag inte har tillåtit Helena Patricia McCarthy Rodriguez att stiga ombord på flyg till Förenade kungariket när hon har visat upp endast sitt uppehållskort, men inte ett EES-tillstånd för familjemedlemmar som krävs enligt lagstiftningen i Förenade kungariket. Denna praxis är en följd av de riktlinjer avseende tillämpningen av section 40 i 1999 års lag om invandring och asyl, vilka Secretary of State har utfärdat för flygbolag eller andra transportföretag som transporterar personer till Förenade kungariket. Riktlinjerna syftar till att förmå dessa att inte transportera tredjelandsmedborgare som inte innehar uppehållskort som utfärdats av myndigheter i Förenade kungariket eller resehandlingar, såsom giltiga EES-tillstånd för familjemedlemmar.

24 Under år 2012 väckte klagandena i det nationella målet talan mot Förenade kungariket vid den hänskjutande domstolen, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (nedan kallad High Court), och yrkade att denna skulle fastställa att Förenade kungariket hade åsidosatt sin skyldighet att korrekt införliva artikel 5.2 i direktiv 2004/38 med nationell rätt. High Court biföll Helena Patricia McCarthy Rodriguez yrkande om interimistiska åtgärder, vilket innebar att hon skulle ha rätt att få sitt EES-tillstånd för familjemedlemmar förnyat på grundval av en skriftlig ansökan och att hon inte behövde resa till Förenade kungarikets diplomatiska beskickning i Madrid.

25 Secretary of State anförde vid High Court att den nationella lagstiftning som är i fråga i det aktuella målet inte är avsedd att genomföra artikel 5.2 i direktiv 2004/38. Denna lagstiftning är motiverad såsom en nödvändig åtgärd enligt artikel 35 i direktiv 2004/38 och som en kontrollåtgärd i den mening som avses i artikel 1 i protokoll nr 20. Detta är också skälet till att artikel 5.2 i direktiv 2004/38 inte har införlivats.

26 Secretary of State anförde i det avseendet att det föreligger ett ”systemproblem” på grund av att tredjelandsmedborgare missbrukar rättigheter och begår bedrägerier. De uppehållskort som avses i artikel 10 i direktiv 2004/38 kan förfalskas. Det finns i synnerhet inte någon enhetlig modell för uppehållskorten. De uppehållskort som utfärdas i Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Estland uppfyller emellertid relevanta säkerhetsnormer, bland annat de normer som Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) föreskriver. Den nationella lagstiftning som är i fråga i målet bör därför ändras beträffande de personer som innehar ett uppehållskort som någon av dessa båda medlemsstater utfärdat.

27 Efter att ha prövat den bevisning som Secretary of State hade lagt fram, fann High Court att Secretary of States farhågor om ett ”systemmissbruk” av rättigheter föreföll motiverade och anförde därvid följande. Uppehållskorten kan lätt utnyttjas i samband med illegal invandring till Förenade kungariket. Det finns en uppenbar risk för att en betydande andel av dem som för närvarande sysslar med ”förmedling av skenäktenskap” kommer att använda falska uppehållskort för att kunna resa in olagligt i Förenade kungariket. Förenade kungarikets vägran att undanta innehavare av uppehållskort från viseringskravet är därför rimlig, nödvändig och objektivt motiverad.

28 Mot denna bakgrund beslutade High Court att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Innebär artikel 35 i [direktiv 2004/38] att en medlemsstat har rätt att anta en allmänt tillämplig åtgärd för att neka, avbryta eller dra tillbaka den rättighet som anges i artikel 5.2 i det direktivet, som innebär att det inte krävs visering för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som innehar ett uppehållskort som utfärdats enligt artikel 10 i det direktivet?

2) Kan artikel 1 i protokoll nr 20 … ge Förenade kungariket rätt att kräva att innehavare av uppehållskort ska inneha en inresevisering innan de anländer till gränsen?

3) Om svaret på fråga 1 eller fråga 2 är jakande, är Förenade kungarikets inställning till innehavare av uppehållskort i förevarande fall motiverad, med beaktande av den bevisning som sammanfattats i den hänskjutande domstolens beslut?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

29 High Court har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 35 i direktiv 2004/38 och artikel 1 i protokoll nr 20 ska tolkas så, att en medlemsstat i ett allmänpreventivt syfte får kräva att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som innehar ett giltigt uppehållskort som utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, ska inneha, i enlighet med nationell rätt, ett inresetillstånd, såsom ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, för att få resa in i landet.

Tolkningen av direktiv 2004/38

30 High Court har ställt frågan om tolkningen av artikel 35 i direktiv 2004/38 på grundval av den premissen att det direktivet är tillämpligt i det nationella målet. Domstolen ska därför först pröva huruvida Helena Patricia McCarthy Rodriguez har rätt att resa in i Förenade kungariket med stöd av det direktivet, när hon kommer från en annan medlemsstat.

– Huruvida direktiv 2004/38 är tillämpligt

31 Syftet med direktiv 2004/38 är, såsom framgår av fast rättspraxis, att underlätta utövandet av den primära och individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som unionsmedborgarna tillerkänns direkt i artikel 21.1 FEUF, och att stärka denna rätt (dom O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

32 Mot bakgrund av sammanhanget och målen med direktiv 2004/38 kan bestämmelserna i detta direktiv inte tolkas restriktivt och får under alla förhållanden inte fråntas sin ändamålsenliga verkan (dom Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84).

33 Vad först gäller de eventuella rättigheterna för en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, betonas i skäl 5 i direktiv 2004/38 att för att alla unionsmedborgare ska kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på objektiva villkor om värdighet, bör även deras familjemedlemmar beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, punkt 83).

34 En unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat har inte några självständiga rättigheter enligt direktiv 2004/38. De rättigheter som dessa eventuellt har enligt unionsrättens bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet (se, för ett liknande resonemang, dom O. och B., EU:C:2014:135, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

35 I artikel 3.1 i direktiv 2004/38 anges nämligen att rättigheterna enligt direktivet ska omfatta ”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” (”förmånstagare”).

36 Domstolen har således slagit fast att inte alla familjemedlemmar till en unionsmedborgare, vilka inte är medborgare i en medlemsstat, har rätt att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat enligt direktiv 2004/38. Endast de som är familjemedlemmar, i den mening som avses i artikel 2.2 i det direktivet, till en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare tillerkänns denna rättighet (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, punkt 73, dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 56, dom Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 51, och dom O. och B., EU:C:2014:135, punkt 39).

37 I det nu aktuella fallet är det utrett att Sean Ambrose McCarthy har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i Spanien. Det är dessutom utrett att hans hustru Helena Patricia McCarthy Rodriguez är bosatt tillsammans med honom och deras gemensamma barn i den medlemsstaten samt att hon är innehavare av ett giltigt uppehållskort som utfärdats av spanska myndigheter enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, vilket innebär att hon kan uppehålla sig lagenligt i Spanien.

38 Härav följer att Sean Ambrose McCarthy och Helena Patricia McCarthy Rodriguez är personer som omfattas av direktiv 2004/38 enligt artikel 3.1 i direktivet (”förmånstagare”).

39 Vad för det andra gäller frågan huruvida Helena Patricia McCarthy Rodriguez har rätt att resa in i Förenade kungariket med stöd av direktiv 2004/38 trots att hon kommer från en annan medlemsstat, ska det påpekas att rätten till inresa och villkoren för inresa i andra medlemsstater regleras i artikel 5 i direktiv 2004/38. Enligt artikel 5.1 i direktiv 2004/38 ”skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium … och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass”.

40 I artikel 5.2 första stycket i direktiv 2004/38 föreskrivs dessutom att ”[e]nligt detta direktiv skall innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 medföra undantag för dessa familjemedlemmar från kravet på visering”. Det följer av skäl 8 i samma direktiv att undantaget från viseringskravet syftar till att underlätta den fria rörligheten för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare.

41 Domstolen finner härvid att artikel 5 i direktiv 2004/38 avser ”medlemsstaterna” och att det inte görs någon åtskillnad med avseende på i vilken medlemsstat inresa skett, särskilt då det anges att innehav av ett giltigt uppehållskort som avses i artikel 10 i samma direktiv innebär att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat undantas från kravet på inresevisering. Det följer således inte av artikel 5 i det direktivet att rätten till inresa för en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat är begränsad till andra medlemsstater än unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat.

42 Under dessa förhållanden finner domstolen att det följer av artikel 5 i direktiv 2004/38 att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som befinner sig i en sådan situation som Helena Patricia McCarthy Rodriguez inte omfattas av kravet på visering eller något motsvarande krav för att kunna resa in i unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat.

– Tolkningen av artikel 35 i direktiv 2004/38

43 Enligt den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet måste en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skaffa ett inresetillstånd i förväg. Den lagstiftningen grundar sig på att det föreligger en allmän risk för missbruk av rättigheter eller

bedrägerier som Secretary of State kvalificerat som ”systemmissbruk”, vilket innebär att de behöriga nationella myndigheterna inte gör någon individuell prövning av den aktuella personens agerande i fråga om ett eventuellt missbruk av rättigheter eller bedrägeri.

44 Enligt den lagstiftningen förutsätter inresa i Förenade kungariket att den berörda personen skaffar ett inresetillstånd i förväg, även om de nationella myndigheterna, såsom i förevarande fall, inte anser att en unionsmedborgares familjemedlemmar skulle kunna vara delaktiga i missbruk av rättigheter eller bedrägeri. Lagstiftningen ställer således upp detta villkor även om myndigheterna i Förenade kungariket inte ifrågasätter äktheten hos det uppehållskort som utfärdats enligt artikel 10 i direktiv 2004/38 eller riktigheten i de uppgifter som anges på det kortet. Lagstiftningen innebär därför också i praktiken att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat undantagslöst och automatiskt förvägras sin rätt enligt artikel 5.2 i direktiv 2004/38 att resa in i medlemsstater utan visering, trots att de är innehavare av giltigt uppehållskort som utfärdats av myndigheterna i bosättningsmedlemsstaten i enlighet med artikel 10 i direktiv 2004/38.

45 Enligt domstolens praxis innebär visserligen inte direktiv 2004/38 att medlemsstaterna fråntas alla möjligheter att kontrollera unionsmedborgares familjemedlemmars inresa i medlemsstaterna. När en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat har rätt enligt direktiv 2004/38 att resa in och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, kan denna stat endast begränsa den rätten i enlighet med artiklarna 27 och 35 i samma direktiv (se dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, punkterna 74 och 95).

46 Enligt artikel 27 i direktiv 2004/38 får medlemsstaterna nämligen, när det är motiverat, neka rätt till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Ett sådant beslut får emellertid bara grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, punkt 74). Således gäller att motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn inte ska accepteras (dom Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 24 och Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, punkt 42).

47 Medlemsstaterna får dessutom, enligt artikel 35 i direktiv 2004/38, vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt det direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap, under förutsättning att sådana åtgärder är proportionerliga och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i direktivet (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, punkt 75).

48 Domstolen övergår därefter till att behandla frågan huruvida medlemsstaterna enligt artikel 35 i direktiv 2004/38 får vidta sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet. I det avseendet ska det påpekas att unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar ges en rätt till inresa och uppehåll med beaktande av deras enskilda förhållanden.

49 Beslut som de behöriga nationella myndigheterna fattar och åtgärder som de vidtar på grundval av direktiv 2004/38 avseende en eventuell rätt till inresa och uppehåll syftar nämligen till att fastställa de enskilda förhållandena för en medborgare i en medlemsstat eller för dennes familjemedlemmar med avseende på det direktivet (se, för ett liknande resonemang, i fråga om utfärdande av ett uppehållstillstånd på grundval av sekundärrätten, dom Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 40, dom kommissionen/Belgien, C-408/03, EU:C:2006:192, punkterna 62 och 63, och dom Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48).

50 Såsom uttryckligen framgår av artikel 35 i direktiv 2004/38, omfattas de åtgärder som vidtas enligt den artikeln av de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i samma direktiv. Såsom framgår av skäl 25 i det direktivet syftar rättssäkerhetsgarantierna bland annat till att trygga en hög skyddsnivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid nekad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat.

51 Med hänsyn till att de rättigheter som ges i direktiv 2004/38 är individuella, är prövningsförfarandena avsedda att göra det möjligt för en berörd person att göra gällande omständigheter och överväganden med avseende på hans eller hennes enskilda förhållanden, för att personen ska kunna få den rättighet som han eller hon kan göra anspråk på erkänd av den behöriga nationella myndigheten eller domstolen.

52 Av vad ovan anförts följer att åtgärder som de nationella myndigheterna vidtar på grundval av artikel 35 i direktiv 2004/38, för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet som följer av det direktivet, ska grunda sig på en individuell prövning i det enskilda fallet.

53 Medlemsstaterna kan därför inte vägra en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som innehar ett giltigt uppehållskort som utfärdats enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, rätten att resa in i medlemsstaterna utan visering enligt artikel 5.2 i direktiv 2004/38 utan att de behöriga nationella myndigheterna gör en individuell prövning i det enskilda fallet. Medlemsstaterna är således skyldiga att erkänna ett sådant uppehållskort och tillåta att inresa sker utan visering, om inte uppehållskortets äkthet eller riktigheten i de uppgifter som anges på det ifrågasätts genom konkreta uppgifter som rör det enskilda fallet och som ger anledning att dra slutsatsen att det förekommit missbruk av rättigheter eller bedrägeri (se, analogt, dom Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, punkterna 19 och 21).

54 Domstolen har preciserat att det för att det ska anses styrkt att det är fråga om sådant missbruk för det första krävs att vissa objektiva förhållanden föreligger, varav det framgår att målet för unionslagstiftningen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i unionsbestämmelserna formellt sett har uppfyllts. För det andra krävs en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den (dom Ungern/Slovakien, C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58 och där angiven rättspraxis, samt dom O. och B., EU:C:2014:135, punkt 58).

55 I avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i direktiv 2004/38, kan den omständigheten att en medlemsstat som, liksom Förenade kungariket anser sig göra, står inför ett stort antal fall av missbruk av rättigheter och bedrägerier som begås av tredjelandsmedborgare som ingår skenäktenskap eller använder förfalskade uppehållskort, inte motivera att en sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet vidtas, vilken bygger på allmänpreventiva hänsyn och inte grundar sig på någon individuell prövning av den aktuella personens agerande.

56 Om åtgärder med allmänpreventivt syfte vidtogs i fråga om ett omfattande missbruk av rättigheter eller bedrägeri, skulle detta nämligen innebära – som i förevarande fall – att redan tillhörigheten till en viss grupp av personer skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att inte tillerkänna en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat en rättighet som uttryckligen följer av direktiv 2004/38, trots att de uppfyller villkoren enligt det direktivet. Detsamma skulle gälla om rättigheten tillerkändes endast personer som är innehavare av uppehållskort som utfärdats av vissa medlemsstater, vilket övervägts av Förenade kungariket.

57 Eftersom sådana åtgärder är automatiska till sin natur, skulle de göra det möjligt för medlemsstaterna att underlåta att tillämpa direktiv 2004/38 och de skulle åsidosätta själva kärnan i unionsmedborgarnas grundläggande individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna, liksom i de härledda rättigheter som tillkommer unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat.

58 Med beaktande av vad ovan anförts ska artikel 35 i direktiv 2004/38 tolkas enligt följande. En medlemsstat får inte i allmänpreventivt syfte kräva att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som är innehavare av ett giltigt uppehållskort som

utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, ska vara innehavare, i enlighet med nationell rätt, av ett inresetillstånd, såsom ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, för att få resa in i landet.

Tolkningen av protokoll nr 20

59 I artikel 77.1 a FEUF anges att unionen ska utforma en politik med syftet att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar unionens inre gränser. Avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna ingår i unionens målsättning att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 26 FEUF. Unionslagstiftaren har i syfte att avskaffa gränskontrollerna vid de inre gränserna, med stöd av artikel 62 EG (nu artikel 77 FEUF), antagit förordning nr 562/2006 som innebär en utveckling av Schengenregelverket (se, för ett liknande resonemang, dom Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkterna 48–50).

60 Förenade kungariket deltar emellertid inte i de bestämmelser i Schengenregelverket som avser avskaffande av kontroller vid gränserna och om personers rörlighet, inbegripet den gemensamma viseringspolitiken. I artikel 1 i protokoll nr 20 anges således att Förenade kungariket ska ha rätt att vid sina gränser med andra medlemsstater genomföra sådana kontroller av personer som vill resa in i Förenade kungariket som det anser nödvändiga i syfte att kontrollera bland annat rätten att resa in i Förenade kungariket för unionsmedborgare och för deras familjemedlemmar när de utövar rättigheter som följer av unionsrätten, samt avgöra om andra personer ska ges tillstånd att resa in i Förenade kungariket.

61 Kontrollerna ska göras ”vid gränserna” och syftar till att kontrollera huruvida personer som vill resa in i Förenade kungariket har rätt till inresa enligt unionsrätten eller, om de inte har denna rätt, huruvida de ska ges tillstånd till inresa. Syftet med kontrollerna är således bland annat att förhindra att Förenade kungarikets gränser med andra medlemsstater passeras olagligt.

62 I fråga om en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som vill resa in i Förenade kungariket med stöd av direktiv 2004/38 , består kontrollen, i den mening som avses i artikel 1 i protokoll 20, därför bland annat i att kontrollera huruvida den aktuella personen har de handlingar som föreskrivs i artikel 5 i samma direktiv. Även om domstolen har slagit fast att ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av unionsrätten endast är en deklaratorisk handling och inte en handling som skapar rättigheter (dom Dias, EU:C:2011:498, punkt 49, och dom O. och B., EU:C:2014:135, punkt 60), är medlemsstaterna emellertid, såsom domstolen har konstaterat ovan i punkt 53, i princip skyldiga att erkänna ett uppehållskort som utfärdats enligt artikel 10 i direktiv 2004/38 och tillåta att inresa sker utan visering.

63 I enlighet med syftet att förhindra olaglig gränspassage kan kontroll, i den mening som avses i artikel 1 i protokoll 20, omfatta bland annat en undersökning av handlingarnas äkthet och av riktigheten i de uppgifter som anges i dem samt en undersökning av konkreta uppgifter som ger anledning att dra slutsatsen att det förekommit missbruk av rättigheter eller bedrägeri.

64 Härav följer att Förenade kungariket enligt artikel 1 i protokoll 20 får kontrollera om personer som vill resa in i landet verkligen uppfyller inresevillkoren enligt bland annat unionsrätten. Artikel 1 i protokollet innebär däremot inte att Förenade kungariket får fastställa villkoren för inresa för personer som har rätt till inresa enligt unionsrätten och i synnerhet inte att, beträffande dessa personer, föreskriva ytterligare villkor för inresa eller andra villkor än de som föreskrivs i unionsrätten.

65 Det är just det som är fallet här. När det gäller en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som är innehavare av ett giltigt uppehållskort som utfärdats enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, krävs enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i det aktuella målet,

att de skaffar ett EES-tillstånd för familjemedlemmar i förväg. Därigenom föreskrivs ett ytterligare villkor för inresa, utöver villkoren enligt artikel 5 i direktiv 2004/38, och inte bara en kontroll ”vid gränserna”.

66 Med beaktande av vad ovan anförts ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Både artikel 35 i direktiv 2004/38 och artikel 1 i protokoll nr 20 ska tolkas så, att en medlemsstat inte i allmänpreventivt syfte får kräva att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som innehar ett giltigt uppehållskort som utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, ska vara innehavare, i enlighet med nationell rätt, av ett inresetillstånd, såsom ett EES-tillstånd för familjemedlemmar, för att få resa in i landet.

Den tredje frågan

67 Mot bakgrund av svaret på den första och den andra frågan saknas anledning att besvara den tredje frågan.

Rättegångskostnader

68 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (stora avdelningen) följande:

Både artikel 35 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 samt artikel 1 i protokoll (nr 20) om tillämpning av vissa inslag i artikel 26 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på Förenade kungariket och Irland ska tolkas så, att en medlemsstat inte i allmänpreventivt syfte får kräva att en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som innehar ett giltigt uppehållskort som utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat enligt artikel 10 i direktiv 2004/38, ska vara innehavare, i enlighet med nationell rätt, av ett inresetillstånd, såsom ett EES-tillstånd (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) för familjemedlemmar, för att få resa in i landet.

Underskrifter