



**Europaudvalget, Indfødsretsudvalget, Arbejdsmarkedsudvalget og
Retsudvalget
EU-konsulenten**

Dato: 28. juli 2008

EF-Domstolen evaluerer krav om opholdstilladelse for tredjelandborgere

EF-Domstolen har den 25. juli 2008 afsagt dom i den såkaldte Metock (m.fl.) sag¹ som fastslår, at ægtefæller, der kommer til EU fra områder uden for unionen, kan bosætte sig uden at det er nødvendigt at have haft opholdstilladelse i et andet EU land.

Kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat er ifølge EF-Domstolen uforenelig med EU-direktivet om fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer².

Sagens baggrund

Dommen falder i forbindelse med fire tredjelandsborgere som ankom til Irland i perioden 2004-2006. De fire personer søgte ved ankomst asyl i Irland som blev afvist af de irske myndigheder. Under asylbehandlingen og deres ophold i Irland giftede de fire tredjelandsborgere sig med EU-borgere. De pågældende EU-borgere havde ikke irsk statsborgerskab, men havde opholdstilladelse i Irland. Efter at have giftet sig søgte mændene igen om opholdstilladelse som ægtefælle af en unionsborger. Ansøgningerne blev afvist af de irske myndigheder grundet, at mændene ikke havde opnået opholdstilladelse i et andet EU-land inden de blev gift.

¹ C-172/08

² 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

Dette krav er fastlagt i den irske gennemførelse af EU's direktiv om fri bevægelighed, der blev gennemført ved bekendtgørelse af 2006³. Ifølge irsk lovgivning opfyldte de pågældende tredjelandsborgere ikke betingelserne om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 2 i bekendtgørelsen af 2006.

Tredjelandsborgere anlagde derefter sag mod det irske "High Court", som derefter endte ved EF-Domstolen for at tage stilling til, om kravene om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat er i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed.

Domstolens præmisser

Domstolen anfører, at familiemedlemmer der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kun kan pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum⁴. Domstolen anfører, at direktivet ikke stiller krav om, at EU-borgeren allerede burde have været gift ved indrejse, for at der er tale om familiesammenføring. Ifølge direktiv 2004/38/EF har man rettigheder som ægtefælle til en borger⁵. Dermed siger dommen at selve omstændigheden at man indgår ægteskab giver mulighed for at påberåbe sig EU's regler om fri bevægelighed.

Som konklusion fastslår EF-domstolen dermed, at den irske bekendtgørelse af 2006 artikel 3, stk. 2 ikke er i overensstemmelse med EU's regler om fri bevægelighed.

Domstolen udtaler at:

" 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 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som opstiller et krav om, at en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger,

³ European Communities (Free Movement of Persons) No 2) Regulations 2006, vedtaget den. 18 december 2006 og trådte i kraft den 1. januar 2007.

⁴ (EF) nr. 539/2000 eller national lovgivning

⁵ Artikel 9 i direktiv 2004/38

som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden vedkommendes ankomst til værtsmedlemsstaten for at kunne drage fordel af bestemmelserne i dette direktiv”.

Herefter anfører Domstolen:

Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, som ledsager eller slutter sig til denne unionsborger, kan drage fordel af dette direktivs bestemmelser, uanset hvor og hvornår deres ægteskab blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandsstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten.

Tilsvarende sager

Domstolen anvendte et tilsvarende ræsonnement den 11. december 2007,⁶ hvor EF-Domstolen i forbindelse med et hollandsk asylansøgningsafslag gav opholdsret, og dermed ret til familiesammenføring, til en tredjelandsborger der er datter af en i England bosat nederlandsk statsborger. Dommen slog fast, at den familiesammenførte far og datter kunne flytte fra England tilbage til Holland.

Domstolen konkluderede på grundlag af forordningen om arbejdskraftens fri bevægelighed⁷:

”En tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en arbejdstager, der vender tilbage til den medlemsstat, hvori han er statsborger, efter at have udført lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, ret til ophold i den medlemsstat, hvori arbejdstageren er statsborger, selv om denne sidstnævnte ikke udfører reelt og faktisk arbejde dér.”

Også i denne sag bekræfter Domstolen, at national lovgivning ikke er i overensstemmelse med EU's regler om ret til familiesammenføring.

⁶ Sag C-291/05

⁷ Forordning nr 1612/68

En lignende afgørelse ventes fra EF-Domstolen i en tysk sag, hvor kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat ligeledes ventes at blive afvist.

De danske regler om familiesammenføring.

Domstolens evalueringer af familiesammenføring i forhold til den frie bevægelighed sætter fokus på de danske familiesammenføringsregler, der blandt andet ligesom i Irland stiller krav om, at ægtefællen har fået opholdstilladelse i et andet EU-land, før reglerne om fri bevægelighed kan påberåbes. Desuden stilles der i Danmark krav om, at den danske statsborger skal have haft arbejde eller været selvstændig i landet.

EF-Domstolens seneste afgørelser konkluderer, at disse krav ikke er i overensstemmelse med EU's regler om fri bevægelighed. Dommene kan dermed få betydning i forhold til den danske udlændingelov.

Domstolens dom vedlægges.

Med venlig hilsen,

Pytrik Dieuwke Oosterhof (3632)

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. juli 2008 (*)

»Direktiv 2004/38/EF – unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område – familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere – tredjelandsstatsborgere, som er indrejst i værtsmedlemsstaten, inden de blev ægtefæller til en unionsborger«

I sag C-127/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court (Irland) ved afgørelse af 14. marts 2008, indgået til Domstolen den 25. marts 2008, i sagen:

Blaise Baheten Metock,

Hanette Eugenie Ngo Ikeng,

Christian Joel Baheten,

Samuel Zion Ikeng Baheten,

Hencheal Ikogho,

Donna Ikogho,

Roland Chinedu,

Marlene Babucke Chinedu,

Henry Igboanusi,

Roksana Batkowska

mod

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og K. Lenaerts, samt dommerne A. Tizzano, U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (refererende dommer), J. Malenovský, J. Klučka, C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: M. Poiares Maduro

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

henset til Domstolens præsidents beslutning af 17. april 2008 om at underkaste sagen en fremskyndet procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Domstolen og i henhold til procesreglementets artikel 104a, stk. 1.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

- B. Baheten Metock, H.E. Ngo Ikeng, C.J. Baheten og S.Z. Ikeng Baheten, ved M. de Blacam, SC, og J. Stanley, BL, på vegne af solicitors V. Crowley, S. Burke og D. Langan
- H. Ikogho og D. Ikogho ved R. Boyle, SC, samt G. O'Halloran, BL, og A. Lowry, BL, på vegne af solicitor S. Mulvihill
- R. Chinedu og M. Babucke Chinedu ved A. Collins, SC, M. Lynn, BL, og P. O'Shea, BL, på vegne af solicitor B. Burns
- H. Igboanusi og R. Batkowska ved M. Forde, SC, og O. Ladenegan, BL, på vegne af solicitors K. Tunney og W. Mudah
- Minister for Justice, Equality and Law Reform ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af B. O'Moore, SC, s. Moorhead, SC, og D. Conlan Smyth, BL
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den danske regering ved J. Bering Lisberg og B. Weis Fogh, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede
- den græske regering ved T. Papadopoulou og M. Michelogiannaki, som befuldmægtigede
- den cypriotiske regering ved D. Lisandrou, som befuldmægtiget

- den maltesiske regering ved S. Camilleri, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved C. Wissels og C. ten Dam, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved E. Riedl og T. Fülöp, som befuldmægtigede
- den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongeriges regering ved I. Rao, som befuldmægtiget, bistået af barrister T. Ward
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 EUT 2004 L 229, s. 35, EUT 2005 L 197, s. 34, og EUT 2007 L 204, s. 28).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med fire sager om retlig prøvelse anlagt ved High Court med påstand om, at denne ret træffer afgørelse om navnlig en tilbagekaldelse af afgørelsen i henhold til hvilken Minister for Justice, Equality and Law Reform (ministeren for retlige anliggende, lighed og lovreform, herefter »justitsministeren«) har givet afslag på en ansøgning om opholdstilladelse fra en tredjelandstatsborger, som er gift med en unionsborger med bopæl i Irland.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Direktiv 2004/38 er vedtaget på grundlag af artikel 12 EF, 18 EF, 40 EF, 44 EF og 52 EF.

4 Betragtning 1-5, 11, 14 og 31 til dette direktiv 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) For at komme bort fra denne sektoropdelte og fragmentariske tilgang til retten til at færdes og opholde sig frit og for at lette udøvelsen af denne ret bør der udarbejdes en samlet retsakt [...].
- (5) For at unionsborgerne kan udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed, bør denne ret også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet. [...]
- [...]
- (11) Unionsborgernes grundlæggende og personlige ret til at tage ophold i en anden medlemsstat følger direkte af traktaten og kræver ikke opfyldelse af administrative procedurer.
- [...]
- (14) De dokumenter, som de kompetente myndigheder kræver for at udstede et bevis for registrering eller et opholdskort, bør være klart defineret for at undgå forskellige administrative praksis eller forskellige tolkninger, der kan udgøre en urimelig hindring for unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af opholdsretten.
- [...]
- (31) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og friheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I overensstemmelse med det forbud mod forskelsbehandling, som charteret indeholder, bør

medlemsstaterne gennemføre dette direktiv uden at forskelsbehandle de omfattede personer på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et etnisk mindretal, formueforhold, fødsel, handicap eller alder eller seksuel orientering.«

5 Artikel 1, litra a), i direktiv 2004/38 vedrører navnlig »betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer«.

6 I medfør af artikel 2, nr. 2, litra a), i direktiv 2004/38 forstås der med henblik på dette direktiv ved »familiemedlem« bl.a. ægtefælle.

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 Artikel 5 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til indrejse« præciserer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

[...]

2. Familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan kun pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 539/2000 eller i givet fald den nationale lovgivning. Med henblik på dette direktiv medfører besiddelse af et gyldigt opholdskort, jf. artikel 10, at sådanne familiemedlemmer er fritaget for kravet om visum.

[...]

5. Den pågældende medlemsstat kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ved misligholdelse af denne forpligtelse kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

9 Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« præciserer:

»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, [...]

[...]

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).

[...]«

10 Artikel 9 i direktiv 2004/38 med overskriften »Administrative formaliteter for familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne udsteder opholdskort til unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, hvis opholdet forventes at vare i mere end tre måneder.

2. Fristen for at ansøge om opholdskort skal være på mindst tre måneder fra indrejsedatoen.

3. Ved misligholdelse af forpligtelsen til at ansøge om opholdskort kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og ikke indebærer forskelsbehandling.«

- 11 Artikel 10 i direktiv 2004/38 med overskriften »Udstedelse af opholdskort « bestemmer:

»1. Retten til ophold for unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, fastslås ved udstedelse af et dokument, »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger« senest seks måneder efter indgivelse af ansøgning. Der udstedes straks kvittering for indgivelse af ansøgning om opholdskort.

2. Med henblik på udstedelse af opholdskort kræver medlemsstaterne forevisning af følgende dokumenter:

- a) et gyldigt pas
- b) et dokument, der attesterer, at der består en familiemæssig tilknytning eller et registreret partnerskab
- c) bevis for registrering, eller hvis der ikke findes nogen registreringsordning, enhver anden dokumentation for ophold i værtsmedlemsstaten for den unionsborger, de ledsager eller slutter sig til
- d) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 2, nr. 2, litra c) og d), dokumentation for, at de dér omhandlede betingelser er opfyldt

[...]«

- 12 Artikel 27 i direktiv 2004/38, som er indeholdt i kapitel VI i direktivet med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

- 13 Artikel 35 i direktiv 2004/38 med overskriften »Misbrug af rettigheder« præciserer:

»Medlemsstaterne kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til misbruget og være omfattet af de proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31.«

- 14 Det fremgår af artikel 38 i direktiv 2004/38, at dette direktiv navnlig har ophævet artikel 10 og 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1, herefter »forordning nr. 1612/68«).

Nationale bestemmelser

- 15 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var gennemførelsen af direktiv 2004/38 i irsk ret sket ved bekendtgørelse af 2006 om den frie bevægelighed for personer inden for De Europæiske Fællesskaber (European Communities (Free Movement of Persons) (n^o 2) Regulations 2006), vedtaget den 18. december 2006 og trådt i kraft den 1. januar 2007 (herefter »bekendtgørelsen af 2006«).
- 16 Artikel 3, stk. 1 og 2, i bekendtgørelsen af 2006 bestemmer:
- »1. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på:
- a) unionsborgere
 - b) med forbehold af stk. 2, på unionsborgeres berettigede familiemedlemmer, som ikke selv er unionsborgere, og
 - c) med forbehold af stk. 2, unionsborgeres tilladte familiemedlemmer.
2. Denne bekendtgørelse finder ikke anvendelse på et familiemedlem, medmindre dette familiemedlem opholder sig lovligt i en anden medlemsstat og:
- a) ønsker at indrejse i medlemsstaten ledsaget af en unionsborger, som han eller hun er familiemedlem til, eller
 - b) ønsker at tilslutte sig en unionsborger, der opholder sig lovligt i Irland, og som han eller hun er familiemedlem til.«
- 17 »Berettigede familiemedlemmer til unionsborgere« som omhandlet i artikel 3 i bekendtgørelsen af 2006 omfatter ægtefæller til unionsborgere.

Twisten i hovedsagen

Metock-sagen

- 18 Blaise Baheten Metock, der er statsborger i Cameroun, ankom til Irland den 23. juni 2006 og ansøgte om politisk asyl. Han fik endeligt afslag på denne ansøgning den 28. februar 2007.
- 19 Hanette Eugenie Ngo Ikeng, der er født og tidligere var statsborger i Cameroun, har opnået britisk statsborgerskab. Hun har boet og arbejdet i Irland siden slutningen af 2006.
- 20 Blaise Baheten Metock og Hanette Eugenie Ngo Ikeng mødte hinanden i Cameroun i 1994 og har siden haft et fast forhold. De har to børn, som er født henholdsvis i 1998 og i 2006. De indgik ægteskab i Irland den 12. oktober 2006.
- 21 Den 6. november 2006 indgav Blaise Baheten Metock en ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle til en unionsborger, som arbejder og bor i Irland. Minister for Justice gav ved afgørelse af 28. juni 2007 afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at Blaise Baheten Metock ikke opfyldte betingelsen om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2006.
- 22 Blaise Baheten Metock, Hanette Eugenie Ngo Ikeng og deres to børn har påklaget denne afgørelse.

Ikogho-sagen

- 23 Hencheal Ikogho, som er tredjelandsstatsborger, ankom til Irland i november 2004 og ansøgte om politisk asyl. Hans ansøgning blev endeligt afvist af Minister for Justice, som udstedte en udvisningsordre mod ham den 15. september 2005. Sagen anlagt til prøvelse af denne udvisningsordre blev afvist ved kendelse af 19. juni 2007 afsagt af High Court.
- 24 Donna Ikogho, som er statsborger i Det Forenede Kongerige og unionsborger, har boet og arbejdet i Irland siden 1996.
- 25 Ægteparret Ikogho mødte hinanden i Irland i december 2004 og indgik ægteskab dér den 7. juni 2006.
- 26 Den 6. juli 2006 indgav Hencheal Ikogho en ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle til en unionsborger, som bor og arbejder i Irland. Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 12. januar 2007 fra Minister for Justice med den begrundelse, at Hencheal Ikogho henset til udvisningsordren af 15. september 2005 opholdt sig ulovligt i Irland på tidspunktet for indgåelsen af sit ægteskab.
- 27 Hencheal og Donna Ikogho har påklaget denne afgørelse.

Chinedu-sagen

- 28 Roland Chinedu, som er nigeriansk statsborger, ankom til Irland i december 2005 og ansøgte om politisk asyl. Han fik endeligt afslag på denne ansøgning den 8. august 2006. Marlene Babucke, som er tysk statsborger, bor i Irland.
- 29 Roland Chinedu og Marlene Babucke indgik ægteskab i Irland den 3. juli 2006.
- 30 Roland Chinedu indgav den 1. august 2006 til Minister for Justice en ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle til en unionsborger. Han fik ved afgørelse af 17. april 2007 fra Minister for Justice afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at Roland Chinedu ikke opfyldte betingelsen om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat som krævet i medfør af artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2006.
- 31 Roland Chinedu og Marlene Babucke har påklaget denne afgørelse.

Igboanusi-sagen

- 32 Henry Igboanusi, som er nigeriansk statsborger, ankom til Irland den 2. april 2004 og ansøgte om politisk asyl. Hans ansøgning blev afvist ved afgørelse af 31. maj 2005 og Minister for Justice udstedte en udvisningsordre mod ham den 15. september 2005.
- 33 Rokšana Batkowska, som er polsk statsborger, har boet og arbejdet i Irland siden april 2006.
- 34 Henry Igboanusi og Rokšana Batkowska mødte hinanden i Irland og indgik ægteskab dér den 24. november 2006.
- 35 Den 27. februar 2007 indgav Henry Igboanusi en ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle til en unionsborger. Han fik afslag på denne ansøgning ved afgørelse af 27. august 2007 fra Minister for Justice med den begrundelse, at Henry Igboanusi ikke opfyldte betingelsen om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2006.
- 36 Henry Igboanusi og Rokšana Batkowska har påklaget denne afgørelse.
- 37 Den 16. november 2007 blev Henry Igboanusi anholdt og fængslet i henhold til udvisningsordren udstedt mod ham. Han blev udvist til Nigeria i december 2007.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 38 De fire sager er blevet forenet i hovedsagen.
- 39 Alle sagsøgerne i hovedsagen har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2006 ikke er i overensstemmelse med direktiv 2004/38.

- 40 De har anført, at tredjelandstatsborgere, som er ægtefæller til unionsborgere, har en afledt ret, som afhænger af unionsborgerens ret at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvor sidstnævnte er statsborger, og som alene følger af den familiemæssige tilknytning.
- 41 Direktiv 2004/38 indeholder en udtømmende regulering af betingelserne for indrejse og ophold i en medlemsstat for en unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat og for hans familiemedlemmer, således at medlemsstaterne ikke kan pålægge yderligere forpligtelser. Eftersom dette direktiv på ingen måde indeholder en betingelse om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat som pålagt i medfør af de irske bestemmelser, er disse bestemmelser ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten.
- 42 Sagsøgerne i hovedsagen har ligeledes gjort gældende, at en tredjelandstatsborger, som bliver familiemedlem til en unionsborger under sidstnævntes ophold i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ledsager denne borger som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83.
- 43 Minister for Justice har i det væsentlige svaret, at direktiv 2004/38 ikke er til hinder for en betingelse om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat som fastsat i artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2006.
- 44 Der findes en kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, i henhold til hvilken medlemsstaterne har kompetence på området vedrørende adgangen til en medlemsstat for tredjelandstatsborgere, som kommer fra et sted uden for Fællesskabet, mens Fællesskabet har kompetence med hensyn til reguleringen af unionsborgeres og deres familiemedlemmers bevægelighed inden for Unionen.
- 45 Direktiv 2004/38 indrømmer derfor medlemsstaterne et skøn, hvorefter de kan pålægge tredjelandstatsborgere, som er ægtefæller til unionsborgere, en betingelse om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. Desuden følger det af dom af 23. september 2003, Akrich (sag C-109/01, Sml. I, s. 9607) og af 9. januar 2007, Jia (sag C-1/05, Sml. I, s. 1), at en sådan betingelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten.
- 46 Den forelæggende ret har understreget, at ingen af de i hovedsagen omhandlede ægteskaber var proformaægteskaber.
- 47 High Court, som er af den opfattelse at det med henblik på en afgørelse af tvisten i hovedsagen er nødvendigt med en fortolkning af direktiv 2004/38, har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Tillader direktiv 2004/38, at der i en medlemsstat gælder et generelt krav om, at en tredjelandstatsborger, som er

ægtefælle til en unionsborger, skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat, inden han eller hun indrejser i værtsmedlemsstaten, for at kunne drage fordel af bestemmelserne i direktiv 2004/38?

- 2) Omfatter anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 en tredjelandstatsborger, der er:
- ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i værtsmedlemsstaten, og opfylder betingelsen i artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller c), og
 - som opholder sig i værtsmedlemsstaten som ægtefælle til unionsborgeren,
 - uanset hvornår og hvor deres ægteskab blev indgået, og uanset hvornår og hvorledes tredjelandstatsborgeren indrejste i værtsmedlemsstaten?
- 3) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, omfatter anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF da en tredjelandstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, når denne er:
- ægtefælle til en unionsborger, der opholder sig i værtsmedlemsstaten, og som opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller c), og
 - opholder sig i værtsmedlemsstaten med unionsborgeren som ægtefælle
 - er indrejst i værtsmedlemsstaten uafhængigt af unionsborgeren, og
 - efterfølgende giftede sig med unionsborgeren i værtsmedlemsstaten?«

Om det første spørgsmål

- 48 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktiv 2004/38 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som opstiller et krav om, at en tredjelandstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger som opholder sig i denne medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden sin ankomst til værtsmedlemsstaten, for at kunne drage fordel af dette direktivs bestemmelser.
- 49 For det første bemærkes, at hvad angår familiemedlemmer til en unionsborger, er der ingen bestemmelser i direktiv 2004/38, som underlægger anvendelsen af sidstnævnte direktiv en betingelse om,

at de forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat.

- 50 Som det fremgår af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, finder det 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 i denne medlemsstat. Den definition af familiemedlemmer, som er indeholdt i artikel 2, nr. 2, i direktiv 2004/38, sondrer ikke mellem, om de allerede har opholdt sig lovligt eller ikke i en anden medlemsstat.
- 51 Det bemærkes ligeledes, at artikel 5, artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 giver ret til indrejse, til ophold i op til tre måneder og til ophold i mere end tre måneder i værtsmedlemsstaten for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, som de ledsager eller slutter sig til i denne medlemsstat, uden at henvise til det sted eller de opholdsbetingelser, som gjaldt for dem inden deres ankomst til nævnte medlemsstat.
- 52 Navnlig bestemmer artikel 5, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/38, at tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, skal være i besiddelse af et indrejsevisum, medmindre de er i besiddelse af et gyldigt opholdskort, jf. samme direktivs artikel 10. For så vidt – som det fremgår af artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38 – som opholdskortet er det dokument, som attesterer en ret til ophold i mere end tre måneder i den pågældende medlemsstat for familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, illustrer den omstændighed, at nævnte artikel 5, stk. 2, indeholder regler om indrejse i værtsmedlemsstaten for familiemedlemmer til en unionsborger, når disse ikke er i besiddelse af et opholdskort, at direktiv 2004/38 ligeledes kan finde anvendelse på familiemedlemmer, som ikke allerede har opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat.
- 53 Ligeledes indeholder artikel 10, stk. 2, i direktiv 2004/38, som udtømmende opregner de dokumenter, som tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, kan blive anmodet om at fremlægge til værtsmedlemsstaten med henblik på at opnå et opholdskort, ikke nogen mulighed for, at værtsmedlemsstaten kan kræve dokumenter til attestation for et eventuelt forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat.
- 54 Under disse omstændigheder skal direktiv 2004/38 fortolkes således, at det finder anvendelse på enhver tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 2, som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor han er statsborger, og giver denne ret til indrejse og ophold i denne medlemsstat uden at sondre mellem, om den nævnte tredjelandsstatsborger allerede har opholdt sig lovligt eller ikke i en anden medlemsstat.

- 55 Denne fortolkning bestyrkes af Domstolens praksis vedrørende afledte retsakter på området for personers frie bevægelighed vedtaget inden direktiv 2004/38.
- 56 Allerede inden vedtagelsen af direktiv 2004/38 havde fællesskabslovgiver anset det for at være vigtigt at beskytte medlemsstaternes statsborgeres familieliv med henblik på at fjerne hindringerne for udøvelsen af de grundrettigheder, der er sikret i EF-traktaten (dom af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 38, af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 53, af 14.4.2005, sag C-157/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2911, præmis 26, af 31.1.2006, sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1097, præmis 41, af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2449, præmis 109, og af 11.12.2007, sag C-291/05, Eind, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 44).
- 57 Med henblik herpå har fællesskabslovgiver i vid udstrækning i forordning nr. 1612/68 og i direktiverne om personers frie bevægelighed vedtaget inden direktiv 2004/38 udvidet anvendelsen af fællesskabsrettens regler om indrejse og ophold på medlemsstaternes område til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien, præmis 41).
- 58 Domstolen har ganske vist fastslået i præmis 50-51 i Akrichdommen, at en tredjelandsstatsborger, der er gift med en unionsborger, for at blive omfattet af de rettigheder, der er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 1612/68, skal opholde sig lovligt i en medlemsstat på det tidspunkt, hvor han rejser til den medlemsstat, som unionsborgeren flytter eller er flyttet til. Denne fortolkning må imidlertid tages op til fornyet overvejelse. Adgangen til disse rettigheder kan således ikke afhænge af, om en sådan ægtefælle har opholdt sig lovligt rejser til en anden medlemsstat (jf. i denne retning MRAX-dommen, præmis 59, og dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Spanien, præmis 28).
- 59 Den samme fortolkning må a fortiori anlægges, hvad angår direktiv 2004/38, som har ændret forordning nr. 1612/68 og ophævet de tidligere direktiver om personers frie bevægelighed. Som det således fremgår af betragtning 3 til direktiv 2004/38, har direktivet navnlig til formål at »styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold«, således at unionsborgerne ikke må tillægges færre rettigheder i medfør af dette direktiv end de tillægges i medfør af de afledte retsakter, som det ændrer eller ophæver.
- 60 For det andet er den ovenfor omhandlede fortolkning af direktiv 2004/38 i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet.
- 61 Det er således ubestridt, at Fællesskabet i medfør af artikel 18, stk. 2, EF, artikel 40 EF, 44 EF og 52 EF – på grundlag af hvilke direktiv 2004/38 er blevet vedtaget – har kompetence til at vedtage

de foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre unionsborgernes frie bevægelighed.

- 62 Hvis unionsborgerne i forbindelse hermed, som det er blevet understreget i denne doms præmis 56, ikke havde ret til at have et normalt familieliv i værtsmedlemsstaten, ville udøvelsen af de friheder, som de er sikret i henhold til traktaten, være alvorligt hindret.
- 63 Fællesskabslovgiver kan således inden for rammerne af de kompetencer, som den er tildelt i medfør af nævnte bestemmelser i traktaten, vedtage bestemmelser om betingelserne for indrejse og ophold på medlemsstaternes område for familiemedlemmer til en unionsborger, når den omstændighed, at det ikke er muligt for unionsborgeren at blive ledsaget af sin familie, eller at denne slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, kan hindre den fri bevægelighed for unionsborgeren, idet han afholdes fra at udøve sine rettigheder med hensyn til indrejse og ophold i denne medlemsstat.
- 64 Værtsmedlemsstatens nægtelse af at indrømme disse rettigheder med hensyn til indrejse og ophold til familiemedlemmer til en unionsborger kan afholde sidstnævnte fra at flytte eller forblive i denne medlemsstat, selvom hans familiemedlemmer ikke allerede opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område.
- 65 Det følger heraf, at fællesskabslovgiver har kompetence til – som den har gjort ved direktiv 2004/38 – at vedtage bestemmelser om indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor sidstnævnte har udøvet sin ret til fri bevægelighed, herunder også når familiemedlemmerne ikke allerede opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat.
- 66 Vurderingen fra Minister for Justice samt fra flere regeringer, som har afgivet indlæg, hvorefter medlemsstaterne forbliver enekompetente, med forbehold af tredje del, afsnit IV i traktaten, til at vedtage bestemmelser om den første adgang til Fællesskabets område for familiemedlemmer til en unionsborger, som er tredjelandstatsborgere, må afvises.
- 67 Desuden ville en anerkendelse af, at medlemsstaterne er enekompetente med hensyn til at tillade eller nægte indrejse og ophold på deres område for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, og som ikke allerede har opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat, bevirke, at den frie bevægelighed for unionsborgere i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, ville variere fra en medlemsstat til en anden afhængig af bestemmelserne i national ret om indvandring, idet visse medlemsstater tillader indrejse og ophold for familiemedlemmer til en unionsborger, mens andre ikke tillader sådan indrejse og ophold.
- 68 En sådan konklusion ville være uforenelig med formålet i artikel 3, stk. 1, litra c), EF om et indre marked, som er kendetegnet ved en

ophævelse mellem medlemsstaterne af hindringer for personers frie bevægelighed. Etableringen af et indre marked forudsætter, at betingelserne for indrejse og ophold for en unionsborger i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, er de samme i alle medlemsstaterne. Den frie bevægelighed for unionsborgerne skal derfor fortolkes som retten til at forlade en hvilken som helst medlemsstat, herunder navnlig den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, for at bosætte sig under samme betingelser i en hvilken som helst anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.

- 69 Desuden ville den i denne doms præmis 66 anlagte vurdering have det paradoksale resultat, at en medlemsstat i medfør af Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12) ville have pligt til at tillade indrejse og ophold for ægtefællen til en tredjelandstatsborger, som opholder sig lovligt på dens område, når denne ægtefælle ikke allerede opholder sig lovligt i en anden medlemsstat, men have ret til at nægte indrejse og ophold for ægtefællen til en unionsborger under samme omstændigheder.
- 70 Det må derfor konkluderes, at direktiv 2004/38 giver enhver tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 2, og som ledsager eller slutter sig til denne unionsborger i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor han er statsborger, ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten, uafhængig af om den nævnte tredjelandstatsborger allerede har opholdt sig lovligt eller ikke i en anden medlemsstat.
- 71 Minister for Justice samt flere af de regeringer, som har afgivet indlæg, har imidlertid gjort gældende, at det i en situation med et kraftigt migrationspres er nødvendigt at kontrollere indvandring ved Fællesskabets ydre grænser, hvilket forudsætter en individuel undersøgelse af alle omstændighederne vedrørende den første indrejse til Fællesskabets område. En fortolkning af direktiv 2004/38, hvorefter det ikke er tilladt for en medlemsstat at opstille krav om et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat, vil undergrave medlemsstaternes mulighed for at kontrollere indvandring ved deres ydre grænser.
- 72 Minister for Justice har navnlig anført, at denne fortolkning vil have alvorlige konsekvenser for medlemsstaterne, idet den vil resultere i en enorm stigning i antallet af personer, som vil kunne få opholdsret i Fællesskabet.
- 73 Det bemærkes herved for det første, at det ikke er alle tredjelandstatsborgere, men kun dem, som er familiemedlemmer som omhandlet i artikel 2, nr. 2, i dette direktiv, til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor han er statsborger, som i medfør af direktiv 2004/38 har ret til indrejse og ophold i en anden medlemsstat.

- 74 For det andet fratager direktiv 2004/38 ikke medlemsstaterne enhver kontrol af indrejse på deres område for familiemedlemmer til unionsborgere. I medfør af nævnte direktivs afsnit VI kan medlemsstaterne, når det er berettiget, nægte indrejse og ophold under henvisning til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. En sådan nægtelse er baseret på en individuel undersøgelse i det foreliggende tilfælde.
- 75 Desuden kan medlemsstaterne i henhold til artikel 35 i direktiv 2004/38 træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab, forudsat at sådanne foranstaltninger står i rimeligt forhold til misbruget og er omfattet af de proceduremæssige garantier fastsat i nævnte direktiv.
- 76 De samme regeringer har videre anført, at den nævnte fortolkning af direktiv 2004/38 vil resultere i en uberettiget omvendt forskelsbehandling for så vidt som statsborgere i værtsmedlemsstaten, som aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed, ikke i medfør af fællesskabsretten ville have ret til indrejse og ophold for medlemmer af deres familie, som er tredjelandstatsborgere.
- 77 Det fremgår herved af fast retspraksis, at traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og de retsakter, der er udstedt til gennemførelse heraf, ikke finder anvendelse på aktiviteter, som ikke har tilknytning til nogen af de forhold, fællesskabsretten gælder for, når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område (dom af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 33).
- 78 En eventuel forskelsbehandling mellem disse unionsborgere og dem, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, hvad angår indrejse og ophold for deres familiemedlemmer, er ikke omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde.
- 79 Desuden bemærkes, at alle medlemsstaterne er parter i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvis artikel 8 vedrører retten til respekt for privatliv og familieliv.
- 80 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 2004/38 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som opstiller et krav om, at en tredjelandstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden vedkommendes ankomst til værtsmedlemsstaten for at drage fordel af bestemmelserne i dette direktiv.

Om det andet spørgsmål

- 81 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en ægtefælle til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, ledsager eller slutter sig til denne borger som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 og derfor kan drage fordel af dette direktivs bestemmelser, uanset hvor og hvornår ægteskabet blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten.
- 82 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2004/38, som det fremgår af dets betragtning 1, 4 og 11, 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.
- 83 Som det understreges i betragtning 5 til direktiv 2004/38, må retten for alle unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område for at den kan udøves på objektive betingelser, der sikrer værdighed, også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet.
- 84 Henset til den sammenhæng, som direktiv 2004/38 indgår i, og de mål, der søges opnået herved, kan bestemmelserne i dette direktiv ikke fortolkes restriktivt og bør under alle omstændigheder ikke fratages deres effektive virkning (jf. i denne retning Eind-dommen, præmis 43).
- 85 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer, at 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.
- 86 Artikel 6 og 7 i direktiv 2004/38 om henholdsvis ret til ophold i op til tre måneder og ret til ophold i mere end tre måneder opstiller ligeledes krav om, at familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, »ledsager« eller »slutter sig til« sidstnævnte i værtsmedlemsstaten for dér at have opholdsret.
- 87 For det første er der ingen af disse bestemmelser, som opstiller krav om, at unionsborgeren allerede skal have stiftet familie på det tidspunkt, hvor han rejser til værtsmedlemsstaten, for at medlemmer af hans familie, som er tredjelandstatsborgere, kan drage fordel af de rettigheder, som følger af nævnte direktiv.
- 88 Fællesskabslovgiver har derimod ved at fastsætte bestemmelser om, at familiemedlemmer til unionsborgeren kan slutte sig til sidstnævnte i værtsmedlemsstaten, accepteret muligheden for, at unionsborgeren først stifter familie, efter at vedkommende har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

- 89 En sådan fortolkning er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2004/38, som tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende ret til ophold for unionsborgere i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere. Når en unionsborger således stifter familie efter at have bosat sig i værtsmedlemsstaten, kan denne medlemsstats nægtelse af at tillade medlemmer af unionsborgerens familie, som er tredjelandsstatsborgere, at slutte sig til unionsborgeren dér, afholde vedkommende fra fortsat at opholde sig dér og kan tilskynde vedkommende til at forlade medlemsstaten for at kunne have et normalt familieliv i en anden medlemsstat eller i et tredjeland.
- 90 Det må derfor fastslås, at tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i medfør af direktiv 2004/38 har ret til at slutte sig til denne unionsborger i værtsmedlemsstaten, uanset om sidstnævnte har bosat sig dér før eller efter at have stiftet familie.
- 91 For det andet må det afgøres, om tredjelandsstatsborgeren, når han er indrejst i en medlemsstat, inden han bliver familiemedlem til en unionsborger, som opholder sig i denne medlemsstat, ledsager eller slutter sig til denne unionsborger som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 92 Det har ingen betydning, om tredjelandsstatsborgerne, som er familiemedlemmer til en unionsborger, er indrejst i værtsmedlemsstaten før eller efter, at de er blevet medlemmer af unionsborgerens familie, idet værtsmedlemsstatens nægtelse af at give dem opholdsret ligeledes kan afholde den nævnte unionsborger fra fortsat at opholde sig i denne medlemsstat.
- 93 I lyset af nødvendigheden af ikke at fortolke bestemmelserne i direktiv 2004/38 restriktivt og ikke at fratage dem deres effektive virkning, må udtrykket »familiemedlemmer, der ledsager [unionsborgeren]«, i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, fortolkes som henvisende både til familiemedlemmer til en unionsborger, som er indrejst med sidstnævnte i værtsmedlemsstaten, og familiemedlemmer, som opholder sig med ham i denne medlemsstat, uden at det i det andet tilfælde er nødvendigt at sondre mellem, om tredjelandsstatsborgerne er indrejst i den nævnte medlemsstat før eller efter unionsborgeren eller før eller efter, at de er blevet medlemmer af hans familie.
- 94 Hvis direktiv 2004/38 kun fandt anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger, som »ledsager« eller »slutter sig til« sidstnævnte, ville dette svare til at begrænse rettighederne med hensyn til indrejse og ophold for familiemedlemmer til en unionsborger til den medlemsstat, hvor denne opholder sig.
- 95 Fra det øjeblik, hvor tredjelandsstatsborgeren, som er familiemedlem til en unionsborger, i medfør af direktiv 2004/38 har ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten, kan denne kun

begrænse denne ret under overholdelse af dette direktivs artikel 27 og 35.

- 96 Overholdelse af nævnte artikel 27 gør sig navnlig gældende, når medlemsstaten ønsker at forfølge tredjelandsstatsborgeren for at være indrejst og/eller have opholdt sig på dens område i strid med de nationale bestemmelser om indvandring, inden vedkommende blev familiemedlem til en unionsborger.
- 97 Selv om den berørtes personlige adfærd ikke berettiger vedtagelsen af foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 27 i direktiv 2004/38, har medlemsstaten imidlertid fortsat ret til over for vedkommende at træffe andre sanktioner, som ikke griber ind i hans frie bevægelighed og ophold, på betingelse af, at disse foranstaltninger er forholdsmæssige (jf. i denne retning MRAX-dommen, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 For det tredje indeholder hverken artikel 3, stk. 1, eller nogen anden bestemmelse i direktiv 2004/38 krav med hensyn til, hvor ægteskabet mellem denne unionsborger og tredjelandsstatsborgeren er indgået.
- 99 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, som ledsager eller slutter sig til denne unionsborger, kan drage fordel af dette direktivs bestemmelser, uanset hvor og hvornår deres ægteskab blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandsstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten.

Om det tredje spørgsmål

- 100 Henset til besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål er det uforment at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 101 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) **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 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som opstiller et krav om, at en tredjelandstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden vedkommendes ankomst til værtsmedlemsstaten for at kunne drage fordel af bestemmelserne i dette direktiv.**

- 2) **Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, som ledsager eller slutter sig til denne unionsborger, kan drage fordel af dette direktivs bestemmelser, uanset hvor og hvornår deres ægteskab blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandsstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten.**

Underskrifter