FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
föredraget den 9 november 2004 [1]

I — Inledning

1. I detta mål om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Konungariket Spanien har åsidosatt bestämmelserna i de (numera upphävda) direktiven 68/360/EEG [2], 73/148/EEG [3], 90/365/EEG [4] och 64/221/EEG [5]. I sak är det fråga om uppehållstillstånd [*permiso de residencia*] för medborgare i ett tredje land som är familjemedlemmar till en gemenskapsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44).

3 — Rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135).

4 — Rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT L 180, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60).

5 — Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (EGT L 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28).

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

1. Villkor för inresa och bosättning

2. Enligt artikel 1 i direktiv 73/148 skall medlemsstaterna avskaffa restriktioner för rörlighet och bosättning för medborgare i en medlemsstat som har etablerat sig eller som önskar etablera sig i en annan medlemsstat för att driva egen rörelse eller som önskar tillhandahålla tjänster i denna stat. Detta skall även gälla för den som är gift med en sådan medborgare oberoende av vilken nationalitet han eller hon har.

3. Enligt artikel 1.1 i direktiv 90/365 skall medborgare i medlemsstaterna som inom gemenskapen har arbetat som anställda eller egna företagare och deras familjemedlemmar som enligt definition i artikel 1.2 beviljas rätt till bosättning under förutsättning att de erhåller sjuk- eller förtidspension eller ålderspension eller pension på grund av

arbetsolycka eller sjukdom med ett belopp som är tillräckligt stort för att undvika att de kommer att ligga det sociala trygghetssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bor där, och under förutsättning att de omfattas av heltäckande sjukförsäkring i värdstaten.

4. Såvitt avser formaliteterna föreskrivs i artikel 3 i direktiv 68/360, som enligt artikel 2.2 i direktiv 90/365 också skall tillämpas på de som omfattas av direktiv 68/360, och i artikel 4 i direktiv 68/360 följande:

"Artikel 3

1. Medlemsstaterna skall tillåta de personer som avses i artikel 1 att resa in i territoriet mot uppvisande av enbart giltigt identitetskort eller pass.

2. Inresevisum eller motsvarande dokument får inte krävas utom för de familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat. Medlemsstaterna skall i största möjliga mån underlätta för dessa personer att få de visa de behöver.

Artikel 4

1. Medlemsstaterna skall bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium för de personer som avses i artikel 1 som kan uppvisa de handlingar som nämns i punkt 3.

2. Som bevis på rätten till bosättning skall ett dokument utfärdas, kallat 'Uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat i EEG'. Detta dokument måste innehålla förklaringen att det har utfärdats i enlighet med förordning (EEG) nr 1612/68 och med de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för genomförande av detta direktiv. Texten till förklaringen finns i bilagan till detta direktiv.

3. För att utfärda uppehållstillstånd för en medborgare i en av EEG:s medlemsstater får medlemsstaterna endast kräva att följande handlingar uppvisas:

...

— Av arbetstagarens familjemedlemmar:

c) det dokument med vilket de reste in i territoriet,

d) ett dokument utfärdat av behörig myndighet i ursprungslandet eller det land de kom ifrån, som intygar släktskapen,

att den sökande uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass och styrker att han eller hon uppfyller kraven enligt artikel 1.

e) i de fall som avses i artikel 10.1 och 2 i förordning (EEG) nr 1612/68 ett dokument utfärdat av behörig myndighet i ursprungslandet eller det land de kom ifrån, som intygar att de för sin försörjning är beroende av arbetstagaren, eller att de ingår i hans eller hennes hushåll i landet i fråga.

7. I direktiv 64/221 föreskrivs vissa undantag från rätten till inresa och bosättning. Enligt artiklarna 2, 3 och 5.1 gäller följande:

"Artikel 2

1. Detta direktiv gäller alla åtgärder som beslutats av medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa rörande inresa i respektive stat, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten.

2. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

Artikel 3

1. Åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande.

4. För en familjemedlem som inte är medborgare i en medlemsstat skall utfärdas ett uppehållstillstånd som skall ha samma giltighet som tillståndet för den arbetstagare han eller hon är beroende av."

5. Såvitt avser formaliteterna för beviljande av inrese- och uppehållstillstånd skall även artiklarna 3, 4 och 6 i direktiv 73/148 tillämpas.

6. Enligt artikel 2 i direktiv 90/365 får medlemsstaten för att bevilja uppehållstillstånd eller utfärda dokument endast kräva

2. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

Artikel 5

1. Ett beslut att bevilja eller avslå ett första uppehållstillstånd skall fattas så snart som möjligt och i vart fall senast sex månader efter den dag då ansökan om tillstånd inlämnades.

Personen i fråga skall tillåtas stanna kvar tillfälligt inom territoriet i avvaktan på ett beslut att antingen bevilja eller vägra ett uppehållstillstånd."

2. Villkor för visering

8. Ursprungligen gällde rådets förordning (EG) nr 574/1999 av den 12 mars 1999 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser. [6] Enligt artikel 5 i förordningen gällde följande:

"I denna förordning avses med 'visering' ett tillstånd som utfärdas eller ett beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för inresa på den medlemsstatens territorium

— för en vistelse i den medlemsstaten eller i flera medlemsstater under en tid som sammanlagt inte överstiger tre månader, eller

— för transit genom denna medlemsstats eller flera medlemsstaters territorium med undantag för transit genom den internationella zonen på flygplatser och resor mellan flygplatserna i en medlemsstat."

9. Nämnda förordning ersattes av rådets (sedan dess återigen ändrade) 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 skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de

6 — EGT L 72, s. 2.

tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.[7] I artikel 2 i förordningen föreskrivs följande:

"I denna förordning avses med visering ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat eller ett beslut som fattats av en medlemsstat och som krävs i samband med

— inresa för en vistelse i denna medlemsstat eller i flera medlemsstater, för en tid som sammanlagt inte överstiger tre månader eller i samband med

— inresa för transitering genom denna medlemsstats eller flera medlemsstaters territorium med undantag för flygplatstransitering."

B — *Nationella bestämmelser*

10. De nationella bestämmelserna återges i bilaga 1 till detta förslag. De bestämmelser som återges i bilagan ändrades genom kungligt lagdekret nr 178/2003 av den 14 februari 2003.[8]

7 — EGT L 81, s. 1.

8 — Boletín oficial del Estado (BOE) nr 46 av den 22 februari 2003.

III — Faktiska förhållanden, det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

11. Det ursprungliga upphovet till detta mål om fördragsbrott är besvär från två gemenskapsmedborgare.

12. Herr Weber är tysk medborgare. Han är bosatt och verksam som egenföretagare i Spanien, där han har uppehållstillstånd. Hans hustru, som är medborgare i Förenta staterna, kunde inte få något uppehållstillstånd, eftersom hon inte hade begärt någon bosättningsvisering [*visado de residencia*] vid konsulatet i det land där hon senast bodde. Spanska konsulatet i Düsseldorf gav henne en broschyr med information om de dokument som erfordrades. Det framgår inte av handlingarna i målet varför fru Weber inte ansökte om bosättningsvisering.

13. Herr van Zijl, som är nederländsk medborgare och bosatt i Luxemburg, ville etablera sig i Spanien tillsammans med sin hustru Rotte Ventura, som är medborgare i Dominikanska republiken. Enligt information från spanska konsulatet i Luxemburg behövde han inte uppfylla några formaliteter. Paret van Zijl anlände till Spanien i april 1999. Den 14 april ansökte de om uppehållstillstånd. Den 3 maj samma år beviljades herr van Zijl uppehållstillstånd för fem år. Rotte Ventura beviljades inte uppehållstillstånd

förrän den 28 februari 2000 och då först efter att flera gånger ha efterlyst det.

14. I skrivelse av den 26 april 1999 beredde kommissionen de spanska myndigheterna tillfälle att inkomma med synpunkter. Myndigheterna hänvisade i svarsskrivelse av den 5 juli 1999 till kravet på bosättningsvisering.

15. Kommissionen var inte nöjd med svaret. På grund härav och mot bakgrund av de faktiska omständigheter som redovisats i det föregående sände kommissionen den 16 mars 2000 en formell underrättelse till Konungariket Spanien. I underrättelsen påtalade kommissionen att spansk lagstiftning och praxis i fråga om beviljande av uppehållstillstånd för medborgare från ett tredje land som är familjemedlem till en gemenskapsmedborgare inte var förenlig med gemenskapsrätten. Föremål för kritiken var närmare bestämt för det första att det krävdes bosättningsvisering och för det andra att uppehållstillstånd inte beviljades inom föreskriven tid.

16. Då spanska regeringen inte besvarade underrättelsen sände kommissionen genom skrivelse av den 3 april 2002 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien. I yttrandet påtalade kommissionen att Konungariket Spanien åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiven 68/360, 73/148, 90/365 och 64/221. Kommissionen uppmanade Konungariket Spanien att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter. Spanska regeringen besvarade yttrandet genom skrivelse av den 10 oktober 2002.

17. Kommissionen ansåg att Konungariket Spanien hade åsidosatt sina skyldigheter och väckte därför genom ansökan av den 31 mars 2003, som inkom till domstolens kansli den 7 april 2003, talan enligt artikel 226 EG. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1) fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med vad som stadgas i direktiven 68/360/EEG, 73/148/EEG och 90/365/EEG föreskriva ett krav på bosättningsvisering för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas medborgare i ett tredje land som är familjemedlemmar till en gemenskapsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och genom att i strid med bestämmelserna i direktiv 64/221/EEG underlåta att snarast möjligt och senast inom sex månader efter det att ansökan om uppehållstillstånd inges bevilja sådant tillstånd, samt

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Bedömning

A — *Inledande anmärkningar: föremålet för talan*

18. Det måste först utredas vad som omfattas av den av kommissionen enligt artikel 226 EG anhängiggjorda talan. Den första frågan är huruvida målet om fördragsbrott omfattar inte bara praxis, det vill säga de två besvärsfall som kommissionen har åberopat, utan också lagstiftningen överhuvudtaget. Om så är fallet är den andra frågan vilka nationella bestämmelser det då är fråga om.

19. Såvitt avser frågan huruvida lagstiftningen som sådan omfattas av kommissionens talan vill jag anmärka att kommissionen i punkt 14 i sin ansökan som grund för att väcka talan enbart har åberopat de två besvärsfallen. I den formella underrättelsen har kommissionen däremot uttryckligen gjort gällande att artikel 10.2 d i det kungliga dekretet nr 766/92 strider mot gemenskapsrätten. I det motiverade yttrandet har kommissionen åberopat vissa spanska lagregler som enligt dess uppfattning strider mot gemenskapsrätten. I ansökan (punkterna 40 och 51) har kommissionen däremot tagit upp det kungliga dekretet nr 178/2003 till diskussion. Av kommissionens hänvisningar till systematiken i den spanska lagstiftningen (punkt 47 i ansökan) och till problem som existerar oberoende av besvärsfallen (punkt 56 i ansökan), kan man emellertid dra slutsatsen att kommissionen i talan utan närmare precisering inkluderar även den spanska lagstiftningen i sin talan.

20. Vad gäller frågan vilka spanska bestämmelser som är föremål för talan erinrar jag om att förekomsten av fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid en viss tidpunkt, nämligen vid utgången av den tidsfrist som kommissionen angett i det motiverade yttrandet. [9]

21. Om man utgår från denna princip, som numera inte bestrids, kan det definitivt inte vara fråga om det kungliga dekretet nr 178/2003. Detta dekret antogs nämligen först den 14 februari 2003 och offentliggjordes den 22 februari 2003. Båda tidpunkterna ligger i tiden efter det att den i det motiverade yttrandet av den 3 april 2003 angivna fristen om två månader hade löpt ut. Det här aktuella målet om fördragsbrott skall därför begränsas till att omfatta den tidigare gällande spanska lagstiftningen.

9 — Domar av den 27 november 1990 i mål C-200/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4299), punkt 13, av den 31 mars 1992 i mål C-362/90, kommissionen mot Italien (REG 1992, s. I-2353), punkt 10, av den 7 mars 2002 i mål C-29/01, kommissionen mot Spanien (REG 2002, I-2503), punkt 11, och av den 10 april 2003 i de förenade målen C-20/01 och C-28/01, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-3609), punkt 32.

B — *Den första grunden för talan: villkor för inresa*

22. *Kommissionen* har som första grund för sin talan gjort gällande att direktiven 68/360, 73/148 och 90/365 har överträtts. En medborgare i ett tredje land som är familjemedlem till en gemenskapsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet kan inte jämställas med medborgare i ett tredje land som saknar sådana familjeband. En familjemedlem som är medborgare i ett tredje land har härledda rättigheter enligt gemenskapsrätten och har därför samma rätt att resa in i en annan medlemsstat som en gemenskapsmedborgare.

23. Kommissionen har understrukit att de formaliteter som en medlemsstat har rätt att kräva att en gemenskapsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet, eller en familjemedlem till honom (oberoende av nationalitet), skall uppfylla är klart fastställda i vederbörande gemenskapsrättsliga bestämmelser. Det strider därför enligt kommissionen uppenbart mot såväl ordalydelsen som andan i gemenskapsrätten såsom den kommit till uttryck i direktiven 68/360, 73/148 och 90/365 om en medlemsstat kräver några andra formaliteter för inresa eller bosättning än de som anges i direktiven.

24. Tillämplig gemenskapsrätt är i fallet Weber direktiv 73/148 som är direkt tillämpligt på familjemedlemmar, och i fallet van Zijl direktiv 90/360 som är tillämpligt på familjemedlemmar till gemenskapsmedborgare som inom gemenskapen har utövat verksamhet som arbetstagare eller egenföretagare.

1. Kravet på bosättningsvisering

25. Kommissionen anser att den bosättningsvisering som krävs i den spanska lagstiftningen är ett instrument som de nationella myndigheterna använder för att — *före* inresan till spanskt territorium — pröva skälen för att en medborgare från ett tredje land vill uppehålla sig mer än tre månader inom det spanska territoriet.

26. En sådan medborgare från ett tredje land behöver emellertid inte styrka något självständigt skäl för inresan. På grund av gemenskapsrätten följer hans rätt av den rätt som tillkommer gemenskapsmedborgaren, varför det är en inskränkning inte bara av hans (härledda) rätt utan också av gemenskapsmedborgarens primära rätt om han åläggs att uppfylla formella villkor innan han reser in i det nationella territoriet.

27. Som kommissionen och Konungariket Spanien med rätta har konstaterat är bestämmelserna i artikel 3 i direktiv 68/360 och artikel 3 i direktiv 73/148 på grund av hänvisningen i direktiv 90/365 tillämpliga i detta mål. I dessa bestämmelser fastställs uttryckligen de villkor för inresa som medlemsstaterna har rätt att ställa. Det är därvid

fråga om en uttömmande uppräkning. Det innebär att medlemsstaterna inte får ställa andra villkor än dessa när de personer som omfattas av bestämmelserna vill resa in i landet.

28. Medlemsstaterna får alltså kräva endast de dokument som anges i artikel 3 i direktiv 68/360 och artikel 3 i direktiv 73/148. Detta har domstolen bekräftat med följande uttalande: "I enlighet därmed har medlemsstaterna endast rätt att av de personer som omfattas av nämnda direktiv kräva giltigt identitetskort eller pass." [10]

29. Såvitt gäller de faktiska förhållanden som ligger till grund för detta mål är också domstolens rättspraxis, enligt vilken "skyldigheten att besvara gränspolisens frågor, ... allmänt sett inte kan vara någon förutsättning för att en medborgare i en medlemsstat skall få resa in i en annan medlemsstats territorium" [11], av betydelse.

30. Domstolen har vidare uttalat följande: "Av systematiken i dessa direktiv, särskilt artikel 4 i direktiv 68/360 och artikel 6 i direktiv 73/148, följer att myndigheterna i en medlemsstat endast när de beviljar uppehållstillstånd på de i dessa artiklar uppställda villkoren kan kräva att de berörda personerna visar att de har rätt till bosättning." [12]

31. Så som domstolen har tolkat bestämmelserna i direktiven om familjemedlemmars inresa innebär dessa alltså att inreseformaliteterna måste begränsas till uppvisande av de dokument som uttryckligen anges i direktiven och att det inte är tillåtet att uppställa ytterligare villkor för inresan.

32. När det gäller familjemedlemmar som är medborgare i ett tredje land vill jag också hänvisa till den av parterna åberopade domen i målet MRAX i vilken domstolen uttalade följande:

"Enligt artikel 3.2 i direktiv 68/360 och artikel 3.2 i direktiv 73/148 kan medlems-

10 — Dom av den 27 april 1989 i mål 321/87, kommissionen mot Belgien (REG 1989, s. 997), punkt 11.

11 — Dom av den 30 maj 1991 i mål C-68/89, kommissionen mot Nederländerna (REG 1991, s. I-2637), punkt 13.

12 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 11), punkt 12.

staterna när en medborgare i en medlemsstat förflyttar sig inom gemenskapen för att utöva sina rättigheter enligt fördraget och dessa direktiv kräva inresevisum eller motsvarande dokument för dennes familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat. En förteckning över de tredje länder vars medborgare skall ha visering när de passerar medlemsstaterna yttre gränser har fastställts genom förordning nr 574/1999, som i sin tur ersatts av förordning nr 539/2001." [13]

33. Domstolen har av det sagda dragit slutsatsen att det, även om en medborgare i ett tredje land som är gift med en medborgare i en medlemsstat har rätt att resa in i medlemsstaterna, icke desto mindre av själva lydelsen av artikel 3.2 i direktiv 68/360 och artikel 3.2 i direktiv 73/148 framgår att utövandet av denna rättighet kan villkoras av innehav av en visering. [14]

34. Spanska regeringen har emellertid hävdat att de gemenskapsrättsliga förordningarna om visering endast avser visering för en kort tid. Därav följer enligt spanska regeringen att medlemsstaterna fortfarande är behöriga att ställa villkor för visering för längre tid, eftersom denna inte omfattas av några regler om harmonisering. Enligt spanska regeringen kan Konungariket Spanien därför kräva sådan visering av medborgare i ett tredje land.

35. Denna uppfattning måste bestämt avvisas. Av den omständigheten att förordningarna om visering endast avser visering för kort tid kan man nämligen inte dra slutsatsen att medlemsstaterna har rätt att kräva bosättningsvisering för medborgare i ett tredje land som är gifta med gemenskapsmedborgare.

36. Den omständigheten att en rättsakt inte innehåller några bestämmelser i en viss fråga innebär nämligen inte på långa vägar att frågan överhuvudtaget inte är reglerad i gemenskapsrätten. Bestämmelserna för den personkrets det här är fråga om finns i andra rättsakter, nämligen i direktiven 68/360, 73/148 och 90/365. De bestämmelser i dessa direktiv som avser medborgare i ett tredje land som är familjemedlemmar till gemenskapsmedborgare är att anse som specialbestämmelser (*leges speciales*). Berörda personer skall därför anses vara så kallade gynnade medborgare i ett tredje land.

37. Denna bedömning påverkas inte av de bestämmelser avseende passage av medlems-

13 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX (REG 2002, s. I–6591), punkt 56.

14 — Domen i målet MRAX (ovan fotnot 13), punkt 59.

staternas yttre gränser (artikel 62.2 b EG) och om visering för längre tid (artikel 63.3 a EG) som Konungariket Spanien har åberopat.

38. Av de redovisade specialbestämmelserna, särskilt artikel 3 i direktiv 73/148 och artikel 3 i direktiv 90/365, följer alltså att det är förbjudet för medlemsstaterna att kräva att medborgare i ett tredje land som är familjemedlemmar till gemenskapsmedborgare uppfyller andra villkor än de som anges i de speciella bestämmelser som gäller för denna personkrets. Som jag tidigare har påpekat reglerar bestämmelserna i fråga nämligen uttömmande vilka villkor som får uppställas.

2. Kravet på uppehållstillstånd

39. Enligt kommissionen får inresan inte göras beroende av beviljandet av uppehållstillstånd. Konungariket Spaniens agerande strider mot gemenskapsrätten därför att medborgare i ett tredje land som är gifta med gemenskapsmedborgare behandlas som vanliga invandrare. Sådana medborgare i ett tredje land får nämligen inte anses vara utlänningar i den mening som avses i den spanska lagstiftningen. Varje hinder som uppställs för denna personkrets inkräktar enligt kommissionen dessutom på de rättigheter som tillkommer den gemenskapsmedborgare vars familjemedlemmar de är.

40. I detta sammanhang finns det anledning att behandla frågan vilka villkor en medlemsstat kan ställa vid beviljandet av uppehållstillstånd. Tillämpliga bestämmelser är i detta hänseende artikel 2 i direktiv 90/365, artikel 4.3 c, d och e i direktiv 68/360 samt artikel 6 i direktiv 73/148.

41. Av nämnda bestämmelser följer att medlemsstaterna har rätt att ställa följande villkor för att bevilja uppehållstillstånd:

För det första kan medlemsstaterna kräva en legitimation som uppfyller vissa villkor. Dessa villkor är dock sinsemellan olika (se artikel 2 i direktiv 90/365, artikel 4.3 c i direktiv 68/360 och artikel 6 a i direktiv 73/148).

För det andra kan medlemsstaterna kräva bevis för att vederbörande tillhör kretsen av gynnade personer (artikel 2 i direktiv 90/365, artikel 4.3 d i direktiv 68/360 och artikel 6 b i direktiv 73/148). I förevarande mål är det fråga om bevis om äktenskap med en gemenskapsmedborgare.

För det tredje får medlemsstaterna kräva att de villkor som anges i artikel 2 i direktiv 90/365 har uppfyllts och att det finns ett sådant intyg som avses i artikel 4.3 e i direktiv 68/360.

42. De villkor som föreskrivs i nämnda bestämmelser är en uttömmande uppräkning. Detta har domstolen fastställt i ett flertal domar.

43. I domen i målet Royer har domstolen sålunda uttalat att "[i] enlighet med artikel 4 i direktiv nr 68/360/EEG är medlemsstaterna skyldiga att utfärda uppehållstillstånd för alla personer som med stöd av vederbörliga handlingar kan visa att de tillhör en av de kategorier som anges i artikel 1 i samma direktiv". [15]

44. I domarna i målen Roux [16] och Giagounidis [17] har domstolen understrukit att inga andra villkor får uppställas än de som föreskrivs i direktiven och att inga andra bevis, det vill säga uppvisande av andra dokument, får krävas.

45. Domstolens rättspraxis innehåller ett flertal ytterligare exempel på att det generellt inte är tillåtet att kräva uppfyllande av andra villkor än de som är uttryckligen föreskrivna.

46. Enligt domen i målet Roux [18] kan "det följaktligen inte som villkor för beviljande av uppehållstillstånd krävas att en egenföretagare först har anslutit sig till det sociala trygghetssystemet", eftersom varken artikel 4 i direktiv 68/360 eller artikel 6 i direktiv 73/148 anknyter till de rättigheter som skapas genom dem till något bevis om att den berörda personen först har anslutit sig till ett socialt trygghetssystem. [19]

47. I domen i målet MRAX har domstolen uttryckligen fråntagit medlemsstaterna behörigheten att neka uppehållstillstånd enbart på grund av "den berörde personens underlåtenhet att fullgöra rättsliga formaliteter avseende kontroll av utlänningar". [20]

48. I samma dom har domstolen vidare konstaterat "att det enligt artikel 4.3 i direktiv 68/360 och artikel 6 i direktiv 73/148 visserligen är tillåtet för medlems-

15 — Dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497), punkt 37.

16 — Dom av den 5 februari 1991 i mål C-363/89, Roux (REG 1991, s. I-273), punkterna 14 och 15.

17 — Dom av den 5 mars 1991 i mål C-376/89, Giagounidis (REG 1991, s. I-1069), punkt 21.

18 — Domen i målet Roux (ovan fotnot 16), punkt 16.

19 — Domen i målet Roux (ovan fotnot 16), punkt 20.

20 — Domen i målet MRAX (ovan fotnot 13), punkt 78.

staterna att för beviljande av uppehållstillstånd kräva att den handling med vilken den berörde reste in i staten fortfarande skall uppvisas, men att det i dessa bestämmelser inte föreskrivs att denna handling skall vara giltig. I fallet med en medborgare i ett tredje land som skall ha visering får beviljandet av uppehållstillstånd till denne följaktligen inte villkoras av att hans eller hennes visering fortfarande är giltig" [21]. Domstolen har vidare konstaterat att "[en medlemsstat följaktligen inte kan] villkora beviljandet av uppehållstillstånd i enlighet med direktiven 68/360 och 73/148 av att giltig visering uppvisas". [22]

49. Av denna rättspraxis kan man dra slutsatsen att medlemsstaterna för att bevilja medborgare i ett tredje land som är familjemedlem till gemenskapsmedborgare uppehållstillstånd inte får uppställa några andra villkor än de som uttryckligen föreskrivits i de gemenskapsrättsliga bestämmelser som redovisats i det föregående. I de två fall som är aktuella i detta mål får medlemsstaten sålunda endast kräva bevis om äktenskap och identitet samt, när direktiv 90/365 är tillämpligt, bevis för att de ytterligare villkor som anges i artikel 2 i detta direktiv är uppfyllda.

50. Spansk praxis följer emellertid inte dessa regler, eftersom de inreseformaliteter som Konungariket Spanien kräver måste uppfyllas redan i utlandet, det vill säga som regel i det land som en medborgare i ett tredje land eller gemenskapsmedborgaren ursprungligen eller senast kommer ifrån. Detta innebär att Konungariket Spanien kräver att de villkor som egentligen först skall prövas i samband med beviljande av uppehållstillstånd har uppfyllts redan före inresan.

51. De villkor som Konungariket Spanien ställer är enligt direktiven visserligen tillåtna när det gäller beviljande av uppehållstillstånd men får inte ställas för inresa. Härav följer att Konungariket Spanien utövar en behörighet som medlemsstaterna inte förfogar över. Att vissa villkor enligt direktiven får ställas för beviljande av uppehållstillstånd innebär nämligen inte att villkoren i fråga också får uppställas redan för inresa.

52. Denna bedömning ändras inte av vare sig de av Konungariket Spanien åberopade bestämmelserna i artikel 63.3 a EG om visering för längre tid eller artikel 18 i Schengenavtalet av den 19 juni 1990. [23]

53. För den gynnade personkrets som utgörs av medborgare i ett tredje land som är

21 — Domen i målet MRAX (ovan fotnot 13), punkt 89.

22 — Domen i målet MRAX (ovan fotnot 13), punkt 90.

23 — Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19).

familjemedlemmar till gemenskapsmedborgare gäller nämligen just precis andra bestämmelser än för andra medborgare i ett tredje land.

54. Av det sagda följer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 68/360, 73/148 och 90/365 genom att kräva en bosättningsvisering för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas medborgare i tredje land som är familjemedlemmar till en gemenskapsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet.

C — Den andra grunden för talan: frist inom vilken uppehållstillstånd skall meddelas

55. Som andra grund för sin talan har *kommissionen* åberopat att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 64/221. Kommissionen har understrukit att medlemsstaterna i enlighet med den allmänna systematiken i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd och med särskild hänsyn till artikel 5 i direktiv 64/221 är skyldiga att fatta beslut angående uppehållstillstånd snarast möjligt och senast inom sex månader efter den dag då ansökan om sådant tillstånd ingavs. Det förutsätts därvid att denna maximala tidsfrist på sex månader endast kan komma i fråga i fall där hänsyn till den allmänna ordningen aktualiseras vid prövningen av ansökan.

56. Även om de gemenskapsrättsliga bestämmelserna skulle ha genomförts i den spanska lagstiftningen på ett korrekt sätt uppkommer alltså frågan om de spanska myndigheterna också tillämpar gemenskapsrätten korrekt. Medlemsstaterna är nämligen skyldiga inte bara att genomföra gemenskapsrätten i sin lagstiftning på ett korrekt sätt, utan också att tillämpa den korrekt, det vill säga att se till att tillämpningen blir korrekt även i det enskilda fallet.

57. Även om de nationella bestämmelserna eventuellt är förenliga med gemenskapsrätten står det därför kommissionen fritt att i ett mål om fördragsbrott åberopa att gemenskapsrätten har tillämpats felaktigt.

58. I ett sådant mål är kommissionen inte enbart hänvisad till att klandra vederbörande medlemsstats fasta praxis utan den kan också

begränsa sig till att anmärka på vissa enskilda fall.[24] Frågan hur ofta gemenskapsrätten har överträtts får betydelse först vid bedömningen av storleken av ett standardbelopp eller vite i ett eventuellt förfarande enligt artikel 228 EG.

59. I detta mål har kommissionen påtalat att de spanska myndigheterna i vissa fall inte har iakttagit den frist som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 64/221.

60. Jag hänvisar i detta hänseende till domstolens rättspraxis enligt vilken medlemsstaterna enligt artikel 3.2 i direktiv 68/360 och artikel 3.2 i direktiv 73/148 i största möjliga mån skall underlätta för dessa personer att få de visa de behöver. Detta innebär enligt domstolen "att visering skall beviljas så snabbt som möjligt och om möjligt på de platser där inresa i staten sker, och att den fulla verkan av de ovannämnda bestämmelserna i direktiven 68/360 och 73/148 annars åsidosätts".[25]

61. Det är ostridigt mellan kommissionen och Konungariket Spanien att Rotta Ventura, som är medborgare i ett tredje land och gift med en gemenskapsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet, först efter tio månader beviljades uppehållstillstånd.

62. Konungariket Spanien har därigenom överskridit den i artikel 5 i direktiv 64/221 föreskrivna fristen om sex månader.

63. Redan detta är ett åsidosättande av de skyldigheter som åligger Konungariket Spanien. Huruvida överskridandet av fristen utgjort ett hinder för bosättning eller för utövande av någon verksamhet eller inte är därvid irrelevant.

64. Av det sagda följer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 64/221 genom att inte bevilja uppehållstillstånd så snart som möjligt och i vart fall inte inom sex månader efter den dag då ansökan om sådant tillstånd ingavs.

24 — Se till exempel domen i de förenade målen kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 9) och dom av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5517).
De strängare krav som domstolen har uppställt i dom av den 9 december 2003 i mål C-129/00, kommissionen mot Italien (REG 2003, s. I-14637), punkt 32, hänför sig till jurisdiktionen och inte, som i detta fall, till administrationen. För att så är fallet talar också domen av den 30 september 2003 i mål C-224/01, Köbler (REG 2003, s. I-10239), punkterna 33, 50 och 52, där domstolen uttalat att medlemsstaterna ansvarar för överträdelse av gemenskapsrätten även om överträdelsen beror på ett enda domstolsavgörande.

25 — Domen i målet MRAX (ovan fotnot 13), punkt 60.

V — Förslag till avgörande

65. På grund av vad jag har anfört i det föregående föreslår jag att domstolen

1. fastställer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 68/360/EEG, 73/148/EEG och 90/365/EEG genom att kräva en bosättningsvisering för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas medborgare i tredje land som är familjemedlemmar till en gemenskapsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet,

fastställer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 64/221/EEG genom att inte snarast möjligt och senast inom sex månader efter det att ansökan om uppehållstillstånd inges bevilja uppehållstillstånd, och

2. förpliktar Konungariket Spanien att betala rättegångskostnaderna.

BILAGA

Nationella bestämmelser

Följande spanska lagstiftning var tillämplig vid tidpunkten för de omständigheter [26] som gett upphov till förevarande mål: artikel 10.3 i Real Decreto nr 766/1992 av den 26 juni 1992 om inresa och bosättning för medborgare i medlemsstater inom Europeiska gemenskaperna (i dess lydelse enligt Real Decreto nr 737/95 av den 5 maj 1995 och Real Decreto nr 1710/1997 av den 14 november 1997) samt artikel 23.1 och 23.6 liksom artikel 28.2 och 28.6 i Real Decreto nr 155/1996.

Real Decreto nr 766/1992

"Artikel 10

...

3. Personer som berörs enligt artikel 2 och som är familjemedlemmar till de personer som avses i föregående punkter skall inge de handlingar som utfärdats av behöriga myndigheter och som innehåller uppgift om följande:

26 — Den allmänna utlänningslagstiftningen har ändrats efter att de omständigheter som ligger till grund för förevarande mål inträffade. Numera gäller Real Decreto nr 178/2003 av den 14 februari om inresa och vistelse i Spanien för gemenskapsmedborgare och medborgare i andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Boletín Oficial del Estado nr 46 av den 22 februari 2003, nr 3708). Enligt dess bestämmelse om upphävande skall Real Decreto nr 766/1992 av den 26 juni, Real Decreto nr 737/1995 av den 5 maj och Real Decreto nr 1710/1997 av den 14 november upphävas "liksom alla de bestämmelser som är av samma eller lägre rang och som strider mot bestämmelsen i förevarande Real Decreto".

a) Släktskapsförhållanden.

b) Att personen är försörjd av den medborgare [i en medlemsstat] som släktskapsförhållandet avser.

c) Att, i fråga om familjemedlemmar till de personer vars bosättning omfattas av punkt 1 e), f) och g), de medel och den sjukförsäkring som nämns där är tillräckliga för den som har rätt till dessa medel och dennes familjemedlemmar i enlighet med där fastställda bestämmelser.

d) Att familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat inom Europeiska gemenskaperna, förutom ovannämnda dokumentation, i sitt pass har bosättningsviseringen, vilken i undantagsfall inte behöver visas upp."

Real Decreto nr 155/1996

"Artikel 23

Bosättningsviseringar — Klasser

...

2. En bosättningsvisering för återförening av familjen kan beviljas efter tillstyrkande från den behöriga regeringsmyndigheten för utländska medborgare som befinner sig i någon av de situationer som avses i artikel 54 i denna förordning, och som för att återförenas med en familjemedlem som är bosatt i Spanien ansöker om detta. Tillstyrkandet är enligt artikel 28.1 i förevarande förordning bindande med avseende på de villkor som skall vara uppfyllda för den person som avser att återförena sig med familjen.

...

6. En bosättningsvisering som inte avser förvärvsarbete kan beviljas för utländska medborgare som har gått i pension, eller utländska medborgare som är i arbetsför ålder och som inte kommer att utöva någon verksamhet i Spanien som fordrar arbetstillstånd eller som inte omfattas av kravet på utverkande av sådant tillstånd."

"Artikel 28

Särskilda handlingar som krävs för bosättningsviseringar

1. Vid ansökan om bosättningsvisering för återförening med familjen skall den i Spanien bosatta person som återföreningen avser, före det att ansökan görs, begära att från regeringstjänstemännen på den ort där han är bosatt utfå ett intyg som visar att han uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 56.5 och 56.7 i denna lag, och att han redan innehar en förnyad bosättningsvisering. En familjemedlem som omfattas av någon av de situationer som anges i artikel 54.2 i förevarande förordning skall tillsammans med ansökan om visering inge en kopia på begäran om intyg, vilken skall ha registrerats av nämnda regeringsmyndighet, samt de handlingar som påvisar släktskap och i förekommande fall, den rättsliga och ekonomiska beroendeställningen.

...

6. Vid en ansökan om bosättningsvisering som inte avser förvärvsarbete skall den utländske medborgaren inge de handlingar som visar att han har medel för sitt uppehälle, eller att han kommer att uppbära fast inkomst som är tillräcklig och ägnad att försörja honom och hans familj. Medlen för uppehälle eller den fasta inkomsten skall vara tillräckliga för att täcka kostnader för bostad, försörjning och hälsovård för sökanden såväl som för dennes familjemedlemmar."