



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. januar 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2004/38/EF — artikel 16, stk. 2 og 3 — ret til tidsubegrænset ophold for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger — hensynstagen til perioder, hvor disse tredjelandsstatsborgere har været fængslet«

I sag C-378/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 11. juli 2012, indgået til Domstolen den 3. august 2012, i sagen:

Nnamdi Onuekwere

mod

Secretary of State for the Home Department,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. juni 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Nnamdi Onuekwere ved barristers M. Henderson og C. Meredith, for solicitor D. Furner
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brighthouse og H. Walker, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget

* Processprog: engelsk.

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello
 - den polske regering ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved M. Wilderspin og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. oktober 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT 2005 L 229, s. 35).
- 2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en sag mellem Nnamdi Onuekwere og Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, herefter »Secretary of State«) vedrørende en afgørelse, hvorved Nnamdi Onuekwere fik afslag på et tidsubegrænset opholdskort i egenskab af familiemedlem til en unionsborger.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 17. og 18. betragtning til direktiv 2004/38:
 - »(17) Tidsubegrænset ophold for unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, styrker følelsen af unionsborgerskab og er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål. Alle unionsborgere og deres familiemedlemmer bør derfor sikres ret til tidsubegrænset ophold, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.
 - (18) For at være et egentligt middel til integration i samfundet i den værtsmedlemsstat, hvor unionsborgeren har taget ophold, bør retten til tidsubegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser.«
- 4 Under overskriften »Definitioner« bestemmer artikel 2 i direktiv 2004/38:
 - »I dette direktiv forstås ved:
 - 1) »unionsborgere«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat
 - 2) »familiemedlem«
 - a) ægtefælle

[...]

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

5 Direktivets artikel 3 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.«

6 Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« har følgende ordlyd:

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

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

- c)
 - er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt, eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og
 - er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

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

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

[...]

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

7 I kapitel IV i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« fastsætter direktivets artikel 16 med overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer« følgende:

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

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

3. Opholdets uafbrudte karakter berøres ikke af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst 12 på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland.

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

Det Forenede Kongeriges ret

8 Bekendtgørelse af 2006 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) gennemfører bestemmelserne i direktiv 2004/38 i Det Forenede Kongeriges ret.

9 Under overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« gennemfører artikel 15 i bekendtgørelsen af 2006 artikel 16 i direktiv 2004/38.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Nnamdi Onuekwere er nigeriansk statsborger. Den 2. december 1999 giftede han sig med en irsk statsborger, der udøvede sin ret til fri bevægelighed og ophold i Det Forenede Kongerige, og med hvem han har fået to børn. Den 5. september 2000 fik han en opholdstilladelse, der gav ham ret til at forblive i Det Forenede Kongerige i fem år i egenskab af familiemedlem til en unionsborger.

11 Den 26. juni 2000 blev Nnamdi Onuekwere idømt en fængselsstraf på ni måneder med en betinget udsættelse af straffuldbyrdelsen på to år, uden at denne domfældelse gav anledning til en faktisk fængsling af den pågældende.

12 Den 16. september 2004 blev Nnamdi Onuekwere på ny dømt for en lovovertrædelse, der blev begået i 2003. Selv om fængselsstraffen var udmålt til to år og seks måneder, blev han løsladt den 16. november 2005. Secretary of State besluttede imidlertid ved afgørelse af 18. november 2005, at Nnamdi Onuekwere skulle udvises af Det Forenede Kongerige. Denne afgørelse blev annulleret med den begrundelse, at Nnamdi Onuekwere var gift med en unionsborger, der udøvede sine rettigheder i henhold til EF-traktaten.

13 I januar 2008 blev Nnamdi Onuekwere på ny fængslet for en anden lovovertrædelse. Den 8. maj 2008 blev han idømt en fængselsstraf på to år og tre måneder. Nnamdi Onuekwere blev løsladt den 6. februar 2009, men Secretary of State udviste ham på ny af Det Forenede Kongerige. Den 29. juni 2010 annullerede Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, imidlertid Secretary of States afgørelse om denne udvisning. Selv om denne retsinstans fastslog, at det kun var Nnamdi

Onuekweres ægtefælle, som havde opnået ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16 i direktiv 2004/38, fandt den imidlertid, at Nnamdi Onuekweres egne omstændigheder vejede tungere end den offentlige interesse i at udvise ham af hensyn til den offentlige orden.

- 14 Nnamdi Onuekweres indgav derefter en ansøgning om tidsubegrænset opholdskort, som Secretary of State afslog ved afgørelse af 24. september 2010. Selv om First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) fandt, at Nnamdi Onuekweres havde en ret til ophold, tiltrådte den imidlertid, at han ikke have en ret til tidsubegrænset ophold, og han anlagde dernæst sag ved forelæggende ret.
- 15 Den forelæggende ret har anført, at hvis de perioder på tilsammen tre år og tre måneder, hvor Nnamdi Onuekwere sad i fængsel, ikke skal medregnes i varigheden af hans ophold i Det Forenede Kongerige, er varigheden af hans ophold mere end fem år, selv om det har været afbrudt af disse perioder. Hvis disse perioder derimod skal medregnes, vil Nnamdi Onuekweres ophold i Det Forenede Kongerige være ni år og tre måneder på datoen for den afgørelse, som er genstand for tvisten i hovedsagen, og mere end ti år på datoen for indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse.
- 16 Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Under hvilke omstændigheder, om nogen, vil en fængselsperiode udgøre lovligt ophold med henblik på erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16 i borgerdirektivet 2004/38?
- 2) Hvis en fængselsperiode ikke kan kvalificeres som lovligt ophold, har en person, som har afsonet en fængselsstraf, da ret til at sammenlægge perioder med ophold før og efter fængslingen med henblik på beregningen af den periode på fem år, der kræves for at skabe en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til direktivet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 17 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at der skal tages hensyn til de perioder, hvor en tredjelandstatsborger – som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat – har været fængslet i værtsmedlemsstaten, med henblik på denne tredjelandstatsborgers erhvervelse af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til denne bestemmelse.
- 18 Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 afhænger erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, under alle omstændigheder af dels, at denne borger selv opfylder de i dette direktivs artikel 16, stk. 1, fastsatte betingelser, dels, at de nævnte medlemmer uafbrudt har boet sammen med denne i den pågældende periode (jf. dom af 8.5.2013, sag C-529/11, Alarape og Tijani, EU:C:2013:290, præmis 34).
- 19 Forpligtelsen for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, til at bo sammen med denne borger i værtsmedlemsstaten i den pågældende periode, indebærer i denne henseende, at der for disse – i egenskab af familiemedlemmer, der ledsager eller slutter sig til denne borger – nødvendigvis og samtidig foreligger en opholdsret i medfør af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38, således at der alene kan tages hensyn til disse medlemmers ophold, der opfylder den i dette direktivs artikel 7, stk. 2, fastsatte betingelse (jf. Alarape og Tijani-dommen, præmis 36 og 37).

- 20 Nnamdi Onuekwere har anført, at eftersom hans hustru på tidspunktet, hvor hun erhvervede en ret til tidsubegrænset ophold, i fem år i træk havde opfyldt betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), b), eller c), i direktiv 2004/38, havde han følgelig opfyldt betingelsen i direktivets artikel 7, stk. 2, i samme periode af hans ophold i værtsmedlemsstaten, således at denne periode skal medregnes ved hans egen erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til direktivets artikel 16, stk. 2, selv om han har været fængslet under en del af denne periode.
- 21 Som anført af samtlige de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og af Europa-Kommissionen, kan denne argumentation ikke tiltrædes.
- 22 Det fremgår nemlig af selve ordlyden og formålet med artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38, at fængselsperioder ikke skal tages i betragtning ved erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til denne bestemmelse.
- 23 Som det for det første er anført i denne doms præmis 18, afhænger erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, i henhold til artikel 16, stk. 2, under alle omstændigheder ikke alene af, at denne borger selv opfylder de i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser, men også af, at de nævnte familiemedlemmer uafbrudt har boet lovligt »sammen med« unionsborgeren i den pågældende periode, idet udtrykket »sammen med« skærper betingelsen om, at de omhandlede familiemedlemmer skal ledsage eller slutte sig til samme unionsborger.
- 24 Det skal for det andet bemærkes, at som det fremgår af 17. betragtning til direktiv 2004/38, er retten til tidsubegrænset ophold en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed og er fastsat i direktivet for at styrke følelsen af unionsborgerskab, hvorfor EU-lovgiver har betinget erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 af unionsborgerens integration i værtsmedlemsstaten (jf. dom af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 32 og 37).
- 25 Denne integrationstanke, der regulerer erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, er ikke blot baseret på territoriale og tidsmæssige omstændigheder, men også på kvalitative elementer, der har sammenhæng med graden af integration i værtsmedlemsstaten (jf. dom af 21.7.2011, sag C-325/09, Dias, Sml. I, s. 6387, præmis 64) i et sådant omfang, at tvivl om den integrationsmæssige tilknytning mellem den berørte person og værtsmedlemsstaten kan begrunde fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold selv i tilfælde, som ikke er omfattet af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 (jf. i denne retning Dias-dommen, præmis 59, 63 og 65).
- 26 Den nationale retsinstans' pålæggelse af en ubetinget fængselsstraf viser imidlertid, at den berørte person ikke har respekteret de værdier, som værtsmedlemsstaten har udtrykt i sin strafferet, således at en hensyntagen til fængslingsperioder med henblik på at erhverve en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, åbenlyst ville være i strid med det formål, som forfølges med dette direktiv gennem indførelsen af en sådan opholdsret.
- 27 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at der ikke skal tages hensyn til de perioder, hvor en tredjelandsstatsborger – som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat – har været fængslet i værtsmedlemsstaten, med henblik på denne tredjelandsstatsborgers erhvervelse af en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i denne pågældende bestemmelse.

Det andet spørgsmål

- 28 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at opholdets uafbrudte karakter afbrydes af de perioder, hvor en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået en ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat, har været fængslet i værtsmedlemsstaten.
- 29 Det skal i denne forbindelse konstateres, som det blev bemærket i nærværende doms præmis 18, at i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 afhænger erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, af en række betingelser, herunder at disse familiemedlemmer har boet lovligt sammen med denne unionsborger i fem år i træk.
- 30 Denne betingelse om kontinuiteten i det lovlige ophold er i overensstemmelse med den integrationstanke, der regulerer erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold, og som er anført i nærværende doms præmis 24 og 25, og med direktiv 2004/38's generelle sammenhæng, hvorved der er fastsat et gradvist system med hensyn til retten til ophold i værtsmedlemsstaten, der i det væsentlige ved gentagelse af de trin og betingelser, der var fastlagt i de forskellige EU-retlige instrumenter og den retspraksis, der var gældende før vedtagelsen af dette direktiv, munder ud i retten til tidsubegrænset ophold (jf. dom af 21.12.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, Sml. I, s. 14051, præmis 38, og Alarape og Tijani-dommen, præmis 46).
- 31 Som anført i denne doms præmis 26 viser den nationale retsinstans' påleggelse af en ubetinget fængselsstraf, at den berørte person ikke har respekteret de værdier, som værtsmedlemsstaten har udtrykt i sin strafferet, således at en hensyntagen til fængselsperioder med henblik på erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, åbenlyst ville være i strid med det formål, som forfølges med dette direktiv gennem indførelsen af en sådan opholdsret.
- 32 Dermed bør det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at opholdets uafbrudte karakter afbrydes af de perioder, hvor en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået en ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat, har været fængslet i værtsmedlemsstaten.

Sagens omkostninger

- 33 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 (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 16, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, skal fortolkes således, at der ikke skal tages hensyn til de perioder, hvor en tredjelandsstatsborger – som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået en ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat – har været fængslet i værtsmedlemsstaten, med henblik på denne tredjelandsstatsborgers erhvervelse af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til denne bestemmelse.**

- 2) **Artikel 16, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at opholdets uafbrudte karakter afbrydes af de perioder, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der under disse perioder har opnået en ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat, har været fængslet i værtsmedlemsstaten.**

Underskrifter