



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — unionsborgerskab — artikel 20 TEUF og 21 TEUF — direktiv 2004/38/EF — opholdsret i en medlemsstat for en tredjelandsstatsborger, der er tidligere straffet — forælder, der har eneforældremyndighed over to mindreårige børn, som er unionsborgere — det ene barn er statsborger i opholdsmedlemsstaten — det andet barn er statsborger i en anden medlemsstat — national lovgivning, som udelukker, at denne slægtning i opstigende linje meddeles opholdstilladelse, på grund af at denne er tidligere straffet — afslag på opholdstilladelse, som kan indebære, at børnene bliver nødsaget til at forlade Unionens område«

I sag C-165/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ved afgørelse af 20. marts 2014, indgået til Domstolen den 7. april 2014, i sagen:

Alfredo Rendón Marín

mod

Administración del Estado

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Alfredo Rendón Marín ved abogadas I. Aránzazu Triguero Hernández og L. De Rossi
- den spanske regering ved A. Rubio González og L. Banciella Rodríguez-Miñón, som befuldmægtigede

* Processprog: spansk

- den danske regering ved C. Thorning og M. Wolff, som befuldmægtigede
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget
- den franske regering ved D. Colas og R. Coesme, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. D'Ascia
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, K. Pawłowska og M. Pawlicka, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved M. Holt og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Blundell
- Europa-Kommissionen ved I. Martínez del Peral, C. Tufvesson, F. Castillo de la Torre og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. februar 2016,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse angår fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Alfredo Rendón Marín, der er tredjelandstatsborger og far til mindreårige unionsborgere, som han har eneforældremyndighed over, og som har boet i Spanien, siden de blev født, mod Administración del Estado (statsforvaltningen, Spanien) vedrørende en afgørelse truffet af Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración (generaldirektør for indvandring i arbejds- og indvandringsministeriet, Spanien) med afslag på at meddele ham opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder, fordi han er tidligere straffet.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 23. og 24. betragtning til 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 (EF) 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 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35) har følgende ordlyd:
 - »(23) Udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de [EF-]traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de

pågældende personers integration, varigheden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

(24) Følgelig gælder det, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være. Kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør der kunne træffes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv. Endvidere bør reglen om ekstraordinære tilfælde ligeledes gælde for foranstaltninger til udsendelse af mindreårige for at sikre deres tilknytning til deres familie i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

4 Artikel 2 i direktiv 2004/38 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

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

2) »familiemedlem«:

[...]

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

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

5 Direktivets artikel 3, som har overskriften »Berettigede personer«, bestemmer:

»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.

2. Uden at det berører de pågældendes personlige ret til fri bevægelighed og ophold og i overensstemmelse med den nationale lovgivning skal værtsmedlemsstaten lette indrejse og ophold for følgende personer:

a) alle andre familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke er omfattet af bestemmelserne i artikel 2, nr. 2), hvis disse i det land, de ankommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold [...]

[...]

Værtsmedlemsstaten foretager en grundig undersøgelse af de personlige omstændigheder og begrundet afslag på ansøgning om indrejse eller ophold over for de pågældende.«

6 Direktivets artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer i stk. 1 og 2:

»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

[...]

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).«

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 i stk. 1 og 2:

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

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

8 Artikel 27 i direktiv 2004/38, som er indeholdt i dettes kapitel VI 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.«

9 Nævnte direktivs artikel 28 med overskriften »Beskyttelse mod udsendelse« bestemmer:

»1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de:

- a) haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller
- b) er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

Spansk ret

10 Artikel 31, stk. 3, i Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (konstitutionel lov nr. 4/2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og om deres sociale integration) af 11. januar 2000 (BOE nr. 10 af 12.1.2000, s. 1139) fastsætter en mulighed for at meddele tredjelandstatsborgere midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder, uden at det kræves, at de i forvejen er i besiddelse af et visum.

11 Artikel 31, stk. 5 og 7, i denne lov bestemmer:

»5. Midlertidig opholdstilladelse til en udlænding forudsætter, at vedkommende ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor denne tidligere har opholdt sig, for handlinger, som er strafbare i henhold til den spanske retsorden, og at vedkommende ikke er forbudt adgang til en stat, med hvilken Spanien har indgået en aftale i denne henseende.

[...]

7. I forbindelse med fornyelse af en midlertidig opholdstilladelse foretages der i givet fald en vurdering af:

- a) tidligere straffe, idet der tages hensyn til, om straffen er blevet eftergivet med eller uden vilkår eller er gjort betinget
- b) manglende opfyldelse af vedkommendes forpligtelser med hensyn til skatter og social sikring.

I forbindelse med en fornyelse som nævnt tages der især hensyn til den indsats, som udlændingen har gjort for at blive integreret, og som taler for en fornyelse; denne indsats godtgøres med en positiv rapport fra den selvstyrende region, hvorved det bekræftes, at vedkommende har deltaget i den i artikel 2b omhandlede undervisning.«

12 Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (kongeligt dekret nr. 2393/2004 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen til konstitutionel lov nr. 4/2000) af 30. december 2004 (BOE nr. 6 af 7.1.2005, s. 485) fastsatte i første tillægsbestemmelse, stk. 4:

»[...] [S]tatssekretariatet for indvandrings- og udvandrings spørgsmål kan på grundlag af en rapport fra statssekretariatet for sikkerhed udstede en midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder, som ikke er omhandlet i gennemførelsesbekendtgørelsen til [lov nr. 4/2000].«

13 Artikel 124 og 128 i Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (kongeligt dekret nr. 557/2011 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen til konstitutionel lov nr. 4/2000, som ændret ved konstitutionel lov nr. 2/2009) af 20. april 2011 (BOE nr. 103 af 30.4.2011, s. 43821) fastsætter en mulighed for at ansøge om midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder under hensyn til familiemæssig

tilknytning (*arraigo familiar*), forudsat at ansøgeren ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor vedkommende tidligere har opholdt sig, for forhold, som er strafbare i henhold til den spanske retsorden.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 14 Alfredo Rendón Marín er colombiansk statsborger og far til to mindreårige børn, som er født i Málaga (Spanien): en dreng, der er spansk statsborger, og en pige, der er polsk statsborger. Børnene har altid opholdt sig i Spanien.
- 15 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Alfredo Rendón Marín ved afgørelse af 13. maj 2009 truffet af Juzgado de Primera Instancia de Málaga (retten i første instans i Málaga) blev tildelt eneforældremyndighed over sine børn. Deres mor er polsk statsborger, og hendes bopæl er ukendt. Ifølge forelæggelsesafgørelsen bliver der på passende måde sørget for børnene, og de modtager passende skoleundervisning.
- 16 Alfredo Rendón Marín er tidligere straffet. Han er navnlig blevet idømt en straf på ni måneders fængsel i Spanien. Denne straf blev dog gjort betinget i to år fra den 13. februar 2009. På tidspunktet for forelæggelsesafgørelsen, den 20. marts 2014, afventede Alfredo Rendón Marín en afgørelse på en ansøgning om at få slettet den tidligere straf af sin straffeattest (*cancelación*).
- 17 Den 18. februar 2010 indgav Alfredo Rendón Marín en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder i medfør af stk. 4 i første tillægsbestemmelse i kongeligt dekret nr. 2393/2004 til arbejds- og indvandringsministeriets generaldirektør for indvandring.
- 18 Ved afgørelse af 13. juli 2010 fik Alfredo Rendón Marín i henhold til bestemmelserne i artikel 31, stk. 5, i lov nr. 4/2000 afslag på sin ansøgning, på grund af at han var tidligere straffet.
- 19 Alfredo Rendón Marín anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien), som frifandt forvaltningen ved dom af 21. marts 2012, hvorefter han iværksatte appel af denne dom ved Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien).
- 20 Alfredo Rendón Marín har fremsat et enkelt anbringende til støtte for appellen om henholdsvis urigtig fortolkning af dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), og af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), idet den retspraksis, der følger af disse domme, efter Alfredo Rendón Maríns opfattelse burde have medført, at han var blevet meddelt den opholdstilladelse, han havde ansøgt om, og tilsidesættelse af artikel 31, stk. 3 og 7, i lov nr. 4/2000.
- 21 Den forelæggende ret har anført, at uafhængigt af de konkrete omstændigheder i hovedsagen indebærer afslaget på at meddele Alfredo Rendón Marín opholdstilladelse i Spanien i denne sag, ligesom i de sager, der gav anledning til dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), og af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), at han tvinges til at forlade spansk område og dermed Den Europæiske Unions område, og som følge heraf, at de to mindreårige børn, som er afhængige af ham, forlader dette område. Denne ret bemærker dog, at der til forskel fra de situationer, som Domstolen behandlede i dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), og af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), i den nationale lovgivning, som finder anvendelse, er fastsat et forbud mod at meddele opholdstilladelse, når ansøgeren er tidligere straffet i Spanien.
- 22 Den forelæggende ret rejser derfor spørgsmålet, om en national lovgivning, som uden mulighed for fravigelse forbyder, at en person, som er tidligere straffet i det land, hvor der ansøges om opholdstilladelse, meddeles en sådan tilladelse, selv om dette uundgåeligt indebærer, at en mindreårig,

som er unionsborger og afhængig af den person, som ansøger om opholdstilladelse, fratages retten til at opholde sig i Unionen, er forenelig med den praksis fra Domstolen vedrørende artikel 20 TEUF, som påberåbes i den foreliggende sag.

- 23 Det er på denne baggrund, at Tribunal Supremo (øverste domstol) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er nationale bestemmelser, hvorefter muligheden for at udstede en opholdstilladelse til en forælder til en mindreårig unionsborger, som er afhængig af denne, fordi vedkommende er tidligere straffet i det land, hvori ansøgningen indgives, udelukkes, selv om dette indebærer, at den mindreårige tvinges til at forlade Unionens område, fordi han er nødsaget til at følge med sin forælder, forenelige med artikel 20 TEUF, fortolket i henhold til dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), og af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)?«

Spørgsmålet, om tvisten i hovedsagen fortsat består

- 24 Det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter præjudiciel forelæggelse (dom af 11.9.2008, UGT-Rioja m.fl., C-428/06 – C-434/06, EU:C:2008:488, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen kan derfor af egen drift efterprøve, om tvisten i hovedsagen fortsat består.
- 25 I det foreliggende tilfælde vedrører tvisten afslaget på at meddele Alfredo Rendón Marín midlertidig opholdstilladelse i Spanien, idet der er iværksat appel ved Tribunal Supremo (øverste domstol) til prøvelse af dom afsagt af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) den 21. marts 2012, hvorved forvaltningen blev frifundet i det af Alfredo Rendón Marín anlagte søgsmål til prøvelse af afslaget på ansøgningen om opholdstilladelse.
- 26 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, som Domstolen råder over, og af Alfredo Rendón Maríns og den spanske regerings bemærkninger under retsmødet, at appellantens i hovedsagen, efter at Tribunal Supremo (øverste domstol) indgav den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, har indgivet to nye ansøgninger om midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder til regeringens repræsentation i Málaga, og at den anden af disse ansøgninger er blevet imødekommet.
- 27 Under retsmødet oplyste den spanske regering således, at Subdelegación del Gobierno en Málaga (regeringens repræsentation i provinsen Málaga, Spanien) den 18. februar 2015 havde meddelt Alfredo Rendón Marín midlertidig opholdstilladelse. I denne henseende fremgik det af Alfredo Rendón Maríns mundtlige bemærkninger, at han opnåede denne midlertidige opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder under hensyn til familiemæssig tilknytning i medfør af artikel 124 og 128 i kongeligt dekret nr. 557/2011 som følge af, at den kompetente spanske myndighed havde slettet den tidligere straffedom af hans straffeattest (*cancelación*).
- 28 På denne baggrund blev den forelæggende ret anmodet om at oplyse over for Domstolen, om den stadig fandt, at et svar fra Domstolen var nødvendigt, for at den kunne træffe afgørelse.
- 29 Ved skrivelse af 9. marts 2016 fastslog den forelæggende ret, at det i det forvaltningsretlige søgsmål fremsatte krav om en midlertidig opholdstilladelse var blevet imødekommet ved en afgørelse af 18. februar 2015 truffet af regeringens repræsentation i provinsen Málaga, men denne ret tilkendegav, at den ønskede at opretholde sin anmodning om præjudiciel afgørelse.

- 30 Ifølge den forelæggende ret betyder den omstændighed, at Alfredo Rendón Marín blev meddelt opholdstilladelse i februar 2015, nemlig ikke, at de krav, som han har rejst inden for rammerne af søgsmålet i hovedsagen, fuldt ud er blevet opfyldt. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at hvis Alfredo Rendón Marín havde fået medhold i det forvaltningsretlige søgsmål, ville den anfægtede afgørelse af 13. juli 2010 med afslag på hans ansøgning om opholdstilladelse være blevet erklæret ulovlig, og den heraf følgende meddelelse af en sådan tilladelse ville have haft virkning fra denne dato. Den omstændighed, at denne afgørelse var ugyldig, og at Alfredo Rendón Marín blev meddelt opholdstilladelse fra denne dato, ville imidlertid kunne have konsekvenser for appellantenten i hovedsagen ud over opholdstilladelsen i sig selv, såsom erstatning for tab af arbejdsaftaler, sociale ydelser eller socialsikringsbidrag eller endog, efter omstændighederne, retten til at erhverve spansk statsborgerskab.
- 31 Det skal derfor fastslås, at tvisten i hovedsagen fortsat verserer for den forelæggende ret, og at Domstolens svar på det forelagte spørgsmål fortsat er nødvendigt for løsningen af denne tvist.
- 32 Der skal derfor træffes afgørelse vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 33 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det denne i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler således Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.10.2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 39, af 30.5.2013, Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, præmis 30, og af 19.9.2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, præmis 40).
- 34 Selv om den forelæggende ret har begrænset sit spørgsmål til at angå fortolkningen af artikel 20 TEUF, er denne omstændighed derfor ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. bl.a. dom af 14.10.2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 40, af 30.5.2013, Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, præmis 31, og af 19.9.2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, præmis 41).
- 35 I lyset af denne retspraksis og henset til oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen skal det forelagte spørgsmål omformuleres således, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om dels artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, dels artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på at meddele en tredjelandstatsborger opholdstilladelse på den berørte medlemsstats område, såfremt den pågældende er tidligere straffet, selv om denne er eneforsørger for to mindreårige børn, som er unionsborgere og har opholdt sig sammen med den pågældende i denne medlemsstat, siden de blev født, uden at have udøvet deres ret til fri bevægelighed, og dette afslag indebærer, at børnene bliver nødsaget til at forlade Unionens område.
- 36 I denne henseende skal der indledningsvis henvises til, at de eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere ved EU-rettens bestemmelser om unionsborgerskab, ikke er selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold (jf. i denne retning dom af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12,

EU:C:2013:291, præmis 35, af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 22, og af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Der foreligger således principielt kun en afledt opholdsret for en tredjelandstatsborger, såfremt den er nødvendig for at sikre en unionsborgers effektive udøvelse af sin ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen.

- 37 I denne sammenhæng skal det undersøges, om en tredjelandstatsborger som Alfredo Rendón Marín kan have en afledt opholdsret på grundlag af enten artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 eller artikel 20 TEUF, og i givet fald om den omstændighed, at han er tidligere straffet, kan begrunde en begrænsning af denne ret.

Artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38

Spørgsmålet, om der foreligger en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38

- 38 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 definerer »berettigede personer« for så vidt angår rettighederne i henhold til direktivet som »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«.
- 39 I den foreliggende sag er Alfredo Rendón Marín en tredjelandstatsborger, der er far til mindreårige unionsborgere, som han har eneforældremyndighed over, og som altid har opholdt sig i samme medlemsstat, nemlig Kongeriget Spanien.
- 40 Eftersom Alfredo Rendón Maríns søn, som er et mindreårigt barn, aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og altid har opholdt sig i den medlemsstat, hvor han er statsborger, skal det fastslås, at han ikke er omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorfor denne bestemmelse ikke finder anvendelse på ham (dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 57, og af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 42).
- 41 Som den spanske, græske, italienske og polske regering samt Kommissionen har gjort gældende, er Alfredo Rendón Maríns datter, som er et mindreårigt barn, der er polsk statsborger og har opholdt sig i Spanien, siden hun blev født, derimod omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 42 Domstolen har således fremhævet, at situationen i værtsmedlemsstaten for en person, der er statsborger i en anden medlemsstat, som er født i værtsmedlemsstaten, og som ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation, hvor den pågældende statsborger ikke kan påberåbe sig EU-rettens bestemmelser om retten til fri bevægelighed og ophold for personer i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 19).
- 43 Heraf følger, at Alfredo Rendón Maríns datter er berettiget til at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 26).
- 44 På denne baggrund tildeler artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38 principielt Alfredo Rendón Maríns datter en opholdsret i Spanien.
- 45 Ifølge Domstolen anerkendes denne ret for unionsborgere til at opholde sig på området for en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, imidlertid med forbehold af de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i EUF-traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 19.10.2004,

Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 26), idet anvendelsen af disse begrænsninger og betingelser skal finde sted under overholdelse af de grænser, der fastsættes i EU-retten, og i overensstemmelse med de almindelige EU-retlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.9.2002, Baumbast og R, C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 91, og af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 32).

- 46 For så vidt angår disse betingelser skal det præciseres, at enhver unionsborger har ret til at opholde sig i mere end tre måneder på området for en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, bl.a. hvis den pågældende i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 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.
- 47 Medmindre Alfredo Rendón Maríns datter har erhvervet en tidsbegrænset opholdsret i Spanien i medfør af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, idet hendes opholdsret i så fald ikke vil være undergivet betingelserne i dette direktivs kapitel III, herunder bestemmelserne i dets artikel 7, stk. 1, litra b), kan hun kun indrømmes en opholdsret, hvis hun opfylder de betingelser, som er fastsat i denne artikel 7, stk. 1, litra b).
- 48 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at selv om unionsborgeren skal råde over tilstrækkelige midler, indebærer EU-retten ikke noget som helst krav med hensyn til, hvor midlerne kommer fra, idet de bl.a. kan tilvejebringes af en tredjelandsstatsborger, der er forælder til de pågældende mindreårige unionsborgere (jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 30, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 27).
- 49 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der på passende måde bliver sørget for børnene, og at de modtager passende skoleundervisning. Den spanske regering præciserede endvidere under retsmødet, at Alfredo Rendón Marín i medfør af spansk lovgivning er omfattet af en sygeforsikring for sig selv og sine børn. Det påhviler dog den forelæggende ret at fastslå, om Alfredo Rendón Maríns datter, selv eller gennem sin far, råder over tilstrækkelige midler og over en sygeforsikring, der dækker samtlige risici som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.
- 50 For så vidt angår spørgsmålet, om Alfredo Rendón Marín, som er tredjelandsstatsborger, i sin egenskab af slægtning i opstigende linje til en unionsborger, som har en opholdsret i medfør af direktiv 2004/38, kan påberåbe sig en afledt opholdsret, fremgår det af Domstolens praksis, at status som familiemedlem, der »forsørges« af en unionsborger, der er indehaver af en opholdsret, følger af en faktisk situation, der er kendetegnet ved, at familiemedlemmets materielle behov dækkes af indehaveren af opholdsretten, således at når det som i den foreliggende sag er den omvendte situation, der er tale om, dvs. at indehaveren af opholdsretten forsørges af tredjelandsstatsborgeren, kan sidstnævnte ikke påberåbe sig at være en slægtning, der »forsørges« af indehaveren af opholdsretten som omhandlet i direktiv 2004/38, med henblik på at få opholdsret i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 25).
- 51 Et afslag på at tillade en tredjelandsstatsborger, som er den forælder, der faktisk tager sig af en mindreårig unionsborger, at opholde sig sammen med denne unionsborger i værtsmedlemsstaten fratager imidlertid unionsborgerens ret til ophold enhver effektiv virkning, da et mindreårigt barns udnyttelse af retten til ophold nødvendigvis indebærer, at barnet har ret til at være ledsaget af den person, der faktisk tager sig det, og følgelig, at denne person kan bo sammen med barnet i værtsmedlemsstaten under opholdet (jf. dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 45, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 28).

52 Såfremt artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 giver en mindreårig statsborger i en anden medlemsstat, som opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), en ret til ophold i værtsmedlemsstaten, kan den af forældrene, der faktisk tager sig af barnet, således i medfør af de samme bestemmelser opholde sig sammen med barnet i værtsmedlemsstaten (dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 46 og 47, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 29).

53 Hvis Alfredo Rendón Maríns datter – idet der ses bort fra den situation, som er nævnt i denne doms præmis 47 – opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 for at kunne have ret til ophold i Spanien på grundlag af artikel 21 TEUF og dette direktiv, hvilket det som fremhævet i denne doms præmis 49 tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal sidstnævnte retsforskrifter fortolkes således, at de principielt er til hinder for, at Alfredo Rendón Marín nægtes en afledt opholdsret på denne medlemsstats område.

Spørgsmålet om betydningen af en tidligere straffedom for anerkendelsen af en afledt opholdsret, henset til artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38

54 Det skal herefter undersøges, om Alfredo Rendón Maríns eventuelle afledte opholdsret kan begrænses af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

55 I denne henseende skal der henvises til, at unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til ophold i Unionen ikke er ubetinget, men kan undergives de begrænsninger og betingelser, som er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. bl.a. dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

56 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af 23. betragtning til direktiv 2004/38, at udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Som det fremgår af 24. betragtning til direktiv 2004/38, er det af denne grund, at dette direktiv indfører en ordning til beskyttelse mod udsendelse, som er baseret på graden af de omhandlede personers integration i værtsmedlemsstaten, således at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 24 og 25).

57 For så vidt angår hovedsagen følger begrænsningerne af opholdsretten navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter medlemsstaterne kan begrænse opholdsretten for unionsborgere eller deres familiemedlemmer uanset nationalitet af hensyn til bl.a. den offentlige orden eller sikkerhed (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 22).

58 Det fremgår af fast retspraksis, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden, som udgør en fravigelse af opholdsretten for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, skal fortolkes strengt, således at dens rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 18, af 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, præmis 33, af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 65, af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 34, og af 7.6.2007, Kommissionen mod Nederlandene, C-50/06, EU:C:2007:325, præmis 42).

59 Som det fremgår af artikel 27, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/38, skal foranstaltninger, der begrænser en unionsborgers eller dennes familiemedlemmers opholdsret, herunder foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden, for at være berettigede være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende være begrundet i vedkommendes personlige adfærd.

- 60 Det skal tilføjes, at dette direktivs artikel 27, stk. 2, præciserer, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, at vedkommendes personlige adfærd skal udgøre en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse eller en grundlæggende interesse for den pågældende medlemsstat, og at begrundelser, der ikke direkte vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, ikke må anvendes (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23 og 24, og af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 48).
- 61 Heraf følger, at EU-retten er til hinder for en begrænsning af opholdsretten af generalpræventive grunde, som besluttet med henblik på at afskrække andre udlændinge, særlig når denne foranstaltning træffes automatisk efter en straffedom uden hensyntagen til gerningsmandens personlige adfærd eller den fare, vedkommende udgør for den offentlige orden (jf. i denne retning dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Ved bedømmelsen af, om en udsendelsesforanstaltning står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål – i den foreliggende sag beskyttelsen af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed – skal der således tages hensyn til de kriterier, som er angivet i artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38, dvs. varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet. I forbindelse med anvendelsen af proportionalitetsprincippet skal også overtrædelsens grovhed tages i betragtning.
- 63 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning gør imidlertid automatisk og uden nogen mulighed for fravigelse meddelelse af en første opholdstilladelse betinget af, at ansøgeren ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor den pågældende tidligere har opholdt sig.
- 64 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Alfredo Rendón Marín i medfør af denne lovgivning den 18. februar 2010 fik afslag på sin ansøgning om midlertidig opholdstilladelse på grundlag af særlige omstændigheder, fordi han var tidligere straffet. Der blev således automatisk givet afslag på den opholdstilladelse, som appellantens i hovedsagen ansøgte om, uden hensyn til hans særlige situation, dvs. uden at vurdere hverken hans personlige adfærd eller den eventuelle umiddelbare fare, som han kunne udgøre for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- 65 For så vidt angår bedømmelsen af de relevante omstændigheder i den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Alfredo Rendón Marín er dømt for en strafbar handling, som han begik i 2005. Denne tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde et afslag på opholdstilladelse. Mens den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og Domstolen har fremhævet, at betingelsen om, at der skal foreligge en umiddelbar trussel, principielt skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor den omhandlede foranstaltning træffes (jf. bl.a. dom af 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, præmis 28), synes dette ikke at være tilfældet i den foreliggende sag, idet den fængselsstraf, som Alfredo Rendón Marín blev idømt, blev gjort betinget og tilsyneladende ikke er blevet fuldbyrdet.
- 66 For så vidt angår en eventuel udsendelse af Alfredo Rendón Marín skal der endvidere dels tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 52), dels skal proportionalitetsprincippet iagttages. Chartrets artikel 7 skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 23.12.2009, Detiček, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, præmis 53 og 54).

67 På ovenstående baggrund skal artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger og forsørges af og bor sammen med tredjelandstatsborgeren i værtsmedlemsstaten, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet.

Artikel 20 TEUF

Spørgsmålet, om der foreligger en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF

68 For det tilfælde at den forelæggende ret ved efterprøvelsen af de betingelser, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, når frem til den konklusion, at disse betingelser ikke er opfyldt, og under alle omstændigheder for så vidt angår Alfredo Rendón Maríns søn, som er et mindreårigt barn, der altid har boet i den medlemsstat, hvor han er statsborger, skal det undersøges, om en afledt opholdsret for Alfredo Rendón Marín i givet fald kan støttes på artikel 20 TEUF.

69 Indledningsvis bemærkes, at artikel 20 TEUF ifølge Domstolens faste praksis indebærer, at enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab, hvis formål er skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (jf. dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

70 Unionsborgerskabet giver enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. i denne retning dom af 7.10.2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, præmis 29, og af 16.10.2012, Ungarn mod Slovakiet, C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 43).

71 Som Domstolen fastslog i præmis 42 i dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), er artikel 20 TEUF til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere.

72 Derimod giver traktatens bestemmelser om unionsborgerskab ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændige rettigheder (dom af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 66, og af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 34).

73 Som nævnt i denne doms præmis 36, er de eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere ved traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af en unionsborgers rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed (dom af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 67 og 68, og af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 35).

74 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område i sin helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved denne status (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 43 og 44, af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734,

præmis 66 og 67, af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71, af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 36, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32).

- 75 De ovennævnte situationer er kendetegnet ved den omstændighed, at selv om de er reguleret af lovgivning, der a priori henhører under medlemsstaternes kompetence, nemlig lovgivning vedrørende indrejse- og opholdsret for tredjelandsstatsborgere uden for anvendelsesområdet for de bestemmelser i afledt ret, som under visse betingelser foreskriver, at en sådan ret skal tildeles, har de imidlertid en indre sammenhæng med retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger, som er til hinder for, at disse tredjelandsstatsborgere nægtes indrejse- og opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger har bopæl, for ikke at gribe ind i denne frihed (jf. i denne retning dom af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 72, og af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 37).
- 76 I den foreliggende sag har Alfredo Rendón Maríns børn, eftersom de har statsborgerskab i en medlemsstat, nemlig henholdsvis spansk og polsk statsborgerskab, status som unionsborgere (jf. i denne retning dom af 2.10.2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 21, og af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 25).
- 77 Som unionsborgere har Alfredo Rendón Maríns børn derfor ret til at færdes og opholde sig frit på Unionens område, og enhver begrænsning af denne ret henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 78 Såfremt afslaget på opholdstilladelse til Alfredo Rendón Marín, som er tredjelandsstatsborger og har eneforældremyndighed over sine børn, fører til, at han skal forlade Unionens område, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, vil dette således kunne medføre en begrænsning af den nævnte ret, navnlig retten til ophold, idet børnene vil kunne være nødsaget til at ledsage Alfredo Rendón Marín og dermed til at forlade Unionens område som helhed. En eventuel forpligtelse for deres far til at forlade Unionens område vil således fratage børnene den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 67, af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71, af 8.5.2013, Ymeraga m.fl., C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 36, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32).
- 79 Flere medlemsstater, der har afgivet indlæg, har anført, at Alfredo Rendón Marín og hans børn vil kunne rejse til Polen, som er den medlemsstat, hvor hans datter er statsborger. Alfredo Rendón Marín oplyste under retsmødet, at han ikke har nogen forbindelse med familien til sin datters mor, som han oplyste ikke bor i Polen, og at hverken han eller hans børn har kendskab til det polske sprog. I denne henseende tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om Alfredo Rendón Marín som forælder og den eneste person, der faktisk tager sig af børnene, henset til samtlige omstændigheder i hovedsagen i givet fald faktisk kan udnytte en afledt ret til at ledsage dem og opholde sig sammen med dem i Polen, således at et afslag fra de spanske myndigheder på at tildele ham en opholdsret ikke vil indebære, at hans børn bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed (jf. i denne retning dom af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 34 og 35).
- 80 Med forbehold af den efterprøvelse, som er nævnt i denne doms præmis 78 og 79, synes det at fremgå af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede situation kan medføre, at Alfredo Rendón Maríns børn fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere, og at denne situation derfor henhører under EU-rettens anvendelsesområde.

Spørgsmålet, om det er muligt at indføre begrænsninger af en afledt opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF

- 81 Det skal fremhæves, at artikel 20 TEUF ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende navnlig opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. For så vidt som Alfredo Rendón Maríns situation henhører under EU-retten anvendelsesområde, skal der imidlertid ved bedømmelsen af denne tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i chartrets artikel 7, idet denne artikel som nævnt i denne doms præmis 66 skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2.
- 82 Endvidere skal begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« som begrundelse for at fravige retten til ophold for unionsborgere eller deres familiemedlemmer som nævnt i denne doms præmis 58 fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne uden EU-institutionernes kontrol.
- 83 Domstolen har således fastslået, at begrebet »den offentlige orden« under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Hvad angår begrebet »den offentlige sikkerhed« fremgår det af Domstolens praksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser dermed kan påvirke den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 43 og 44, og af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 65 og 66).
- 84 I denne sammenhæng skal et afslag på opholdsret, såfremt det er begrundet i, at der, henset til de strafbare forhold, som er begået af en tredjelandsstatsborger, der har eneforældremyndighed over børn, som er unionsborgere, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, anses for at være i overensstemmelse med EU-retten.
- 85 Denne konklusion kan derimod ikke drages automatisk alene på grundlag af den omstændighed, at den berørte person er tidligere straffet. Den kan i givet fald kun drages på grundlag af en konkret bedømmelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, af samtlige aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte.
- 86 Denne bedømmelse skal således navnlig tage hensyn til vedkommendes personlige adfærd, varigheden og lovligheden af den pågældendes ophold på den berørte medlemsstats område, karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse, i hvilken grad den pågældende udgør en umiddelbar fare for samfundet, de berørte børns alder og helbredstilstand samt deres familiemæssige og økonomiske situation.
- 87 Heraf følger, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til og har eneforældremyndighed over mindreårige børn, som er unionsborgere, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet, såfremt dette afslag indebærer, at børnene bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

88 På ovenstående baggrund skal det forelagte spørgsmål besvares således:

- Artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger og statsborger i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten og forsørges af og bor sammen med tredjelandsstatsborgeren i værtsmedlemsstaten, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet.
- Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for samme lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til og har eneforældremyndighed over mindreårige børn, som er unionsborgere, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet, såfremt dette afslag indebærer, at børnene bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

Sagens omkostninger

89 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:

Artikel 21 TEUF og 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 (EF) 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 de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger og statsborger i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten og forsørges af og bor sammen med tredjelandsstatsborgeren i værtsmedlemsstaten, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet.

Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for samme lovgivning, hvorefter der automatisk skal gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til og har eneforældremyndighed over mindreårige børn, som er unionsborgere, alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet, såfremt dette afslag indebærer, at børnene bliver nødsaget til at forlade Den Europæiske Unions område.

Underskrifter