



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

12. december 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – forordning (EU) 2016/399 – EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) – artikel 6 – indrejsebetingelser for tredjelandstatsborgere – begrebet »en trussel mod [den] offentlige orden« – afgørelse om tilbagesendelse truffet over en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold«

I sag C-380/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 6. juni 2018, indgået til Domstolen den 11. juni 2018, i sagen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

mod

E.P.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, og dommerne M. Safjan, L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. maj 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- E.P. ved advocaat Š. Petković,
- den nederlandske regering ved J.M. Hoogveld, M.A.M. de Ree, L. Noort og M.K. Bulterman, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved C. Van Lul, C. Pochet og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af avocate C. Decordier og advocaat T. Bricout,
- den tyske regering først ved T. Henze og R. Kanitz, derefter ved R. Kanitz, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

– den schweiziske regering ved S. Lauper, som befuldmægtiget,
– Europa-Kommissionen ved G. Wils, J. Tomkin og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 2019,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1, herefter »Schengengrænsekodeksen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) og E.P. vedrørende lovligheden af en afgørelse, hvorved denne er blevet pålagt at forlade Den Europæiske Unions område.

Retsforskrifter

Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen

- 3 Artikel 5, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 (EFT 2000, L 239, s. 19, herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen«), bestemte:

»En udlænding kan få tilladelse til at indrejse i og opholde sig på de kontraherende parters område i indtil tre måneder, hvis den pågældende opfylder følgende betingelser:

- a) [D]en pågældende skal være i besiddelse af et eller flere gyldige grænsepassagedokumenter, der fastlægges af eksekutivkomitéen.

[...]

- c) [D]en pågældende skal om nødvendigt forelægge dokumentation for opholdets formål og nærmere omstændigheder og have de nødvendige midler til sit underhold [...] eller være i stand til på lovlig vis at erhverve sig disse midler.
- d) [D]en pågældende må ikke være indberettet som uønsket.
- e) [D]en pågældende må ikke udgøre en trussel for en af de kontraherende parters offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser.«

- 4 Artikel 20, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1), fastsætter:

»En udlænding, der ikke er visumpligtig, kan frit færdes på de kontraherende parters område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, for så vidt den pågældende opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e).«

Direktiv 2004/38/EF

- 5 Artikel 27, 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 (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35) bestemmer:

»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.«

Forordning (EF) nr. 1987/2006

- 6 Artikel 24, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (EUT 2006, L 381, s. 4) er affattet således:

»1. Oplysninger om tredjelandstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold, optages på grundlag af en national indberetning, som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole i overensstemmelse med procedurebestemmelserne i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. Anke af sådanne afgørelser sker i overensstemmelse med national lovgivning.

2. En indberetning optages, når den i stk. 1 omhandlede afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandstatsborgers tilstedeværelse i medlemsstaten kan udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed:

- a) når en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling
- b) når der er begrundet mistanke om, at en tredjelandstatsborger har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en medlemsstats område.«

Direktiv 2008/115/EF

- 7 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)], eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

[...]«

- 8 Direktivets artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.«

Visumkodeksen

- 9 Artikel 21, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT 2009, L 243, s. 1, herefter »visumkodeksen«) er sålydende:

»Ved behandlingen af en ansøgning om et ensartet visum skal det undersøges, om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d), og e), i [forordning nr. 562/2006], og der skal navnlig lægges vægt på at vurdere, om ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring eller for medlemsstaternes sikkerhed, og om ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område før udløbet af det visum, der ansøges om.«

Schengengrænsekodeksen

- 10 6. og 27. betragtning til Schengengrænsekodeksen har følgende ordlyd:

»(6) Grænsekontrol er ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser.

[...]

- (27) I overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols retspraksis skal en undtagelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer fortolkes snævert, og begrebet offentlig orden forudsætter, at der foreligger en reel, tilstedeværende og tilstrækkelig alvorlig trussel, der påvirker en af de grundlæggende interesser i samfundet.«

11 Kodeksens artikel 2 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

5) »personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten«:

- a) unionsborgere efter artikel 20, stk. 1, i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde] samt tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, der udøver sin ret til fri bevægelighed, og på hvem [direktiv 2004/38] finder anvendelse
- b) tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer, uanset nationalitet, som i henhold til aftaler indgået mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og de pågældende tredjelande på den anden side har ret til fri bevægelighed svarende til unionsborgeres ret til fri bevægelighed

[...]«

12 Kodeksens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»For påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning, skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

[...]

- d) [D]e må ikke være personer, der er indberettet i [Schengeninformationssystemet (SIS)] som uønskede.
- e) [D]e må ikke være betragtet som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser, og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.«

13 Kodeksens artikel 8, stk. 2, tredje afsnit, fastsætter:

»Grænsevagterne kan imidlertid på ikkesystematisk grundlag i forbindelse med minimumskontrollen af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, søge i nationale og europæiske databaser for at sikre sig, at personen ikke udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel for medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden eller internationale forbindelser eller en trussel mod den offentlige sundhed.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Mens han befandt sig i Nederlandene for et kort ophold, for hvilket han var fritaget for visumpligt, blev E.P., der er tredjelandsstatsborger, mistænkt for at have begået en overtrædelse af den nederlandske narkotikastraffelovgivning.

15 Ved afgørelse af 19. maj 2016 pålagde statssekretæren E.P. at forlade EU's område med den begrundelse, at han ikke længere opfyldte den i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), fastsatte betingelse, for så vidt som han udgjorde en trussel mod den offentlige orden.

16 E.P. anlagde sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Den Haag, tingstedet Amsterdam, Nederlandene).

- 17 Ved dom af 13. september 2016 gav den nævnte ret E.P. medhold og annullerede statssekretærens afgørelse.
- 18 Statssekretæren har iværksat appel til prøvelse af den nævnte dom.
- 19 Henset bl.a. til arten af den afgørelse, der er blevet truffet over for E.P., til kompleksiteten af den vurdering, som statssekretæren skulle foretage med henblik på at vedtage en sådan afgørelse, og til den omstændighed, at E.P. befandt sig på en medlemsstats område den dag, hvor afgørelsen blev vedtaget, ønsker den forelæggende ret oplyst, om konstateringen af en trussel mod den offentlige orden som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), forudsatte, at det blev godtgjort, at E. P.'s personlige adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse.
- 20 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den praksis fra Domstolen, der kan udledes af dom af 19. december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), af 11. juni 2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377), af 24. juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), af 15. februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), og af 4. april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), ikke på nuværende tidspunkt gør det muligt at give et entydigt svar på dette spørgsmål.
- 21 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 6, stk. 1, litra e), i [Schengengrænsekodeksen] fortolkes således, at det ved konstateringen af, at det lovlige ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage er ophørt, fordi udlændingen betragtes som en trussel mod den offentlige orden, skal begrundes, at den pågældende udlændings personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?
- 2) Såfremt [det første spørgsmål] besvares benægtende, hvilke krav gælder [da] i henhold til artikel 6, stk. 1, litra e), i [Schengengrænsekodeksen] til begrundelsen for, at en udlænding betragtes som en trussel mod den offentlige orden?
- Skal artikel 6, stk. 1, litra e), i [Schengengrænsekodeksen] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national praksis, hvorefter en udlænding betragtes som en trussel mod den offentlige orden alene af den grund, at den pågældende udlænding er mistænkt for at have begået en strafbar handling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 22 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder kan vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandsstatsborger, der ikke er visumpligtig, og som er til stede på medlemsstaternes område for et kort ophold, som følge af, at denne anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, fordi den pågældende er mistænkt for at have begået en strafbar handling.
- 23 Det følger af Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), at indrejsebetingelserne for et kort ophold på medlemsstaternes område omfatter kravet om, at den pågældende person ikke må være betragtet som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser.

- 24 Selv om den nævnte bestemmelse fremstiller kravet som en betingelse for indrejse på medlemsstaternes område, skal det fastslås, at lovligheden af opholdet på det nævnte område efter indrejsen hertil fortsat også er betinget af, at kravet er opfyldt.
- 25 For det første fastsætter artikel 20, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen nemlig, at de tredjelandsstatsborgere, der ikke er visumpligtige, frit kan færdes på medlemsstaternes område i den periode, som er fastsat i bestemmelsen, for så vidt som disse tredjelandsstatsborgere opfylder indrejsebetingelserne i konventionens artikel 5, stk. 1, litra a) og c)-e).
- 26 I denne henseende skal det bemærkes, at Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, har erstattet artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 562/2006, der selv erstattede artikel 5, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen. Konventionens artikel 20, stk. 1, skal derfor forstås således, at bestemmelsen nu henviser til Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1.
- 27 For det andet fremgår det af artikel 3, nr. 2), i direktiv 2008/115, at en tredjelandsstatsborger, som er til stede på en medlemsstats område uden at opfylde de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i forordning nr. 562/2006, som nu er erstattet af Schengengrænsekodeksens artikel 6, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl, af denne grund opholder sig ulovligt på dette område (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 59).
- 28 Eftersom det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, fastsætter, at medlemsstaterne principielt træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, skal det under disse omstændigheder fastslås, at medlemsstaterne kan træffe en sådan afgørelse vedrørende en tredjelandsstatsborger, der ikke er visumpligtig, og som er til stede på medlemsstaternes område for et kort ophold, når denne udgør en trussel mod den offentlige orden som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e).
- 29 I denne sammenhæng skal det med henblik på fastlæggelsen af rækkevidden af det i sidstnævnte bestemmelse indeholdte begreb »trussel mod [den] offentlige orden« bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, og bestemte medlemmer af dennes familie kun kan anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, hvis deres individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 66 og 67, og af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23 og 24).
- 30 Begrebet »trussel mod den offentlige orden« er efterfølgende blevet fortolket på samme måde i forbindelse med flere direktiver, der regulerer situationen for tredjelandsstatsborgere, der ikke udgør en del af en unionsborgers familie (jf. dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 60, af 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 79, og af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 67).
- 31 Ikke desto mindre forholder det sig således, at de af EU-lovgiver foretagne henvisninger til begrebet »trussel mod den offentlige orden« ikke alle nødvendigvis skal forstås således, at de udelukkende henviser til en personlig adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i den pågældende medlemsstat.
- 32 Hvad således angår det beslægtede begreb »trussel mod den offentlige sikkerhed« har Domstolen i forbindelse med Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontærtjeneste (EUT 2004, L 375, s. 12) fastslået, at dette begreb skal fortolkes mere bredt, end det er blevet fortolket i retspraksis vedrørende personer, der har ret til fri bevægelighed, og at det nævnte begreb bl.a. kan dække over potentielle trusler mod den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom af 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 40).

- 33 Med henblik på fastlæggelsen af rækkevidden af begrebet »trussel mod [den] offentlige orden« som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), synes det derfor nødvendigt at tage hensyn til denne bestemmelses ordlyd, til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 58, og af 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 30).
- 34 Hvad for det første angår ordlyden af kodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), skal det bemærkes, at den i modsætning til bl.a. artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke udtrykkeligt kræver, at den pågældende persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, for at denne person kan anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden.
- 35 Denne bedømmelse bekræftes for det andet af den sammenhæng, hvori Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), indgår.
- 36 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at denne bestemmelse er tæt knyttet til visumkodeksen, for så vidt som opfyldelsen af den heri fastsatte indrejsebetingung i medfør af kodeksens artikel 21, stk. 1, skal undersøges inden udstedelse af et ensartet visum.
- 37 Henset til kompleksiteten af undersøgelsen af, om de betingelser, som udstedelsen af et ensartet visum er underlagt, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 56-60), skal den vide skønsmargen, som Domstolen indrømmer medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med en sådan undersøgelse, derfor logisk set ligeledes indrømmes disse myndigheder, når de fastlægger, om en tredjelandsstatsborger udgør en trussel mod den offentlige orden som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e).
- 38 Dernæst skal det bemærkes, at selv om det er korrekt, at 27. betragtning til denne kodeks og kodeksens artikel 8, stk. 2, tredje afsnit, udtrykkeligt henviser til den situation, hvor en person udgør »en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel« for den offentlige orden, omfatter disse henvisninger kun situationen for de personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, som omhandlet i kodeksens artikel 2, nr. 5).
- 39 Under disse omstændigheder ville EU-lovgiver, såfremt denne ligeledes havde tilsigtet at gøre anvendelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), betinget af, at en sådan situation foreligger, logisk set have formuleret denne bestemmelse på samme måde som kodeksens artikel 8, stk. 2, tredje afsnit.
- 40 Endelig skal det bemærkes, at Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra d), fastsætter, at kravet om ikke at være personer, der er indberettet i SIS som uønskede, ligeledes udgør en betingung for indrejse for korte ophold på medlemsstaternes område.
- 41 Det fremgår af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006, at en tredjelandsstatsborger, der er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst ét år på grund af en strafbar handling, eller om hvilken der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået alvorlige strafbare handlinger, kan blive genstand for en indberetning i SIS om nægtelse af indrejse, for så vidt som denne udgør en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed.
- 42 Det følger heraf, at begrebet »en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed« i den nævnte bestemmelses forstand derfor i væsentlig grad er forskelligt fra det begreb, der er omhandlet i nærværende doms præmis 27 (jf. analogt dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien, C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 48).

- 43 I denne sammenhæng ville der foreligge en uoverensstemmelse i Schengengrænsekodeksen, såfremt det blev lagt til grund, at begrebet »trussel mod [den] offentlige orden« som omhandlet i kodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), er mere snævert end det begreb, som anvendelsen af kodeksens artikel 6, stk. 1, litra d), afhænger af.
- 44 Hvad for det tredje angår formålene med Schengengrænsekodeksen fremgår det af sjette betragtning til denne kodeks, at grænsekontrollen bør bidrage til at forebygge »enhver trussel« mod den offentlige orden.
- 45 Det fremgår således dels, at bevarelsen af den offentlige orden som sådan udgør et af de formål, der forfølges med den nævnte kodeks, dels at EU-lovgiver har ønsket at bekæmpe samtlige trusler mod den offentlige orden.
- 46 Henset til samtlige ovenstående betragtninger kan Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), ikke fortolkes således, at bestemmelsen principielt er til hinder for en national praksis, hvorefter der vedtages en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der ikke er visumpligtig, og som er til stede på medlemsstaternes område for et kort ophold, for så vidt som denne er mistænkt for at have begået en strafbar handling, uden at det er blevet godtgjort, at den pågældende persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i den pågældende medlemsstat.
- 47 Når dette er sagt, skal en sådan national praksis være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der hører til EU-retten almindelige grundsætninger, og den må derfor bl.a. ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte den offentlige orden (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 51, af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 68, og af 2.5.2019, Lavorgna, C-309/18, EU:C:2019:350, præmis 24).
- 48 Det følger for det første heraf, at den lovovertrædelse, som den pågældende tredjelandstatsborger mistænkes for at have begået, henset til sin art og strafferammen herfor, skal være tilstrækkelig alvorlig til at begrunde, at denne statsborgers ophold på medlemsstaternes område straks bringes til ophør.
- 49 Når der ikke er sket domfældelse, kan de kompetente myndigheder for det andet kun påberåbe sig en trussel mod den offentlige orden, når der foreligger samstemmende, objektive og præcise elementer, som gør det muligt at mistænke den nævnte statsborger for at have begået en sådan lovovertrædelse.
- 50 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale praksis opfylder disse betingelser.
- 51 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at de forelagte spørgsmål skal besvares med, at Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder kan vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der ikke er visumpligtig, og som er til stede på medlemsstaternes område for et kort ophold, som følge af, at denne anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, fordi den pågældende er mistænkt for at have begået en strafbar handling, forudsat at denne praksis kun finder anvendelse, hvis denne lovovertrædelse, henset til sin art og strafferammen herfor, for det første er tilstrækkelig alvorlig til at begrunde, at denne statsborgers ophold på medlemsstaternes område straks bringes til ophør, og disse myndigheder for det andet råder over samstemmende, objektive og præcise elementer til at underbygge deres mistanke, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 52 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 6, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder kan vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der ikke er visumpligtig, og som er til stede på medlemsstaternes område for et kort ophold, som følge af, at denne anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, fordi den pågældende er mistænkt for at have begået en strafbar handling, forudsat at denne praksis kun finder anvendelse, hvis denne lovovertrædelse, henset til sin art og strafferammen herfor, for det første er tilstrækkelig alvorlig til at begrunde, at denne statsborgers ophold på medlemsstaternes område straks bringes til ophør, og disse myndigheder for det andet råder over samstemmende, objektive og præcise elementer til at underbygge deres mistanke, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter