



Samling af Afgørelser

Sag C-718/19

**Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.
mod
Conseil des ministres**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien))

Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF og 21 TEUF – direktiv 2004/38/EF – unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – afgørelse om at bringe den pågældendes ophold til ophør af hensyn til den offentlige orden – forebyggende foranstaltninger for at undgå enhver risiko for, at den pågældende vil forsvinde inden for den frist, der er fastsat for denne til at forlade værtsmedlemsstatens område – nationale bestemmelser, der svarer til dem, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF – maksimale varighed af frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse – national bestemmelse, som er identisk med den, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere«

1. *Unionsborgerskab – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – udsendelsesafgørelse – nationale bestemmelser, der finder anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af en sådan afgørelse – anvendelse af identiske bestemmelser eller bestemmelser, der svarer til dem, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, og som har til formål at gennemføre direktiv 2008/115 i national ret – lovlighed – betingelse*
(Art. 20 TEUF og 21 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38 og 2008/115)

(jf. præmis 39)

2. *Unionsborgerskab – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – begrænsninger af retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – udsendelsesafgørelse – nationale bestemmelser, der har til formål at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder inden for den frist, der er fastsat til at forlade værtsmedlemsstatens område – anvendelse af identiske bestemmelser eller bestemmelser, der svarer til dem, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, og som har til formål at gennemføre direktiv 2008/115 i national ret – lovlighed – betingelser*
(Art. 20 TEUF og 21 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38, art. 27, og 2008/115, art. 7, stk. 3)

(jf. præmis 48-53, 57 og 73 samt domskonkl.)

3. *Unionsborgerskab – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – udsendelsesafgørelse – frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på otte måneder, som iværksættes efter udløbet af den fastsatte frist ved manglende efterkommelse af denne afgørelse – anvendelse af identiske bestemmelser eller bestemmelser, der svarer til dem, der finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, og som har til formål at gennemføre direktiv 2008/115 i national ret – ikke tilladt – overholdelse af proportionalitetsprincippet – foreligger ikke*
(Art. 20 TEUF og 21 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38 og 2008/115, art. 6, stk. 1)

(jf. præmis 60, 64-69, 72 og 73 samt domskonkl.)

Resumé

Foranstaltninger til gennemførelse af en afgørelse om udsendelse af en unionsborger eller et medlem af dennes familie af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed udgør restriktioner for den frie bevægelighed og ophold, der kan begrundes, når de udelukkende er begrundet i den pågældendes personlige adfærd og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet

Henset til de samarbejdsmechanismer, som medlemsstaterne har til rådighed, gik den maksimale varighed af en frihedsberøvelse på otte måneder, som var fastsat i belgisk ret, ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre en effektiv udsendelsespolitik

Der var ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) blevet anlagt to sager med påstand om annullation af loi du 24 février de 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (lov af 24.2.2017 om ændring af lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område med henblik på at styrke beskyttelsen af den offentlige orden og den nationale sikkerhed)¹, idet den første var anlagt af Ordre des barreaux francophones et germanophone og den anden af fire nonprofitorganisationer, der arbejder med indvandreres rettigheder og beskyttelse af menneskerettighederne.

Denne nationale lovgivning fastsatte for det første muligheden for – over for unionsborgere og deres familiemedlemmer og inden for den frist, som de er givet til at forlade det belgiske område, efter at der er truffet en afgørelse om udsendelse over for dem af hensyn til den offentlige orden eller under forlængelsen af denne frist – at iværksætte forebyggende foranstaltninger, såsom husarrest, for at undgå enhver risiko for, at de pågældende forsvandt. Den gav for det andet mulighed for – for en periode på højst otte måneder – at frihedsberøve en unionsborger eller et medlem af dennes familie, som ikke efterkom en afgørelse om udsendelse med henblik på gennemførelsen heraf. Disse bestemmelser var identiske med eller svarede til de bestemmelser, der fandt anvendelse på tredjelandsstatsborgere, og som havde til formål at gennemføre tilbagesendelsesdirektivet² i belgisk ret.

¹ – *Moniteur belge* af 19.4.2017, s. 51890.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98, herefter »tilbagesendelsesdirektivet«).

På denne baggrund havde den forelæggende ret forespurgt Domstolen, om denne belgiske lovgivning var i overensstemmelse med den frie bevægelighed, der tilkommer unionsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet³.

Domstolens bemærkninger

Domstolen (Store Afdeling) bemærkede indledningsvis, at i mangel af EU-retlige bestemmelser om gennemførelse af en afgørelse om udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer er den blotte omstændighed, at værtsmedlemsstaten fastsætter nationale regler, der finder anvendelse i forbindelse med denne gennemførelse, og som er inspireret af de regler, der finder anvendelse på tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, ikke i sig selv i strid med EU-retten. Sådanne regler skal imidlertid være i overensstemmelse med EU-retten, bl.a. på området for unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold. Dernæst undersøgte Domstolen, om disse regler udgjorde restriktioner for denne frihed, og, i bekræftende fald, om nævnte regler kunne begrundes.

Domstolen fastslog således for det første, at de pågældende nationale bestemmelser, for så vidt som de begrænser den pågældendes bevægelser, udgjorde restriktioner for retten til fri bevægelighed og ophold.

Hvad for det andet angik spørgsmålet om, hvorvidt sådanne restriktioner kunne begrundes, henviste Domstolen indledningsvis til, at de pågældende foranstaltninger havde til formål at sikre gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse, som var truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, og derfor skulle bedømmes i forhold til de krav, der er fastsat i opholdsdirektivets artikel 27⁴.

Hvad for det første angik de forebyggende foranstaltninger, der havde til formål at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder, fastslog Domstolen, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet ikke var til hinder for anvendelsen på unionsborgere og deres familiemedlemmer – inden for den frist, som de er givet til at forlade værtsmedlemsstatens område, efter at der er truffet en sådan afgørelse om udsendelse – af bestemmelser, der svarer til dem, der for så vidt angår tredjelandsstatsborgere har til formål at gennemføre tilbagesendelsesdirektivet⁵ i national ret, forudsat at de førstnævnte bestemmelser overholder de generelle principper om begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er fastsat i opholdsdirektivet⁶, og at de ikke er mindre fordelagtige end de sidstnævnte bestemmelser.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 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, herefter »opholdsdirektivet«).

⁴ – I henhold til denne artikels stk. 2 skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

⁵ – Tilbagesendelsesdirektivets artikel 7, stk. 3. Det følger af denne bestemmelse, at »[i] perioden for frivillig udrejse kan der pålægges visse forpligtelser med sigte på at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder, såsom en pligt til regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, til at stille en passende økonomisk garanti, til at indlevere dokumenter eller til at opholde sig et bestemt sted«.

⁶ – Opholdsdirektivets artikel 27.

Sådanne forebyggende foranstaltninger bidrager således nødvendigvis til beskyttelsen af den offentlige orden, for så vidt som de i sidste ende har til formål at sikre, at en person, der anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden i værtsmedlemsstaten, udsendes herfra. Sådanne foranstaltninger skal derfor anses for at begrænse den pågældendes ret til fri bevægelighed og ophold »af hensyn til den offentlige orden« som omhandlet i opholdsdirektivet⁷, således at de principielt kunne begrundes i henhold til dette direktiv.

Disse foranstaltninger kunne desuden ikke anses for at være i strid med opholdsdirektivet alene med den begrundelse, at de svarede til dem, der havde til formål at gennemføre opholdsdirektivet i national ret. Med dette sagt fremhævede Domstolen, at de personer, der omfattes af opholdsdirektivet, har en helt anden status og andre rettigheder end dem, som de personer, der er omfattet af tilbagesendelsesdirektivet, kan påberåbe sig. Henset til den grundlæggende status, som tilkommer unionsborgere, må de foranstaltninger, som disse personer kan pålægges med henblik på at undgå risikoen for, at de pågældende forsvinder, derfor ikke være mindre fordelagtige end de foranstaltninger, der er fastsat i national ret med henblik på at undgå risikoen for, at tredjelandsstatsborgere, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, forsvinder inden for fristen for frivillig udrejse, af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Hvad for det andet angår frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse fastslog Domstolen, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet er til hinder for en national lovgivning, som på unionsborgere og deres familiemedlemmer, der efter udløbet af den fastsatte frist eller under forlængelsen af denne frist ikke har efterkommet en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for dem af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, anvender en frihedsberøvende foranstaltning i en periode på højst otte måneder, hvor denne varighed er identisk med den, der i national ret finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke har efterkommet en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af sådanne grunde i henhold til tilbagesendelsesdirektivet⁸.

Domstolen anførte i denne henseende, at den varighed, der var fastsat for frihedsberøvelse i henhold til den pågældende nationale bestemmelse, som var identisk med den, der fandt anvendelse på udsendelse af tredjelandsstatsborgere, skulle stå i et rimeligt forhold til det formål, der forfulgtes, som bestod i at sikre en effektiv politik for udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer. Hvad imidlertid specifikt angik varigheden af udsendelsesproceduren befinder unionsborgere og deres familiemedlemmer sig ikke i en situation, der er sammenlignelig med situationen for tredjelandsstatsborgere, således at det ikke er begrundet at give samtlige disse personer en identisk behandling for så vidt angår den maksimale varighed af frihedsberøvelsen.

Navnlig råder medlemsstaterne over samarbejdsmekanismer og faciliteter i forbindelse med udsendelsen af en unionsborger eller et familiemedlem til en anden medlemsstat, som de ikke nødvendigvis råder over i forbindelse med udsendelsen af en tredjelandsstatsborger til et tredjeland. Idet forholdet mellem medlemsstaterne er baseret på forpligtelsen til loyalt samarbejde og princippet om gensidig tillid, bør det ikke give anledning til vanskeligheder af samme art som dem, der kan opstå i forbindelse med samarbejdet mellem medlemsstaterne og tredjelande. Endvidere bør de praktiske vanskeligheder i forbindelse med tilrettelæggelsen af hjemrejsen generelt ikke være de samme for disse to kategorier af personer. Endelig er unionsborgerens tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstats område gjort lettere ved opholdsdirektivet⁹.

⁷ – Opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1.

⁸ – Tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1.

⁹ – I medfør af artikel 27, stk. 4, skal den medlemsstat, der har udstedt passet eller identitetskortet, uden særlige formaliteter således lade indehaveren, der er blevet udsendt fra en anden medlemsstat, indrejse på sit område.

Ifølge Domstolen fulgte det heraf, at en maksimal varighed på otte måneder af frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse for unionsborgere og deres familiemedlemmer går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål.