



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

7. december 2017\*

»Præjudiciel forelæggelse – tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – direktiv 2003/109/EF – artikel 12 – vedtagelse af en afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding – forhold, der skal tages hensyn til – national lovgivning – manglende hensyntagen til disse forhold – forenelighed«

I sag C-636/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (første forvaltningsdomstol i Pamplona, Spanien) ved afgørelse af 2. december 2016, indgået til Domstolen den 9. december 2016, i sagen

**Wilber López Pastuzano**

mod

**Delegación del Gobierno en Navarra,**

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. Malenovský, og dommerne M. Safjan og M. Vilaras (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Wilber López Pastuzano ved abogados E. Santos Huamán og J.L. Rodríguez Candela,
- den spanske regering ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

\* Processprog: spansk.

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44).
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Wilber López Pastuzano og Delegación del Gobierno en Navarra (regeringens delegation i Navarra, Spanien) vedrørende en afgørelse vedtaget af sidstnævnte myndighed den 29. juni 2015 om udvisning af Wilber López Pastuzano fra spansk område (herefter »afgørelsen af 29. juni 2015«).

### *Retsforskrifter*

#### *EU-retten*

- 3 Følgende fremgår af 16. betragtning til direktiv 2003/109:  
  
»Fastboende udlændinge bør omfattes af en forstærket beskyttelse mod udvisning. Beskyttelsen bør baseres på de kriterier, der er fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. For at sikre beskyttelse mod udvisning bør medlemsstaterne give reel mulighed for at klage til domstolene.«
- 4 Artikel 12, stk. 1-3, i direktiv 2003/109 har følgende ordlyd:  
  
»1. Medlemsstaterne kan kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.  
  
2. Det i stk. 1 omhandlede afslag må ikke begrundes i økonomiske forhold.  
  
3. Før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding, skal medlemsstaterne tage hensyn til følgende forhold:  
  
a) varigheden af opholdet på medlemsstatens område  
  
b) den pågældendes alder  
  
c) konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer  
  
d) tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet.

[...]«

### *Spansk ret*

5 Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organisk lov nr. 4/2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og deres sociale integration) af 11. januar 2000 (BOE nr. 10 af 12.1.2000) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »organisk lov nr. 4/2000«), regulerer i afsnit III »lovovertrædelser begået af udenlandske statsborgere og straf i tilknytning hertil«.

6 Artikel 57 i dette afsnit III har følgende ordlyd:

»1. Når lovovertræderne er udlændinge, og deres handlinger i henhold til loven kvalificeres som »meget grove« eller »grove« som omhandlet i denne organiske lovs artikel 53, stk. 1, litra a), b), c), d) og f), kan der i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i stedet for en bøde anvendes udvisning fra spansk område, efter at den administrative procedure er afsluttet, og efter at der er vedtaget en begrundet afgørelse på grundlag af en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelserne.

2. Ligeledes vil den omstændighed, at udlændingen, efter at den administrative procedure er afsluttet, i Spanien eller uden for Spanien er blevet fundet skyldig i en forsætlig adfærd, som i Spanien udgør en strafbar handling, der straffes med frihedsberøvelse i over et år, være en udvisningsgrund – medmindre de tidligere strafbare handlinger er blevet fjernet fra vedkommendes straffeattest.

3. Udvisningssanktionen og bødesanktionen kan under ingen omstændigheder anvendes samtidigt.

4. I alle tilfælde fører udvisningen til ophør af enhver tilladelse til lovligt ophold i Spanien såvel som til afslutningen af enhver procedure, hvorved den udviste udenlandske statsborger har ansøgt om tilladelse til at opholde sig eller arbejde i Spanien. Afgørelsen om udvisning kan dog i visse lovbestemte tilfælde tilbagekaldes.

[...]

5. Udvisningssanktionen kan ikke pålægges udenlandske statsborgere i de nedenfor anførte situationer, medmindre den begåede lovovertrædelse er den, som er fastsat i artikel 54, stk. 1, litra a), eller består i en gentagelse inden for en periode på et år af en lovovertrædelse af samme art, der kan straffes med udvisning:

[...]

b) Fastboende udlændinge. Før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding, skal der tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i Spanien og den herved opståede tilknytning [til Spanien], den pågældendes alder, konsekvenserne for den berørte og dennes familiemedlemmer samt tilknytningen til det land, hvortil den pågældende vil blive udvist.

[...]«

### *Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål*

7 Det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at den colombianske statsborger, Wilber López Pastuzano, den 13. oktober 2013 opnåede opholdstilladelse i Spanien som fastboende udlænding. Den 29. april 2014 blev han idømt to fængselsstraffe på henholdsvis 12 måneder og 3 måneder. Den 27. januar 2015 blev han fængslet i Centro Penitenciario Pamplona I (Pamplona I-fængslet, Spanien). Herefter blev der indledt en administrativ udvisningsprocedure mod ham.

- 8 Efter afslutningen af sagsbehandlingen vedtog regeringens delegation i Navarra afgørelsen af 29. juni 2015. Denne blev ledsaget af et forbud mod at indrejse i Spanien i fem år og inddragelse af opholdstilladelsen som fastboende udlænding. Afgørelsen er støttet på betingelserne for anvendelse af den i artikel 57, stk. 2, i organisk lov nr. 4/2000 omhandlede udvisningsgrund.
- 9 Den 28. september 2015 anlagde Wilber López Pastuzano sag til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (den første forvaltningsdomstol i Pamplona, Spanien).
- 10 Den forelæggende ret har anført, at det spanske retssystem fastsætter to forskellige former for administrativ udvisning af en udenlandsk statsborger, nemlig dels udvisning i form af en sanktion, som gerningsmanden pålægges for visse administrative overtrædelser som omhandlet i artikel 57, stk. 1, i organisk lov nr. 4/2000, dels udvisning i form af en retlig konsekvens, der følger af idømmelsen af en frihedsstraf på mere end et år for forsætlig adfærd i henhold til artikel 57, stk. 2, i organisk lov nr. 4/2000.
- 11 Ifølge den forelæggende ret gennemfører artikel 57, stk. 5, i organisk lov nr. 4/2000 artikel 12 i direktiv 2003/109 i spansk ret og fastsætter en forpligtelse til – inden vedtagelsen af en afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding – at tage hensyn til denne fastboende udlændings personlige forhold, dvs. varigheden af dennes ophold i Spanien og den tilknytning, han har etableret til denne medlemsstat, vedkommendes alder, konsekvenserne for den pågældende og for dennes familie samt tilknytningen til det land, hvortil den pågældende vil blive udvist.
- 12 Den forelæggende ret har anført, at begrebet »udvisningsstraf«, som er anvendt i artikel 57, stk. 5, i organisk lov nr. 4/2000, i størstedelen af retspraksis fra Tribunales Superiores de Justicia (øverste regionale domstole, Spanien) er blevet fortolket således, at det kun omfatter de afgørelser om udvisning, der er vedtaget som sanktion for visse administrative overtrædelser, og ikke de afgørelser, der er vedtaget mod en fastboende udlænding, der er idømt en frihedsstraf på mere end et år.
- 13 Idet Wilber López Pastuzano i denne sag er blevet idømt en frihedsstraf på mere end et år, fremhæves det i afgørelsen af 29. juni 2015, at udvisningen i et sådant tilfælde ikke udgør en sanktion for at have begået en administrativ overtrædelse, hvorfor artikel 57, stk. 5, i organisk lov nr. 4/2000 ikke finder anvendelse.
- 14 Det er således den forelæggende rets opfattelse, at for at kunne afgøre den sag, som den er forelagt, skal den kende omfanget af beskyttelsen mod udvisning af fastboende udlændinge som fastsat i artikel 12 i direktiv 2003/109. Navnlige skal den vide, om begrebet »afgørelse om udvisning« som omhandlet i denne artikel skal forstås således, at det omfatter enhver administrativ afgørelse om udvisning – uanset afgørelsens karakter og retlige form – og om den nævnte artikel er forenelig med en bestemmelse som artikel 57, stk. 5, i organisk lov nr. 4/2000, der begrænser beskyttelsen mod udvisning af fastboende udlændinge til en bestemt type af administrative afgørelser om udvisning, mens andre udelukkes.
- 15 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (den første forvaltningsdomstol i Pamplona, Spanien) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 12 i [...] direktiv 2003/109[...] fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede og for en retspraksis til fortolkning heraf, der ikke fastsætter, at kravene til beskyttelse mod udvisning af en fastboende [tredjelandstatsborger] skal anvendes med hensyn til enhver administrativ afgørelse om udvisning uanset afgørelsens karakter eller retlige form, men begrænser disse kravs anvendelsesområde til en bestemt form for udvisning?«

## *Om det præjudicielle spørgsmål*

### *Om formaliteten*

- 16 Den spanske regering har i sine skriftlige indlæg for Domstolen gjort gældende, at den nationale retspraksis, som den forelæggende ret har henvist til, er udtryk for et mindretal, og at størstedelen af Tribunales Superiores de Justicia (øverste regionale domstole) har fastslået, at udvisningsforanstaltningen i artikel 57, stk. 2, i organisk lov nr. 4/2000 under ingen omstændigheder automatisk kan pålægges udenlandske statsborgere, der er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, men at det er nødvendigt inden vedtagelsen af afgørelsen at vurdere de kriterier, der er fastsat i bestemmelsens stk. 5, litra b). Denne regering har tilføjet, at det fremgår af to nyere domme fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien), at den beskyttelse af den berørtes grundlæggende rettigheder, som er krævet af den spanske forfatning, indebærer, at der inden vedtagelsen af en udvisningsforanstaltning over for en fastboende udenlandsk statsborger skal tages hensyn til dennes personlige og familiemæssige forhold.
- 17 Under disse omstændigheder er den spanske regering af den opfattelse, at den forelæggende rets spørgsmål i realiteten ikke vedrører en fortolkning af EU-retten, men af national ret.
- 18 I denne henseende skal det imidlertid fastslås, at det forelagte spørgsmål, således som det er formuleret af den forelæggende ret, ikke vedrører en fortolkning af spansk ret, i forhold til hvilken Domstolen ikke har nogen kompetence, men en fortolkning af EU-retten, som er omfattet af Domstolens kompetence.
- 19 Det bemærkes, at der ifølge Domstolens faste praksis er en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. bl.a. dom af 24.6.2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.5.2015, *Verder LabTec*, C-657/13, EU:C:2015:331, præmis 29).
- 20 Det fremgår af den forelæggende rets redegørelse i denne sag, dels at med henblik på at vedtage afgørelsen af 29. juni 2015 har den kompetente nationale myndighed lagt en fortolkning af artikel 57, stk. 5, i organisk lov nr. 4/2000 til grund, hvorefter denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en situation som den, Wilber López Pastuzano befinder sig i, dels at denne fortolkning deles af i det mindste nogle af de kompetente nationale domstole.
- 21 Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter. Følgelig kan det præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling.

### *Om realiteten*

- 22 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som i henhold til en del af medlemsstatens domstoles fortolkning ikke fastsætter, at kravene til beskyttelse mod udvisning af en fastboende tredjelandsstatsborger skal anvendes med hensyn til enhver administrativ afgørelse om udvisning uanset foranstaltningens karakter eller retlige form.

- 23 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis har direktiv 2003/109 som sit hovedformål at integrere tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne (dom af 26.4.2012, Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 66, og af 2.9.2015, CGIL og INCA, C-309/14, EU:C:2015:523, præmis 21).
- 24 Med henblik herpå er EU-lovgiver, som det fremgår af 16. betragtning til det nævnte direktiv, af den opfattelse, at fastboende udlændinge bør omfattes af en forstærket beskyttelse mod udvisning.
- 25 Således kan medlemsstaterne i henhold til ordlyden af artikel 12, stk. 1, i direktiv 2003/109 kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- 26 I øvrigt følger det af dette direktivs artikel 12, stk. 3, at før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende tredjelandsstatsborger, skal medlemsstaterne tage hensyn til varigheden af opholdet på medlemsstatens område, den pågældendes alder, konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer og tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet. Det er således uden betydning, om en sådan foranstaltning blev truffet som administrativ sanktion eller som konsekvens af en straffedom.
- 27 Endvidere har Domstolen i sin dom af 8. december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 82 og 83), allerede fremhævet, at sådanne foranstaltninger ikke automatisk kan træffes efter en straffedom, men kræver en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, som bl.a. skal omfatte de forhold, der er nævnt i artiklens stk. 3.
- 28 Følgelig kan en afgørelse om udvisning ikke vedtages mod en fastboende tredjelandsstatsborger med den ene begrundelse, at denne er blevet idømt en frihedsstraf på mere end et år.
- 29 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 12 i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som i henhold til en del af medlemsstatens domstoles fortolkning ikke fastsætter, at kravene til beskyttelse mod udvisning af en fastboende tredjelandsstatsborger skal anvendes med hensyn til enhver administrativ afgørelse om udvisning uanset foranstaltningens karakter eller retlige form.

### *Sagsomkostninger*

- 30 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 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 (Ottende Afdeling) for ret:

**Artikel 12 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som i henhold til en del af medlemsstatens domstoles fortolkning ikke fastsætter, at kravene til beskyttelse mod udvisning af en fastboende tredjelandsstatsborger skal anvendes med hensyn til enhver administrativ afgørelse om udvisning uanset foranstaltningens karakter eller retlige form.**

Underskrifter