



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

12. december 2019 *

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – direktiv 2003/86/EF – ret til familiesammenføring – betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring – begrebet »hensynet til den offentlige orden« – afslag på et familiemedlems ansøgning om indrejse og ophold – inddragelse af et familiemedlems opholdstilladelse eller afslag på at forny den«

I de forenede sager C-381/18 og C-382/18,

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

G.S. (sag C-381/18),

V.G. (sag C-382/18)

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

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:

- G.S. ved advokaten M. Strooij og J. Hoftijzer,
- V.G. ved advokaten V. Sarkisian og N. Melehi,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, L. Noort, M.A.M. de Ree og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

- den tyske regering først ved T. Henze og R. Kanitz, derefter ved R. Kanitz, som befuldmægtigede,
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side G.S. (sag C-381/18) og V.G. (sag C-382/18) og på den anden side Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) vedrørende lovligheden af dels en afgørelse, hvorved der blev givet afslag på fornyelse af den opholdstilladelse, som G.S. var blevet meddelt med henblik på familiesammenføring, og hvorved denne opholdstilladelse blev inddraget med tilbagevirkende kraft, dels en afgørelse, hvorved der blev givet afslag på V.G.'s ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.

Retsforskrifter

Direktiv 2003/86

- 3 2. og 14. betragtning til direktiv 2003/86 har følgende ordlyd:
 - »(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- [...]
- (14) Familiesammenføring bør kunne nægtes i behørigt begrundede tilfælde. Især bør en person, som ønsker familiesammenføring, ikke udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed. Begrebet »den offentlige orden« kan omfatte en dom som følge af, at der er begået grov kriminalitet. Begrebet offentlig orden og offentlig sikkerhed omfatter også tilfælde, hvor tredjelandssstatsborgere tilhører en sammenslutning, som støtter international terrorisme, eller støtter en sådan sammenslutning eller hylder yderligtgående principper.«
- 4 Det fremgår af direktivets artikel 2, litra c), at en »referenceperson« er defineret som »en tredjelandssstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende«.
- 5 Direktivets artikel 3, stk. 3, bestemmer:
 - »Dette direktiv finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere.«

6 Direktivets artikel 4, stk. 1, fastsætter, at hvis betingelserne i direktivets kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for de familiemedlemmer, der er opregnet i bestemmelsen.

7 Artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold for familiemedlemmer, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.

2. Medlemsstaterne kan inddrage eller afslå at forny et familiemedlems opholdstilladelse, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.

Når medlemsstaterne træffer en sådan afgørelse, skal de ikke blot tage hensyn til artikel 17, men også til alvoren eller arten af familiemedlemmets krænkelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller til den fare, der er forbundet med vedkommende.«

8 Direktivets artikel 17 er sålydende:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

Direktiv 2004/38/EF

9 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. 7, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35) har følgende ordlyd:

»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.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-381/18

10 Den 8. april 2009 fik G.S., der er tredjelandsstatsborger, på grundlag af de nationale familiesammenføringsregler udstedt en opholdstilladelse i Nederlandene som »partner« til en referenceperson. Denne tilladelse blev fornyet for perioden fra den 9. marts 2010 til den 28. august 2014.

- 11 Den 17. august 2012 blev G.S. i Schweiz idømt en fængselsstraf på fire år og tre måneder for deltagelse i narkotikahandel i forbindelse med forhold, der fandt sted frem til den 4. september 2010.
- 12 Han indgav derefter en ansøgning om fornyelse af sin opholdstilladelse i Nederlandene.
- 13 Den 24. september 2015 gav statssekretæren afslag på denne ansøgning af hensyn til den offentlige orden. Statssekretæren inddrog endvidere med tilbagevirkende kraft fra den 4. september 2010 den opholdstilladelse, som G.S. var blevet meddelt, og traf over for ham en afgørelse om indrejseforbud.
- 14 Med henblik på at vedtage disse afgørelser støttede statssekretæren sig på en nationalretlig vurderingsramme, der gør det muligt at inddrage en opholdstilladelse eller afslå at forny den, når den pågældende person er blevet idømt en straf, der er tilstrækkeligt høj i forhold til vedkommendes lovlige ophold i Nederlandene. Statssekretæren foretog desuden en afvejning mellem den pågældende persons og hans partners interesser og det almene hensyn, der er knyttet til beskyttelsen af den offentlige orden.
- 15 Som følge af en klage indgivet af G.S. gav statssekretæren ham ved afgørelse af 21. oktober 2016 medhold i klagen for så vidt angår indrejseforbuddet og fastslog, at han ikke kunne opholde sig lovligt i Nederlandene. I øvrigt fastholdt statssekretæren sine oprindelige afgørelser.
- 16 G.S. anlagde sag til prøvelse af statssekretærens afgørelser ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Den Haag, tingstedet Amsterdam, Nederlandene). Ved dom af 3. februar 2017 annullerede denne ret afgørelsen af 24. september 2015, for så vidt som der herved blev pålagt et indrejseforbud, og afgørelsen af 21. oktober 2016, for så vidt som det herved blev fastslået, at G.S. ikke kunne opholde sig lovligt i Nederlandene. Derimod forkastede den i øvrigt søgsmålet som ugrundet.
- 17 G.S. har iværksat appel for den forelæggende ret til prøvelse af den nævnte dom.
- 18 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den kompetente myndighed med henblik på med rette at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2003/86 skal godtgøre, at den pågældende tredjelandstatsborgers individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.
- 19 Den forelæggende ret har anført, at et sådant krav kan følge såvel af de løsninger, som Domstolen valgte i dom 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), og af 15. februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), som af indskrænkningen af medlemsstaternes råderum i forbindelse med anvendelse af direktiv 2003/86, således som denne særlig fremgår af dom af 4. marts 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).
- 20 Når dette er sagt, er det, henset bl.a. til anden betragtning til direktiv 2003/86 og til dom af 27. juni 2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429), muligt at anse anvendelsen af dette direktiv for at skulle foretages inden for de rammer, der er defineret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, som national praksis stemmer overens med.
- 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. 2, i direktiv [2003/86/EF] fortolkes således, at for at inddrage en opholdstilladelse til et familiemedlem eller afslå at forlænge den [af hensyn til den offentlige orden] kræves det begrundet, at det pågældende familiemedlem[s personlige adfærd] udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?

- 2) Såfremt [det første spørgsmål] skal besvares benægtende, hvilke krav gælder ifølge artikel 6, stk. 2, i direktiv [2003/86] til begrundelsen for at inddrage en opholdstilladelse til et familiemedlem eller afslå at forlænge den af hensyn til den offentlige orden?

Skal artikel 6, stk. 2, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at det er til hinder for en national praksis, hvorefter en opholdstilladelse til et familiemedlem kan inddrages eller nægtes forlænget af hensyn til den offentlige orden, såfremt den straf eller foranstaltning, som det pågældende familiemedlem er idømt eller pålagt, er tilstrækkelig høj i forhold til varigheden af det lovlige ophold i Nederlandene [...], hvorved der på grundlag af kriterierne i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2. august 2001, Boultif mod Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), og af 18. oktober 2006, Üner mod Nederlandene (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), foretages en interesseafvejning mellem hensynet til det pågældende familiemedlems interesse i at udøve retten til familiesammenføring i Nederlandene på den ene side og hensynet til den nederlandske stats interesse i at beskytte den offentlige orden på den anden side?»

Sag C-382/18

- 22 V.G., der er tredjelandsstatsborger, opholdt sig mellem 1999 og 2011 i Nederlandene, delvis på lovlig vis.
- 23 I løbet af denne periode fik han fire straffedomme med samfundstjeneste eller bøde for butikstyveri og kørsel i påvirket tilstand. I juni 2011 blev han udleveret til de armenske myndigheder i forbindelse med hævdede overtrædelser af narkotikalovgivningen.
- 24 Den 28. juli 2016 indgav V.G.'s hustru, der er nederlandsk statsborger, en ansøgning om meddelelse af opholdstilladelse til V.G. i henhold til familiesammenføringslovgivningen.
- 25 Den 19. september 2016 gav statssekretæren afslag på denne ansøgning af hensyn til den offentlige orden.
- 26 For at vedtage denne afgørelse støttede statssekretæren sig på en nationalretlig vurderingsramme, der gør det muligt at nægte en tredjelandsstatsborger indrejse med henblik på familiesammenføring, hvis den pågældende er blevet idømt samfundstjeneste eller en bøde for en kriminel eller strafbar handling, herunder også når denne kriminelle eller strafbare handling er blevet begået mere end fem år forinden, forudsat at der er tale om et gentagelsestilfælde. Desuden foretog statssekretæren en afvejning mellem den pågældende persons interesser og det almene hensyn, der er knyttet til beskyttelsen af den offentlige orden.
- 27 Efter en klage indgivet af V.G. opretholdt statssekretæren ved afgørelse af 6. februar 2017 sin oprindelige afgørelse.
- 28 V.G. anlagde sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved rechtbank den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Den Haag, tingstedet Amsterdam). Ved dom af 23. juni 2017 gav denne ret ham ikke medhold i søgsmålet.
- 29 V.G. har iværksat appel for den forelæggende ret til prøvelse af den nævnte dom.
- 30 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført, at det i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 forholder sig således, at situationen i hovedsagen ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, for så vidt som V.G.'s ægtefælle er nederlandsk statsborger.

- 31 Den nævnte ret har imidlertid anført, at det nævnte direktivs artikel 6 skal finde analog anvendelse på V.G., eftersom det i nederlandsk ret er fastsat, at når der i den nederlandske lovgivning og andre nederlandske forskrifter, ligesom det er tilfældet i hovedsagen, ikke foretages en sontring mellem en situation, der er omfattet af EU-retten, og en situation, som ikke er omfattet af denne ret, finder de relevante EU-retlige bestemmelser direkte og ubetinget anvendelse på den nationale situation.
- 32 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at en fortolkning af artikel 6 i direktiv 2003/86 er afgørende for udfaldet af tvisten i hovedsagen. Den ønsker imidlertid i lyset af dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), oplyst, om Domstolen i en situation som den i hovedsagen omhandlede har kompetence til at besvare spørgsmål om denne artikel.
- 33 Såfremt dette besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den kompetente myndighed med henblik på at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, skal godtgøre, at den pågældende tredjelandstatsborgers personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.
- 34 Den forelæggende ret har anført, at et sådant krav kan følge af den praksis fra Domstolen, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 19.
- 35 Når dette er sagt, synes det at fremgå af dom af 19. december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), og af 4. april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), at en mere fleksibel tilgang finder anvendelse, når der er tale om komplekse vurderinger, ligesom det er tilfældet, når der skal træffes afgørelse om en tredjelandstatsborgers indrejse i medlemsstaternes område.
- 36 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Har Domstolen, henset til artikel 3, stk. 3, i [direktiv 2003/86] og [dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638)], kompetence til at besvare præjudicielle spørgsmål fra en nederlandsk ret vedrørende fortolkningen af bestemmelser i dette direktiv i en sag angående indrejse og ophold til et familiemedlem til referencepersonen, der er nederlandsk statsborger, såfremt dette direktiv i nederlandsk ret er blevet erklæret for direkte og ubetinget anvendelig på disse familiemedlemmer?
- 2) Skal artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at det, for at kunne afslå en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til et familiemedlem af hensyn til den offentlige orden, kræves begrundet, at det pågældende familiemedlem[s personlige adfærd] udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål skal besvares benægtende, hvilke krav stilles der ifølge artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] til begrundelsen for at afslå en ansøgning om tilladelse til og ophold til familiemedlemmet af hensyn til den offentlige orden?

Skal artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national praksis, hvorefter en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til et familiemedlem kan afslås af hensyn til den offentlige orden på grund af domfældelser under et tidligere ophold i den pågældende medlemsstat, hvorved der på grundlag af kriterierne i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2. august 2001, Boultif mod Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), og af 18. oktober 2006, Ünür mod Nederlandene (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), foretages en interesseafvejning mellem hensynet til det pågældende familiemedlems [og referencepersonens] interesse i at udøve retten til familiesammenføring i Nederlandene på den ene side og hensynet til den nederlandske stats interesse i at beskytte den offentlige orden på den anden side?»

- 37 Ved afgørelse fra Domstolens præsident af 3. juli 2018 er sagerne C-381/18 og C-382/18 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål i sag C-382/18

- 38 Med sit første spørgsmål i sag C-382/18 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at fortolke artikel 6 i direktiv 2003/86 i en situation, hvor en ret skal tage stilling til en ansøgning om indrejse og ophold indgivet af en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i en sådan situation.
- 39 Det skal bemærkes dels, at artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86 præciserer, at ordet »referenceperson« nødvendigvis tilsigter en tredjelandsstatsborger, dels at direktivets artikel 3, stk. 3, fastsætter, at dette direktiv ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 29).
- 40 EU-lovgiver har derfor ikke fastsat, at det nævnte direktiv skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, såsom sagsøgeren i hovedsagen, hvilket i øvrigt bekræftes af forarbejderne til direktivet (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at denne er kompetent til at træffe afgørelse om en præjudiciel anmodning vedrørende EU-retlige bestemmelser i tilfælde, hvor de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret på grund af den heri foretagne henvisning til disse bestemmelsers indhold, også selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er direkte omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 I sådanne tilfælde er det nemlig afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 En af Domstolen anlagt fortolkning af EU-retlige bestemmelser i situationer, der ikke er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er således berettiget, såfremt disse bestemmelser i medfør af national ret er blevet gjort anvendelige i sådanne situationer på direkte og ubetinget vis med henblik på at sikre en ensartet behandling af disse situationer og af de situationer, der er omfattet af de nævnte bestemmelsers anvendelsesområde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, som er den eneste retsinstans med kompetence til at fortolke national ret inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), præciseret, at det følger af nederlandsk ret, at når den nationale lovgiver, ligesom det er tilfældet i hovedsagen, underlægger en situation, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og en situation, som ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, den samme regel, skal disse situationer behandles ens. Den forelæggende ret har heraf udledt, at den i medfør af nederlandsk ret er forpligtet til at anvende artikel 6 i direktiv 2003/86 i den nævnte sag.

- 45 Under disse omstændigheder skal det fastslås, således som den nederlandske regering ligeledes har anført, at den nævnte bestemmelse i medfør af nederlandsk ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i en situation som den i hovedsagen omhandlede, og at det derfor afgjort er i Unionens interesse, at Domstolen tager stilling til den præjudicielle anmodning i sag C-382/18.
- 46 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 udtrykkeligt udelukker situationer som den, der er omhandlet i hovedsagen i sag C-382/18, fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt som det fremgår af Domstolens praksis, at en sådan omstændighed ikke kan så tvivl om Domstolens kompetence til at tage stilling til en anmodning om præjudiciel afgørelse inden for de rammer, som er defineret i den faste praksis fra Domstolen, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 41-43 (jf. i denne retning domme af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 36-43, samt K og B, C-380/17, EU:C:2018:877, præmis 40, og dom af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 40-42).
- 47 Den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 41-43, tilsigter nemlig netop at gøre det muligt for Domstolen, uanset de vilkår, hvorunder EU-retlige bestemmelser skal anvendes, at udtale sig om fortolkningen af disse i situationer, hvorom ophavsmændene til traktaterne eller EU-lovgiver har skønnet, at det ikke var hensigtsmæssigt at lade dem være omfattet af disse bestemmelses anvendelsesområde. Domstolens kompetence kan således ikke med rimelighed variere afhængigt af, om den relevante bestemmelses anvendelsesområde er blevet begrænset gennem en positiv definition eller gennem indførelsen af bestemte udelukkelsestilfælde, idet disse to lovgivningsteknikker kan anvendes uden forskel (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål i sag C-382/18 besvares med, at Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at fortolke artikel 6 i direktiv 2003/86 i en situation, hvor en ret skal tage stilling til en ansøgning om indrejse og ophold indgivet af en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i en sådan situation.

Det første og det andet spørgsmål i sag C-381/18 samt det andet og det tredje spørgsmål i sag C-382/18

- 49 Med sit første og andet spørgsmål i sag C-381/18 og sit andet og tredje spørgsmål i sag C-382/18, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder af hensyn til den offentlige orden dels kan give afslag på en ansøgning om indrejse og ophold støttet på dette direktiv på grundlag af en straffedom, der er blevet idømt i forbindelse med et tidligere ophold på den pågældende medlemsstats område, dels kan inddrage en opholdstilladelse støttet på det nævnte direktiv eller afslå at forny den, når ansøgeren er blevet idømt en straf, som er tilstrækkeligt høj i forhold til opholdets varighed.
- 50 Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86 bestemmer, at medlemsstaterne kan give afslag på en på dette direktiv støttet ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.
- 51 Hvad angår det nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, første afsnit, fastsætter denne bestemmelse, at medlemsstaterne af samme hensyn kan inddrage eller afslå at forny en opholdstilladelse, der er støttet på direktivet.

- 52 Det følger heraf, at medlemsstaterne kan vedtage de i artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 fastsatte afgørelser, bl.a. når den pågældende tredjelandsstatsborger skal anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden.
- 53 I denne sammenhæng skal det med henblik på fastlæggelsen af rækkevidden af begrebet »hensynet til den offentlige orden« i disse bestemmelsers forstand bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, og visse medlemmer af den pågældendes familie kun kan anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, såfremt deres individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse 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 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 44).
- 54 Når dette er sagt, og således som det fremgår af præmis 28-30 i dom af dags dato, E.P. (Trussel mod den offentlige orden) (sag C-380/18), skal enhver henvisning fra EU-lovgiver til begrebet »trussel mod den offentlige orden« ikke nødvendigvis forstås således, at det udelukkende henviser til en individuel adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn i den pågældende medlemsstat.
- 55 Med henblik på at fastlægge rækkevidden af begrebet »hensynet til den offentlige orden« som omhandlet i artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 synes det derfor nødvendigt at tage hensyn til disse bestemmelsers ordlyd, den sammenhæng, hvori de indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som de 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). En EU-retlig bestemmelses tilblivelse kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 1.10.2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Hvad for det første angår ordlyden af det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1 og 2, skal det bemærkes, at bestemmelserne i modsætning til bl.a. artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke udtrykkeligt opstiller et krav om, at den pågældende persons adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn, før denne person kan anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden.
- 57 I denne henseende skal det bemærkes, at selv om artikel 6, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/86 fastsætter, at medlemsstaterne bl.a. skal tage hensyn til alvoren eller arten af personens krænkelse af den offentlige orden eller til den fare, der er forbundet med vedkommende, henviser denne forpligtelse til en norm, som er betydeligt mindre krævende end den, der følger af den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 53. Det forholder sig navnlig således, at ud over den omstændighed, at den nævnte forpligtelse ikke pålægger de kompetente myndigheder systematisk at støtte sig på den reelle og umiddelbare trussel, som den nævnte persons adfærd udgør, etablerer denne forpligtelse ikke nogen forbindelse mellem begrebet »trussel mod den offentlige orden« og risikoen for et indgreb i et grundlæggende samfundshensyn.
- 58 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1 og 2, indgår, skal det bemærkes, at det fremgår af 14. betragtning til direktivet, at begrebet »offentlig orden« kan omfatte en dom som følge af, at der er begået grov kriminalitet, hvilket tyder på, at den blotte omstændighed, at en sådan dom foreligger, kan være tilstrækkelig til at godtgøre, at der er en trussel mod den offentlige orden i direktivets forstand, uden at det er nødvendigt at godtgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn i den pågældende medlemsstat.

- 59 Hvad for det tredje angår tilblivelsen af nævnte artikel 6 fremgår det af det ændrede forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (KOM(2000) 624 endelig og KOM(2002) 225 endelig), som ligger til grund for direktiv 2003/86, at det oprindeligt var påtænkt at kræve, at hensynet til den offentlige orden udelukkende måtte være baseret på det pågældende familiemedlems personlige adfærd. Denne indskrænkning i det råderum, som medlemsstaterne er indrømmet i forbindelse med anvendelsen af direktivets artikel 6, blev imidlertid i sidste ende ikke valgt af EU-lovgiver.
- 60 Hvad for det fjerde angår det med direktiv 2003/86 forfulgte mål fremgår det af Domstolens praksis, at det med dette direktiv tilsigtes at fremme familiesammenføring og at yde tredjelandsstatsborgere, navnlig de mindreårige, beskyttelse (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, A og S, C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 44, og af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 45).
- 61 Med henblik på at opfylde dette mål pålægger nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, medlemsstaterne præcise positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder. Bestemmelsen forpligter således medlemsstaterne til at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn, forudsat at de betingelser, der er fastsat i direktivets kapitel IV, som indeholder direktivets artikel 6, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 45 og 46, og af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 46).
- 62 Da tilladelse til familiesammenføring er hovedreglen, skal artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 på denne baggrund fortolkes strengt, og det råderum, som medlemsstaterne er indrømmet herved, må ikke anvendes af disse på en måde, der ville være i strid med direktivets mål og effektive virkning (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 50, og af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 51).
- 63 Henset til de forhold, der er anført i nærværende doms præmis 56-59, følger det ikke desto mindre af de af EU-lovgiver foretagne valg, at denne indskrænkning i medlemsstaternes råderum ikke kan indebære, at det er udelukket for de kompetente myndigheder at anvende artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 ved alene at støtte sig på den omstændighed, at den pågældende person er blevet dømt for at have begået en strafbar handling, uden at skulle godtgøre, at personens individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn i den pågældende medlemsstat.
- 64 I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, skal den nationale praksis til gennemførelse af disse bestemmelser derimod ikke gå videre end nødvendigt for at sikre opretholdelsen af den offentlige orden (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 51).
- 65 Det følger heraf, at de kompetente myndigheder ikke automatisk kan lægge til grund, at en tredjelandsstatsborger udgør en trussel mod den offentlige orden som omhandlet i artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86, alene fordi denne har været genstand for en hvilken som helst straffedom.
- 66 Disse myndigheder kan således kun lægge til grund, at en tredjelandsstatsborger udgør en trussel mod den offentlige orden under henvisning alene til den omstændighed, at denne statsborger er blevet dømt for at have begået en strafbar handling, såfremt denne handling er af en sådan alvor eller art, at det er nødvendigt at udelukke denne statsborgers ophold på den pågældende medlemsstats område.
- 67 Denne konklusion bekræftes i øvrigt såvel af den i 14. betragtning til direktiv 2003/86 indeholdte henvisning til begrebet »en dom som følge af, at der er begået grov kriminalitet«, som – hvad særligt angår inddragelse af en opholdstilladelse eller afslag på at forny den – af det i direktivets artikel 6, stk. 2, andet afsnit, fastsatte krav om at tage hensyn til alvoren eller arten af den begåede handling.

- 68 Desuden skal de kompetente myndigheder, inden de vedtager en negativ afgørelse støttet på det nævnte direktivs artikel 6, i overensstemmelse med direktivets artikel 17 foretage en individuel bedømmelse af den pågældende persons situation, idet de herved skal tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af denne persons familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet (jf. i denne retning dom af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagerne omhandlede nationale praksis opfylder disse krav.
- 70 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål i sag C-381/18 samt det andet og det tredje spørgsmål i sag C-382/18 besvares med, at artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at bestemmelserne ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder af hensyn til den offentlige orden dels kan give afslag på en ansøgning om indrejse og ophold støttet på dette direktiv på grundlag af en straffedom, der er blevet idømt i forbindelse med et tidligere ophold på den pågældende medlemsstats område, dels kan inddrage en opholdstilladelse støttet på det nævnte direktiv eller afslå at forny den, når ansøgeren er blevet idømt en straf, som er tilstrækkeligt høj i forhold til opholdets varighed, forudsat at denne praksis kun finder anvendelse, såfremt den strafbare handling, der lå til grund for den pågældende straffedom, er tilstrækkeligt alvorlig til at godtgøre, at det er nødvendigt at udelukke denne ansøgers ophold, og såfremt disse myndigheder foretager den i direktivets artikel 17 fastsatte individuelle vurdering, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 71 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter 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:

- 1) Domstolen har i henhold til artikel 267 TEUF kompetence til at fortolke artikel 6 i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring i en situation, hvor en ret skal tage stilling til en ansøgning om indrejse og ophold indgivet af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i en sådan situation.
- 2) Artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at bestemmelserne ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter de kompetente myndigheder af hensyn til den offentlige orden dels kan give afslag på en ansøgning om indrejse og ophold støttet på dette direktiv på grundlag af en straffedom, der er blevet idømt i forbindelse med et tidligere ophold på den pågældende medlemsstats område, dels kan inddrage en opholdstilladelse støttet på det nævnte direktiv eller afslå at forny den, når ansøgeren er blevet idømt en straf, som er tilstrækkeligt høj i forhold til opholdets varighed, forudsat at denne praksis kun finder anvendelse, såfremt den strafbare handling, der lå til grund for den pågældende straffedom, er tilstrækkeligt alvorlig til at godtgøre, at det er nødvendigt at udelukke denne ansøgers ophold, og såfremt disse myndigheder foretager den i direktivets artikel 17 fastsatte individuelle vurdering, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter