

**Sag C-718/19**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

27. september 2019

**Forelæggende ret:**

Cour constitutionnelle (tidligere Cour d'arbitrage) (Belgien)

**Afgørelse af:**

18. juli 2019

**Sagsøgere:**

Ordre des barreaux francophones et germanophone

Association pour le droit des Étrangers ASBL

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL

Ligue des Droits de l'Homme ASBL

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

**Sagsøgt:**

Conseil des ministres

---

**I. Hovedsagens genstand**

- 1 Ved to særskilte stævninger har Ordre des barreaux francophones et germanophone (foreningen af fransktalende og tysktalende advokater, herefter »OBFG«) henholdsvis ASBL »Association pour le droit des Étrangers« (foreningen for udlændinges rettigheder), ASBL »Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers« (foreningen for koordinering og initiativer for og med flygtninge og udlændinge), ASBL »Ligue des Droits de l'Homme« (foreningen for menneskerettigheder) og ASBL »Vluchtelingenwerk Vlaanderen« (foreningen flygtningenetværk i Flandern) anlagt sag med påstand om hel eller delvis annullation af loi du 24 février 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) (offentliggjort i *Moniteur belge* af 19.4.2017, s. 51890) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/02/24/2017011464/justel>) (herefter »den anfægtede lov«). Sagerne er registreret henholdsvis under nr. 6749 og 6755 og er blevet forenet.

- 2 Den anfægtede lov ændrer loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område) (offentliggjort i *Moniteur belge* den 31.12.1980, s. 14584) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>) (herefter »lov af 15. december 1980«).

## II. Den anfægtede lov

- 3 Lov af 24. februar 2017 »har til formål at sikre en mere gennemsigtig, mere sammenhængende og mere effektiv udsendelsespolitik, navnlig i de tilfælde, hvor målet er at sikre den offentlige orden og den nationale sikkerhed og samtidig overholde de berørte personers grundlæggende rettigheder« (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 4). »Formålet er [navnlig] at give administrationen midlerne til at kunne handle hurtigere og mere effektivt, når den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er truet« (*ibid.*).
- 4 Bemærkningerne indeholder følgende præcisering:
- »Med henblik på at virkeliggøre disse formål foreslås følgende:
- Ordningen for afvisning og udvisning bør undergives en grundig revision og erstattes af særskilte ordninger afhængigt af udlændingens opholdssituation.
  - Der bør indføres mere gennemsigtige, mere sammenhængende og mere effektive regler for beskyttelse af den offentlige orden og den nationale sikkerhed.
  - Der bør indføres en mekanisme, der har til formål i videst muligt omfang at begrænse vedtagelsen af gentagne udvisnings- eller udsendelsesforanstaltninger.
  - Der bør foretages en klar identifikation af de myndigheder, der i forbindelse med grænsekontrollen har beføjelse til at træffe afgørelser om afslag på indrejse og om annullering og inddragelse af visa, og af de situationer, hvori disse myndigheder kan udøve denne beføjelse« (*ibid.*, s. 5).

- 5 Den anfægtede lov gennemfører delvist bl.a. følgende direktiver:
- 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)
  - Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

### III. De relevante retsfor skrifter

- 6 Den anfægtede lov ændrer flere bestemmelser i lov af 15. december 1980. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har fastslået, at de fleste af de anbringender, der er fremsat vedrørende denne lov, ikke er begrundede, og har derfor forkastet annullationssøgsmålene i denne henseende. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) er imidlertid af den opfattelse, at det er nødvendigt at anmode Domstolen om at fortolke bestemmelser i EU-retten, før der tages stilling til de resterende anbringender. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) udsætter derfor behandlingen af visse anbringender, der vedrører den anfægtede lovs artikel 28, 29, 30, 31 og 32.
- 7 Ved den anfægtede lovs artikel 28, 29, 30, 31 og 32 blev artikel 44c-44g indsat i lov af 15. december 1980, idet disse artikler fastsætter følgende:
- 8 Artikel 44c:
- »Så længe den i artikel 44b omhandlede frist løber, kan en unionsborger eller et medlem af dennes familie ikke gøres til genstand for tvangsmæssig udsendelse.
- For at undgå enhver risiko for, at den pågældende vil forsvinde, inden for den i artikel 44b omhandlede frist, kan unionsborgeren eller et medlem af dennes familie pålægges at overholde forebyggende foranstaltninger. Kongen har beføjelse til at fastsætte disse foranstaltninger ved bekendtgørelse efter høring af Conseil des ministres (ministerrådet)«.
- 9 Artikel 44d:
- »Stk. 1. Ministeren eller dennes befuldmægtigede træffer alle nødvendige foranstaltninger for at fuldbyrde påbuddet om at forlade området, når:
- 1) unionsborgeren eller et medlem af dennes familie ikke har fået fastsat en frist til at forlade Kongerigetets område

2) unionsborgeren eller et medlem af dennes familie ikke har forladt Kongerigets område inden for den frist, der er fastsat for den pågældende

3) unionsborgeren eller et medlem af dennes familie før udløbet af den frist, der er fastsat til at forlade Kongerigets område, udgør en flugtrisiko, ikke har overholdt de pålagte forebyggende foranstaltninger eller udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

Stk. 2. Såfremt unionsborgeren eller et medlem af dennes familie modsætter sig udsendelse, eller såfremt den pågældende i forbindelse med udsendelsen frembyder fare, tilbagesendes den pågældende tvangsmæssigt eventuelt under ledsagelse. Der kan således anvendes tvangsforanstaltninger over for den pågældende i overensstemmelse med artikel 1 og 37 i loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (lov af 5.8.1992 om politimæssige opgaver).

Hvis udsendelsen gennemføres ad luftvejen, træffes foranstaltningerne i overensstemmelse med de fælles retningslinjer for udsendelse med fly, der findes som bilag til afgørelse 2004/573/EF.

Stk. 3. Kongen udpeger ved bekendtgørelse efter høring af Conseil des ministres den instans, der har ansvaret for at sikre kontrollen med den tvangsmæssige tilbagesendelse, og fastsætter de nærmere regler for denne kontrol. Denne instans er uafhængig af de kompetente myndigheder på udsendelsesområdet.«

#### 10 Artikel 44e

»Ministeren eller dennes befuldmægtigede kan midlertidigt udsætte udsendelsen, når de specifikke omstændigheder i hvert enkelt tilfælde tilsiger dette. Ministeren underretter den berørte person herom.

For at undgå enhver risiko for, at unionsborgeren eller et medlem af dennes familie vil forsvinde, kan den pågældende pålægges at overholde forebyggende foranstaltninger. Kongen har beføjelse til at fastsætte disse foranstaltninger ved bekendtgørelse efter høring af Conseil des ministres.

Ministeren eller dennes befuldmægtigede kan i de samme tilfælde placere unionsborgeren eller et medlem af dennes familie i husarrest i det tidsrum, der er nødvendigt for at gennemføre denne foranstaltning.«

#### 11 Artikel 44f:

»Stk. 1. Såfremt det af hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller den offentlige sundhed er påkrævet, og medmindre andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger kan anvendes effektivt, kan unionsborgere og deres familiemedlemmer med henblik på at sikre gennemførelsen af udsendelsesforanstaltningen tilbageholdes i det tidsrum,

der er strengt nødvendig for at gennemføre foranstaltningen, idet tilbageholdelsen ikke kan overstige to måneder.

Ministeren eller dennes befuldmægtigede kan dog forlænge varigheden af denne tilbageholdelse for en periode på to måneder, når de nødvendige skridt for at udsende udlændingen er blevet truffet inden for syv arbejdsdage, efter at unionsborgeren eller et medlem af dennes familie er blevet tilbageholdt, når disse skridt iværksættes med den fornødne omhu, og når det fortsat er muligt at udsende den pågældende inden for en rimelig frist.

Efter en første forlængelse kan afgørelsen om at forlænge tilbageholdelsen alene træffes af ministeren.

Efter fem måneder skal unionsborgeren eller dennes familiemedlem løslades. Såfremt det af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er påkrævet, kan tilbageholdelsen forlænges med en måned ad gangen, dog kan den samlede varighed af tilbageholdelsen ikke overstige otte måneder.

Stk. 2. Unionsborgeren eller et medlem af dennes familie som omhandlet i stk. 1 kan anlægge sag til prøvelse af den afgørelse om tilbageholdelse, som den pågældende er genstand for, jf. artikel 71 ff.«

12 Artikel 44g:

»Følgende personer kan ikke tilbageholdes på et bestemt sted som omhandlet i artikel 74/8, stk. 2:

- 1) uledsagede mindreårige unionsborgere
- 2) familiemedlemmer til en uledsaget mindreårig unionsborger
- 3) familier til unionsborgere, når de består af mindst en mindreårig.«

#### **IV. Parternes anbringender og argumenter**

##### ***1. Om den anfægtede lovs artikel 28 (artikel 44c i lov af 15.12.1980)***

- 13 Det femte anbringendes første led i sag nr. 6749 vedrører tilsidesættelse af retten til fri bevægelighed og retten til etableringsfrihed for unionsborgere samt af direktiv 2004/38, for så vidt som det ikke er tilladt at underkaste unionsborgere og dermed ligestillede udlændinge forebyggende foranstaltninger med henblik på at forebygge risikoen for, at de pågældende vil forsvinde. OBFG har subsidiært gjort gældende, at der i den anfægtede bestemmelse ikke er opstillet objektive og klare kriterier for, hvornår der foreligger en risiko for, at den pågældende vil forsvinde. OBFG har anført, at begrebet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, har en

præcis betydning i EU-retten for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, og at det ikke er acceptabelt, at unionsborgerne og dermed ligestillede udlændinge behandles ringere end disse statsborgere.

Conseil des ministres er af den opfattelse, at anbringendet ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af etableringsfriheden, idet denne frihed i den EU-retlige sammenhæng, som den indgår i, har til formål at sikre, at virksomheder og selvstændige erhvervsdrivende har ret til at etablere sig på samme vilkår som dem, der gælder for de nationale statsborgere. Conseil des ministres har endvidere anført, at sagsøgeren ikke har redegjort for, hvorledes denne frihed er blevet tilsidesat.

Hvad angår begrebet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, er Conseil des ministres af den opfattelse, at anvendelsen af dette begreb i forbindelse med frihedsberøvelse af asylansøgere, der afventer overførsel til en anden europæisk stat, ikke kan overføres på omstændighederne i den foreliggende sag.

Sagsøgeren har anført, at loven er tvetydig med hensyn til, hvad der kan udgøre »forebyggende foranstaltninger«, og har fastholdt, at eftersom disse foranstaltninger har til formål at forebygge en »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, vedrører de i det væsentlige en begrænsning af retten til at færdes frit.

- 14 Sagsøgeren har med det andet led gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter den grundlæggende ret til frihed, der er sikret ved forfatningens artikel 12, artikel 5 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«) og artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), den frie bevægelighed og etableringsfriheden. Sagsøgeren har anført, at det ikke er muligt at begrunde frihedsberøvelsen af en unionsborger eller en dermed ligestillet udlænding med henvisning til, at der består en »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, idet det hverken er muligt at træffe eller gennemføre en udsendelsesforanstaltning over for disse personer som følge af den beskyttelse, som de er tillagt i henhold til artikel 39/79 i lov af 15. december 1980 og artikel 31 i direktiv 2004/38.

Conseil des ministres har anført, at sagsøgeren har foretaget en fejlagtig fortolkning af den anfægtede bestemmelse ved at sidestille »forebyggende foranstaltninger« med frihedsberøvende foranstaltninger. Conseil des ministres har henvist til, at de frihedsberøvende foranstaltninger er fastsat i en anden bestemmelse, nemlig artikel 44*f* i lov af 15. december 1980. Conseil des ministres har tilføjet, at den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke foreskriver en sådan mulighed, ikke gør det muligt at udlede, at medlemsstaterne formelt er afskåret fra at indføre forebyggende foranstaltninger.

Sagsøgeren har understreget, at de forebyggende foranstaltninger nødvendigvis udgør en form for gennemførelse af en udsendelsesforanstaltning, idet de netop har til formål at sikre udsendelsen. Sagsøgeren har anført, at en sådan gennemførelse udtrykkeligt er forbudt.

- 15 Sagsøgeren har med det tredje led gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse er i strid med princippet om magtadskillelse, der er udledt af forfatningens artikel 33, 34, 36, 37, 105 og 108, for så vidt som den tillægger Kongen kompetence i sager om frihedsberøvelse og alternativer hertil, der udgør foranstaltninger, som begrænser retten til frihed og den frie bevægelighed for unionsborgere og dermed ligestillede.

Conseil des ministres er af den opfattelse, at eftersom de forebyggende foranstaltninger ikke udgør begrænsninger af friheden til at færdes frit, kan de overdrages til Kongen.

### ***2. Om den anfægtedes lovs artikel 29 (artikel 44d i lov af 15.12.1980)***

- 16 Det sjette anbringendes første led i sag nr. 6749 vedrører tilsidesættelse af artikel 31, stk. 2, i direktiv 2004/38, for så vidt som denne bestemmelse i direktivet kun gør det muligt at foretage tvangsmæssig udsendelse af en unionsborger eller et medlem af dennes familie og at fratage denne udlænding den beskyttelse mod tvangsmæssig udsendelse, der tilkommer den pågældende, under søgsmålsfristen og under behandlingen af dette søgsmål, såfremt dette er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3. Sagsøgeren har anført, at den anfægtede bestemmelse ikke desto mindre gør det muligt for ministeren eller dennes befuldmægtigede at fuldbyrde et påbud om at forlade området af andre grunde.

Conseil des ministres er af den opfattelse, at der skal tages hensyn til artikel 39/79 i lov af 15. december 1980, i henhold til hvilken den administrative myndighed kun kan foretage tvangsmæssig udsendelse af en unionsborger eller af et medlem af dennes familie under behandlingen af det søgsmål, som den pågældende har anlagt til prøvelse af afgørelsen om at bringe opholdsretten til ophør, såfremt dette er bydende nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at den fortolkning, som Conseil des ministres har foreslået, ikke skal tages til følge, idet den åbenbart er i strid med lovens ordlyd.

### ***3. Om den anfægtede lovs artikel 31 (artikel 44f i lov af 15.12.1980)***

- 17 Det ottende anbringende i sag nr. 6749 vedrører tilsidesættelse af forfatningens artikel 12, sammenholdt med EMRK's artikel 5, chartrets artikel 6, den frie bevægelighed, etableringsfriheden og den effektive virkning af direktiv 2004/38. OBFG har kritiseret den anfægtede lovs artikel 31, for så vidt som denne artikel dels fastsætter en frihedsberøvelsesperiode på to måneder, som forekommer at være uforholdsmæssig lang, idet der alene er tale om at udsende en person til en anden medlemsstat (første led), dels ikke fastsætter klare kriterier, der gør det muligt at fastlægge varigheden af det tidsrum, der er strengt nødvendigt for gennemførelsen af foranstaltningen (andet led).

Conseil des ministres har gjort gældende, at når der henses til den detaljerede opregning af tilfælde, hvori en udlænding kan frihedsberøves, opfylder de anfægtede materielle og processuelle bestemmelser de krav, der følger af artikel 5, stk. 1, litra f), i den europæiske menneskerettighedskonvention. Conseil des ministres har præciseret, at det åbenbart nødvendige krav om, at foranstaltningen skal anvendes i god tro, følger af den udtrykkelige betingelse om, at foranstaltningen ikke kan have en længere varighed end det tidsrum, der er strengt nødvendigt, hvilket indebærer, at den maksimale periode på to måneder hverken er hovedreglen eller en bemyndigelse til i alle tilfælde at tillade, at frihedsberøvelsen gives en sådan varighed.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at Conseil des ministres ikke har taget hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for unionsborgere, såsom den omstændighed, at de har en grundlæggende ret til at færdes frit inden for Unionen, den omstændighed, at denne bevægelighed skal fremmes, etc.

#### **4. Om den anfægtede lovs artikel 28-32 (artikel 44c-44g i lov af 15.12.1980)**

- 18 Med det niende anbringendes første led i sag nr. 6749 gøres det bl.a. gældende, at den anfægtede lovs artikel 28-32 tilsidesætter den frie bevægelighed, etableringsfriheden og direktiv 2004/38, for så vidt som disse ikke gør det muligt at undergive unionsborgere og dermed ligestillede udlændinge forebyggende foranstaltninger med henblik på at forebygge risikoen for, at de pågældende vil forsvinde. OBFG har subsidiært gjort gældende, at såfremt det må antages, at det ovenfor nævnte direktiv tillader sådanne forebyggende foranstaltninger, skal det fastslås, at de anfægtede bestemmelser er ulovlige, fordi det ikke er muligt på grundlag af lovfæstede kriterier at foretage en objektiv vurdering af risikoen for, at den pågældende vil forsvinde. OBFG har anført, at begrebet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, har en særlig betydning i EU-retten i forhold til udlændinge, der er tredjelandsstatsborgere. OBFG har anført, at der ikke findes nogen begrundelse for, at unionsborgere og dermed ligestillede udlændinge behandles ringere end tredjelandsstatsborgere.

Conseil des ministres har henvist til den argumentation, som det har anført som svar på det femte anbringendes første led.

- 19 Dette anbringendes andet led vedrører tilsidesættelse af forfatningens artikel 22, sammenholdt med artikel 17 og 23 i den internationale pagt om borgerlige og politiske rettigheder, EMRK's artikel 8, chartrets artikel 7 og 33 samt artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, for så vidt som de anfægtede bestemmelser anvender alt for upræcise, vage og uklare begreber, såsom »hensynet til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller den offentlige sundhed«, »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed« og »bydende hensyn til den nationale sikkerhed«, som begrundelse for en afgørelse om at bringe opholdsretten til ophør og et påbud om at forlade området.



Conseil des ministres har vanskeligt ved at se, hvorledes lovgiver har kunnet tilsidesætte artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, når der i den anfægtede lov anvendes den samme ordlyd som i direktivet.

- 20 Dette anbringendes tredje led vedrører tilsidesættelse af princippet om magtadskillelse, der er udledt af forfatningens artikel 33, 34, 36, 37, 105 og 108. OBFG har anført, at de frihedsberøvende foranstaltninger og alternativerne hertil begrænser den ret til frihed og til fri bevægelighed, der tilkommer unionsborgere og dermed ligestillede udlændinge.

Conseil des ministres har henvist til den argumentation, som det har anført som svar på det femte anbringendes tredje led og det syvende anbringende.

- 21 Med de tre første led i det tiende anbringende i sag nr. 6749 gøres det gældende, at den anfægtede lovs artikel 33 tilsidesætter den frie bevægelighed og etableringsfriheden for unionsborgere samt den effektive virkning af direktiv 2004/38, for så vidt som denne artikel gør det muligt automatisk at træffe afgørelse om indrejseforbud som et accessorisk element til et påbud om at forlade området af hensyn til den offentlige orden (første led), for så vidt som den gør det muligt at træffe afgørelse om indrejseforbud med en varighed på mere end fem år, når unionsborgeren eller et medlem af dennes familie udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, hvilket altid er tilfældet, når den berørte udlænding er genstand for et påbud om at forlade området (andet led), og for så vidt som den gør det muligt for ministeren eller dennes befuldmægtigede at træffe afgørelse om indrejseforbud med flere års varighed, uden at begrunde en sådan afgørelse med henvisning til de konkrete og præcise omstændigheder, der giver anledning til at antage, at den berørte udlænding fortsat vil udgøre en alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse (tredje led).

Conseil des ministres er af den opfattelse, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af etableringsfriheden, og for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af den effektive virkning af direktiv 2004/38, idet sagsøgeren ikke har anført, hvilke bestemmelser i direktivet der er blevet tilsidesat.

Conseil des ministres har anført, at sagsøgeren har foretaget en fejlagtig fortolkning af den anfægtede bestemmelse, idet den foreskriver muligheden for at udstede et indrejseforbud og ikke en forpligtelse til at gøre dette, hvilket indebærer, at det ikke kan hævdes, at den anfægtede bestemmelse automatisk gør det muligt at træffe afgørelse om indrejseforbud. Conseil des ministres har gjort gældende, at det ikke er korrekt, at ministeren eller dennes befuldmægtigede har beføjelse til at udstede et indrejseforbud med mere end fem års varighed i alle tilfælde uden at begrunde denne varighed på andre måder end ved at henvise til de samme konstateringer som dem, der førte til vedtagelsen af påbuddet om at forlade området. Conseil des ministres har præciseret, at det ovenfor nævnte direktiv foreskriver, at det er muligt at udstede et indrejseforbud over for en

unionsborger eller et medlem af dennes familie af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Conseil des ministres har endelig tilføjet, at administrationen foretager en individuel undersøgelse i forbindelse med hver enkelt afgørelse, og har heraf udledt, at en eventuel tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ikke følger af den anfægtede lov, men af den kompetente myndigheds anvendelse af denne lov.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at Conseil des ministres' fortolkning af den anfægtede bestemmelse ikke er indlysende, og at den er udtryk for en tvetydighed, der viser den uklarhed, som kendetegner de gældende grænser og rækkevidden af de i loven anvendte begreber. Sagsøgeren har endvidere anført, at Conseil des ministres ved at fremføre dette synspunkt modsiger artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 og praksis fra Den Europæiske Unions Domstol.

- 22 Det tiende anbringendes fjerde led vedrører tilsidesættelse af forfatningens artikel 10, 11 og 191, sammenholdt med artikel 26 i den internationale pagt om borgerlige og politiske rettigheder, EMRK's artikel 14, artikel 1 i tillægsprotokol nr. 12 til denne konvention og chartrets artikel 20 og 21. OBFG er af den opfattelse, at den anfægtede bestemmelse medfører forskelsbehandling af unionsborgere og tredjelandsstatsborgere, i hvilken forbindelse artikel 74/11 i lov af 15. december 1980 er til hinder for, at alle de hensyn til den offentlige orden, der kan begrunde en afgørelse om at bringe opholdsretten til ophør eller et påbud om at forlade området, også kan begrunde et indrejseforbud med en varighed på fem år.

Conseil des ministres har gjort gældende, at sagsøgeren har foretaget en urigtig læsning af denne lov, og at den forskellige behandling, som sagsøgeren har henvist til, ikke eksisterer. Conseil des ministres har henvist til artikel 74/11, stk. 1, fjerde afsnit, i lov af 15. december 1980.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at Conseil des ministres har udeladt den omstændighed, at artikel 74/11 i lov af 15. december 1980 er til hinder for, at alle de hensyn til den offentlige orden, der kan begrunde en afgørelse om at bringe opholdsretten til ophør eller et påbud om at forlade området, også kan begrunde et indrejseforbud med en varighed på mere end fem år. Sagsøgeren har henvist til, at denne bestemmelse i forbindelse med udstedelsen af et indrejseforbud med en varighed på mere end fem år stiller krav om en højere grad af alvor end den, der kræves for at udstede et påbud om at forlade området, mens myndigheden i forhold til unionsborgere imidlertid er bemyndiget til af de samme grunde at udstede et påbud om at forlade området og et indrejseforbud med en varighed på mere end fem år.

- 23 Sagsøgerne i sag nr. 6755 har fremsat et 47. anbringende om, at den anfægtede lovs artikel 28-31 indebærer en tilsidesættelse af forfatningens artikel 10 og 11, i sig selv eller sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF og retssikkerhedsprincippet. Sagsøgerne har anført, at de anfægtede bestemmelser i strid med de ovenfor nævnte konventionsbestemmelser bemyndiger Kongen til at

indføre begrænsninger for unionsborgernes frie bevægelighed, der ikke er fastsat i direktiv 2004/38; denne bestemmelse indfører desuden en ubegrundet sondring mellem unionsborgere og de medlemmer af deres familier, der rammes af de foranstaltninger, som træffes på grundlag af artikel 44c i lov af 15. december 1980, og de andre unionsborgere og deres familiemedlemmer, for så vidt som kriteriet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde« ikke er defineret i loven (første led). De anfægtede artikler 29 og 31 tilsidesætter legalitetsprincippet, for så vidt som Kongen derved bemyndiges til at vedtage frihedsbegrænsende foranstaltninger (andet led). Endelig har sagsøgerne kritiseret, at der hersker retsusikkerhed, fordi det ikke er sikkert, at disse foranstaltninger på nuværende tidspunkt kan træffes over for unionsborgere og deres familiemedlemmer, der udgør en flugtrisiko, så længe der endnu ikke er vedtaget en gennemførelsesbekendtgørelse. Det er nærmere bestemt umuligt for sagsøgerne at vide, hvilke bestemmelser der finder anvendelse på de tilfælde, hvor der består en »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«: de af Kongen truffne foranstaltninger, eller de foranstaltninger, der træffes af Office des étrangers (udlændingemyndigheden) i henhold til loven (tredje led).

Conseil des ministres har anført, at de anfægtede bestemmelser pr. definition ikke vedrører unionsborgere og deres familiemedlemmer, der i overensstemmelse med direktiv 2004/38 ikke er omfattet af beskyttelsen mod udsendelse, og hvis ret til fri bevægelighed er undergivet begrænsninger som omhandlet i artikel 21 TEUF. Conseil des ministres har endvidere anført, at den definition af »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, der er nævnt i artikel 1, nr. 11, i lov af 15. december 1980, ikke kun finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, men også på unionsborgere og deres familiemedlemmer. Det fremgår i øvrigt af forarbejderne, at de foranstaltninger, som Kongen kan træffe, ikke kan medføre begrænsninger af frihederne. Conseil des ministres har henvist til de foranstaltninger, der er opregnet i artikel 110m i kongelig bekendtgørelse af 8. oktober 1981. Endelig har Conseil des ministres konstateret, at artikel 44d i lov af 15. december 1980 opstiller klare begrænsninger for anvendelsen af disse foranstaltninger, således at der ikke på nogen måde hersker retsusikkerhed.

- 24 Sagsøgerne i sag nr. 6755 har fremsat et 48. anbringende om, at den anfægtede lovs artikel 28-31 indebærer en tilsidesættelse af forfatningens artikel 10 og 11, sammenholdt med EMRK's artikel 5 og chartrets artikel 6 og artikel 52, stk. 3. Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser ikke indeholder en tilstrækkelig præcisering af, hvornår der foreligger en »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«. Den definition, der er givet i artikel 1, nr. 11, i lov af 15. december 1980 finder udelukkende anvendelse på tredjelandsstatsborgere, og der gives i øvrigt ikke en definition af de »objektive og alvorlige oplysninger«, der er henvist til heri. De anfægtede artikler 28 og 30 indfører endvidere en forskellig behandling af unionsborgere og deres familiemedlemmer, der kan pålægges forebyggende foranstaltninger, når der foreligger en risiko for, at de vil forsvinde, og andre udlændinge.

Conseil des ministres er af den opfattelse, at de anfægtede bestemmelser giver en tilstrækkelig beskyttelse mod vilkårlig behandling. Den kompetente befuldmægtigede for statssekretæren skal basere sig på objektive og alvorlige oplysninger for at kunne fastslå, at der foreligger en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, og det er muligt at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelsen ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

- 25 Sagsøgerne i sag nr. 6755 har fremsat et 50. anbringende om, at den anfægtede lovs artikel 28-31 indebærer en tilsidesættelse af forfatningens artikel 10 og 11, i sig selv eller sammenholdt med EMRK's artikel 5 og 13, og artikel 2 i tillægsprotokol nr. 4 til denne konvention. Sagsøgerne har anført, at de anfægtede bestemmelser ikke er tilstrækkeligt tilgængelige, præcise og forudsigelige til, at enhver form for risiko for vilkårlighed kan undgås, og nærmere bestemt, at begrebet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde« er for vagt. Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) undersøger i forbindelse med sin legalitetsprøvelse ikke den situation, som sagsøgeren faktisk befinder sig i, hvilket indebærer, at denne prøvelse ikke udgør et effektivt retsmiddel og ikke opfylder de ovenfor nævnte konventionsbestemmelser (første led). Artikel 21 i direktiv 2004/38 gør det endvidere ikke muligt at udvise unionsborgere og deres familiemedlemmer under søgsmålets behandling (andet led). Endelig er varigheden af den periode, hvori det er muligt at frihedsberøve unionsborgere og deres familiemedlemmer, urimelig, og der foreligger en ubegrundet ligebehandling af unionsborgere og tredjelandsstatsborgere (tredje led).

Conseil des ministres har for det første henvist til, at EMRK's artikel 5 ikke finder anvendelse på foranstaltninger, der medfører en simpel begrænsning af frihederne. Conseil des ministres har i denne forbindelse bl.a. anført, at der ikke er tale om frihedsberøvelse, idet lov af 15. december 1980 i denne henseende anvender begreberne »tilbageholdelse« eller »frihedsindskrænkning«. Pligten til at opholde sig på et bestemt sted medfører ikke på nogen måde en frihedsberøvelse, hvilket indebærer, at EMRK's artikel 5 ikke finder anvendelse. Det er endvidere muligt at anlægge sag ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager), og der kan desuden anlægges sag om foreløbige forholdsregler ved en civil retsinstans i de tilfælde, hvor der ulovligt måtte være foretaget indgreb i en subjektiv rettighed. Endelig har Conseil des ministres anført, at foranstaltningen opfylder kravene i artikel 2 i tillægsprotokol nr. 4 til den ovenfor nævnte konvention. Artikel 44*f* i lov af 15. december 1980 foreskriver endvidere udtrykkeligt en undtagelsesvis mulighed for frihedsberøvelse, hvilket indebærer, at de andre forebyggende foranstaltninger pr. definition ikke har en frihedsberøvende karakter. Denne artikel 44*f* foreskriver en hurtig søgsmålsadgang for de retslige myndigheder, hvilket indebærer, at de krav, der fremgår af de konventionsbestemmelser, hvortil der er henvist, er overholdt. De andre forebyggende foranstaltninger kan kun anvendes, når afgørelsen om afslag eller afgørelsen om at bringe opholdsretten til ophør er blevet endelig. Hvad angår det andet led har Conseil des ministres henvist til artikel 39/79 i lov af 15.

december 1980, hvoraf fremgår, at den anfægtede afgørelse som hovedregel har opsættende virkning, og at den er i overensstemmelse med kravene i direktiv 2004/38. Hvad angår det tredje led er Conseil des ministres af den opfattelse, at lovgiver har fastsat garantier, der er tilstrækkelige til at undgå en tilsidesættelse af artikel 5 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

## V. Den forelæggende rets bedømmelse

### *Om den anfægtede lovs artikel 28-31 (artikel 44c-44f i lov af 15.12.1980)*

- 26 Det fremgår af bemærkningerne til denne del af den anfægtede lov, at disse bestemmelser »af gennemsigtigheds- og retssikkerhedshensyn gør det muligt at præcisere de foranstaltninger, der kan træffes over for unionsborgere og deres familiemedlemmer, med henblik på at sikre deres udsendelse af Kongerigets område«, at de »har til formål at sikre en effektiv politik for udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer ved at gøre den human og lade den indgå som led i den fulde respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed«, og at »formålet er at sikre unionsborgere og deres familiemedlemmer en udsendelsesordning, der ikke er mindre fordelagtig end den, som tilkommer tredjelandsstatsborgere« (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 37-38; DOC 54-2215/003, s. 4).
- 27 Domstolen behandler disse anbringender ved at opdele dem i følgende grupper:
- »forebyggende foranstaltninger«, der har til formål at forebygge en »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«
  - tvangsmæssig udsendelse inden udløbet af fristen
  - frihedsberøvelse og alternative foranstaltninger hertil.

#### ***1 »Forebyggende foranstaltninger« og »risikoen for, at den pågældende vil forsvinde«***

- 28 Artikel 44c, der er indsat i lov af 15. december 1980 ved den anfægtede lovs artikel 28, giver mulighed for at pålægge en unionsborger eller et medlem af dennes familie, over for hvem der er udstedt et påbud om at forlade området, »forebyggende foranstaltninger«, før udløbet af den frist, inden for hvilken den pågældende skal forlade Kongerigets område, for »at undgå enhver form for risiko for, at den pågældende vil forsvinde«. Artikel 44d, der er indsat i lov af 15. december 1980 ved den anfægtede lovs artikel 29, foreskriver i stk. 1, nr. 3, at ministeren eller dennes befuldmægtigede træffer enhver foranstaltning, der er nødvendig for at fuldbyrde et påbud om at forlade området, bl.a. når den berørte udlænding ikke har overholdt de pålagte forebyggende foranstaltninger. Artikel 44e, der er indsat i lov af 15. december 1980 ved den anfægtede lovs artikel 30, foreskriver, at det »for at undgå enhver form for risiko for, at den pågældende vil forsvinde«, er muligt at pålægge en unionsborger eller et medlem af dennes

familie »forebyggende foranstaltninger«, når ministeren eller dennes befuldmægtigede efter fristens udløb eller i mangel af en sådan frist midlertidigt har udsat den tvangsmæssige udsendelse. Artikel 44c og 44e giver Kongen beføjelse til at fastsætte disse forebyggende foranstaltninger ved bekendtgørelse efter høring af Conseil des ministres. Artikel 44e foreskriver desuden, at ministeren eller dennes befuldmægtigede kan pålægge den pågældende husarrest i forbindelse med gennemførelsen af denne foranstaltning.

29 Sagsøgerne har bl.a. gjort gældende, at forfatningens artikel 10 og 11, sammenholdt med det ovenfor nævnte direktiv 2004/38, unionsborgernes ret til fri bevægelighed og forfatningens artikel 105 og 108, er blevet tilsidesat ved artikel 44c i lov af 15. december 1980, idet det i henhold til EU-retten ikke er muligt at pålægge unionsborgere og deres familiemedlemmer forebyggende foranstaltninger for at undgå en risiko for, at de pågældende vil forsvinde inden for den frist, som er blevet fastsat til at forlade området.

30 Det fremgår af »tilbagesendelsesdirektivet«, der ikke finder anvendelse på unionsborgere og deres familiemedlemmer, men på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, at medlemsstaterne »med sigte på at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder«, kan pålægge udlændinge, over for hvem der er blevet udstedt et påbud om at forlade området, visse forpligtelser (artikel 7). Disse forpligtelser kan bestå i 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. I samme direktivs artikel 3, nr. 7), er »risiko for at den pågældende vil forsvinde« defineret som »tilstedeværelsen i den enkelte sag af grunde, baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at formode, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, vil forsvinde«.

Direktiv 2004/38, der finder anvendelse på unionsborgere og deres familiemedlemmer, indeholder til gengæld ikke bestemmelser om de foranstaltninger, der kan træffes over for udlændinge med henblik på at undgå, at de pågældende vil forsvinde inden for den frist, der er fastsat for dem til at forlade området, når de er genstand for en afgørelse om at bringe opholdsretten til ophør.

31 Følgende fremgår af bemærkningerne til de anfægtede bestemmelser:

»Disse nye regler udgør ikke en gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (det såkaldte »tilbagesendelsesdirektiv«), men har hentet stor inspiration heri.

Den Europæiske Unions Domstol fastslog i denne forbindelse i kendelse af 10. februar 2004 (»Mavrona-sagen«, C-85/03, præmis 20), at der intet er til hinder for, at den nationale lovgiver for en kategori af tilfælde eller personer fastsætter regler, der er inspireret af bestemmelserne i et direktiv, hvis anvendelsesområde

ikke omfatter disse tilfælde eller disse personer, når dette findes hensigtsmæssigt, og for så vidt som ingen andre fællesskabsretlige bestemmelser er til hinder herfor.

Formålet er at sikre, at unionsborgere og deres familiemedlemmer er omfattet af en udsendelsesordning, der ikke er mindre fordelagtig end den, der gælder for tredjelandstatsborgere.

Disse nye artikler foreskriver, at hvis unionsborgeren eller et medlem af dennes familie ikke frivilligt overholder foranstaltningen, kan ministeren eller dennes befuldmægtigede iværksætte udsendelse af den pågældende. Det samme gør sig gældende, når unionsborgeren eller et medlem af dennes familie udgør en flugtrisiko, eller når den pågældende ikke har overholdt de forebyggende foranstaltninger, som vedkommende er blevet pålagt, eller når den pågældende udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, og dette, selv om den frist, der er fastsat for den pågældende til frivilligt at forlade Kongerigets område, endnu ikke er udløbet« (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 38*).

Det præciseres endvidere, at muligheden for at anvende husarrest udtrykkeligt er fastsat i loven, idet det alene er lovgiver, der kan fastsætte en foranstaltning, som begrænser friheden til at færdes frit (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 38*). Conseil des ministres har heraf udledt, at de andre »forebyggende foranstaltninger«, som Kongen har beføjelse til at fastsætte, ikke kan have til formål eller virkning at begrænse de berørtes frihed til at færdes frit.

- 32 De omhandlede forebyggende foranstaltninger har uanset deres art nødvendigvis en indvirkning på de rettigheder og friheder, der tilkommer unionsborgeren eller det berørte medlem af dennes familie, idet de netop har til formål at forhindre, at den pågældende forsvinder, hvilket vil kunne forhindre, at vedkommende i givet fald begiver sig til en anden medlemsstat, og i sidste ende at sikre, at den pågældende tvangsmæssigt udsendes af Belgien.
- 33 Domstolen fastslog i kendelsen i *Mavrona*-sagen, hvortil der er henvist i de forarbejder, der er nævnt i præmis 31, at en national lovgiver i mangel af en EU-retlig harmonisering af en kategori af erhvervsdrivende, nemlig kommissionærer, for at beskytte denne kategori kunne fastsætte hensigtsmæssige forskrifter, der var inspireret af bestemmelserne i et direktiv, som vedrørte en anden kategori af erhvervsdrivende, nemlig handelsagenter, når ingen andre EU-retlige regler var til hinder herfor (kendelse af 10.2.2004, *Mavrona*, C-85/03, EU:C:2004:83, præmis 20). Det synes ikke heraf at kunne udledes, at de begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, der tilkommer tredjelandstatsborgere i Den Europæiske Union, og som er tilladt i henhold til et direktiv, der udtrykkeligt omhandler deres situation, kan finde analog anvendelse på unionsborgere, idet det direktiv, der finder anvendelse på deres situation, ikke foreskriver disse begrænsninger.

34 Domstolen har i øvrigt fastslået følgende:

»[D]irektiv 2004/38 og 2008/115 [er ikke] til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger som den i hovedsagen omhandlede træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure som en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, så længe de gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2004/38, som er gunstigere for den pågældende unionsborger, anvendes« (dom af 14.9.2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 56).

35 Den anfægtede bestemmelse har ikke til formål at udpege den myndighed, der er kompetent til at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger eller et medlem af dennes familie. Der er heller ikke tale om en procedurebestemmelse. Den lære, der kan udledes af Petrea-dommen, synes derfor ikke at kunne overføres analogt på denne bestemmelse, idet der i det foreliggende tilfælde er tale om begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, der tilkommer unionsborgere og de dermed ligestillede udlændinge, og som ikke er fastsat i det direktiv, der finder anvendelse på deres situation.

36 Det fremgår af de ovenfor anførte betragtninger, at det er tvivlsomt, om de bestemmelser i direktiv 2008/115, der vedrører forebyggende foranstaltninger i tilfælde af udsendelse af en tredjelandsstatsborger, kan finde analog anvendelse på unionsborgere.

37 Før der tages stilling til realiteten med hensyn til artikel 44c, stk. 2, artikel 44d, stk. 1, nr. 3, og artikel 44e, stk. 2, i lov af 15. december 1980, der er indsat ved den anfægtede lovs artikel 28, 29 og 30, forelægges Domstolen derfor det første præjudicielle spørgsmål, der fremgår af domskonklusionen.

## ***2. Tvangsmæssig udsendelse før udløbet af fristen***

38 Artikel 44d, der er indsat i lov af 15. december 1980 ved den anfægtede lovs artikel 29, giver ministeren eller dennes befuldmægtigede mulighed for at træffe »alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde et påbud om at forlade området«, når der ikke er fastsat en frist herfor, når den berørte ikke har forladt området inden for den fastsatte frist, og når den pågældende før udløbet af fristen enten ikke har overholdt de forebyggende foranstaltninger, der har til formål at undgå risikoen for, at den pågældende vil forsvinde, eller udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

39 Undersøgelsen af denne bestemmelse, for så vidt som den foreskriver en mulighed for før udløbet af fristen at fuldbyrde det påbud om at forlade området, der er udstedt over for en udlænding, som ikke har overholdt de pålagte forebyggende foranstaltninger, udsættes, indtil Domstolens besvarelse foreligger.



### ***3. Frihedsberøvelse og alternative foranstaltninger hertil***

- 40 Artikel 44f i lov af 15. december 1980, der er indsat ved den anfægtede lovs artikel 31, gør det muligt at tilbageholde unionsborgere og deres familiemedlemmer med henblik på at sikre gennemførelse af udsendelsesforanstaltningen inden for det tidsrum, der er strengt nødvendigt for at gennemføre foranstaltningen. Tilbageholdelsen er i princippet begrænset til to måneder, men kan forlænges en første gang af ministeren eller dennes befuldmægtigede for en periode på to måneder. Tilbageholdelsen kan derefter udelukkende forlænges af ministeren. Den berørte skal løslades efter fem måneder, medmindre det af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed fortsat er nødvendigt at opretholde tilbageholdelsen af den pågældende. I dette tilfælde må tilbageholdelsens samlede varighed ikke overstige otte måneder.
- 41 Sagsøgerne har kritiseret denne bestemmelse for at fastsætte urimeligt lange og dermed uforholdsmæssige frihedsberøvelsesperioder og for ikke at fastsætte klare kriterier, der gør det muligt objektivt at fastslå, hvor lang tid der er nødvendig for at gennemføre foranstaltningen, og hvad der skal forstås ved, at den myndighed, der er ansvarlig for gennemførelsen af foranstaltningen, foretager en hurtig behandling.
- 42 Den anfægtede bestemmelse er for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer identisk med den ordning, der er fastsat for tredjelandstatsborgere i artikel 74/5, stk. 3, i lov af 15. december 1980. Den anfægtede bestemmelse indfører således den samme behandling af unionsborgere og deres familiemedlemmer som den, der gælder for andre udlændinge, som afventer at blive udsendt til en hvilken som helst stat i verden, navnlig med hensyn til den maksimale varighed af den frihedsberøvelse, der sker med henblik på udsendelsen.
- 43 Selv om EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), ikke er til hinder for, at en udlænding tilbageholdes på et bestemt sted med henblik på, at den pågældende tvangsmæssigt skal udsendes fra området, såfremt vedkommende ikke efterkommer et påbud om at forlade området, er frihedsberøvelse i medfør af denne bestemmelse kun begrundet, såfremt udsendelsessagen føres med den fornødne omhu (Menneskerettighedsdomstolen, 4.4.2017, *Thimothawes mod Belgien*, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 60). Det spørgsmål, der opstår, er derfor, om artikel 44f, stk. 1, andet til fjerde afsnit, i lov af 15. december 1980, der er indsat ved artikel 31 i den anfægtede lov af 24. februar 2017, er forenelig med den frie bevægelighed, der tilkommer unionsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF og bestemmelserne i direktiv 2004/38, hvoraf det kan udledes, at tilbageholdelsens varighed er begrænset til det tidsrum, der er strengt nødvendigt for at gennemføre udsendelsesforanstaltningen. Selv om artikel 44f i lov af 15. december 1980, der er indsat ved den anfægtede bestemmelse, udtrykkeligt præciserer, at tilbageholdelsen ikke kan overstige det tidsrum, der er strengt nødvendigt for at

gennemføre foranstaltningen, foreskriver denne artikel, at tilbageholdelsen kan forlænges i op til otte måneder med henblik på at organisere og gennemføre overførslen af en unionsborger eller et medlem af dennes familie til en stat, hvori den pågældende er statsborger, eller hvori vedkommende har en ret til ophold som familiemedlem til en statsborger. Denne bestemmelse indeholder imidlertid ikke en præcisering af den tilgang, som myndigheden skal følge i forbindelse med udsendelsen af en udlænding til et andet EU-land.

- 44 Før der tages stilling til realiteten med hensyn til artikel 44f, stk. 1, andet til fjerde afsnit, i lov af 15. december 1980, der er indsat ved den anfægtede lovs artikel 31, forelægges Domstolen derfor det andet præjudicielle spørgsmål, der fremgår af domskonklusionen.

## VI. Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal EU-retten, og nærmere bestemt artikel 20 og 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om »unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (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« fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der på unionsborgere og deres familiemedlemmer anvender bestemmelser, der svarer til de bestemmelser, der for så vidt angår tredjelandstatsborgere udgør gennemførelsen af artikel 7, stk. 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«, dvs. bestemmelser, der gør det muligt at pålægge unionsborgeren eller et medlem af dennes familie forebyggende foranstaltninger for at undgå enhver risiko for, at den pågældende vil forsvinde inden for den frist til at forlade området, som er blevet fastsat for vedkommende, efter at der er truffet en afgørelse om at bringe opholdsretten til ophør af hensyn til den offentlige orden, eller under forlængelsen af denne frist?
- 2) Skal EU-retten, og nærmere bestemt artikel 20 og 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om »unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (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« fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der på unionsborgere og deres familiemedlemmer, som ikke har efterkommet en afgørelse, hvorved opholdsretten er blevet bragt til ophør af hensyn til den offentlige orden eller offentlige sikkerhed, anvender en bestemmelse, der er identisk med den

bestemmelse, som anvendes på tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i den samme situation, med hensyn til den maksimale varighed af den periode, hvori der kan ske frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, dvs. otte måneder?

ARBEJDS  
DOKUMENT