



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

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

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

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

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

Domstolens bemærkninger

Domstolen (Store Afdeling) bemærker indledningsvis, at i mangel af EU-retlige bestemmelser om gennemførelse af en afgørelse om udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer er

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

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

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, herefter »opholdsdirektivet«).

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

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

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

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

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

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

Hvad for det andet angår frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse fastslår Domstolen, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet **er til hinder** for en national lovgivning, som på unionsborgere og deres familiemedlemmer, der efter udløbet af den fastsatte frist eller under

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

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

⁶ Opholdsdirektivets artikel 27.

⁷ Opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1.

forlængelsen af denne frist ikke har efterkommet en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for dem af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, anvender en frihedsberøvende foranstaltning i en periode på højst otte måneder, hvor denne varighed er **identisk med den, der i national ret finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der ikke har efterkommet en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af sådanne grunde** i henhold til tilbagesendelsesdirektivet ⁸.

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

Navnlig råder medlemsstaterne over **samarbejdsmekanismer og faciliteter** i forbindelse med udsendelsen af en unionsborger eller et familiemedlem til en anden medlemsstat, som de ikke nødvendigvis råder over i forbindelse med udsendelsen af en tredjelandstatsborger til et tredjeland. Idet forholdet mellem medlemsstaterne er baseret på forpligtelsen til loyalt samarbejde og princippet om gensidig tillid, bør det ikke give anledning til vanskeligheder af samme art som dem, der kan opstå i forbindelse med samarbejdet mellem medlemsstaterne og tredjelands. Endvidere bør de praktiske vanskeligheder i forbindelse med tilrettelæggelsen af hjemrejsen generelt ikke være de samme for disse to kategorier af personer. Endelig er unionsborgerens tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstats område gjort lettere ved opholdsdirektivet ⁹.

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

BEMÆRKNING: Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retstvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

⁸ Tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1.

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