



Åtgärder för att verkställa ett beslut om avlägsnande av unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet utgör begränsningar av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, som kan vara motiverade om de uteslutande är grundade på vederbörandes personliga beteende och överensstämmer med proportionalitetsprincipen

Med hänsyn till de samarbetsmekanismer som medlemsstaterna förfogar över går den längsta tid för förvar på åtta månader som föreskrivs i belgisk rätt emellertid längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa en effektiv politik för avlägsnande.

Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) ska pröva två mål med yrkande om att 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 (lagen av den 24 februari 2017 om ändring av lagen av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och avlägsnande i syfte att stärka skyddet för allmän ordning och nationell säkerhet)¹ ska upphävas. Det första målet anhängiggjordes av Ordre des barreaux francophones et germanophone (Fransk- och tyskspråkiga advokatsamfundet), och det andra av fyra ideella föreningar verksamma inom området skydd för migranternas rättigheter och skydd för mänskliga rättigheter.

I denna nationella lagstiftning föreskrivs för det första en möjlighet att, under den tidsfrist som fastställts för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att lämna Belgien till följd av ett beslut om avlägsnande av dem som fattats av hänsyn till allmän ordning, eller under förlängningen av denna tidsfrist, vidta förebyggande åtgärder för att undvika risken för avvikande, såsom till exempel att anvisa en vistelseort. Lagstiftningen gör det även möjligt att under maximalt åtta månader hålla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i förvar om de inte har efterkommit ett beslut om avlägsnande. Sådant förvar sker för att garantera beslutets verkställighet. Dessa bestämmelser liknar eller är identiska med dem som är tillämpliga på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som syftar till att införliva återvändandedirektivet² med belgisk rätt.

Under dessa omständigheter har den hänskjutande domstolen frågat domstolen huruvida denna belgiska lagstiftning är förenlig med den fria rörlighet som unionsmedborgare och deras familjemedlemmar garanteras genom artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF samt i uppehållsdirektivet.³

Domstolens bedömning

¹ Moniteur belge av den 19 april 2017, s. 51890.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98, nedan kallat återvändandedirektivet).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34, nedan kallat uppehållsdirektivet).

Domstolen (stora avdelningen) konstaterar inledningsvis att enbart den omständigheten att den mottagande medlemsstaten, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om verkställighet av ett beslut om avlägsnande av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, har föreskrivit nationella regler som är tillämpliga i samband med sådan verkställighet med inspiration från de bestämmelser som är tillämpliga på återvändande av tredjelandsmedborgare **inte i sig strider mot unionsrätten**. Sådana regler måste emellertid vara **förenliga med unionsrätten**, bland annat med bestämmelserna om unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Domstolen prövar därefter huruvida dessa regler utgör begränsningar av denna frihet och, om så är fallet, huruvida dessa regler är motiverade.

Domstolen anser således, för det första, att de berörda nationella bestämmelserna utgör **begränsningar av den fria rörligheten och uppehållsrätten**, eftersom de begränsar den berördes rörelsefrihet.

Vad för det andra gäller frågan huruvida sådana begränsningar är **motiverade**, erinrar domstolen inledningsvis om att de aktuella åtgärderna avser verkställighet av beslut om avlägsnande som fattats av hänsyn till **allmän ordning eller säkerhet** och därför ska bedömas mot bakgrund av kraven i artikel 27 i uppehållsdirektivet.⁴

Vad vidare gäller förebyggande åtgärder för att undvika risken för avvikande, slår domstolen fast att artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF samt uppehållsdirektivet inte utgör hinder för att det under den tidsfrist som fastställts för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att lämna den mottagande medlemsstaten till följd av ett sådant beslut om avlägsnande av dem, tillämpas bestämmelser som liknar de bestämmelser som, såvitt gäller tredjelandsmedborgare, syftar till att införliva återvändandedirektivet⁵ med nationell rätt. Detta gäller **under förutsättning att de förstnämnda bestämmelserna iakttar de allmänna principer om möjligheten att begränsa rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning och säkert och folkhälsan** som föreskrivs i uppehållsdirektivet⁶ och att de **inte är mindre fördelaktiga** än de sistnämnda.

Sådana förebyggande åtgärder bidrar nämligen med nödvändighet till att **skydda den allmänna ordningen**, eftersom de har till syfte att säkerställa att en person som utgör ett hot mot den allmänna ordningen avlägsnas från den mottagande medlemsstatens territorium. Dessa åtgärder ska således anses begränsa vederbörandes rätt att fritt röra sig och uppehålla sig "av hänsyn till allmän ordning" i den mening som avses i uppehållsdirektivet,⁷ vilket innebär att de **i princip kan vara motiverade** enligt detta direktiv.

Dessa åtgärder kan inte heller anses strida mot uppehållsdirektivet enbart av det skälet att de liknar de åtgärder som syftar till att införliva återvändandedirektivet med nationell rätt. Domstolen understryker emellertid att de personer som omfattas av uppehållsdirektivet åtnjuter en **helt annan ställning** och rättigheter än dem som de personer som omfattas av återvändandedirektivet kan göra gällande. Med hänsyn till **unionsmedborgarskapets grundläggande ställning** får åtgärder för att undvika risken för att en unionsmedborgare avviker inte vara **mindre förmånliga** än de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att undvika risken för att **tredjelandsmedborgare** som är föremål för ett förfarande för återvändande av hänsyn till allmän ordning avviker under tidsfristen för frivillig avresa.

Vad vidare gäller förvar inför avlägsnande slår domstolen fast att artiklarna 20 och 21 FEUF samt uppehållsdirektivet **utgör hinder** för en nationell lagstiftning som tillämpar en åtgärd som innebär att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, som efter utgången av den föreskrivna tidsfristen eller förlängningen av denna frist inte har efterkommit ett beslut om avlägsnande som fattats med avseende på dem av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, hålls i förvar i maximalt

⁴ Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska enligt artikel 27.2 överensstämja med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende.

⁵ Artikel 7.3, i återvändandedirektivet. Enligt denna bestämmelse får [v]issa förpliktelser som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, till exempel att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats, ... åläggas under tidsfristen i fråga."

⁶ Artikel 27 i uppehållsdirektivet.

⁷ Artikel 27.1 i uppehållsdirektivet.

åtta månader inför avlägsnande där förvarsåtgärdens varaktighet är **identisk med den som enligt nationell rätt är tillämplig på tredjelandsmedborgare som inte efterkommit ett beslut om återvändande som antagits av samma skäl** enligt återvändandedirektivet.⁸

Domstolen har i detta avseende angett att den tid i förvar som föreskrivs i den berörda nationella bestämmelsen, vilken är identisk med den som gäller för avlägsnande av tredjelandsmedborgare, ska **stå i proportion till det eftersträvade målet** att säkerställa en **effektiv politik för avlägsnande** av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Vad särskilt gäller varaktigheten av avlägsnandeförfarandet, befinner sig unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar **inte i en situation som är jämförbar** med situationen för tredjelandsmedborgare, varför det **inte är motiverat** att behandla samtliga dessa personer på samma sätt vad gäller den längsta tiden för hållande i förvar.

Medlemsstaterna har tillgång till **samarbetsmekanismer** och **styrmedel** i samband med att en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne avlägsnas till en annan medlemsstat som de inte nödvändigtvis förfogar över i samband med att en tredjelandsmedborgare avlägsnas till ett tredjeland. Eftersom relationerna mellan medlemsstaterna grundar sig på skyldigheten till lojalt samarbete och principen om ömsesidigt förtroende, bör de inte ge upphov till samma slags svårigheter som i fråga om samarbete mellan medlemsstaterna och tredjeländer. På samma sätt bör de praktiska svårigheterna med att organisera återvändandet inte vara desamma för dessa två personkategorier. En unionsmedborgares återvändande till sin ursprungsmedlemsstat underlättas slutligen genom uppehållsdirektivet.⁹

Härav följer enligt domstolen att en **längsta tid om åtta månader för förvar** av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar **går utöver vad som är nödvändigt** för att uppnå det eftersträvade målet.

PÅPEKANDE: Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att, i ett mål som pågår vid dem, vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

⁸ Artikel 6.1 i återvändandedirektivet.

⁹ Enligt artikel 27.4 ska den medlemsstat som har utfärdat passet eller identitetskortet utan formaliteter åter ta emot dess innehavare på sitt territorium om denne har utvisats från en annan medlemsstat.