Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 4. februar 2016 [1]

Sag C-165/14

Alfredo Rendón Marín

mod

Administración del Estado

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien))

»Unionsborgerskab — artikel 20 TEUF og 21 TEUF — direktiv 2004/38/EF — opholdsret til en tredjelandsstatsborger, som er tidligere straffet — far, der er eneforsørger af to mindreårige børn, som er unionsborgere — det ene barn, som er statsborger i opholdsmedlemsstaten — det andet barn, som er statsborger i en anden medlemsstat, men altid har boet i opholdsmedlemsstaten — national lovgivning, hvorefter der ikke kan indrømmes opholdstilladelse til denne forælder på grund af hans tidligere straf — afslag på ansøgning om opholdsret, der kan medføre, at de mindreårige børn skal forlade Den Europæiske Unions område — formaliteten — ret til ophold i overensstemmelse med retspraksis i domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)«

og

Sag C-304/14

Secretary of State for the Home Department

mod

CS

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [appeldomstolen (afdelingen for sager om indvandring og asyl)] i London, Det Forenede Kongerige)

»Unionsborgerskab — artikel 20 TEUF — tredjelandsstatsborger, som er forsørger af sit mindreårige barn, der er unionsborger — ret til tidsubegrænset ophold i den medlemsstat, hvor barnet er statsborger — forælders straffedom — afgørelse om udsendelse af forælder, som medfører indirekte udsendelse af det mindreårige barn — bydende nødvendighed af hensyn til den offentlige sikkerhed«

1 — Originalsprog: fransk.

Indhold

I – Indledning 3

II – Retsforskrifter 4

A – EMRK 4

B – EU-retten 4

1. Chartret 4

2. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde 4

3. Direktiv 2004/38 4

C – Det Forenede Kongeriges lovgivning 6

D – Spansk ret 7

III – De faktiske omstændigheder i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål 8

A – Sag C-165/14 8

B – Sag C-304/14 9

IV – Retsforhandlingerne for Domstolen 11

V – Bedømmelse 11

A – Domstolens kompetence i sag C-165/14 11

B – Realiteten i sagerne C-165/14 og C-304/14 13

1. De særlige aspekter i sagerne 14

2. Indledende bemærkninger 15

a) Princippet om tildeling af beføjelser på det immigrationsretlige område 16

b) De typer opholdsret, som Domstolen har indrømmet en unionsborgers familiemedlemmer. 16

3. Opholdsret tildelt familiemedlemmer til en unionsborger i værtsmedlemsstaten: analyse af Alfredo Rendón Maríns og hans datters situation inden for rammerne af direktiv 2004/38 17

a) Spørgsmålet, om direktiv 2004/38 finder anvendelse på Alfredo Rendón Maríns og hans datters situation 18

b) Konsekvensen af tidligere straffe for anerkendelsen af en afledt opholdsret henset til artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38 19

c) Foreløbig konklusion i sag C-165/14 21

4. Opholdsret tildelt familiemedlemmer til en unionsborger i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger: analyse af Alfredo Rendón Maríns og hans børns samt CS' og hendes barns situation 22

a) Unionsborgerskabet i Domstolens praksis 22

b) De nationale lovgivningers respekt for unionsborgeres opholdsret 27

5. Muligheden for at indføre begrænsninger for en afledt opholdsret, der følger direkte af artikel 20 TEUF. 30

a) Rækkevidden af begrebet den offentlige orden og begrebet sikkerhed for så vidt angår opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF 30

b) Analyse af undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som Det Forenede Kongeriges regering har påberåbt sig 33

c) Foreløbig konklusion vedrørende sag C-165/14 36

d) Foreløbig konklusion vedrørende sag C-304/14 36

VI – Forslag til afgørelse 37

I – Indledning

1. De spørgsmål, som er forelagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) og Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (appeldomstolen (afdelingen for sager om indvandring og asyl) i London), vedrører nærmere bestemt fortolkningen af artikel 20 TEUF og denne bestemmelses anvendelsesområde, enten i lyset af domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) eller alene i lyset af dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Faktum i disse sager vedrører tredjelandsstatsborgere, som er blevet meddelt afslag på opholdstilladelse i eller en afgørelse om udvisning fra opholdsmedlemsstaten, som deres mindreårige børn, som de forsørger, er statsborgere i, hvorved de er unionsborgere. Disse afgørelser risikerer at fratage disse børn den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere. Denne risiko følger af nationale foranstaltninger, der er truffet over for deres forældre, som er tredjelandsstatsborgere, på grund af deres tidligere straffe.

2. De foreliggende præjudicielle forelæggelser indebærer således, at Domstolen for det første skal tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt situationerne i hovedsagen er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, skal Domstolen derefter fastsætte, hvilken konsekvens tidligere straffe har for en opholdsret, der er afledt af direktiv 2004/38/EF[2]. Endelig vil Domstolen få lejlighed til at udtale sig om muligheden for at indføre begrænsninger af en opholdsret, der følger direkte af artikel 20 TEUF, og herved om rækkevidden af begrebet »den offentlige orden eller sikkerhed« under omstændigheder som i hovedsagerne.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 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 et 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77).

II – Retsforskrifter

A – *EMRK*

3. Artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), bestemmer:

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

B – *EU-retten*

1. Chartret

4. Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Respekt for privatliv og familieliv« har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

5. Stk. 1 i chartrets artikel 52, der har overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper«, har følgende ordlyd:

»Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

2. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

6. Artikel 20, stk. 1, TEUF indfører unionsborgerskabet og bestemmer, at »enhver person, der er statsborger i en medlemsstat«, er unionsborger. I henhold til artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF har unionsborgere »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.

7. Artikel 21, stk. 1, TEUF tilføjer, at denne ret udøves »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.

3. Direktiv 2004/38

8. Under overskriften »Definitioner« bestemmer artikel 2 i direktiv 2004/38:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

2) »familiemedlem«:

[...]

d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren.

3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

9. Artikel 3 i direktiv 2004/38, med overskriften »Berettigede personer«, fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.

2. Uden at det berører de pågældendes personlige ret til fri bevægelighed og ophold og i overensstemmelse med den nationale lovgivning skal værtsmedlemsstaten lette indrejse og ophold for følgende personer:

a) alle andre familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke er omfattet af bestemmelserne i artikel 2, nr. 2, hvis disse i det land, de kommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold, [...]

[...]

Værtsmedlemsstaten foretager en grundig undersøgelse af de personlige omstændigheder og begrunder afslag på ansøgning om indrejse eller ophold over for de pågældende.«

10. Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

c) [...]

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og [...] over for den relevante nationale myndighed [godtgør], at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).«

11. Artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. 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.«

12. Artikel 28 i direktiv 2004/38 bestemmer:

»1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de:

a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller

b) er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

C – *Det Forenede Kongeriges lovgivning*

13. I medfør af sektion 32 (5) i Det Forenede Kongeriges lov om grænsekontrol (UK Borders Act 2007, herefter »lov om grænsekontrol«) skal Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren i Det Forenede Kongerige, herefter »Secretary of State«), såfremt en person, der ikke er en britisk statsborger, domfældes i Det Forenede Kongerige for en lovovertrædelse og idømmes en fængselsstraf på mindst 12 måneder, træffe en afgørelse om udvisning af den pågældende. Dette er en forpligtelse.

14. I henhold til sektion 33 i lov om grænsekontrol opstår denne forpligtelse ikke, såfremt udsendelsen af den domfældte i medfør af afgørelsen om udvisning ville udgøre en tilsidesættelse af:

»a) en persons rettigheder i medfør af [EMRK], eller

b) Det Forenede Kongeriges forpligtelser i medfør af [flygtningekonventionen] [3], eller

3 — Konvention undertegnet i Genève den 28.7.1951 (De Forenede Nationers traktatsamling, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)).

c) rettighederne for den domfældte i medfør af EU-traktaterne.«

15. Ifølge Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland er visse bestemmelser i lov af 2006 om indvandring (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), som ændret i 2012 (herefter »lov om indvandring«) relevante for den foreliggende sag.

16. Regulation 15A(4A) i lov om indvandring opfylder dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). En person, der opfylder kriterierne i Regulation 15A(4A), har »ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige«. Regulation 15A(9) i lov om indvandring bestemmer imidlertid, at en person, som normalt har opholdsret, der er afledt af bl.a. bestemmelserne i Regulation 15A(4A), ikke har en sådan ret, »såfremt Secretary of State har truffet en afgørelse i medfør af Regulation 19(3)(b), 20(1) eller 20A(1)«.

17. I henhold til Regulation 20(1) i lov om indvandring kan Secretary of State meddele afslag på at udstede eller at forny, eller tilbagekalde, et bevis for registrering, et opholdskort, en attest for tidsubegrænset ophold eller et tidsubegrænset opholdskort, »hvis afslaget eller tilbagekaldelsen er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«.

18. I henhold til Regulation 20(6) i lov om indvandring skal en sådan afgørelse træffes i overensstemmelse med Regulation 21.

19. Regulation 21A i lov om indvandring anvender en ændret version af del 4 i nævnte Regulation på afgørelser, der bl.a. træffes vedrørende afledt opholdsret. I Regulation 21A(3)(a) i lov om indvandring finder del 4 anvendelse, som om »henvisningerne til en omstændighed, der er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed som omhandlet i Regulation 21, i stedet henviste til en omstændighed, der »bidrager til det almene hensyn««.

20. Virkningen af disse bestemmelser er ifølge Det Forenede Kongerige, at det er muligt at give afslag på afledt opholdsret til en person, som normalt ville kunne gøre krav på opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF som anvendt af Domstolen i dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), når dette bidrager til det almene hensyn.

D – *Spansk ret*

21. Artikel 31, stk. 3, i lov nr. 4/2000 om udlændinges rettigheder i Spanien og deres integration i samfundet (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) af 11. januar 2000 (BOE nr. 10 af 12.1.2000, s. 1139), som ændret ved lov nr. 2/2009 om ændring af lov nr. 4/2000 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000) af 11. december 2009 (BOE nr. 299 af 12.12.2009, s. 104986), som trådte i kraft den 13. december 2009 (herefter »udlændingeloven«), fastsætter muligheden for at indrømme midlertidig opholdstilladelse af særlige hensyn til tredjelandsstatsborgere, uden at det kræves, at de allerede er i besiddelse af et visum.

22. Udlændingelovens artikel 31, stk. 5 og 7, bestemmer:

»5. Udstedelsen af en midlertidig opholdstilladelse til en udlænding forudsætter, at vedkommende ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor vedkommende tidligere har opholdt sig, for strafbare handlinger i henhold til den spanske retsorden, og at vedkommende ikke er forbudt adgang til en stat, hvormed Spanien har indgået en aftale i denne henseende.

[...]

7. I forbindelse med fornyelse af den midlertidige opholdstilladelse foretages der i givet fald en vurdering af:

a) de tidligere straffe, idet der tages hensyn til, om straffen er blevet eftergivet eller er gjort betinget

b) personens manglende opfyldelse af forpligtelser med hensyn til skatter og social sikring.

I forbindelse med den nævnte fornyelse tages der især hensyn til den indsats, som tredjelandsstatsborgeren har gjort for at blive integreret, og som taler for en fornyelse. Denne indsats kan godtgøres med en positiv rapport fra den selvstyrende region, hvori det bekræftes, at personen har deltaget i den i artikel 2b omhandlede undervisning.«

23. Kongeligt dekret nr. 2393/2004 af 30.12.2004 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen til udlændingeloven (Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000) (BOE nr. 6 af 7.1.2005, s. 485, herefter »gennemførelsesbekendtgørelsen til udlændingeloven«) fastsatte i første tillægsbestemmelse, stk. 4, in fine, at »statssekretariatet for immigration og emigration [...] på grundlag af en rapport fra Statssekretariatet for Interne Anliggender [kan] udstede en midlertidig opholdstilladelse i tilfælde af særlige omstændigheder, som ikke er omfattet af gennemførelsesbekendtgørelsen til [udlændinge]loven«.

III – De faktiske omstændigheder i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

24. De faktiske omstændigheder i hovedsagerne, således som de fremgår af forelæggelsesafgørelserne, kan beskrives som følger.

A – *Sag C-165/14*

25. Alfredo Rendón Marín er colombiansk statsborger og far til to mindreårige børn, der er født i Malaga (Spanien), en dreng, der er spansk statsborger, og en pige, som er polsk statsborger. Børnene har altid boet i Spanien.

26. Det fremgår af sagens akter for Domstolen, at Alfredo Rendón Marín ved retsafgørelse af 13. maj 2009 truffet af Juzgado de Primera Instancia de Málaga (retten i første instans i Malaga) fik fuld forældremyndighed over sine børn. Børnenes mor er polsk statsborger. Hendes opholdssted er ukendt. Ifølge forelæggelsesafgørelsen bliver der sørget godt for børnene, og de går i skole.

27. Alfredo Rendón Marín er tidligere straffet. Han har bl.a. været idømt en straf på ni måneders fængsel i Spanien. Denne straf blev dog gjort betinget i to år fra den 13. februar 2009. På datoen for forelæggelsesafgørelsen, den 20. marts 2014, afventede han en afgørelse på en ansøgning om at få slettet sin tidligere straf.

28. Den 18. februar 2010 indgav Alfredo Rendón Marín en ansøgning om opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder i medfør af stk. 4, in fine, i første tillægsbestemmelse i gennemførelsesbekendtgørelsen til udlændingeloven[4] til generaldirektoratet for immigration (Direction générale de l'immigration) i beskæftigelses- og immigrationsministeriet.

29. Det fremgår af sagens akter for Domstolen, at Alfredo Rendón Marín fik afslag på sin ansøgning ved afgørelse af 13. juli 2010. Afslaget var begrundet i hans tidligere straffe, jf. bestemmelserne i udlændingelovens artikel 31, stk. 5.

4 — Jf. vedrørende denne bestemmelses indhold punkt 23 i dette forslag til afgørelse.

30. Efter at det af Alfredo Rendón Marín anlagte søgsmål til prøvelse af denne afgørelse var blevet afvist ved dom afsagt den 21. marts 2012 af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager), iværksatte han en appel af denne dom for Tribunal Supremo (øverste domstol).

31. Alfredo Rendón Marín har lagt et enkelt anbringende til grund for sin appel, nemlig at der er anvendt en fejlfortolkning af domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), idet denne retspraksis, ifølge Alfredo Rendón Marín, burde have medført, at han havde opnået den ønskede opholdstilladelse, samt tilsidesættelse af udlændingelovens artikel 31, stk. 3 og 7.

32. Den forelæggende ret har anført, at det forholder sig således i hovedsagen – ligesom det var tilfældet i domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), med forbehold af de konkrete omstændigheder i de enkelte sager – at et afslag på Alfredo Rendón Maríns ansøgning om opholdstilladelse i Spanien »ville indebære, at vedkommende skulle forlade det nationale område og dermed også EU's område, hvorved vedkommendes to børn – hvoraf det ene er en mindreårig spansk statsborger, som er afhængig af den pågældende forælder, eftersom moderens opholdssted er ukendt – ligeledes ville blive tvunget til at forlade EU's område[5]. Den bemærker dog, at der til forskel fra de situationer, som Domstolen behandlede i de nævnte domme, i den foreliggende sag er tale om et lovbestemt forbud mod at udstede en opholdstilladelse, når ansøgeren er tidligere straffet i Spanien. Den forelæggende ret spørger derfor, om en national lovgivning, hvorefter det i alle tilfælde og uden mulighed for fravigelse i den konkrete sag er forbudt at udstede en opholdstilladelse til en person, som er tidligere straffet i den medlemsstat, hvori ansøgningen er indgivet, også selv om dette indebærer, at en mindreårig, som er unionsborger og afhængig af ansøgeren, fratages sin ret til at opholde sig på Unionens område, er forenelig med Domstolens påberåbte praksis, der fortolker artikel 20 TEUF.

33. På denne baggrund har Tribunal Supremo (øverste domstol) ved afgørelse af 20. marts 2014, indgået til Domstolens Justitskontor den 7. april 2014, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er nationale bestemmelser, hvorefter muligheden for at udstede en opholdstilladelse til en forælder til en mindreårig unionsborger, som er afhængig af denne, fordi vedkommende er tidligere straffet i det land, hvori ansøgningen indgives, udelukkes, selv om dette indebærer, at den mindreårige tvinges til at forlade Unionens område, fordi han er nødsaget til at følge med sin forælder, foreneligt med artikel 20 [TEUF], fortolket i henhold til domme [Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)] og [Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)]?

B – *Sag C-304/14*

34. CS er marokkansk statsborger. I 2002 giftede hun sig i Marokko med en britisk statsborger. I september 2003 fik hun udstedt et visum på grundlag af sit ægteskab og rejste lovligt ind i Det Forenede Kongerige med opholdstilladelse indtil den 20. august 2005. Den 31. oktober 2005 blev hun meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige.

35. I 2007 blev hun skilt fra sin ægtefælle. Parret fandt sammen igen og blev gift igen i 2010. I 2011 fødte CS i sit ægteskab en søn i Det Forenede Kongerige. Barnet er britisk statsborger. CS er hovedforsørgeren af dette barn.

5 — Det skal fremhæves, at Alfredo Rendón Maríns datter, som er polsk statsborger, kun er nævnt i forbindelse med de faktiske omstændigheder i forelæggelsesafgørelsen. I begrundelsen for, at Tribunal Supremo (øverste domstol) forelægger et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, henvises derimod alene til den mindreårige dreng, som er spansk statsborger.

36. Den 21. marts blev CS dømt for en strafbar handling. Den 4. maj 2012 blev hun idømt 12 måneders fængsel.

37. Den 2. august 2012 blev hun underrettet om, at hun som følge af sin domfældelse skulle udvises af Det Forenede Kongerige. Den 30. august 2012 indgav CS en ansøgning om asyl. Hendes ansøgning blev behandlet af den relevante instans i Det Forenede Kongerige, Secretary of State.

38. Den 2. november 2012 blev CS løsladt efter at have afsonet sin fængselsdom, og den 9. januar 2013 gav Secretary of State afslag på hendes asylansøgning[6]. Afgørelsen om CS' udvisning af Det Forenede Kongerige til et tredjeland blev truffet i medfør af sektion 32 (5) i lov om grænsekontrol. CS anfægtede Secretary of States afgørelse under udøvelse af sin ret til at anlægge et søgsmål ved First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [ret i første instans (afdelingen for sager om indvandring og asyl)]. Den 3. september 2013 fik hun medhold i sagen med den begrundelse, at hendes udvisning ville indebære en tilsidesættelse af flygtningekonventionen, EMRK's artikel 3 og 8 og traktaterne.

39. I sin afgørelse fastslog First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (ret i første instans (afdelingen for sager om indvandring og asyl)), at en udsendelsesforanstaltning vedrørende CS ville indebære, at barnet ikke havde andre familiemedlemmer i Det Forenede Kongerige, som kunne tage sig af det, hvorfor det ville være nødsaget til at følge med hende til Marokko. Med henvisning til CS' barns unionsborgerskabsrettigheder i medfør af artikel 20 TEUF og dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) fandt First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (ret i første instans (afdelingen for sager om indvandring og asyl)), at »[e]n unionsborger kan ikke under nogen omstændigheder blive de facto udvist fra EU's område. [...] Denne forpligtelse tillader ikke nogen fravigelse overhovedet, herunder i tilfælde […] hvor forældrene har en kriminel baggrund. [...] Beslutningen om udvisning i denne sag er derfor ikke lovlig, idet den tilsidesætter barnets rettigheder i medfør af artikel 20 TEUF«.

40. Secretary of State fik tilladelse til at appellere afgørelsen til Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (appeldomstolen (afdeling for sager om indvandring og asyl) i London). Secretary of State har argumenteret, at First tier Tribunal begik en retlig fejl i sin vurdering og konklusion på alle de grundlag, hvorpå denne ret gav CS medhold i hendes appel, herunder i sin vurdering og konklusion vedrørende barnets rettigheder i medfør af artikel 20 TEUF, afgørelsen i dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) og CS' afledte rettigheder. Secretary of State har navnlig gjort gældende, at EU-retten ikke er til hinder for, at CS udvises til Marokko, selv om dette fratager hendes barn, der er unionsborger, den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er knyttet til denne status.

41. På denne baggrund har Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London [appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl) London] ved afgørelse af 4. juni 2014, indgået til Domstolens Justitskontor den 24. juni 2014, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er EU-retten og særligt artikel 20 TEUF til hinder for, at en medlemsstat udviser et tredjelands statsborger, der er forælder og hovedforsørger til et barn, der er statsborger i medlemsstaten (og følgelig en unionsborger), fra sit område til et tredjeland, når dette ville fratage barnet, der er unionsborger, den effektive nydelse af kerneindholdet i hans eller hendes rettigheder som unionsborger?

2) Såfremt svaret på første spørgsmål er »nej«, under hvilke omstændigheder ville en sådan udvisning da være tilladt i medfør af EU-retten?

6 — Det endelige element i afgørelsen var konklusionen af, at der skulle træffes en afgørelse om udvisning af CS på grund af hendes straffedom.

3) Såfremt svaret på første spørgsmål er »nej«, i hvilken grad, om nogen, giver artikel 27 og 28 i direktiv [2004/38/EF] [da] svaret på andet spørgsmål?«

IV – Retsforhandlingerne for Domstolen

42. I sag C-165/14 er der indgivet skriftlige indlæg af Alfredo Rendón Marín, af den spanske, græske, franske, italienske, nederlandske, polske og Det Forenede Kongeriges regering samt af Europa-Kommissionen, og i sag C-204/14 er der indgivet skriftlige indlæg af Det Forenede Kongeriges regering, den franske og polske regering samt af Europa-Kommissionen.

43. Ved afgørelse af 2. juni 2015 henviste Domstolen, i overensstemmelse med artikel 29, stk. 1, i sit procesreglement, de to sager til det samme dommerkollegium, Store Afdeling, og afholdt, i overensstemmelse med procesreglementets artikel 77, et fælles retsmøde i disse sager.

44. Under retsmødet, som fandt sted den 30. juni 2015, blev der afgivet mundtlige indlæg på vegne af Alfredo Rendón Marín, af CS, af den spanske, Det Forenede Kongeriges, den danske og den polske regering samt af Europa-Kommissionen.

V – Bedømmelse

A – *Domstolens kompetence i sag C-165/14*

45. Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og af Alfredo Rendón Maríns og den spanske regerings indlæg, som blev fremsat på retsmødet, at sagsøgeren i hovedsagen, efter at dommen af 21. marts 2012, som afviste søgsmålet anlagt til prøvelse af afslaget på opholdstilladelse, blev gjort til genstand for en appel, inden for hvilken Tribunal Supremo (øverste domstol) har iværksat denne præjudicielle forelæggelse, har indgivet to nye ansøgninger om midlertidig opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder til regeringens repræsentant i Malaga. Begge disse ansøgninger var imidlertid begrundet i nye forhold, nemlig familiemæssig tilknytning som omhandlet i artikel 124, stk. 3[7], i den nye gennemførelsesbekendtgørelse til udlændingeloven[8].

46. Hvad angår den første af de to ansøgninger fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at regeringens delegerede i Malaga gav afslag ved afgørelse af 17. februar 2014 på grund af ansøgerens tidligere straffe i medfør af udlændingelovens artikel 31, stk. 5, og artikel 128 i den nye gennemførelsesbekendtgørelse til udlændingeloven[9].

47. Hvad angår den anden ansøgning anførte den spanske regering på retsmødet, at regeringens delegerede i Malaga den 18. februar 2015 har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til sagsøgeren i hovedsagen. I denne henseende fremgår det af Alfredo Rendón Maríns mundtlige indlæg, at han har opnået denne midlertidige opholdstilladelse på grund af særlige omstændigheder baseret på familiemæssig tilknytning, *som følge af, at den kompetente spanske myndighed har slettet hans tidligere straf.*

7 — Denne nye artikel fastsætter betingelserne for udstedelse af opholdstilladelse på grund af familiemæssig tilknytning. Den fastsætter en udtrykkelig mulighed for at udstede en opholdstilladelse til en forælder til et mindreårigt barn med spansk statsborgerskab i de tilfælde, hvor den pågældende forsørger og bor sammen med barnet.

8 — Godkendt ved Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (kongeligt dekret nr. 557/2011 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen til lov nr. 4/2000 om udlændinges rettigheder i Spanien og deres integration i samfundet efter ændringen ved lov nr. 2/2009) af 20.4.2011 (BOE nr. 103 af 30.4.2011, s. 43821).

9 — Jf. punkt 23 i dette forslag til afgørelse.

48. Følgelig har Alfredo Rendón Marín tilsyneladende opnået den midlertidige opholdstilladelse, som han havde søgt om. Selv om dette ikke påvirker spørgsmålet om, hvorvidt den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling, da alle betingelser herfor var opfyldt, da anmodningen blev indgivet [10], rejser det spørgsmålet, om tvisten er afgjort, og om det stadig er nødvendigt at besvare det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt. Der er således ikke tale om et problem med, at den præjudicielle anmodning fra Tribunal Supremo (øverste domstol) ikke kan antages til realitetsbehandling [11], men at Domstolen eventuelt ikke har kompetence til at behandle den [12].

49. Det følger såvel af ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter præjudiciel forelæggelse [13]. En verserende retssag i hovedsagen er således en væsentlig betingelse for Domstolens kompetence, som kan, eller skal, efterprøves ex officio [14].

50. Som det fremgår af punkt 47 i dette forslag til afgørelse, er opholdstilladelsen først blevet udstedt, efter at den dom, som afviste søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om afslag på den nævnte opholdstilladelse, var gjort til genstand for den appel, inden for hvilken Tribunal Supremo (øverste domstol) har iværksat en præjudiciel anmodning for Domstolen. Hvis Alfredo Rendón Marín rent faktisk har opnået den midlertidige opholdstilladelse, som han havde ansøgt om [15], skal hovedsagen anses for at være uden genstand, idet Alfredo Rendón Maríns påstande er imødekommet. Selv om det forekommer tvivlsomt, at Domstolens svar er nødvendigt for, at Tribunal Supremo (øverste domstol) kan afsige dom, sådan som det kræves i artikel 267 TEUF, mener jeg dog ikke, at Domstolen på afgørende vis og udelukkende på grundlag af de oplysninger, der blev fremlagt på retsmødet, kan afgøre, at det ikke er nødvendigt, at Tribunal Supremo (øverste domstol) fortsætter proceduren. Måske er der en grund til, at den bør gøre det, som ikke fremgår af sagsakterne for Domstolen.

51. I denne henseende finder jeg det relevant at spørge den forelæggende ret, om den har til hensigt at opretholde sin præjudicielle forelæggelse, og om der er grundlag for at anse, at et svar fra Domstolen stadig er nødvendigt for, at den kan afgøre tvisten. Denne fremgangsmåde vil være i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist [16].

52. For det tilfælde, at Domstolen efter at have kontaktet den forelæggende ret beslutter, at et svar stadig er påkrævet, skal jeg undersøge det præjudicielle spørgsmål, for så vidt som den forelæggende ret ikke har trukket det tilbage.

10 — Jf. i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, punkt 16). Jf. ligeledes dom Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, præmis 17-23). I den foreliggende sag giver beskrivelsen af den retlige og faktiske baggrund for den præjudicielle anmodning *mulighed for*, at Domstolen kan give en brugbar fortolkning af EU-retten. Jf. artikel 94 i procesreglementet.

11 — Jf. vedrørende forskellen mellem disse processuelle spørgsmål generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 16 og 22). Jf. ligeledes C. Naômé, *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010 (2. udg.), s. 85 og 86.

12 — Jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 17 og den deri nævnte retspraksis), hvori det er anført, at »Domstolens kompetence [afgrænses] af ordningen vedrørende judicielle retsmidler i traktaterne, der kun kan bringes i anvendelse, når betingelserne i de relevante bestemmelser er opfyldt«.

13 — Dom UGT-Rioja m.fl. (C-428/06 – C-434/06, EU:C:2008:488, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

14 — Ibidem (præmis 40).

15 — Jeg gør opmærksom på, at de betingelser, som artikel 267 TEUF opstiller vedrørende Domstolens kompetence, skal være opfyldt, ikke blot når Domstolen får sagen forelagt af den nationale domstol, men også i løbet af retsforhandlingerne. Jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 19). Jf. artikel 100 i Domstolens procesreglement, som bestemmer:

»1. En præjudiciel sag verserer for Domstolen, så længe den ret, som har indbragt den for Domstolen, ikke har trukket anmodningen om præjudiciel afgørelse tilbage. […].
2. Domstolen kan dog til enhver tid fastslå, at betingelserne for, at den har kompetence i sagen, ikke længere er opfyldt.«

16 — Jf. bl.a. domme Zabala Erasun m.fl. (C-422/93 – C-424/93, EU:C:1995:183, præmis 29), Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, præmis 19) og García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, præmis 28).

B – *Realiteten i sagerne C-165/14 og C-304/14*

53. De to præjudicielle forelæggelser fra henholdsvis Tribunal Supremo (øverste domstol) og Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (appeldomstolen (afdelingen for sager om indvandring og asyl) i London) vedrører nærmere bestemt fortolkningen af artikel 20 TEUF og denne bestemmelses anvendelsesområde, enten i lyset af domme Zhu og Chen [17] (sag C-165/14) og Ruiz Zambrano [18] (forenede sager C-165/14 og C-203/14) eller alene i lyset af den sidstnævnte dom, og de er kendetegnet ved, at sagsøgerne har tidligere straffe.

54. Jeg skal indledningsvis gøre opmærksom på, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som blev indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen [19].

55. Selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål til kun fortolkningen af artikel 20 TEUF, er en sådan omstændighed derfor ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke [20].

56. I sag C-165/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst for det første, om direktiv 2004/38 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger samt forsørges og bor sammen med denne i værtsmedlemsstaten, når den pågældende tredjelandsstatsborger er tidligere straffet, og for det andet om artikel 20 TEUF, som fortolket på baggrund af domme Zhu og Chen [21] og Ruiz Zambrano [22], er til hinder for den samme nationale lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er forælder til mindreårige børn, som er unionsborgere, og eneforsørger af disse, når denne er tidligere straffet, og det nævnte afslag har som konsekvens, at disse børn skal forlade Unionens område.

57. For så vidt angår sag C-304/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF er til hinder for, at en medlemsstat udviser en tredjelandsstatsborger, der er forælder og eneforsørger til et barn, som er statsborger i medlemsstaten, fra sit område til et tredjeland uden for Unionen, når dette ville fratage barnet, der er unionsborger, den effektive nydelse af kerneindholdet i hans eller hendes rettigheder som unionsborger.

17 — C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — C-34/09, EU:C:2011:124.

19 — Jf. bl.a. dom Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Ibidem (præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

21 — C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — C-34/09, EU:C:2011:124.

58. På grund af lighederne mellem spørgsmålene i de to sager fremsætter jeg et fælles forslag til afgørelse. Det skal dog bemærkes, at der på trods af lighederne mellem de to sager også er forskelle mellem dem og følgelig også mellem de spørgsmål, som er forelagt Domstolen af Tribunal Supremo (øverste domstol) og Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (appeldomstolen (afdelingen for sager om indvandring og asyl) i London). Jeg finder det således hensigtsmæssigt indledningsvis at gennemgå de aspekter, der særligt kendetegner hovedsagerne, før jeg går videre med analysen af de afgørende aspekter af de forelæggende retters spørgsmål.

1. De særlige aspekter i sagerne

59. De faktiske omstændigheder i hovedsagerne har for det første det til fælles, at parterne i hovedsagen er statsborgere i et tredjeland og forældre til samt eneforsørgere af mindreårige unionsborgere, som bor i deres egen respektive medlemsstat. Desuden har disse børn, der er unionsborgere, altid boet i deres respektive medlemsstat. Endelig har Alfredo Rendón Marín og CS begge tidligere fængselsdomme på henholdsvis ni og tolv måneder.

60. De to hovedsager er imidlertid også forskellige på en række punkter. Forskellene består navnlig i, at et af de pågældende børn, Alfredo Rendón Maríns datter, bor i en anden medlemsstat end den, hvor hun er statsborger, den relevante type lovgivning (henholdsvis afslag på opholdstilladelse i Spanien og afgørelse om udvisning af Det Forenede Kongerige)[23] samt grovheden af de overtrædelser, som Alfredo Rendón Marín og CS har begået (den fængselsstraf på ni måneder, som Alfredo Rendón Marín var blevet idømt, blev gjort betinget, mens CS har afsonet sin fængselsstraf på tolv måneder).

61. For at begynde med Alfredo Rendón Maríns *datters situation* (som er polsk statsborger), er hun født i Spanien og har aldrig forladt denne medlemsstat, og det skal indledningsvis afgøres, om en sådan situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, sådan som den græske, italienske og polske regering samt Kommissionen har hævdet. Jeg skal gennemgå dette spørgsmål i det følgende[24].

62. Derefter skal jeg, vedrørende *typen af den relevante nationale lovgivning*, komme nærmere ind på nogle særlige aspekter af de foreliggende sager.

63. I sag C-165/14 fremgår det af sagsakterne for Domstolen og af Alfredo Rendón Maríns og den spanske regerings mundtlige indlæg på retsmødet, at det i afgørelse af 17. februar 2014 om afslag på opholdstilladelse fra regeringens delegerede i Malaga anføres, at Alfredo Rendón Marín i henhold til udlændingelovens artikel 28, stk. 3, sammenholdt med artikel 24 i gennemførelsesbekendtgørelsen hertil, »skal forlade Spanien inden for højst 15 dage fra datoen for meddelelsen af [afgørelsen om afslag på ansøgningen]«.

64. Den spanske regering har i denne henseende i sine skriftlige og mundtlige indlæg gjort gældende, at anvendelsen af den pågældende spanske lovgivning og følgelig påbuddet om at forlade landet ikke automatisk medfører udsendelse af en tredjelandsstatsborger på grund af dennes tidligere straf. Den kompetente myndighed skal således for det første bevise, at den pågældende har overtrådt udlændingeloven som omhandlet i denne lovs artikel 53, stk. 1, litra a), og for det andet iværksætte sanktionsproceduren, som eventuelt kan medføre en udvisningssanktion.

65. I denne henseende fremhævede Alfredo Rendón Marín dog på retsmødet, at en person, der opholder sig i Spanien uden at have en opholdstilladelse, begår en administrativ forseelse, som kan straffes med en udvisningsafgørelse.

23 — Vedrørende CS' situation skal det bemærkes, at hun rejste lovligt ind i Det Forenede Kongerige som ægtefælle til en britisk statsborger med en tidsbegrænset opholdstilladelse. Senere fik hun tidsubegrænset opholdstilladelse i denne medlemsstat.

24 — Jf. punkt 83-90 i dette forslag til afgørelse.

66. Under alle omstændigheder fremgår det af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at afslaget på at give Alfredo Rendón Marín opholdstilladelse i Spanien på grund af hans tidligere straf indebærer, at han tvinges til at forlade landet og følgelig Unionen, hvilket ligeledes indebærer, at hans to børn skal forlade Unionens område.

67. I sag C-304/15 skal det bemærkes, sådan som den forelæggende ret anfører, at Secretary of State i medfør af Det Forenede Kongeriges relevante lovgivning har pligt til at vedtage en udvisningsafgørelse, såfremt en ikke-britisk statsborger domfældes for en lovovertrædelse og idømmes en fængselsstraf på mindst 12 måneder [25].

68. Endelig finder jeg det hvad angår *grovheden af de overtrædelser,* som Alfredo Rendón Marín og CS har begået, hensigtsmæssigt at nævne følgende omstændigheder.

69. I sag C-165/14 fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at generaldirektoratet for immigration gav afslag på Alfredo Rendón Maríns ansøgning om midlertidig opholdstilladelse på grundlag af særlige omstændigheder *på grund af hans tidligere straf*, i henhold til udlændingelovens artikel 31, stk. 5. Som det fremgår af punkt 28 i dette forslag til afgørelse, blev den fængselsdom på ni måneder, som Alfredo Rendón Marín blev idømt, imidlertid gjort betinget, og han kommer ikke til at afsone sin dom. I øvrigt afventede han på tidspunktet for forelæggelsesafgørelsen en afgørelse fra den kompetente myndighed på ansøgningen om at få slettet sin tidligere straf [26].

70. I sag C-304/14 er CS, i modsætning til Alfredo Rendón Marín, blevet idømt en fængselsstraf på 12 måneder for en strafbar handling og har afsonet denne straf. Desuden er der på grund af denne dom, og fordi hun ikke er britisk statsborger, truffet afgørelse om hendes udvisning af Det Forenede Kongerige [27].

71. Henset til disse sagers særlige kendetegn skal det for det første afklares, om Alfredo Rendón Maríns og hans børns samt CS' og hendes barns situation er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, skal jeg undersøge de særlige problemstillinger, som de forelæggende retter har rejst, nemlig hvilken konsekvens Alfredo Rendón Maríns og CS' tidligere straffe har for anerkendelsen af deres opholdsret.

2. Indledende bemærkninger

72. I hovedsagerne skal Domstolen fortolke EU-retten for at efterprøve, om de pågældende nationale lovbestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten i forbindelse med situationer, der dels vedrører den ret, som mindreårige unionsborgere, der altid har boet i deres respektive medlemsstat, har til at opholde sig på Unionens område, og følgelig opholdsretten for deres forældre, der er tredjelandsstatsborger og eneforsørgere, dels en medlemsstats mulighed for at nægte at give opholdstilladelse eller beslutte at udvise sådanne tredjelandsstatsborgere på grund af deres tidligere straffe.

73. I denne sammenhæng skal jeg kort gøre rede for princippet om tildeling af beføjelser på det immigrationsretlige område for derefter at gennemgå de former for opholdsret, som Domstolen har indrømmet unionsborgeres familiemedlemmer.

25 — Jf. ligeledes punkt 13 i dette forslag til afgørelse.

26 — Jf. i denne henseende punkt 46 og 47 i dette forslag til afgørelse.

27 — Jf. vedrørende denne udvisningsafgørelses bindende karakter punkt 13 og 67 i dette forslag til afgørelse.

a) Princippet om tildeling af beføjelser på det immigrationsretlige område

74. Inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed deler Unionen kompetence med medlemsstaterne som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF. Formålene med og metoderne til udøvelse af denne kompetence er præciseret i afsnit V i EUF-traktatens tredje del. Artikel 67 TEUF bestemmer, at Unionen bl.a. udformer en fælles politik for indvandring, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere. Den almindelige lovgivningsprocedure anvendes således til vedtagelse af alle foranstaltninger omhandlet i artikel 79, stk. 2, TEUF [28]. Unionens kompetenceudøvelse har, efter subsidiaritetskontrollen, en foregribelsesvirkning på medlemsstaterne. De sidstnævnte fratages således deres egen kompetence i det omfang, Unionen griber ind. Da Unionens kompetence i indvandringsanliggender er en harmoniseringskompetence, varierer foregribelsesvirkningen i forhold til den nøjagtige rækkevidde og grad af Unionens intervention [29]. Der vedtages således fælles regler ved brug af direktiver, som medlemsstaterne har pligt til at gennemføre, men de kan lovgive inden for spørgsmål, som ikke er dækket af disse direktiver, og har ligeledes mulighed for at fravige de fæles regler i det omfang, direktiverne giver mulighed herfor. På disse betingelser bevarer medlemsstaterne i princippet deres kompetencer på det immigrationsretlige område.

75. Hvis der derimod er tale om en situation, der påvirker retten til fri bevægelighed og ophold i medfør af EU-retten, kan de skønsmæssige beføjelser, som medlemsstaterne råder over i indvandringsspørgsmål, ikke være til skade for anvendelsen af bestemmelserne om unionsborgerskabet eller den frie bevægelighed, selv om disse bestemmelser ikke kun vedrører en unionsborgers, men også et familiemedlems situation, hvor familiemedlemmet er tredjelandsstatsborger.

b) De typer opholdsret, som Domstolen har indrømmet en unionsborgers familiemedlemmer.

76. Jeg skal gøre opmærksom på, at Domstolen i sin praksis på grundlag af traktaterne navnlig har anerkendt tre typer opholdsret til en unionsborgers familiemedlemmer.

77. For så vidt angår de to første typer er den opholdsret, som indrømmes en unionsborgers familiemedlemmer, opholdsret *i den stat, hvor unionsborgeren er statsborger* [30]. Den første type er retten til familiesammenføring, der gives unionsborgeren efter en forudgående eller samtidig udøvelse af den frie bevægelighed og udledt af forbuddet mod hindringer [31]. Den anden type følger af den effektive virkning af artikel 20 TEUF og har til formål at forhindre, at en unionsborger fratages muligheden for at nyde kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende tillægges med unionsborgerskabet [32]. Der er tale om særlige tilfælde [33].

28 — Denne artikel dækker både lovlig og ulovlig indvandring.

29 — Protokol (nr. 25) om delt kompetence har følgende ordlyd: »Når Unionen tager initiativer på et bestemt område, omfatter denne udøvelse af kompetence kun de elementer, der indgår i den pågældende EU-retsakt, og omfatter derfor ikke hele området.«

30 — Jf. mit forslag til afgørelse McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Jf. domme Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434), Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) og McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Jf. dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Jf. vedrørende denne type situationers særlige karakter domme McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 47), Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 64), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71) samt Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32).

78. For så vidt angår den tredje type opholdstilladelse tildeles den familiemedlemmer til en unionsborger *i værtsmedlemsstaten* [34]. Domstolen har således fastslået, at en unionsborger, der aldrig er rejst fra en medlemsstat, kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af traktaten, såfremt den pågældende er statsborger i en anden medlemsstat [35]. Den baserede denne opholdsret på den effektive virkning af unionsborgerens opholdsret [36].

79. Det skal fremhæves, at de foreliggende sager alene vedrører den anden og den tredje af de ovennævnte typer opholdsret [37].

80. Inden for denne ramme, som Domstolen har sat i sin praksis, vil jeg for det første undersøge, om Alfredo Rendón Maríns og hans to børns samt CS' og hendes barns situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, navnlig traktatbestemmelserne om unionsborgerskabet.

3. Opholdsret tildelt familiemedlemmer til en unionsborger i værtsmedlemsstaten: analyse af Alfredo Rendón Maríns og hans datters situation inden for rammerne af direktiv 2004/38

81. Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked. Denne grundlæggende frihed indebærer et område uden indre grænser, hvori denne frihed sikres i overensstemmelse med traktatens bestemmelser [38].

82. Personers ret til fri bevægelighed indebærer, at en medlemsstats statsborger, som således er unionsborger, kan flytte uden for sin egen medlemsstat. I de foreliggende sager har imidlertid hverken Alfredo Rendón Maríns børn, som er henholdsvis spansk og polsk statsborger, eller CS's barn, der er britisk statsborger, passeret en grænse. Følgelig vedrører disse sager i princippet ikke en unionsborgers ret til fri bevægelighed fra en medlemsstat til en anden. Direktiv 2004/38 finder nemlig anvendelse på enhver unionsborger, der »rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer«. Direktiv 2004/38 kan således i princippet ikke finde anvendelse i situationer som dem, Alfredo Rendón Marín og hans søn med spansk statsborgerskab samt CS og hendes barn med britisk statsborgerskab befinder sig i.

83. Den spanske, græske, italienske og polske regering samt Kommissionen mener imidlertid, at Alfredo Rendón Maríns datter med polsk statsborgerskab, som er et mindreårigt barn, der opholder sig i en medlemsstat, som hun ikke er statsborger i, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38. Denne situation kan nemlig sidestilles med den, der dannede baggrund for dom Zhu og Chen [39].

84. Det skal følgelig undersøges, hvorvidt et mindreårigt barn, som er unionsborger og opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, henset til omstændighederne i sag C-165/14 opfylder betingelserne i direktiv 2004/38.

34 — Denne opholdsret er blevet tildelt forældrene til en mindreårig unionsborger, såfremt de i princippet ikke kunne påberåbe sig status som slægtning i opstigende linje, der forsørges af unionsborgeren, da de ikke opfyldte betingelserne for opholdsret i henhold til Rådets direktiv 90/364/EØF om opholdsret (EFT L 180. s. 26), (nu erstattet af og ophævet ved direktiv 2004/38). Jf. dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 43-46).

35 — Jf. dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Jf. ligeledes dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Jf. dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 45). Jf. ligeledes dom Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 28).

37 — Jf. punkt 77 og 78 i dette forslag til afgørelse.

38 — Jf. anden betragtning til direktiv 2004/38.

39 — C-200/02, EU:C:2004:639.

a) Spørgsmålet, om direktiv 2004/38 finder anvendelse på Alfredo Rendón Maríns og hans datters situation

85. Ifølge tredje betragtning til direktiv 2004/38/EF har direktivet til formål at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold. For at afgøre, om en afledt opholdsret kan støttes på dette direktiv, må der tages udgangspunkt i artikel 3. Denne artikel, der har overskriften »Berettigede personer«, bestemmer i stk. 1, at dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der »tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer«. Denne situation svarer klart til Alfredo Rendón Maríns datters situation, idet hun opholder sig i en medlemsstat, Spanien, hvor hun ikke er statsborger.

86. I Zhu og Chen-dommen [40] fastslog Domstolen, at situationen for et mindreårigt barn, der var unionsborger, som boede i en anden medlemsstat end den, hvori det var statsborger, og som ikke havde gjort brug af retten til fri bevægelighed, alligevel var omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retlige bestemmelser om fri bevægelighed for personer [41], navnlig bestemmelserne i direktiv 90/364, der er erstattet af og ophævet ved direktiv 2004/38. I sit ræsonnement fremhævede Domstolen, at situationen for en statsborger i en medlemsstat, som er født i værtsmedlemsstaten og ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation, hvor den pågældende statsborger ikke kan påberåbe sig EU-rettens bestemmelser om retten til fri bevægelighed og ophold for personer i værtsmedlemsstaten [42]. Domstolen bemærkede ligeledes, at retten til at opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF tildeles enhver unionsborger ved en klar og præcis bestemmelse i traktaten [43].

87. Alfredo Rendón Maríns datter har således i sidste ende, alene på grund af sin egenskab af statsborger i en medlemsstat og følgelig unionsborger, ret til at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF. Ifølge Domstolen anerkendes denne ret for unionsborgere til at opholde sig på en anden medlemsstats område imidlertid med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil [44], idet anvendelsen af de nævnte begrænsninger og betingelser skal finde sted under overholdelse af de grænser, der fastsættes i EU-retten, og i overensstemmelse med dennes almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet [45].

88. Under disse omstændigheder mener jeg vedrørende den foreliggende sag, at artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38 i princippet indrømmer Alfredo Rendón Maríns datter opholdsret i Spanien. Tilbage står dog at undersøge, om han, i sin egenskab af slægtning i lige opstigende linje, som er tredjelandsstatsborger, kan påberåbe sig opholdsret.

40 — C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — Ibidem (præmis 19, 20 og 25-27). Jeg gør opmærksom på, at Domstolen allerede i dom Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 75) havde anerkendt, at »såfremt børn har ret til at opholde sig i en værtsmedlemsstat for at følge almindelig undervisning dér i henhold til artikel 12 i forordning [(EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2)], skal denne bestemmelse fortolkes således, at den berettiger den af forældrene, der faktisk passer børnene, uanset den pågældendes nationalitet, til at opholde sig sammen med dem for at lette udøvelsen af den nævnte ret, selv om forældrene i mellemtiden er blevet skilt, eller den forælder, der er EU-borger, ikke længere er vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten«.

42 — Dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 19).

43 — Ibidem (præmis 26).

44 — Ibidem (præmis 26).

45 — Jf. bl.a. dom Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 91).

89. Alfredo Rendón Marín kan kun indrømmes afledt opholdsret, hvis hans datter, en mindreårig unionsborger, opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 [46]. Denne bestemmelse fastsætter bl.a., at unionsborgeren skal råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

90. Jeg gør i denne henseende opmærksom på for det første, at Domstolen har fastslået, at selv om unionsborgeren skal råde over tilstrækkelige midler, indebærer EU-retten ikke noget som helst krav med hensyn til, hvor midlerne kommer fra, og de kan bl.a. komme fra tredjelandsstatsborgeren, der er forælder til de pågældende mindreårige unionsborgere [47]. Domstolen konstaterede følgelig, at »et afslag på at tillade en forælder, der er statsborger i en medlemsstat eller et tredjeland, og som rent faktisk tager sig af en mindreårig unionsborger, at tage ophold sammen med denne unionsborger i værtsmedlemsstaten, fratager dennes opholdsret enhver effektiv virkning, da et lille barns *udnyttelse* af opholdsretten nødvendigvis indebærer, at barnet har ret til at blive ledsaget af den person, der faktisk tager sig af barnet, og følgelig, at denne person kan bo sammen med barnet i værtsmedlemsstaten under opholdet« [48]. Domstolen fastslog således, at når artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 giver opholdsret i værtsmedlemsstaten til et mindreårigt barn, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), kan den forælder, der faktisk tager sig af denne statsborger, i medfør af de samme bestemmelser tage ophold sammen med barnet i værtsmedlemsstaten [49].

91. I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der bliver sørget for børnene, og at de går i skole. Tilsyneladende sørger deres far således korrekt for deres underhold. Den spanske regering anførte i øvrigt på retsmødet, at Alfredo Rendón Marín i medfør af spansk lovgivning er omfattet af en sygeforsikring for sig selv og sine børn. Ikke desto mindre tilkommer det den forelæggende ret at fastslå, om Alfredo Rendón Maríns datter, selv eller ved sin fars mellemkomst, råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.

92. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at Alfredo Rendón Maríns og hans datters situation i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38.

b) Konsekvensen af tidligere straffe for anerkendelsen af en afledt opholdsret henset til artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38

93. Det skal nu undersøges, hvorvidt den afledte opholdsret, som Alfredo Rendón Marín nyder godt af, kan begrænses i medfør af en bestemmelse som den i hovedsagen, hvorefter opnåelsen af den første opholdstilladelse *automatisk* gøres betinget af, at ansøgeren ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor den pågældende tidligere har opholdt sig.

94. Af de nedenstående grunde mener jeg ikke, dette er tilfældet.

46 — Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at Alfredo Rendón Maríns datter er født i Spanien i 2003. Jeg kan således ikke udelukke, at hun ikke har opnået ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38. Som den polske regering med rette har anført, er hendes opholdsret i så fald ikke underlagt betingelserne i dette direktivs kapitel III, bl.a. i artikel 7, stk. 1, litra b).

47 — Domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 30) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 27).

48 — Domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 45) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 28). Min fremhævelse.

49 — Domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 46 og 47) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 29).

95. I henhold til fast retspraksis er enhver begrænsning af retten til fri bevægelighed og ophold en afvigelse fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer, som skal fortolkes strengt og derfor ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne [50]. For at EU-retten ikke er til hinder for afslaget på Alfredo Rendón Maríns ansøgning om opholdstilladelse, skal den relevante bestemmelse i hovedsagen følgelig være i overensstemmelse med de begrænsninger og betingelser, som er opstillet af EU-lovgiver.

96. Hvad angår for det første undtagelserne fra Alfredo Rendón Maríns opholdsret har Domstolen systematisk henvist til reglerne i artikel 27 i direktiv 2004/38 [51]. Denne artikels stk. 1 bestemmer, at en medlemsstat kan begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Disse undtagelser er dog stærkt afgrænsede. Som det fremgår af artikel 27, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/38, skal foranstaltninger, der begrænser en unionsborgers eller dennes familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold, navnlig foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden, for at være begrundet, være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd [52]. Denne bestemmelse fastsætter desuden, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Det samme direktivs artikel 27, stk. 2, andet afsnit, bestemmer, at vedkommendes personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse [53]. Denne bestemmelse præciserer, at begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, ikke må anvendes [54].

97. Jeg mener dog ikke, at Alfredo Rendón Maríns situation opfylder de kriterier, som jeg har gjort rede for i punkt 97 og 98 i dette forslag til afgørelse. Det skal i denne henseende bemærkes, at den relevante lovgivning i hovedsagen *automatisk*, uden mulighed for fravigelse, betinger udstedelsen af den første opholdstilladelse af, at ansøgeren ikke er tidligere straffet i Spanien eller i de lande, hvor den pågældende tidligere har opholdt sig.

98. Som det fremgår af punkt 71 i dette forslag til afgørelse, anføres det i forelæggelsesafgørelsen, at Alfredo Rendón Marín i den foreliggende sag, i medfør af den nævnte lovgivning, fik afslag på sin ansøgning om midlertidig opholdstilladelse på grundlag af særlige omstændigheder, fordi han var tidligere straffet. Der er således automatisk givet afslag på opholdstilladelse uden at tage hensyn til sagsøgeren i hovedsagens særlige situation, dvs. uden at vurdere hverken hans personlige adfærd eller den eventuelle risiko for den offentlige orden eller sikkerhed, som han kan udgøre. Den polske regering har desuden bemærket i sit skriftlige indlæg, at der ikke er noget i forelæggelsesafgørelsen, der tyder på, at disse omstændigheder er blevet undersøgt og vurderet.

50 — Jf. bl.a. domme van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, præmis 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, præmis 23), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 64 og 65), Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 45), Kommissionen mod Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 34) og Kommissionen mod Nederlandene (C-50/06, EU:C:2007:325, præmis 42).

51 — Jf. Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2008) 840 endelig, s. 8), hvoraf det fremgår, at »kapitel VI i direktivet indeholder bestemmelser om medlemsstaternes ret til at nægte [unions]borgere og deres familiemedlemmer indrejse eller at udsende dem, men området er omfattet af strenge materielle og proceduremæssige garantier, der skal sikre, at der er en rimelig balance mellem medlemsstaternes og [unions]borgernes interesser«. Jf. navnlig vedrørende en medlemsstats ret til at nægte unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, indrejse i dens område, dom Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 43 og 45).

52 — Jf. i denne retning bl.a. domme Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, præmis 6) og Kommissionen mod Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 93).

53 — Jf. bl.a. domme Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 35), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 66) og Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23).

54 — Jf. i denne retning dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, præmis 7).

99. I forbindelse med vurderingen af de relevante omstændigheder bemærker jeg, at det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at Alfredo Rendón Marín er dømt for en forseelse, som han begik i 2005. Denne tidligere straffedom i sig selv kan kun begrunde et afslag på opholdstilladelse, hvis den pågældendes personlige adfærd »ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer«, har skabt »en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod det grundlæggende samfundshensyn« [55].

100. Domstolen har desuden fastslået, at betingelsen om, at der skal foreligge en aktuel trussel, principielt skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor udvisningsbeslutningen træffes [56], hvilket ikke synes at være tilfældet i den foreliggende sag. Den omstændighed, at den straf, som Alfredo Rendón Marín blev idømt, er blevet gjort betinget, giver anledning til at formode, at han ikke har afsonet sin fængselsdom.

101. Hvad for det andet angår Alfredo Rendón Maríns eventuelle udsendelse, gør jeg opmærksom på nødvendigheden af både at tage hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, herunder bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7 og artikel 8 i EMRK [57], og at overholde proportionalitetsprincippet.

102. Ved en vurdering af, om en udsendelsesforanstaltning står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål, i den foreliggende sag beskyttelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, skal der således tages hensyn til kriterierne i artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38, dvs. varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet. Jeg anser det også for vigtigt, at grovheden af den pågældendes overtrædelse vurderes i forbindelse med proportionalitetsprincippet.

103. Endelig skal det bemærkes, at 23. betragtning [58] til direktiv 2004/38 udtrykker et behov for særlig beskyttelse af personer, som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten.

104. Henset til det ovenstående må jeg konkludere, at de betingelser for anvendelsen af undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som er fastsat i direktiv 2004/38, som fortolket af Domstolen, ikke er opfyldt, og at denne undtagelse i den foreliggende sag ikke kan begrunde en begrænsning af opholdsretten som den, der følger af den relevante lovgivning i hovedsagen. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve dette under hensyntagen til alle de faktorer, der er nævnt ovenfor.

c) Foreløbig konklusion i sag C-165/14

105. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det fastslås, at direktiv 2004/38 finder anvendelse på den situation, som Alfredo Rendón Marín og hans datter med polsk statsborgerskab befinder sig i. Artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 skal derfor fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse for en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger samt forsørges af og bor sammen med tredjelandsstatsborgeren i værtsmedlemsstaten, når den pågældende er tidligere straffet.

55 — Jf. bl.a. domme Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 35), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 66) og Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23). Jeg gør opmærksom på, at alle disse kriterier er kumulative. Jf. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF (KOM(2009) 313 endelig), s. 11.

56 — Jf. bl.a. domme Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 28) og Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 44).

57 — Jf. i denne retning dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 52).

58 — Denne betragtning har følgende ordlyd: »Udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten.«

4. Opholdsret tildelt familiemedlemmer til en unionsborger i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger: analyse af Alfredo Rendón Maríns og hans børns samt CS' og hendes barns situation

106. Jeg mener, at den situation, som Alfredo Rendón Marín og hans datter med polsk statsborgerskab befinder sig i, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38. For det tilfælde at den forelæggende ret, når den kontrollerer de betingelser, der er opstillet i dette direktiv, konkluderer, at disse betingelser ikke er opfyldt, skal jeg imidlertid analysere Alfredo Rendón Maríns og hans børns samt CS' og hendes barns situation på baggrund af det princip, som blev opstillet i dom Ruiz Zambrano [59].

a) Unionsborgerskabet i Domstolens praksis

107. Artikel 20 TEUF, som tildeler enhver statsborger i en medlemsstat unionsborgerskab [60], betyder, at statsborgerskab i en medlemsstat er betingelsen for, at man kan opnå status som unionsborger. Siden unionsborgerskabet blev indført i traktaterne [61], har alle medlemsstaternes statsborgere haft denne status [62]. Den har således legitimeret den europæiske integrationsproces ved at styrke borgernes deltagelse [63]. Domstolen har i denne henseende gentagne gange gjort opmærksom på unionsborgerskabets formål, nemlig at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere [64].

108. Den grundlæggende frihed til at færdes og tage ophold i hele Unionen er knyttet til statussen som unionsborger [65]. Som en »personlig status med tværnational rækkevidde« er der hermed skabt de nødvendige forudsætninger for en gensidig anerkendelse af, og således også et gensidigt kendskab til, medlemsstaternes samfund og deres borgere [66], som udvikler sig inden for rammerne af medlemsstaternes statsborgeres konkrete forhold til de nationale myndigheder [67]. Det er netop disse forhold, der har givet de pågældende statsborgere mulighed for at gøre krav på rettigheder på grundlag af deres status som unionsborger. Ved at anerkende disse rettigheder har Domstolen i sin praksis spillet en stor, for ikke at sige afgørende, rolle i opbygningen af denne grundlæggende status, som i dag udgør et grundlæggende element i borgernes europæiske identitet [68].

59 — C-34/09, EU:C:2011:124.

60 — Domme D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 27) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 40).

61 — Vedrørende Domstolens udtalelse i dom Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31) mente generaladvokat Sharpston, at »konsekvenserne af denne udtalelse er lige så vigtige og vidtrækkende som konsekvenserne af tidligere milepæle i Domstolens praksis. Jeg anser faktisk Domstolens beskrivelse af unionsborgerskab i dom Grzelczyk [(C-184/99 EU:C:2001:458)] for at være af potentielt tilsvarende betydning som dens skelsættende udtalelse i dom Van Gend en Loos [(26/62, EU:C:1963:1)] om, at »Fællesskabet udgør et nyt folkeretligt system, til hvis fordel staterne [...] har indskrænket deres suveræne rettigheder, og hvis retssubjekter ikke blot er medlemsstaterne, men også disses statsborgere««. Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 68).

62 — Om unionsborgerskabets rækkevidde efter Maastrichttraktaten, S. O'Leary, *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, La Haye, Londres, Boston (Kluwer), 1996.

63 — Jf. mit forslag til afgørelse McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 39 og 40).

64 — Jf. bl.a. domme Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 28), Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 82), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 22), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 65), Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, præmis 16), Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 25), Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 31), Kommissionen mod Østrig (C-147/03, EU:C:2005:427, præmis 45), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, præmis 15), Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543, præmis 74), Kommissionen mod Nederlandene (C-50/06, EU:C:2007:325, præmis 32), Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, præmis 69), Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 24) og Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 21).

65 — Jf. i denne retning K. Lenaerts og J.A. Gutièrrez-Fons, »Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación, *Revista española de derecho europeo*, nr. 40, 2011, s. 493-521, s. 518.

66 — Unionsborgerskabet »forudsætter tilstedeværelsen af en politisk samhørighed mellem de europæiske borgere, idet der ikke er tale om en følelse af at tilhøre et folk. Tværtimod forbinder denne politiske samhørighed de europæiske befolkninger. Den er baseret på deres fælles forpligtelse til at åbne deres respektive politiske samfund over for andre europæiske borgere og skabe en ny form for samfundsmæssig og politisk solidaritet på europæisk plan. Den kræver ikke, at der findes et folk, men er baseret på eksistensen af et europæisk politisk rum, hvorfra rettigheder og pligter udspringer. «Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23).

67 — Jf. i denne retning L. Azoulai, »La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale«, *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, 2010, s. 2-28.

68 — Jf. mit forslag til afgørelse McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 39 og 40).

109. Blandt de rettigheder, som Domstolen har indrømmet unionsborgerne [69], har den for det første, ud over bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, indrømmet dem ret til ligebehandling [70]. Endvidere har den, i forbindelse med retten til fri bevægelighed på Unionens område, anerkendt unionsborgernes ret til ophold samt en ret til ligebehandling i forhold til værtsmedlemsstatens statsborgere [71]. Endelig har den fortolket traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed i lyset af unionsborgerskabet [72].

110. Denne omfattende retspraksis, hvormed Domstolen har givet unionsborgerskabet virkning, er i tiltagende grad blevet, og bliver stadig, virkeliggjort i tæt samarbejde med de nationale retsinstanser inden for rammerne af den præjudicielle procedure. Under hele dette samarbejde har Domstolen fulgt en konsekvent linje i sin praksis, som har bidraget bemærkelsesværdigt til at opbygge unionsborgerens grundlæggende status.

111. Inden for denne udvikling i Domstolens praksis er tre afgørelser af særlig relevans for de foreliggende sager, nemlig domme Zhu og Chen [73], Rottmann [74] og Ruiz Zambrano [75].

112. I dom Zhu og Chen [76], som jeg har henvist til ovenfor i punkt 88 og 89 i dette forslag til afgørelse, fastslog Domstolen vedrørende en situation, hvor barnet, som var unionsborger, aldrig var rejst ud af Det Forenede Kongerige [77], at dette barn ikke fuldt og effektivt kunne udøve de rettigheder, det havde i egenskab af unionsborger, uden forældrenes tilstedeværelse og hjælp.

113. Rottmann-dommen [78] foranledigede Domstolen til at præcisere, at EU-rettens anvendelighed ikke er betinget af eksistensen af et grænseoverskridende element [79]. Efter at have bekræftet medlemsstaternes kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab [80] gjorde Domstolen imidlertid opmærksom på, at »[d]en omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, [...] ikke [er] til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne« [81]. Til grund for dette lagde den fast retspraksis på området vedrørende situationer, hvor en lovgivning, der var vedtaget inden for et anliggende, der henhører under den nationale kompetence, var blevet vurderet i lyset af

69 — Jf. i denne retning L. Azoulai, nævnt ovenfor, s. 6.

70 — Jf. bl.a. dom Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Jf. bl.a. domme Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) og Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Jf. bl.a. domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) og Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — I dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) var barnet født i en region i Det Forenede Kongerige (Nordirland) og flyttede fra Cardiff i Wales og derved udelukkende inden for dette land.

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 38-42. Som bekendt tog Domstolen i denne dom stilling til en foranstaltning, hvorved en medlemsstat (nærmere bestemt Forbundsrepublikken Tyskland, delstaten Bayern) ønskede at tilbagekalde det tyske statsborgerskab, som Janko Rottmann havde erhvervet svigagtigt ved naturalisation efter at have forladt Østrig for at flytte til Tyskland. Den tyske og østrigske regering samt Kommissionen gjorde dog gældende, at »[d]en omstændighed, at den pågældende i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed før sin naturalisation, [...] ikke i forhold til ham alene [kan] udgøre et grænseoverskridende element, der kan have nogen indvirkning på tilbagekaldelsen af naturalisationen«. Efter at have undersøgt disse argumenter accepterede Domstolen at undlade at tage hensyn til Janko Rottmanns tidligere udøvelse af sin ret til fri bevægelighed og tog hensyn til fremtiden i stedet for fortiden. Jf. i denne retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 94).

79 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 48). Denne sag var ikke den første vedrørende unionsborgerskabet, hvori det kun var akkurat synligt, at der var en faktisk bevægelse over grænser, eller hvor dette element simpelthen var ikke-eksisterende. Allerede dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) drejede sig om forældre, spanske statsborgere, som havde taget ophold i Belgien, men hvis to børn, der havde dobbelt, spansk og belgisk, statsborgerskab, og hvis efternavn var omstridt og genstand for sagen, var født i Belgien og aldrig havde forladt denne medlemsstat. Det samme var tilfældet i dom Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), hvor barnet aldrig havde forladt Det Forenede Kongerige. Jf. i denne retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 77). Jf. ligeledes domme Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) og Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Domme Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10), Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, præmis 29), Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 37) og Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39).

81 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 41).

EU-retten [82]. Da disse situationer er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal de således iagttage denne, og de er underlagt Domstolens kontrol. Unionsborgerskabet kan nemlig ikke fratages dets effektive virkning, og de rettigheder, det indebærer, kan følgelig ikke krænkes med vedtagelsen af statslige foranstaltninger [83]. Dette betyder ganske vist ikke, at medlemsstaterne har mistet deres kompetence i anliggender vedrørende statsborgerskab! Denne retspraksis understreger imidlertid, at medlemsstaterne skal overholde EU-retten, når de udøver deres kompetence vedrørende statsborgerskab [84]. Med andre ord er det netop under udøvelsen af deres kompetencer, at medlemsstaterne har pligt til at sikre, at EU-retten ikke fratages sin effektive virkning.

114. I Rottmann-dommen [85] udtalte Domstolen således, at den status som unionsborger, der tildeles ved artikel 20 TEUF, er så grundlæggende, at en situation, som rejser tvivl om en unionsborgers status og kan medføre *fortabelse* af denne status og de dertil knyttede rettigheder, »*efter sin natur og sine konsekvenser* er omfattet af EU-retten« [86]. Den sidste sætning [87] får mig til at tænke på det kriterium, som Domstolen opstillede i Ruiz Zambrano-dommen [88], hvori den erklærede, at EU-retten er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt *fratages* den *effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder,* som de er tildelt ved traktaten. Efter min mening svarer »fratagelse af nydelsen af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere«, til »naturen og konsekvenserne af fortabelsen af unionsborgerskabet«. Det første udtryk passer nemlig perfekt ind i det andet. Jeg vil senere vende tilbage til ligheden mellem de to udtryk [89].

115. Rækkevidden af beskyttelsen af unionsborgerskabet, som blev stadfæstet i Rottmann-dommen [90], blev præciseret i Ruiz Zambrano-dommen [91], hvori Domstolen anerkendte, at tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, der aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, har ret til ophold.

116. Ruiz Zambrano-dommen [92] repræsenterer en retning i retspraksis, der anerkender rettigheder, som medlemsstaternes statsborgere gør krav på [93], når de som unionsborgere udtrykker deres behov for retlig beskyttelse og kræver integration ikke kun i værtsmedlemsstaten [94], men også i deres egen medlemsstat. Den omstændighed, at medlemsstaternes statsborgere tildeles en så grundlæggende status som unionsborgerskabet, indebærer ifølge Domstolen, at EU-retten er til hinder for nationale

82 — Jf. i denne retning domme Bickel og Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, præmis 17) (vedrørende en national straffelovgivning om straffesager), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 25) (vedrørende nationale regler for personers navne), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, præmis 19) (vedrørende nationale regler om direkte beskatning), Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543, præmis 78) (vedrørende nationale regler til bestemmelse af, hvem der er valgberettiget ved valg til Europa-Parlamentet). Dom Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106) vedrørende definitionen af udtrykket »statsborger« har givet anledning til følgende kommentar: »I dom Kaur fastslog Domstolen [...], at medlemsstaterne under udøvelsen af deres kompetence inden for statsborgerskab skal tage behørigt hensyn til EU-retten. Betydningen af denne bemærkning fremgår af den grundlæggende dom, der blev afsagt i [dom] Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)]«, Jf. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford (Oxford University Press), 2010, 4. udg., s. 476.

83 — Jf., vedrørende denne dom, P. Mengozzi, »Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2013, s. 29-48, navnlig på s. 34.

84 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes en vurdering i den juridiske litteratur af denne retspraksis på dette område D. Pudzianowska,«Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?», *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, éd. Baranowska*, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varsovie, 2015, s. 141-154

85 — C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Min fremhævelse. Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39-46). Jf. i denne retning P. Mengozzi, s. 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42.

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42.

89 — Jf. punkt 125 ff. i dette forslag til afgørelse.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. Jf. vedrørende denne dom D. Kochenov og R. Plender, »EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?« *The Discovery of the Treaty Text*, *European Law Review*, bind 37, nr. 4, s. 369-396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Jf. punkt 109 i dette forslag til afgørelse.

94 — Jf. 18. betragtning til direktiv 2004/38.

foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved denne status. Dette ville være tilfældet, hvis en tredjelandsstatsborger, der er eneforsørger for sine mindreårige børn, som er unionsborgere, blev nægtet ophold i den medlemsstat, hvor børnene bor og således er statsborgere i, da en sådan foranstaltning ville medføre, at børnene også var nødsaget til at forlade Unionens område [95].

117. Domstolens konklusion i den nævnte dom, som har været genstand for talrige og forskellige vurderinger i den juridiske litteratur, er naturligvis ikke tilfældig. Jeg skal begrænse mig til at fremhæve, at denne dom er resultatet af en vigtig udvikling i retspraksis [96], der dannede grundlag [97] for den løsning, Domstolen valgte i Ruiz Zambrano-dommen [98]. Jeg mener, at denne udvikling i retspraksis er resultatet af dels et tæt samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, dels den både glædelige og logiske samfundsudvikling i medlemsstaterne og i Europa som helhed, hvor statsborgerne blot integrerer den status som unionsborgere, som traktaten tildeler dem, i deres liv. Denne status knytter dem sammen som befolkninger i et Europa, der på grundlag af en samfundsmæssig og politisk solidaritet, som stadig er under udformning, men nødvendig i en politisk, økonomisk og social globaliseret sammenhæng, indrømmer dem rettigheder og pligter, som ikke ubegrundet kan begrænses af de nationale myndigheder [99]. Når det bekræftes over for medlemsstaternes statsborgere, at de er unionsborgere, skaber det forventninger, samtidig med at deres rettigheder og pligter defineres [100].

118. I løbet af denne udvikling er det kriterium, som blev opstillet i dom Ruiz Zambrano [101], hvorefter artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere, navnlig blevet bekræftet i Domstolens senere domme [102]. Domstolen har præciseret rækkevidden ved at fastslå, at den finder anvendelse på »meget særlige situationer, hvor – uanset den omstændighed, at den afledte ret vedrørende tredjelandsstatsborgeres opholdsret ikke finder

95 — Præmis 42-45.

96 — Jf. bl.a. domme Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295), Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Bickel og Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543) og Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — Vedrørende dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), jf. K. Lenaerts, »The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice«, *ERA Forum*, 2013, s. 369-583, s. 575: »Denne dom gødede jorden for Domstolens dom Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)] [...]« Jf. ligeledes C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford (Oxford University Press), 2010, s. 424. »Der er ingen tvivl om, at denne dom fra Domstolen, og navnlig præmis 42, var forløberen for dens principielle og meget kontroversielle dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)].«

98 — C-34/09, EU:C:2011:124.

99 — Det skal f.eks. bemærkes, at det væsentlige i sagen, der gav anledning til dom García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), ifølge Domstolen »ikke [var], at situationen med forskellige efternavne var en følge af de berørtes dobbelte statsborgerskab, men derimod den omstændighed, at denne forskel kunne give anledning til *alvorlige ulemper* for de berørte unionsborgere, som udgjorde en hindring for den frie bevægelighed, der kun kunne være begrundet, hvis den hvilede på objektive hensyn, og såfremt den stod i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfulgtes«. Jf. domme McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 52) og, i denne retning, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 23, 24 og 29). Min fremhævelse.

100 — D. Sarmiento og E. Sharpston, »European Citizenship and its New Union: time to move on?«, forthcoming in D. Kochenov, ed., *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights,* Cambridge University Press.

101 — C-34/09, EU:C:2011:124.

102 — Jf. domme McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 47), Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 64), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32). Som jeg fremhævede i mit forslag til afgørelse McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 98), fastslog Domstolen imidlertid, at de situationer, som var omhandlet i disse domme, ikke var omfattet af EU-retten. Således havde de unionsborgere, som disse sager vedrørte, aldrig udøvet deres ret til fri bevægelighed, idet de altid havde opholdt sig i den medlemsstat, hvor de var statsborgere, og de pågældende foranstaltninger fratog dem i princippet ikke den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de var tillagt ved deres status (navnlig Shirley McCarthy havde altid boet i Det Forenede Kongerige, hvor hun var statsborger). Hun kunne således opholde sig der alene, selv om hendes ægtefælle, en jamaicansk statsborger, var blevet nægtet opholdstilladelse som familiemedlem og tredjelandsstatsborger, eller havde under deres ophold i en anden medlemsstat hverken været ledsaget af et familiemedlem, som var tredjelandsstatsborger, eller havde fået et familiemedlem til at slutte sig til dem og opfyldte ikke betingelserne i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 (Domstolen bemærkede navnlig, at Yoshikazu Iida ikke ansøgte om ret til at opholde sig sammen med sin ægtefælle og datter i værtsmedlemsstaten, Republikken Østrig, men i de sidstnævntes oprindelsesmedlemsstat, ForbundsrepublikkenTyskland, at de to unionsborgere ikke var blevet afholdt fra at udøve deres ret til fri bevægelighed, og at Yoshikazu Iida selv under alle omstændigheder havde opholdsret i en vis udstrækning i henhold til national ret og EU-retten (dom Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 73-75).

anvendelse, og den pågældende unionsborger ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed – en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, undtagelsesvis ikke kan nægtes en opholdsret, idet den effektive virkning af det unionsborgerskab, som tilkommer ham, ellers ville blive bragt i fare, såfremt denne unionsborger som følge af et sådant afslag er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, idet han således fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved unionsborgerens status« [103].

119. Inden for disse rammer i retspraksis, som jeg har gjort rede for i punkt 113-120 i dette forslag til afgørelse, rejser der sig følgende spørgsmål i forbindelse med de foreliggende sager: Kan man anse Alfredo Rendón Maríns og hans børns situation [104] og CS's og hendes barns situation for at være særlige eller ekstraordinære situationer som dem, Domstolen har henvist til i ovennævnte praksis? Kan det med andre ord bekræftes, at disse situationer er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde?

120. Det er jeg sikker på. Den omstændighed, at Alfredo Rendón Maríns børn og CS' barn er statsborgere i en medlemsstat, dvs. henholdsvis spanske og polske og britiske statsborgere, idet det naturligvis tilkommer de pågældende medlemsstater at fastsætte betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab [105], indebærer, at de har status som unionsborger [106]. Som unionsborgere har disse børn følgelig ret til at færdes og opholde sig frit på Unionens område, og enhver begrænsning af denne ret hører under EU-rettens anvendelsesområde [107].

121. Det fremgår imidlertid af oplysningerne i forelæggelsesafgørelserne, at der netop kan være tale om en begrænsning af denne ret, navnlig retten til ophold. EU-rettens beskyttelse gælder, når Alfredo Rendón Maríns børn og CS' barn som følge af udvisningen af deres respektive forælder, som er deres eneforsørger, under disse omstændigheder er nødsaget til at ledsage den pågældende forælder og således forlade Unionens område »som helhed«. Udvisningen af deres forælder ville nemlig fratage børnene den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere [108]. Det kan ikke gendrives, at det, såfremt Alfredo Rendón Marín nægtes opholdstilladelse i Spanien [109], og CS udvises af Det Forenede Kongerige, i princippet kan bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet, som tilkommer deres respektive børn, i fare. Som følge heraf udgør de pågældende situationer, sådan som Kommissionen med rette har gjort gældende, særlige situationer som omhandlet i den retspraksis, der stadfæster Ruiz Zambrano-dommen [110].

122. Jeg mener således, at disse situationer, på baggrund af denne retspraksis, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

103 — Domme Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71), Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 36) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32). Murat Derici var en tyrkisk statsborger, hvis ægtefælle og tre børn var østrigere og altid havde opholdt sig i Østrig, hvor han ønskede at bo sammen med dem. I denne situation var hverken de tre børn eller deres mor frataget muligheden for at nyde kerneindholdet i deres rettigheder, fordi disse børn i modsætning til, hvad der var tilfældet i sagen, der gav anledning til dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), ikke var økonomisk afhængige af deres far og således kunne blive i Østrig.

104 — Jf. punkt 106 i dette forslag til afgørelse.

105 — Domme Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 29) og Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39).

106 — Domme Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 21) og Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 21). Jf. ligeledes generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, punkt 47-52).

107 — Jf. punkt 107-122 i dette forslag til afgørelse. Grunden til, at de som unionsborgere ikke har denne ret, er ikke, at de ikke har udøvet deres ret til frit at færdes og tage ophold på Unionens område.

108 — Jf. i denne retning domme Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71), Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 36) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32).

109 — Den mulighed, at Alfredo Rendón Marín og hans børn rejser til Polen, hvor hans datter er statsborger, sådan som flere af de intervenerende medlemsstater har gjort opmærksom på, er kun en teoretisk mulighed. Alfredo Rendón Marín gjorde på retsmødet gældende, at han ikke har nogen kontakt med datterens mors familie (der, så vidt han ved, ikke bor i Polen), og at han ikke taler polsk.

110 — C-34/09, EU:C:2011;124. Jf. i denne retning domme Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 71), Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 36) og Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 32).

b) De nationale lovgivningers respekt for unionsborgeres opholdsret

123. Domstolen har anført, at EU-retten ikke giver tredjelandsstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandsstatsborgere ved traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, er således ikke tredjelandsstatsborgerens egne rettigheder, men rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed [111]. Afledte opholdsrettigheder kan således i princippet kun eksistere, hvor de er nødvendige for at sikre unionsborgernes effektive udøvelse af deres ret til fri bevægelighed og ophold [112]. I henhold til Domstolens praksis er det følgelig »fratagelsen af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder«, der følger af de pågældende børns status som unionsborgere, der nødvendiggør beskyttelsen af deres forældres afledte ret.

124. Ifølge CS og Kommissionen er det centrale spørgsmål i den foreliggende sag, sådan som Kommissionen også har gjort gældende i sine skriftlige og mundtlige indlæg, hvorvidt et barns ret, der følger direkte af artikel 20 TEUF, til ikke at være tvunget til at forlade Unionen, når dette barn er unionsborger, er absolut, eller om en medlemsstat kan afveje den primære EU-ret med sin egen interesse i at udvise en tredjelandsstatsborger, hvis adfærd, set ud fra et nationalretligt synspunkt, begrunder den pågældendes udsendelse til et tredjeland.

125. Før jeg behandler dette spørgsmål, vil jeg gerne vende tilbage til lighederne mellem Domstolens løsninger i domme Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) [113].

126. Overensstemmelsen mellem Janko Rottmans situation, som kunne medføre »fortabelse af den status, der tildeles ved artikel [20 TEUF], og af de dertil knyttede rettigheder« [114], og Gerardo Ruiz Zambranos børns situation, som kunne bevirke, at de »reelt blev frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere« [115], er naturligvis ikke blot et sammentræf [116]. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Ruiz Zambrano-dommens præmis 42 er baseret på Rottmann-dommens præmis 42. Under alle omstændigheder har disse to udtryk efter min mening den samme virkning.

127. Lad mig præcisere dette.

111 — Jf. i denne retning dom O. og B. (C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

112 — Jf. i denne retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse O. m.fl. og B. samt S. og G. (C-456/12 og C-457/12, EU:C:2013:842, punkt 49).

113 — Jf. punkt 114 i dette forslag til afgørelse.

114 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42).

115 — Dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42.

116 — Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 95).

128. Udtrykket »kerneindholdet i rettigheder«, som Domstolen har anvendt, minder uvægerligt om udtrykket »rettigheders væsentligste indhold«, navnlig vedrørende de grundlæggende rettigheder [117], som er velkendt i medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner [118] og i EU-retten [119]. Sidstnævnte bestemmer navnlig i chartrets artikel 52, stk. 1, som fortolket i Domstolens praksis, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af rettigheder, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder

129. Da proportionalitetsprincippet indgår i undersøgelsen af de begrænsninger i udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, som kan indføres [120], kan det hævdes, at det, ud fra den relative opfattelse af garantierne for de grundlæggende rettigheders væsentligste indhold [121], ligeledes bør efterprøves, om dette princip er iagttaget i forbindelse med eventuelle begrænsninger af de rettigheder, som er knyttet til den grundlæggende status som unionsborger, herunder retten til frit at færdes og tage ophold på medlemsstaternes område. Chartrets artikel 45, stk. 1, har følgende ordlyd: »Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.«

130. Hvis denne tilgang accepteres, bør overholdelsen af kerneindholdet i de rettigheder, som følger af den grundlæggende status som unionsborger, som det er tilfældet hvad angår overholdelsen af det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder, anses for at være »den yderste og uoverskridelige grænse for enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder, der er knyttet hertil«, dvs. en »grænse for begrænsningerne« [122]. Såfremt kerneindholdet i de rettigheder, som tillægges unionsborgeren, ikke overholdes, medfører dette således, at de »ikke længere kan genkendes som sådan«, således at der ikke længere er tale om en »begrænsning« i udøvelsen af disse rettigheder, men om en ren og skær »ophævelse« [123]. I sidste ende har fortabelsen af unionsborgerskabet (i Janko Rottmanns tilfælde som følge af den administrative fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat) og fratagelsen af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af statussen som unionsborger (hvad angår Gerardo Ruiz Zambranos børn som følge af disse børns »faktiske« pligt til at forlade Unionens område), de samme alvorlige konsekvenser for unionsborgeres opholdsret. Hvad

117 — Jf. vedrørende dette udtryk, der har sin oprindelse i tysk ret, bl.a. P. Häberle, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. udg., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, og L. Schneider, *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983. Jf. en vurdering i den polske juridiske litteratur af begrebet »istota praw i wolności« i artikel 33, stk. 3, i den polske forfatning, K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Cracovie, 1999, s. 203-214, og A. Łabno, »Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP«, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, éd. Banaszak, B., Preisner, A., Varsovie, 2002, s. 693-709. I den spanske juridiske litteratur, jf. bl.a. I. De Otto, »La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución«, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, s. 1471, P. Cruz Villalón, »Derechos Fundamentales y Legislación (1991)«, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2. udg., Madrid, 2006, og J. Jiménez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, 1999, Udg. Trotta, 1999.

118 — Jf. artikel 4, stk. 4, i det tjekkiske charter om grundlæggende rettigheder, artikel 8, stk. 2, i den ungarske forfatning, artikel 30, stk. 3, i den polske forfatning, artikel 18, stk. 3, i den portugisiske forfatning, artikel 49, stk. 2, i den rumænske forfatning og artikel 13, stk. 4, i den slovakiske forfatning.

119 — Jf. bl.a. dom Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 50). Jf. ligeledes A. Wróbel, »Art. 52«, Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz, A. Wróbel, éd., Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, s. 1343-1384, navnlig s. 1352.

120 — Jf., vedrørende en endelig frakendelse af stemmeretten for borgere, der er blevet idømt en straffedom, dom Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 46-48). Jf., vedrørende begrænsninger af udøvelsen af ejendomsretten, domme Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 23 og 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, præmis 15), Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 54) og Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 355).

121 — Ifølge den absolutte opfattelse af garantierne for de grundlæggende rettigheders væsentligste indhold kan dette indhold derimod under ingen omstændigheder begrænses. Jf. vedrørende den relative og absolutte opfattelse af garantierne for de grundlæggende rettigheders væsentligste indhold bl.a. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Principles*, Oxford, 2010, s. 192-196. I den polske juridiske litteratur er der argumenteret for, at en identifikation af rettighedernes væsentligste indhold under alle omstændigheder kun kan ske i et konkret tilfælde, jf. A. Łabno, »Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP«, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, éd. Banaszak, B., Preisner, A., Varsovie, 2002, s. 708.

122 — Jf. analogt generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punkt 115 og 116). Jf. vedrørende dette begreb, der har sin oprindelse i tysk ret, bl.a. P. Häberle og L. Schneider. Jf., i den spanske juridiske litteratur, bl.a. I. De Otto, s. 1471.

123 — Ibidem.

enten det er endeligt eller langsigtet [124], vil denne ret i princippet blive tømt for sit væsentligste indhold, i det foreliggende tilfælde friheden til at opholde sig på Unionens område. Det skal følgelig afgøres, om denne begrænsning af opholdsretten er forholdsmæssig, idet den, såfremt den ikke er, har overskredet den grænse, som pålægges eventuelle begrænsninger af de rettigheder, der er knyttet til statussen som unionsborger, dvs. overholdelsen af kerneindholdet i disse rettigheder [125].

131. Ganske vist kan det også hævdes, at begrebet »kerneindholdet i rettighederne«, som Domstolen har anvendt, ikke nødvendigvis er et udtryk for begrebet »det væsentligste indhold i rettighederne«, som chartrets artikel 52, stk. 1, henviser til [126]. Selv om det konkluderes, at disse to begreber ikke svarer til hinanden [127], bør det imidlertid, såfremt de pågældende nationale foranstaltninger indebærer en begrænsning af en unionsborgers opholdsret, undersøges, om de er forholdsmæssige, hvis den pågældende medlemsstat påberåber sig undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed.

132. Det var netop spørgsmålet om analysen af proportionalitetsprincippet, der betegnede en vigtig forskel i den måde, hvorpå Domstolen behandlede disse to sager. I den sag, der gav anledning til dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), skulle Domstolen således undersøge, hvorvidt den begrundelse for en beslutning om tilbagetrækning af naturalisation på grund af svigagtige forhold, som flere regeringer havde gjort gældende, tilgodeså et generelt hensyn, herunder den offentlige orden eller sikkerhed. I den sag, der gav anledning til dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), havde den belgiske regering imidlertid ikke påberåbt sig hverken et generelt hensyn eller den offentlige orden eller sikkerhed. Gerardo Ruiz Zambrano blev ikke anset for at udgøre en fare for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed i Belgien [128]. Spørgsmålet til Domstolen vedrørte med andre ord ikke nødvendigheden af bl.a. at tildele Gerardo Ruiz Zambrano opholdstilladelse, og den belgiske regering havde ikke påberåbt sig undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed. Derfor undersøgte den ikke den nationale foranstaltning på baggrund af proportionalitetsprincippet. Den omstændighed, at Domstolen ikke undersøgte, om den nationale foranstaltning i den sag var forholdsmæssig, udelukker imidlertid ikke, at det kan være relevant at undersøge dette under andre omstændigheder [129].

133. Under alle omstændigheder medgav Domstolen i Janko Rottmanns sag, der drejede sig om tilbagekaldelse af hans tyske statsborgerskab og således om endelig fortabelse af unionsborgerskab, at det tilkom den nationale ret at undersøge, om den i hovedsagen trufne beslutning om tilbagekaldelse overholdt proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation i forhold til EU-retten [130]. En sådan analyse af proportionalitetsprincippet i forbindelse med en undtagelse vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed er ligeledes relevant hvad angår situationerne i de foreliggende sager. I denne henseende bemærker jeg, at Domstolen fastslog, at der

124 — Når det drejer sig om mindreårige børn, kan begrænsningen af opholdsretten vare flere år, før de er gamle nok til at udøve denne ret uafhængigt af deres forældre.

125 — Jf. analogt generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punkt 115 og 116). Jf. ligeledes generaladvokat Bots forslag til afgørelse Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, punkt 175-177 og 185).

126 — Jf. vedrørende den terminologi, som Domstolen anvendte i Ruiz Zambrano-dommen, og som EU-lovgiver har anvendt i chartret, henholdsvis den spanske version [la esencia de los derechos de los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)], den tyske [der Kernbestand der Rechte, (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten], den engelske [the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)], den italienske [dei diritti connessi (allo status di cittadino dell'Unione)/il contenuto essenziale di detti diritti (e libertà)] og den polske [istota praw (związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolności (uznanych w Karcie)].

127 — Jeg bemærker dog, at Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af, om begrænsninger af ejendomsretten var forholdsmæssige, også har anvendt udtrykket »rettighedens kerne«. Jf. vedrørende begrænsninger af udøvelsen af ejendomsretten domme Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 23 og 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, præmis 15), Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 54) og Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 355).

128 — Jf. i denne retning dom Carpenter (60/00, EU:C:2002:434, præmis 44).

129 — Jf. i denne retning K. Lenaerts, »»Civis Europaeus Sum«: from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union«, *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, P. Cardonnel, A. Rosas og N. Wahl (ed.), Hart, Oxford, 2012, s. 213-232.

130 — Jf. i denne retning dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 54 og 55).

»[h]enset til den betydning, som den primære ret tillægger unionsborgerskabet, [...] i forbindelse med undersøgelsen af en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation [bør] tages hensyn til de eventuelle virkninger, denne beslutning har for den berørte person og i givet fald for hans familiemedlemmer, for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, enhver unionsborger nyder godt af« [131].

134. Jeg skal nu se nærmere på spørgsmålet om, hvilke konsekvenser Alfredo Rendón Maríns og CS' tidligere straffe har for anerkendelsen af deres afledte opholdsret, og i denne sammenhæng analysere den undtagelse vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, idet jeg dog først vil komme ind på dette begrebs rækkevidde.

5. Muligheden for at indføre begrænsninger for en afledt opholdsret, der følger direkte af artikel 20 TEUF.

135. Det Forenede Kongeriges regering mener, at den omstændighed, at der er begået en strafbar handling, kan medføre, at en sag ikke er omfattet af princippet ifølge Ruiz Zambrano-dommen [132].

136. Det spørgsmål, der skal tages stilling til, er således, om den omstændighed, at parterne i hovedsagerne er tidligere straffet, i princippet kan rejse tvivl om anerkendelsen af den afledte opholdsret, som de har ifølge kriteriet om virkningen af »fratagelsen af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af deres børns status som unionsborgere«.

137. Det mener jeg ikke er tilfældet.

138. Tidligere straffe i sig selv kan efter min mening ikke begrunde de nationale afgørelser i hovedsagerne og heller ikke drage kriteriet om »fratagelse af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af statussen som unionsborger«, i tvivl, uden at den forelæggende ret undersøger, om disse afgørelser overholder proportionalitetsprincippet, navnlig hvad angår deres konsekvenser for Alfredo Rendón Maríns og CS' samt deres respektive børns situation i forhold til EU-retten, idet børnene er unionsborgere [133].

139. I denne henseende vil jeg nedenfor for det første undersøge rækkevidden af begreberne den offentlige orden eller sikkerhed i forhold til de relevante nationale afgørelser, som indebærer »fratagelse af den effektive nydelse af kerneindholdet i statussen som unionsborger«. Med udgangspunkt i denne undersøgelse vil jeg for det andet undersøge de begrundelser for at påberåbe sig en undtagelse på grundlag af disse begreber, som Det Forenede Kongerige har fremført.

a) Rækkevidden af begrebet den offentlige orden og begrebet sikkerhed for så vidt angår opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF

140. For det første skal det bemærkes, at Domstolen i Ruiz Zambrano-dommen [134] samt i sin senere praksis, som stadfæster denne dom, anlagde en bred fortolkning af artikel 20 TEUF, der passer til den grundlæggende karakter af statussen som unionsborger. I undtagelsestilfælde, der vedrører opretholdelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, er det således relevant at indføre visse begrænsninger, som ligeledes skal have karakter af undtagelser.

131 — Ibidem (præmis 56).

132 — C-34/09, EU:C:2011:124.

133 — Jf. punkt 130 i dette forslag til afgørelse.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124.

141. For det andet skal det bemærkes, at Unionens kompetence med hensyn til den frie bevægelighed for personer ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende bl.a. opretholdelsen af den offentlige orden og den indre sikkerhed. I denne henseende fastslog Domstolen i Van Duyn-dommen [135], at »de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet offentlig orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og der må derfor i så henseende indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de rammer, som er afstukket ved traktaten« [136]. Medlemsstaterne er således bedst i stand til at vurdere risiciene for, at den offentlige orden og den offentlige sikkerhed krænkes, på deres eget område.

142. Desuagtet finder jeg det hensigtsmæssigt at gøre opmærksom på, at begrebet »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« som begrundelse for en fravigelse af det grundlæggende princip om personers frie bevægelighed bør fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af medlemsstaterne uden EU-institutionernes kontrol [137]. Med andre ord indebærer medlemsstaternes skøn ikke, at Domstolens kontrol er helt udelukket, da den har kompetence til at overvåge, at en grundlæggende rettighed som retten til at opholde sig på en medlemsstats område overholdes. Domstolen har bl.a. fastslået, at undtagelser »skal fortolkes særdeles strengt, når en person har status som unionsborger« [138].

143. I denne sammenhæng har medlemsstaterne, i medfør af princippet om loyalt samarbejde [139], pligt til at udøve deres kompetence med hensyn til opretholdelsen af den offentlige orden og sikkerhed på en måde, som ikke indskrænker den fulde virkning af traktaternes bestemmelser. Domstolen har således fastslået, at »bedømmelsen af, om foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden er berettigede, skal foretages på grundlag af de [EU-]regler, der har til formål dels at begrænse medlemsstaternes frie skøn på området, dels at sikre, at de personer, som af denne grund udsættes for restriktive foranstaltninger, kan forsvare deres rettigheder« [140]. En for omfattende eller vilkårlig anvendelse af undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed mod unionsborgerne ville risikere at berøve deres rettigheder deres effektive virkning, navnlig deres ret til fri bevægelighed og ophold [141].

144. For det tredje har Domstolen i sin praksis vedrørende situationen for unionsborgere, der er blevet idømt straffedomme [142], præciseret de elementer, som indgår i undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed. Disse præciseringer har været med til at udforme kriterierne for de begrundelser vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, der er anført i direktiv 2004/38. Dette direktiv opstiller således rammer for begrænsningerne for bl.a. den frie bevægelighed og ophold ved hjælp af Domstolens praksis.

135 — 41/74, EU:C:1974:133.

136 — Jf. vedrørende princippet om en streng fortolkning af sikkerhedsklausulerne i EU-retten dom van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18).

137 — Jf. bl.a. domme van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, præmis 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, præmis 23), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 64 og 65), Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 45), Kommissionen mod Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 34) og Kommissionen mod Nederlandene (C-50/06, EU:C:2007:325, præmis 42).

138 — Dom Organopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 65). Denne tilgang i retspraksis var i tråd med direktiv 2004/38, hvis første betragtning bl.a. anfører, at retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er »en primær og individuel ret«, som unionsborgerskabet giver alle unionsborgere.

139 — Jf. artikel 4, stk. 3, TEU.

140 — Domme Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 51) og Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, præmis 30).

141 — Jf. i denne retning E. Néraudau-d'Unienville, *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, s. 424.

142 — Jf. bl.a. domme van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), Rutili (36/75, EU:C:1975:137), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262), Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74), Kommissionen mod Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253) og Kommissionen mod Nederlandene (C-50/06, EU:C:2007:325).

145. Da direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse på situationerne i hovedsagen [143], navnlig CS' situation, rejser der sig imidlertid følgende spørgsmål.

146. I hvilket omfang er retspraksis vedrørende foranstaltningerne til udsendelse af tredjelandsstatsborgere, som har tidligere straffedomme, relevant, når den tidligere straffede person ikke selv er unionsborger, men tredjelandsstatsborger og familiemedlem til en unionsborger?

147. Af grunde, som jeg skal gøre rede for i det følgende, mener jeg, at denne praksis er relevant under omstændighederne i de foreliggende sager.

148. For det første indeholder direktiv 2004/38, som jeg netop har påpeget, kriterier, der er udviklet i retspraksis, og som bl.a. vedrører begrænsninger af opholdsretten af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

149. For det andet gælder disse kriterier i henhold til artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke kun for unionsborgere, der opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere, men også for medlemmer af deres familie, uanset deres nationalitet.

150. Ganske vist afleder Alfredo Rendón Marín [144] og CS ikke en afledt opholdsret af direktiv 2004/38 [145]. Deres opholdsret følger derimod af den omstændighed, at de hver især er forælder til og eneforsørger af et barn, som er unionsborger, for så vidt som deres udvisning ville fratage deres respektive børn den »effektive nydelse af kerneindholdet i deres rettigheder« som unionsborgere i overensstemmelse med retspraksis i Ruiz Zambrano-dommen [146].

151. Jeg kan derfor ikke se, hvorfor retspraksis vedrørende foranstaltninger til udsendelse af en medlemsstats statsborgere, som er blevet idømt en straffedom, ikke også skulle gælde analogt for dem, da deres situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

152. Det modsatte synspunkt, hvorefter denne retspraksis ikke anses for at finde anvendelse på Alfredo Rendón Maríns og CS' tilfælde, ville efter min opfattelse medføre en inkonsekvent behandling af afledt opholdsret alt efter, om den udspringer af direktiv 2004/38 eller af artikel 20 TEUF, som fortolket i Ruiz Zambrano-dommen [147]. Kan det accepteres, at begrænsningerne af en sådan afledt opholdsret af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er forskellige alt efter, om denne ret følger af primærretten eller af afledt ret?

153. Jeg mener, at Alfredo Rendón Maríns situation er et perfekt eksempel på en sådan inkonsekvens. Som Kommissionen med rette har bemærket, viser denne situation særligt tydeligt behovet for konsekvens, for så vidt som de to børn har forskelligt statsborgerskab, og direktiv 2004/38 kun finder anvendelse på det ene barns situation og følgelig på farens afledte opholdsret.

154. Kan vi acceptere en sådan mangel på konsekvens?

143 — Med hensyn til Alfredo Rendón Marín henviser jeg naturligvis til hans situation i forhold til sønnen, der er spansk statsborger. Hvad angår hans datter med polsk statsborgerskab minder jeg om min konklusion, nemlig at deres situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38. Hvis den forelæggende ret ikke mener, at Alfredo Rendón Marín og hans datter opfylder betingelserne i dette direktiv (jf. punkt 108 i dette forslag til afgørelse), vil analysen i punkt 146 ff. i dette forslag til afgørelse under alle omstændigheder også gælde for Alfredo Rendón Marín og begge hans børn.

144 — Såfremt direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse. Jf. punkt 106 i dette forslag til afgørelse.

145 — Jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124.

147 — C-34/09, EU:C:2011:124.

155. Og kan vi tillade en fortolkning af undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller offentlige sikkerhed, som giver mulighed for forskellig behandling med hensyn til, hvilken grad af beskyttelse der gives mod udsendelsesforanstaltninger, af mindreårige unionsborgere og deres forældre, der er tredjelandsstatsborgere, alt efter medlemsstaten og deres statsborgerskab?

156. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg overbevist om, at det er relevant at anvende retspraksis vedrørende udsendelsesforanstaltninger mod tredjelandsstatsborgere, der er blevet idømt en straffedom, analogt på udsendelsesforanstaltninger mod unionsborgeres forældre, som er tredjelandsstatsborgere, og som ligeledes er blevet idømt en straffedom, i forbindelse med den afledte opholdsret, som disse forældre har i henhold til retspraksis ifølge Ruiz Zambrano-dommen [148].

157. I denne henseende har Kommissionen med rette bemærket, at garantierne i direktiv 2004/38 mindst bør udgøre en mindstestandard, som skal overholdes, når den pågældende tredjelandsstatsborger, som i den foreliggende sag, er forælder til en unionsborger og har ret til ophold i Unionen i overensstemmelse med dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Den har desuden bemærket, at de garantier og principper, som er opstillet i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, kun er et mere detaljeret udtryk for indholdet af proportionalitetsprincippet, som ligger til grund for disse. Disse garantier er også udtrykkeligt formuleret i artikel 21, stk. 1, TEUF, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

158. Jeg finder det især logisk også at anvende analysen i punkt 95 og 106 i dette forslag til afgørelse vedrørende den situation, som Alfredo Rendón Marín og hans datter med polsk statsborgerskab befinder sig i, i undersøgelsen af hans situation i forhold til hans søn med spansk statsborgerskab eller eventuelt til begge hans børn, såfremt den forelæggende ret, efter at have efterprøvet sagen, fastslår, at hans datter med polsk statsborgerskab ikke opfylder betingelserne i direktiv 2004/38.

159. Det står dog tilbage at analysere de begrundelser for udvisningsafgørelsen, som Det Forenede Kongerige har anført.

b) Analyse af undtagelsen vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som Det Forenede Kongeriges regering har påberåbt sig

160. Det skal bemærkes, at den undtagelse vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som Det Forenede Kongeriges regering har påberåbt sig i den foreliggende sag, ikke var påberåbt af den belgiske regering i den sag, der gav anledning til dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Domstolen skal derfor undersøge denne undtagelse.

161. Det Forenede Kongeriges regering har i sit indlæg gjort gældende, at afgørelsen om udvisning af CS, som var begrundet i hendes grove kriminelle adfærd, udgør et hensyn til den offentlige orden, for så vidt som denne adfærd er en klar trussel mod denne medlemsstats legitime interesse, nemlig respekten for den sociale samhørighed og samfundsværdierne. Det Forenede Kongeriges regering har således bemærket, at Court of Appeal (appeldomstol) anerkendte grovheden af den forseelse, som CS havde begået [149].

148 — C-34/09, EU:C:2011:124.

149 — Ifølge denne domstol, og som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, blev der som en formildende omstændighed taget hensyn til hendes rolle som mor og forsørger af et mindreårigt barn, idet »fængselsstraffen i modsat fald uden tvivl havde været meget længere«.

162. Hvad angår for det første den relevante lovgivning har den forelæggende ret anført, at Secretary of State ifølge denne lovgivning har pligt til at vedtage en beslutning om udvisning, såfremt en ikke-britisk statsborger domfældes for en lovovertrædelse og idømmes en fængselsstraf på mindst tolv måneder [150], medmindre denne beslutning »udgør en tilsidesættelse af rettighederne for den domfældte i medfør af EU-traktaterne«.

163. Denne lovgivning kæder tilsyneladende systematisk og automatisk den pågældendes straffedom sammen med udsendelsesforanstaltningen mod den pågældende, eller under alle omstændigheder antages det, at den pågældende statsborger bør udvises fra Det Forenede Kongerige, hvilket udelukker en afvejning af de foreliggende legitime interesser og hensyntagen til de faktiske omstændigheder i sagen.

164. Hvad angår, for det andet, CS' adfærd fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at hun er blevet idømt en fængselsstraf på 12 måneder for en alvorlig strafbar handling.

165. For så vidt som den relevante udvisningsafgørelse vedrører en tredjelandsstatsborger, der er forælder til en mindreårig unionsborger, og medfører, at den sidstnævnte fratages nydelsen af kerneindholdet i de rettigheder, som denne er tillagt ved sin status som unionsborger, kan en fængselsstraf på et år ikke udløse en afgørelse om udsendelse i henhold til den relevante lovgivning »uden en vurdering af den rette balance mellem de foreliggende legitime interesser« [151].

166. Ved denne vurdering skal den nationale kompetente myndighed have taget hensyn til de elementer, som anføres i de følgende punkter, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve.

167. For det første fremgår det af retspraksis [152], at det i princippet ikke er muligt at udvise en medlemsstats statsborger eller dennes familiemedlemmer alene på grund af en straffedom [153]. En udsendelsesforanstaltning skal nemlig støttes på en individuel undersøgelse af det foreliggende tilfælde. Den personlige adfærd skal således udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse [154]. Det er således den pågældendes personlige adfærd, som medlemsstaten eventuelt kan støtte sin udvisningsbeslutning på. Jeg mener derfor, at det bør undersøges, hvad der i CS' adfærd eller den forseelse, hun har begået, kan udgøre enten et alvorligt hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed [155] eller et afgørende hensyn til den offentlige sikkerhed, som kan begrunde Det Forenede Kongeriges beslutning om udvisning [156]. Da CS, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, for det første har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige siden 2005, og hendes barn for det andet er en mindreårig unionsborger, skal et af disse kriterier lægges til grund for mine overvejelser.

150 — Jf. ligeledes punkt 13 i dette forslag til afgørelse.

151 — Domstolen har fastslået, at »det tilkommer den nationale kompetente myndighed, når den skal vurdere, hvor den rette balance mellem de foreliggende legitime interesser befinder sig, at tage hensyn til den særlige retsstilling for de personer, på hvem [EU-]retten finder anvendelse, og til den grundlæggende betydning, som princippet om den frie bevægelighed for personer har«. Jf. dom Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 96).

152 — Domme Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) og I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Jf. ligeledes artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

154 — Domme Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 95), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 48) og I. (C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 30).

155 — Udtrykket »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38 finder anvendelse på *»en unionsborger eller dennes familiemedlemmer*, uanset nationalitet, når de har opnået ret til *tidsubegrænset ophold*«. Min fremhævelse.

156 — Artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 anvender dette udtryk i forbindelse med udsendelsesafgørelser vedrørende mindreårige unionsborgere, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

168. Eftersom den mindreårige unionsborger i den foreliggende sag muligvis er nødsaget til midlertidigt at forlade Unionens område som helhed på grund af udsendelsen af hans mor, mener jeg, at barnet skal indrømmes den særlige beskyttelse, som udtrykket »bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed« indebærer. En udsendelsesafgørelse vedrørende CS kan således kun begrundes, hvis den er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

169. Da de faktiske omstændigheder er beskrevet meget kortfattet i forelæggelsesafgørelsen, er det vanskeligt at foretage en nøjagtig vurdering af, dels hvor stor en fare en kriminel handling som den, CS har begået, udgør for samfundet, dels hvilke konsekvenser en sådan kriminel handling kan have for den pågældende medlemsstats offentlige orden og sikkerhed.

170. Jeg gør opmærksom på, at Domstolen har udtalt, at *offentlig sikkerhed* omfatter både en medlemsstats indre og ydre sikkerhed [157]. Den har bl.a. fastslået, at »en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser kan påvirke den offentlige sikkerhed« [158]. Domstolen har ligeledes udtalt, at bekæmpelse af narkotikakriminalitet begået i en organiseret bande [159], af terrorisme [160] og af seksuel udnyttelse af børn [161] er omfattet af begrebet »offentlig sikkerhed«.

171. I denne forbindelse bør enhver trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed i en medlemsstat være reel og umiddelbar. Gentagelsesrisikoen bør dog undersøges i forbindelse med vurderingen af den pågældendes forhold [162].

172. Under denne afvejning skal der også tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7 og EMRK's artikel 8 [163], samt overholdelsen af proportionalitetsprincippet.

173. Ved en vurdering af, om en udsendelsesforanstaltning står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål, i den foreliggende sag beskyttelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, skal der således tages hensyn til overtrædelsens karakter og grovhed, varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder [164], helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

174. I denne henseende skal det i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis afgøres, om der er særlige omstændigheder, der danner grundlag for at konkludere, at de nationale myndigheder ikke har sikret den rette ligevægt mellem de modstridende interesser, navnlig børnenes interesse i at fortsætte deres familieliv i den pågældende stat, og at de ikke har beskyttet den grundlæggende ret til respekt for familielivet, som er fastsat i EMRK's artikel 8 [165], navnlig i forbindelse

157 — Dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

158 — Ibidem (præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

159 — Jf. i denne retning ibidem (præmis 45 og 46).

160 — Jf. dom Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Jf. dom I (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Domstolen har i denne henseende fastslået, at selv om konstateringen af en sådan trussel »er ensbetydende med, at den pågældende person vil være tilbøjelig til fortsat at udvise det nævnte forhold i fremtiden, kan det også tænkes, at det tidligere begåede forhold i sig selv opfylder betingelserne for at kunne anses for en sådan trussel mod den offentlige orden«. Jf. i denne retning dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 29).

163 — Jf. i denne retning dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 50). Jf. EMD's dom af 3.10.2014, Jeunesse mod Nederlandene [GC], nr. 12738/10, præmis 114-122.

164 — Hvad angår en unionsborger, der retmæssigt har tilbragt størstedelen af eller endog hele sin barndom og ungdom i værtsmedlemsstaten, skal der fremføres meget vægtige grunde for, at en afgørelse om udsendelse er berettiget. Jf. dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 53) og, i denne retning, bl.a. EMD's dom af 23.6.2008, Maslov mod Østrig [GC], nr. 1638/03, præmis 61, EMRK 2008.

165 — Jf. ligeledes EMD's dom af 3.10.2014, Jeunesse mod Nederlandene [GC], nr. 12738/10, præmis 118.

med en udvisningsafgørelse som i den foreliggende sag. Der skal således tages hensyn til de konsekvenser, som en sådan afgørelse kan have for børnene. Ved interesseafvejningen skal der tages hensyn til børnenes tarv [166]. Der skal især lægges vægt på deres alder, deres situation i den eller de pågældende medlemsstat(er) og deres afhængighed af deres forældre [167].

175. Under alle omstændigheder har Domstolen fastslået, at en medlemsstat med henblik på at opretholde den offentlige orden kan antage, at de lovovertrædelser, der er anført i punkt 172 i dette forslag til afgørelse, udgør en fare for samfundet, der kan begrunde særforanstaltninger over for udlændinge, som overtræder den pågældende lovgivning [168], hvorfor det kan fastslås, at den relevante strafbare handling er omfattet af begrebet offentlig orden, forudsat at den har konsekvenser, som er til skade for den offentlige sikkerhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

c) Foreløbig konklusion vedrørende sag C-165/14

176. Artikel 20 TEUF, som fortolket i lyset af Zhu og Chen-dommen [169] og Ruiz Zambrano-dommen [170], er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til og eneforsørger af mindreårige børn, som er unionsborgere, fordi den pågældende er tidligere straffet, og når dette afslag har som konsekvens, at disse børn skal forlade Unionens område.

d) Foreløbig konklusion vedrørende sag C-304/14

177. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende ret således, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den i princippet er til hinder for, at en medlemsstat udviser en tredjelandsstatsborger, der er forælder til og eneforsørger af et barn, der er statsborger i medlemsstaten, fra sit område til et tredjeland uden for Unionen, når dette ville fratage barnet, der er unionsborger, den effektive nydelse af kerneindholdet i hans eller hendes rettigheder som unionsborger. En medlemsstat kan dog under særlige omstændigheder vedtage en sådan foranstaltning, forudsat at denne:

— overholder proportionalitetsprincippet og er baseret på den pågældende tredjelandsstatsborgers personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og

— er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

178. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.

166 — Ibidem, præmis 118. Jf. ligeledes EMD's dom af 6.7.2010, Neulinger og Shuruk mod Schweiz, præmis 135, og af 26.11.2013, X mod Letland, nr. 27853/09, præmis 96.

167 — Ibidem, præmis 118. Jf. ligeledes EMD's dom af 1.12.2005, Tuquabo-Tekle m.fl. mod Nederlandene [3. afdeling], nr. 60665/00, præmis 44.

168 — Jf. i denne retning dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 54).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — C-34/09, EU:C:2011:124.

VI – Forslag til afgørelse

179. Under hensyn til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) og Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (appeldomstolen (afdelingen for sager om indvandring og asyl) i London), således:

»I sag C-165/14:

Artikel 21 TEUF 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 (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 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er unionsborger samt forsørges af og bor sammen med denne i værtsmedlemsstaten, når den pågældende er tidligere straffet.

Artikel 20 TEUF, som fortolket i lyset af domme Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) og Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), er til hinder for den samme nationale lovgivning, hvorefter der automatisk gives afslag på opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, som er forælder til og eneforsørger af mindreårige børn, som er unionsborgere, fordi den pågældende forælder er tidligere straffet, når dette afslag har som konsekvens, at disse børn skal forlade Den Europæiske Unions område.

I sag C-304/2014:

Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den i princippet er til hinder for, at en medlemsstat udviser en tredjelandsstatsborger, der er forælder til og eneforsørger af et barn, der er statsborger i medlemsstaten, fra sit område til et tredjeland uden for Den Europæiske Union, når dette ville fratage barnet, der er unionsborger, den effektive nydelse af kerneindholdet i hans eller hendes rettigheder som unionsborger. En medlemsstat kan dog under særlige omstændigheder vedtage en sådan foranstaltning, forudsat at denne:

— overholder proportionalitetsprincippet og er baseret på den pågældende tredjelandsstatsborgers personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og

— er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.«