Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 11. juli 2019 [1]

Forenede sager C-381/18 og C-382/18

G.S. (sag C-381/18)
V.G. (sag C-382/18)
mod
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – ret til familiesammenføring – betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring – inddragelse af eller afslag på fornyelse af et familiemedlems opholdstilladelse på grund af hensynet til den offentlige orden – begrebet »den offentlige orden««

1. Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [2] pålægger medlemsstaterne specifikke positive forpligtelser, som svarer til klart definerede subjektive rettigheder [3], men giver også medlemsstaterne mulighed for i visse tilfælde at nægte familiesammenføring. Derfor opstår spørgsmålet, inden for hvilke grænser medlemsstaternes skønsbeføjelse skal udøves. I begge de forenede sager anmodes Domstolen om at afgøre, om de nationale myndigheder, når de træffer afgørelse om afslag på en ansøgning om indrejse i Unionen, en afgørelse om at inddrage en opholdstilladelse eller en afgørelse om ikke at forny en opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden, skal henvise til den personlige adfærd, der udvises af en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en anden tredjelandsstatsborger, der i forvejen opholder sig lovligt på Unionens område, og om en sådan adfærd nødvendigvis skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

I. Retsgrundlag

A. Direktiv 2003/86

2. Det fremgår af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86, at »[d]ette direktiv [ikke] finder […] anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere«.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EFT 2003, L 251, s. 12.

3 – Jf. dom af 9.7.2015, K og A (C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

3. Direktivets artikel 6, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

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

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

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

4. Artikel 17 i direktiv 2003/86 bestemmer, at »[h]vis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet«.

B. Vurderingsrammen i den nationale lovgivning

5. Vurderingsrammen i den nationale lovgivning, som de nederlandske myndigheder anvendte til at træffe afgørelse om en ansøgning om indrejse og ophold for en tredjelandsstatsborger, der ønskede at slutte sig til sine familiemedlemmer, som allerede var til stede på Unionens område, følger af artikel 3.77 i Besluit van den 23. november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (bekendtgørelse af 23.11.2000 om gennemførelse af udlændingeloven af 2000, herefter »Vb 2000«) [4], sammenholdt med artikel 16, stk. 1, litra d), i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »Vw 2000«) af 23. november 2000 [5]. En sådan anmodning kan afslås under henvisning til en fare for den offentlige orden, hvis tredjelandsstatsborgeren er straffet for en forbrydelse eller en lovovertrædelse med en arbejdssanktion eller en bøde. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-382/18, at reglen om, at ansøgningen ikke længere kan afvises, hvis der er gået fem år siden datoen for den seneste forbrydelse eller lovovertrædelse, ikke finder anvendelse på den dømte tredjelandsstatsborger, hvis der er tale om recidiv.

6. Vurderingsrammen i den nationale lovgivning, som de nederlandske myndigheder anvendte ved afgørelsen om, hvorvidt en opholdstilladelse til et familiemedlem skulle inddrages, eller der skulle gives afslag på at forny en sådan tilladelse til et familiemedlem i henhold til direktiv 2003/86, fremgår af artikel 3.86 i Vb 2000, sammenholdt med artikel 19 i Vw 2000. I henhold til denne vurderingsramme kan en opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring inddrages eller nægtes forlænget under henvisning til fare for den offentlige orden, hvis den straf, som en tredjelandsstatsborger, der ønsker at slutte sig til sin familie på Unionens område, er idømt, er tilstrækkelig alvorlig set i forhold til varigheden af vedkommendes lovlige ophold i Nederlandene. Dette forhold mellem straffens længde og opholdets varighed betegnes »glidende skala« [6].

4 – Stb. 2000, nr. 497.

5 – Stb. 2000, nr. 495.

6 – For yderligere oplysninger om denne glidende skala henvises til punkt 61 i dette forslag til afgørelse.

II. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-381/18

7. G.S. er en indisk statsborger, som har haft tidsbegrænset lovligt ophold på grundlag af familiesammenføring i Nederlandene siden 2009. Denne tilladelse blev den 9. marts 2010 forlænget til den 28. august 2014. I 2012 blev G.S. i Schweiz idømt fire års og tre måneders fængsel for deltagelse i narkotikahandel, som senest havde fundet sted i september 2010.

8. Ved afgørelse af 24. september 2015 inddrog staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for sikkerheds- og justitsanliggender, herefter »statssekretæren«) den tidsbegrænsede opholdstilladelse, afslog en ansøgning om fornyelse af tilladelsen og udstedte et indrejseforbud. Den 21. oktober 2016 traf statssekretæren afgørelse om, at en klage over afgørelsen om at inddrage den midlertidige opholdstilladelse og over afslaget på at forny tilladelsen var ugrundet. Statssekretæren traf også afgørelse om, at G.S.'s klage over det indrejseforbud, G.S. var underlagt, var berettiget. Statssekretæren erklærede således G.S. for uønsket.

9. Ved dom af 3. februar 2017 fandt rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene), at statssekretæren, modsat det, som G.S. gjorde gældende under henvisning til Zh. og O.-dommen [7] og T.-dommen [8], ikke var forpligtet til at begrunde sin afgørelse om inddragelse af opholdstilladelsen og om afslag på fornyelse af denne med henvisning til den offentlige orden som følge af den omstændighed, at den af G.S. udviste adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Retten i første instans fastslog således, at statssekretæren havde opfyldt begrundelsespligten i artikel 6 i direktiv 2003/86 med henvisning til domfældelsen af G.S. i Schweiz og den omstændighed, at lovovertrædelsen blev anset for at være særlig alvorlig på grund af dens virkning for det nederlandske samfund. Retten fandt også, at kravene i artikel 17 i direktiv 2003/86 var opfyldt.

10. Uenigheden ved den forelæggende ret angår spørgsmålet om, hvorvidt inddragelse eller afslag på fornyelse af opholdstilladelsen for et familiemedlem til en tredjelandsstatsborger, der befinder sig på Unionens område, når afgørelsen er baseret på hensynet til den offentlige orden, i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2003/86 skal være begrundet i den pågældendes personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. I denne forbindelse har den forelæggende ret af Zh. og O.-dommen [9] samt af T.-dommen [10] udledt, at Domstolen kræver en konkret vurdering og begrænser medlemsstaternes skønsbeføjelser, når den afgørelse, der skal træffes, udgør en undtagelse i henhold til EU-retten. Afslag på at forlænge eller forny en opholdstilladelse, der er opnået med henblik på familiesammenføring, kan således fortolkes som en afgørelse, der fraviger den principielle målsætning, som familiesammenføring forfølger. Eftersom formålet med direktiv 2003/86 er at fremme familiesammenføring, er det ikke tilstrækkeligt alene at henvise til den offentlige orden som begrundelse for en afgørelse om at inddrage eller afslå at forlænge en opholdstilladelse, der er givet med henblik på familiesammenføring. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at Domstolen under alle omstændigheder [11] kræver, at myndighederne baserer sig på den pågældendes personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

7 – Dom af 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 – Dom af 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 – Dom af 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 – Dom af 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

11 – Den forelæggende ret har her navnlig henvist til dom af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 79), og af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 65).

11. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at den glidende skala, som vejleder de nederlandske myndigheder i deres beslutningstagen, synes at sikre en tilstrækkelig afvejning af de involverede interesser som omhandlet i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis, som navnlig fremgår af dommen i sagen Boultif mod Schweiz og i sagen Üner mod Nederlandene [12]. Ifølge den forelæggende ret følger det af dommen i sagen Parlamentet mod Rådet [13], at Domstolen stillede sig tilfreds med en sådan afbalancering, eftersom den fandt, at medlemsstaternes skønsmargen, inden for rammerne af gennemførelsen af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktiv 2003/86, ikke var anderledes end de forpligtelser, som medlemsstaterne har efter Menneskerettighedsdomstolens praksis om artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).

12. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og har ved en afgørelse indgået til Domstolens Justitskontor den 11. juni 2018 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 6, stk. 2, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at for at inddrage en opholdstilladelse til et familiemedlem eller afslå at forlænge den, kræves det begrundet, at det pågældende familiemedlem udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?

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

Skal artikel 6, stk. 2, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at det er til hinder for en national praksis, hvorefter en opholdstilladelse til et familiemedlem kan inddrages eller nægtes forlænget af hensyn til den offentlige orden, såfremt den straf eller foranstaltning, som det pågældende familiemedlem er idømt eller pålagt, er tilstrækkelig høj i forhold til varigheden af det lovlige ophold i Nederlandene […], hvorved der på grundlag af kriterierne i henhold til [Boultif-dommen og Üner-dommen afsagt af Menneskerettighedsdomstolens], foretages en interesseafvejning mellem hensynet til det pågældende familiemedlems interesse i at udøve retten til familiesammenføring i Nederlandene på den ene side og hensynet til den nederlandske stats interesse i at beskytte den offentlige orden på den anden side?«

B. Sag C-382/18

13. V.G. er en armensk statsborger, der har opholdt sig i Nederlandene fra 1999-2011, delvis på lovlig vis. I 2011 blev han udleveret til de armenske myndigheder i forbindelse med narkotikakriminalitet. Den 28. juli 2016 ansøgte V.G.'s hustru, som var nederlandsk statsborger med bopæl i Nederlandene, statssekretæren om tilladelse til indrejse og midlertidig opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86.

14. Ved afgørelse af 19. september 2016 nægtede statssekretæren efter at have anvendt den nationale lovgivnings vurderingsramme at indrømme den ønskede tilladelse begrundet i hensynet til den offentlige orden. Statssekretæren henviste navnlig til, at V.G. var blevet idømt bøder i 2000, 2008 og 2009 og en arbejdssanktion i 2010. Den politik, hvorefter ansøgning om familiesammenføring ikke længere kan afvises, hvis der er forløbet fem år siden datoen for den seneste forbrydelse, gælder ikke

12 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) og af 18.10.2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), herefter henholdsvis »Boultif-dommen« og »Üner-dommen«.

13 – Dom af 27.6.2006 (C-540/03, EU:C:2006:429).

for V.G., som er dømt for gentagne overtrædelser. Efter at have foretaget en afvejning af de forskellige involverede interesser og under hensyntagen til kriminalitetens karakter og arten og holdbarheden af de familiemæssige bånd, varigheden af opholdet og V.G.'s familiemæssige, kulturelle eller sociale bånd til oprindelseslandet, fandt statssekretæren, at V.G. var til fare for den offentlige orden.

15. Efter at statssekretæren havde afvist V.G.'s klage over statssekretærens afgørelse, anlagde V.G. sag ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene), som ved dom af 23. juni 2017 ikke gav V.G. medhold. Retten i første instans tiltrådte ikke V.G.'s argument om, at Domstolen i sin praksis, hver gang en individuel afgørelse om at nægte indrejse er begrundet med hensynet til den offentlige orden, kræver, at det efterprøves, om den pågældende udlændings personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Retten i første instans fastslog navnlig, at dette ikke følger af Fahimian-dommen [14]. Den påpegede også, at artikel 6 i direktiv 2003/86 indfører en sondring mellem afslag på en ansøgning om indrejse og ophold (artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86) og inddragelse eller afslag på fornyelse af en opholdstilladelse (artikel 6, stk. 2, i direktiv 2003/86), idet alene sidstnævnte bestemmelse kræver, at der bliver taget hensyn til grovheden eller arten af overtrædelsen af den offentlige orden eller den fare, som er forbundet med udlændingen, der allerede befinder sig på Unionens område.

16. V.G. har appelleret denne dom til den forelæggende ret. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om Domstolen har kompetence til at besvare dens spørgsmål, eftersom direktiv 2003/86 ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere, som det fremgår af direktivets artikel 3, men hvor den nationale lovgivers hensigt om at gøre direktivet anvendeligt i situationer, hvor referencepersonen er en nederlandsk statsborger, som ikke har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, er klar og ubetinget. Selv om den forelæggende ret er af den opfattelse, at kompetence for Domstolen til at fortolke artikel 6 i direktiv 2003/86 i forbindelse med sag C-382/18 ville gøre det muligt for Domstolen at sikre en ensartet fortolkning af denne bestemmelse og dermed ligebehandling med situationer reguleret af bestemmelsen, skyldes den forelæggende rets tvivl Nolan-dommen [15], hvori Domstolen fastslog, at EU ikke har interesse i at sikre en sådan ensartet fortolkning af retsakter i situationer, der af EU-lovgiver selv udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for den pågældende retsakt.

17. Hvis Domstolen måtte fastslå, at den har kompetence, spørger den forelæggende ret dernæst, om afslag til en tredjelandsstatsborger på indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring, som er anerkendt i direktiv 2003/86, hvor afslaget er baseret på hensynet til den offentlige orden, i medfør af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86 skal være begrundet med, at den personlige adfærd hos det familiemedlem, der ønsker at indrejse i Unionen, udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. I denne forbindelse er den forelæggende ret enig med den analyse, som statssekretæren har fremlagt for den forelæggende ret, hvorefter det ville være hensigtsmæssigt at lade sig inspirere af Koushkaki-dommen [16] og Fahimian-dommen [17] og konkludere, at de nationale myndigheder har vide skønsbeføjelser. Disse myndigheder bør foretage de samme komplekse vurderinger som omhandlet i Koushkaki-dommen [18] ved afgørelsen af, om en ansøgning om et familiemedlems indrejse og ophold kan afslås af hensyn til den offentlige orden. Ifølge den forelæggende ret er der forskel på afgørelser truffet på grundlag af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86 angående personer, der endnu ikke befinder sig på Unionens område, og afgørelser truffet på grundlag af direktivets artikel 6, stk. 2, angående personer, der allerede har fået tilladelse til at opholde sig i Unionen. De sidstnævnte afgørelser sætter en stopper for et allerede eksisterende familieliv, hvorfor der bør foretages mere indgående skøn over karakteren og alvoren af de lovovertrædelser, der

14 – Dom af 4.4.2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).
15 – Dom af 18.10.2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).
16 – Dom af 19.12.2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).
17 – Dom af 4.4.2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).
18 – Dom af 19.12.2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

er i strid med den offentlige orden. V.G.'s situation er imidlertid omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86. Den forelæggende ret har anført, at den nationale vurderingsramme, der vejleder de nederlandske myndigheder i forbindelse med afgørelserne, og som ikke går så vidt som til at kræve, at de nationale myndigheder begrunder deres afslag med, at ansøgerens personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, synes at sikre en afvejning af interesser i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis, som den navnlig fremgår af Boultif-dommen og Üner-dommen. Statssekretæren har således taget behørigt hensyn til V.G.'s domfældelser under V.G.'s tidligere ophold i Nederlandene og har afvejet på den ene side hans og hans familiemedlems, der er til stede på Unionens område, interesse i at udøve deres familieliv i Nederlandene, og på den anden side Nederlandenes interesse i at beskytte den offentlige orden.

18. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en sådan stillingtagen er berettiget som følge af et andet mønster i retspraksis, som fremgår af Zh og O.-dommen [19], T.-dommen [20] og N.-dommen [21], hvoraf det følger, at en afgørelse om afslag baseret på hensynet til den offentlige orden *under alle omstændigheder* skal være begrundet i den pågældendes personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. En afgørelse, der fraviger den grundlæggende ret til familiesammenføring, bør under disse omstændigheder gøres til genstand for en uddybende begrundelse [22].

19. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og har ved en afgørelse indgået til Domstolens Justitskontor den 11. juni 2018 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har Domstolen, henset til artikel 3, stk. 3, i [direktiv 2003/86] og Nolan-dommen af 18. oktober 2012 (C-583/10, ECLI:EU:C:2012:638), kompetence til at besvare præjudicielle spørgsmål fra en nederlandsk ret vedrørende fortolkningen af bestemmelser i dette direktiv i en sag angående indrejse og ophold til et familiemedlem til referencepersonen, der er nederlandsk statsborger, såfremt dette direktiv i nederlandsk ret er blevet erklæret for direkte og ubetinget anvendelig på disse familiemedlemmer?

2) Skal artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at det, for at kunne afslå en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til et familiemedlem af hensyn til den offentlige orden, kræves begrundet, at det pågældende familiemedlem udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?

3) Såfremt det andet spørgsmål skal besvares benægtende, hvilke krav stilles der ifølge artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] til begrundelsen for at afslå en ansøgning om tilladelse til [indrejse] og ophold til familiemedlemmet af hensyn til den offentlige orden?

Skal artikel 6, stk. 1, i direktiv [2003/86] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national praksis, hvorefter en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til et familiemedlem kan afslås af hensyn til den offentlige orden på grund af domfældelser under et tidligere ophold i den pågældende medlemsstat, hvorved der på grundlag af kriterierne i henhold til [Boultif-dommen og Üner-dommen afsagt af Menneskerettighedsdomstolen] foretages en interesseafvejning mellem hensynet til det pågældende familiemedlems interesse i at udøve retten til familiesammenføring i Nederlandene på den ene side og hensynet til den nederlandske stats interesse i at beskytte den offentlige orden på den anden side?«

19 – Dom af 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 – Dom af 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 – Dom af 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 – Den forelæggende ret har også henvist til dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

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

21. G.S., V.G, den nederlandske, den tyske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

22. Under retsmødet, der blev afholdt for Domstolen den 2. maj 2019, blev der afgivet mundtlige indlæg af G.S., V.G., den nederlandske og den tyske regering samt Kommissionen.

IV. Bedømmelse

A. Om det første spørgsmål i sag C-382/18

23. Spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at fortolke direktiv 2003/86 i situationer som den i sag C-382/18 omhandlede – der omfatter en referenceperson, som er nederlandsk statsborger og ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, og et familiemedlem, der er statsborger i et tredjeland – henset til, at det fremgår af direktivets artikel 2, litra c), sammenholdt med artikel 3, stk. 3, at direktivet ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger [23], kan let afgøres under henvisning til C og A-dommen [24], som samme forelæggende ret har indbragt for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse. Desuden har den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse anført, at argumenterne vedrørende spørgsmålet om Domstolens kompetence stort set er de samme som i dens anmodning i C og A-sagen [25].

24. Det følger af præmis 28-44 i C og A- dommen [26], at selv om EU-lovgiver udtrykkeligt har udelukket, at direktiv 2003/86 finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har benyttet sin ret til fri bevægelighed, har Domstolen kompetence til at træffe afgørelse om en anmodning om præjudiciel afgørelse i situationer, hvor omstændighederne i hovedsagen ganske vist ikke falder direkte ind under EU-rettens anvendelsesområde, men hvor EU-retten er blevet gjort anvendelig i national ret i kraft af en direkte og ubetinget henvisning til indholdet af EU-retten. I et sådant tilfælde har Unionen nemlig en vis interesse i at undgå fremtidige forskelle i fortolkningen og i at sikre en ensartet fortolkning af de omhandlede EU-retlige bestemmelser. Domstolen har fastslået, at en sådan interesse ikke varierer »afhængigt af, om den relevante bestemmelses anvendelsesområde er blevet begrænset gennem en positiv definition eller gennem indførelsen af bestemte udelukkelsestilfælde, idet disse to lovgivningsteknikker kan anvendes uden forskel« [27].

25. Det er ubestridt, at den nationale lovgiver havde til hensigt at lade familiesammenføringssituationer, hvor referencepersonen er nederlandsk statsborger og ikke har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, og som ønsker at blive forenet på det nationale område med et familiemedlem, der er statsborger i et tredjeland, være undergivet forskrifterne i direktiv 2003/86. På baggrund af den vejledning, der kan udledes af C og A-dommen [28], har Domstolen dermed kompetence i henhold til artikel 267 TEUF til at fortolke artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86 i en

23 – Jf. dom af 8.5.2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 27).
24 – Dom af 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).
25 – Dom af 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).
26 – Dom af 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).
27 – Dom af 7.11.2018, C og A (C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 39).
28 – Dom af 7.11.2018, C og A (C-257/17, EU:C:2018:876).

situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den forelæggende ret skal træffe afgørelse om et afslag på en ansøgning om indrejse og ophold til en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har benyttet sin ret til fri bevægelighed, når denne bestemmelse i national ret er gjort direkte og ubetinget anvendelig på sådanne situationer.

B. Om de øvrige præjudicielle spørgsmål

26. Jeg foreslår at behandle de spørgsmål, der rejses i sagerne C-381/18 og C-382/18, samlet på grundlag af deres fælles tema vedrørende fastsættelse af de nationale myndigheders skønsbeføjelser, når de henviser til hensynet til den offentlige orden, enten for at nægte indrejse på en medlemsstats område for en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en anden tredjelandsstatsborger omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/86 (sag C-382/18), eller for at afslå fornyelse eller foretage inddragelse af en opholdstilladelse for et sådant familiemedlem (sag C-381/18).

27. Det er i øvrigt af min opfattelse af det andet spørgsmål i sag C-381/18 og af det tredje spørgsmål i sag C-382/18, at disse ikke angår begrundelsespligten som sådan, men at Domstolen snarere anmodes om at fastlægge kriterierne for de nationale myndigheders vurdering, når de træffer afgørelse om at nægte indrejse, at nægte fornyelse eller at inddrage en opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden.

28. Jeg indleder analysen med en ordlydsfortolkning samt en historisk og teleologisk fortolkning af direktiv 2003/86, før jeg undersøger kravet i Domstolens praksis om, at der, når der foreligger en straffedom, skal være tale om en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Derefter vil jeg se nærmere på de mulige begrænsninger af de nationale myndigheders skønsmargen, som finder anvendelse, når der ikke er tale om en sådan trussel, før jeg drager de nødvendige konklusioner i de to sager.

1. Ordlydsfortolkning samt historisk og teleologisk fortolkning af direktiv 2003/86

29. Direktiv 2003/86 fastslår retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har haft lovligt ophold i en vis periode på Unionens område. Direktivets retsgrundlag er artikel 63, nr. 3), litra a), EF, der indeholdt bestemmelser om vedtagelse af »foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken«, bl.a. vedrørende »betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring«.

30. I anden betragtning til direktiv 2003/86 bemærkes, at »[f]oranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter«. Særligt henviser denne betragtning udtrykkeligt til EMRK's artikel 8, og direktivet skal derfor læses i lyset heraf, ligesom det skal læses i lyset af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [29]. Af direktivet fremgår endvidere, at familiesammenføring er »et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet«, og at det »bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der

29 – Jf. dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 44).

letter tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne«[30]. Familiesammenføring bør kunne nægtes »i behørigt begrundede tilfælde«[31], f.eks. hvis den person, som ønsker tilladelse til at blive *genforenet* i Unionen, udgør en trussel mod den offentlige orden[32]. Som direktivet er affattet, kan begrebet »den offentlige orden« omfatte en dom for grov kriminalitet[33].

31. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af[34].

32. I denne forbindelse bemærkes, at artikel 6 i direktiv 2003/86, som ønskes fortolket i denne sag, findes i direktivets kapitel IV med overskriften »Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring«. Artiklens stk. 1 regulerer afslag på en ansøgning om et familiemedlems indrejse og ophold og fastsætter, at medlemsstaterne kan give afslag på en sådan ansøgning af hensyn til den offentlige orden. Artiklens stk. 2 regulerer inddragelse eller afslag på fornyelse af en opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring og fastsætter, at medlemsstaterne ligeledes kan inddrage en sådan tilladelse eller afslå at forny den af hensyn til den offentlige orden[35]. Dette stykke indeholder yderligere den præcisering, at medlemsstaterne, når de træffer afgørelse, skal »tage hensyn […] til alvoren eller arten af familiemedlemmets krænkelse af den offentlige orden« eller den fare, der med hensyn til den person, der er genstand for en inddragelse eller et afslag på fornyelse af den pågældendes opholdstilladelse, »er *forbundet* med vedkommende«[36]. Hverken artikel 6 eller præamblen til direktiv 2003/86 definerer hensynet til den offentlige orden.

33. Det følger af ordlyden af artikel 6 i direktiv 2003/86 og af bestemmelsens struktur, at EU-lovgiver har haft til hensigt at regulere nægtelse af indrejse og ophold særskilt i forhold til inddragelse af eller afslag på fornyelse af en opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden. Det fremgår imidlertid ikke af ordlyden af artikel 6, at der i det ene eller det andet af de to tilfælde gælder et krav om, at den pågældendes personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig fare, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Anvendelsen af udtrykket »er forbundet med« synes snarere – uden at være afgørende – at henvise til en trussel, der er mere potentiel end tilstedeværende[37].

34. Den historiske fortolkning af direktiv 2003/86 viser, at mens forslaget til direktivet udtrykkeligt henviste til en sådan adfærd, blev det ikke EU-lovgivers endelige valg[38]. Hverken i det tilfælde, der er omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, eller tilfældet omhandlet i stk. 2 har lovgiver haft til formål at begrænse de nationale myndigheders mulighed for at henvise til den offentlige orden til alene de tilfælde, hvor det pågældende familiemedlems personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

30 – Fjerde betragtning til direktiv 2003/86/EF.

31 – 14. betragtning til direktiv 2003/86/EF.

32 – Jf. 14. betragtning til direktiv 2003/86.

33 – Jf. 14. betragtning til direktiv 2003/86.

34 – Jf. blandt en omfattende retspraksis dom af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 58), og af 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

35 – Artikel 6, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86.

36 – Min fremhævelse.

37 – Årsagen til, at dette ikke kan være afgørende, er, at ikke alle sprogversioner synes at indeholde denne nuance, idet – uden at følgende udgør en udtømmende opregning – artikel 6, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/86 henviser til »peligro que impliqua dicha persona« (den spanske version), til »pericoli rappresentati da questa persona« (den italienske version) til »het risico dat van die persoon uitgaat« (den nederlandske version) eller til »dangers that are emanating from such person« (den engelske version).

38 – Jf. til sammenligning artikel 6, stk. 3, i det ændrede forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (KOM(2002) 225 endelig, EUT 2002, C 203 E, s. 136) og artikel 8, stk. 2, i det ændrede forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (KOM(2000) 624 endelig, EUT 2001, C 62 E, s. 99).

35. Rapporten »Forholdet mellem beskyttelsen af den indre sikkerhed og overholdelsen af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter«, som Kommissionen fremlagde i 2000, kort efter at den havde offentliggjort sine tre direktivforslag om lovlig indvandring, nævner ganske vist det forhold, at hvert af disse forslag – herunder forslaget om ret til familiesammenføring – indeholder en bestemmelse om »offentlig orden«, hvis anvendelse ifølge Kommissionens forslag udelukkende er baseret på den pågældende tredjelandsstatsborgers personlige adfærd [39]. Dette kan imidlertid ikke skjule, at den manglende henvisning i direktiv 2003/86 til en sådan adfærd er et resultat af et bevidst valg fra EU-lovgivers side.

36. I de retningslinjer for anvendelsen af direktiv 2003/86, som Kommissionen offentliggjorde i forlængelse af rapporten om gennemførelsen af direktivet [40], fremgår, at »[e]n person, som ønsker familiesammenføring, [ikke må] udgøre en trussel mod den offentlige orden« [41], og i retningslinjerne anerkendes det, at definitionen af hensynet til den offentlige orden i vid udstrækning tilkommer medlemsstaterne inden for de grænser, der er fastsat i Menneskerettighedsdomstolens og Domstolens praksis. Retningslinjerne nævner imidlertid, at retspraksis om hensynet til den offentlige orden udviklet i forbindelse med fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om ret for unionsborgere og deres familiemedlemmer 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 [42] bør finde tilsvarende anvendelse. Det er imidlertid i det væsentlige på grundlag af denne retspraksis, at den forelæggende rets tvivl er opstået, for så vidt som begrebet »en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse«, først er udviklet i Domstolens praksis i forhold til unionsborgere, for derefter at blive anvendt med nogle nuancer på andre situationer reguleret af EU-retten, som dog ikke nødvendigvis angik unionsborgere. Da analysen af direktiv 2003/86 ikke har afdækket holdepunkter for at antage, at det kræves, at en sådan trussel foreligger, vil jeg nu undersøge Domstolens retspraksis.

2. Kravet i Domstolens praksis om en umiddelbar, reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, når der er mistanke om en forbrydelse, eller der foreligger en straffedom

a) Gennemgang af Domstolens praksis

37. Det var i Bouchereau-dommen [43], at Domstolen for første gang afgjorde, at en dom for et strafbart forhold kun kunne anvendes til at begrænse medlemsstaternes statsborgeres ret til fri bevægelighed under henvisning til den offentlige orden, i det omfang de omstændigheder, som havde ført til domfældelsen, var udtryk for »et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden« [44]. Domstolen tilføjede dog, at selv om »konstateringen af en sådan trussel i almindelighed 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« [45], hvilket det tilkom

39 – Se punkt 4.4 i rapporten »Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter«, Kommissionens arbejdsdokument (KOM(2001) 743 endelig af 5.12.2001).

40 – Henholdsvis Kommissionens meddelelse til Rådet og til Europa-Parlamentet om retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86 om ret til familiesammenføring (COM(2014) 210 final af 3.4.2014) (herefter »retningslinjerne for anvendelsen af direktiv 2003/86«) og Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af rådets direktiv 2003/86 (KOM(2008) 610 endelig af 8.10.2008).

41 – Punkt 4.1 i retningslinjerne for anvendelsen af direktiv 2003/86.

42 – EFT 2004, L 158, s. 77.

43 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

44 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 28). Et sådant krav var allerede fastslået i dom af 28.10.1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), om en afgørelse, der indskrænkede en italiensk statsborgers ret til at færdes frit i Frankrig på grund af vedkommendes politiske og fagforeningsmæssige aktiviteter (jf. navnlig dommens præmis 28).

45 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 29).

de nationale domstole at efterprøve »under hensyntagen til den særlige retsstilling for de personer, på hvem fællesskabsretten finder anvendelse, og til den grundlæggende betydning af princippet om den frie bevægelighed for personer«[46]. Forud herfor havde Domstolen fastslået, at direktivet, som Domstolen skulle fortolke, der sigtede på en samordning af de nationale regler om kontrol med udlændinge, havde til formål at beskytte statsborgere i medlemsstaterne »mod en sådan udøvelse af beføjelser med hjemmel i undtagelsen om begrænsninger, der er begrundet i hensynet til offentlig orden, […] som går ud over de krav, der begrunder en undtagelse fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer«[47].

38. Kravet om, at en afgørelse, som indskrænker en grundlæggende frihed, skal baseres på, at den pågældendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, er således indledningsvis udviklet i forbindelse med den frie bevægelighed for personer, derefter gentaget[48] og senere kodificeret, som enhver ved, i direktiv 2004/38[49].

39. Domstolen har imidlertid gentagne gange udvidet anvendelsen af dette krav til områder, der mindre direkte eller slet ikke er forbundet med retten til fri bevægelighed for unionsborgere.

40. Således fastslog Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien[50], at en medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til det samme direktiv, som Domstolen fortolkede i Bouchereau-dommen[51], idet medlemsstaten nægtede en tredjelandsstatsborger, som var ægtefælle til en unionsborger, indrejse på Unionens område alene under henvisning til, at den pågældende tredjelandsstatsborger var registreret i Schengeninformationssystemet (SIS). Efter at have anført, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden afviger fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer og skal fortolkes strengt og derfor ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne[52], fastslog Domstolen, at nationale myndigheders påberåbelse af begrebet »den offentlige orden« »*under alle omstændigheder* forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«[53]. Domstolen knyttede ligeledes i denne dom en forbindelse mellem den strenge fortolkning af begrebet »den offentlige orden« og beskyttelsen af en unionsborgers ret til respekt for familielivet[54]. Under disse betingelser kunne en tredjelandsstatsborger, som var gift med en unionsborger, kun nægtes indrejse, hvis indberetningen i SIS understøttedes af oplysninger, der gjorde det muligt at fastslå, at den pågældendes tilstedeværelse udgjorde en virkelig, aktuel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn[55].

41. Domstolen har i øvrigt fastslået om artikel 7, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold[56], som giver medlemsstaterne mulighed for at fravige fristen for frivillig udrejse, hvis den pågældende udgør en »fare for den offentlige orden«, at dette sidstnævnte begreb skal fortolkes konkret med henblik på at efterprøve, om den omhandlede tredjelandsstatsborgers personlige adfærd udgør en reel og umiddelbar risiko for den offentlige orden[57]. Domstolen har udelukket anvendelsen af en praksis, som hviler på generelle betragtninger

46 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 30).

47 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 15).

48 – Jf. blandt mange andre dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 66).

49 – Jf. nærmere artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38.

50 – Dom af 31.1.2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 – Dom af 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

52 – Jf. dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 45).

53 – Dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 46). Min fremhævelse.

54 – Jf. dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 47).

55 – Jf. dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 53, jf. ligeledes præmis 55).

56 – EFT 2008, L 348, s. 98.

57 – Jf. dom af 11.6.2015 Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 50).

eller formodninger, og har fastslået, at den omstændighed, at en tredjelandsstatsborger »er under mistanke for at have begået en handling, der efter national ret kvalificeres som strafbar retskrænkelse, eller er blevet domfældt for en sådan handling, ikke *i sig selv* kan begrunde, at denne statsborger anses for at udgøre en risiko for den offentlige orden som omhandlet i artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115«[58]. En medlemsstat kan dog konstatere, at der foreligger en risiko for den offentlige orden, når der er sket domfældelse, hvis denne domfældelse, »*sammenholdt med andre omstændigheder* vedrørende den pågældendes situation, begrunder dette«[59]. På samme måde kan alene mistanken om, at en tredjelandsstatsborger har begået en strafbar lovovertrædelse »sammen med andre forhold vedrørende den konkrete sag«[60] begrunde, at der foreligger en risiko for den offentlige orden, stadig i den omhandlede bestemmelses forstand. I denne forbindelse har Domstolen bemærket, at medlemsstaterne har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til »den offentlige orden« kræver[61]. I denne sammenhæng synes anvendelse af den samme løsning som i Bouchereau-dommen[62] hverken begrundet i fravigelsen af unionsborgernes ret til fri bevægelighed eller i deres ret til familiesammenføring, men i den omstændighed, at direktiv 2008/115 muliggør fravigelse af en forpligtelse – til at fastsætte en frist for frivillig udrejse – der har til formål at sikre overholdelse af tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder i forbindelse med deres udsendelse af Unionen[63].

42. Domstolen henviste i N.-dommen[64] til sin principielle praksis om begrebet »den offentlige orden«, som under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse[65], for at begrebet kan anvendes i forbindelse med fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse[66]. Som konsekvens heraf vil frihedsberøvelse eller fortsat frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse kun kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden, »såfremt den pågældendes individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«[67]. Her skyldes det den undtagelsesvise karakter af frihedsberøvelsen, som kun må anvendes som sidste udvej[68], at Domstolen satte snævre grænser for de nationale myndigheders beføjelser[69].

43. Da Domstolen i T.-dommen[70] skulle fortolke hensynet til den offentlige orden i sammenhæng med direktiv 2004/83/EF[71], bemærkede den først, at dette direktiv ikke definerer begrebet den offentlige orden, og henviste dernæst til den fortolkning, som den tidligere havde anlagt af begrebet i relation til direktiv 2004/38. Selv om disse to direktiver forfølger forskellige mål, fastslog Domstolen, at den praksis, der var udviklet i relation til det sidstnævnte direktiv, var relevant for den konkrete sag, idet »omfanget af den beskyttelse, som et samfund agter at give sine grundlæggende interesser, [ikke varierer] afhængigt af, hvilken juridisk status den person, der krænker disse interesser, har«.

58 – Dom af 11.6.2015 Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 50). Min fremhævelse.

59 – Dom af 11.6.2015 Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 51). Min fremhævelse.

60 – Dom af 11.6.2015 Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 52).

61 – Jf. dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 52).

62 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

63 – Jf. dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 48).

64 – Dom af 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). I denne sag var sagsøgeren i hovedsagen dømt 21 gange fra 1999-2015 for forskellige overtrædelser.

65 – Jf. præmis 65 i dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

66 – EFT 2013, L 180, s. 96. Navnlig vedrørte dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33.

67 – Dom af 15.2.2016 N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 67).

68 – Jf. dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 63).

69 – Jf. dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 64).

70 – Dom af 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 – Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12).

Domstolen fastslog endvidere, at en national myndighed ikke kan basere en afgørelse om at inddrage en flygtnings opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden alene på den omstændighed, at vedkommende har støttet en terrororganisation, eftersom myndigheden i så fald ikke foretager en »individuel vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder«[72].

b) Konklusion på analysen

44. Hvis jeg på nuværende stadie skulle vove et forsøg på at systematisere Domstolens praksis om hensynet til den offentlige orden, kunne det gøres gældende, at Domstolen har generaliseret løsningen i Bouchereau-dommen[73] for at fortolke hensynet til den offentlige orden, når der gøres en undtagelse fra en grundlæggende frihed eller en grundlæggende rettighed, på en ensartet måde. Begrebet »den offentlige orden« skulle således under alle omstændigheder kræve, at der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse baseret på den pågældendes personlige adfærd.

45. En sådan konstatering synes imidlertid at være en smule forhastet.

46. For det første er spørgsmålet, om en sådan generalisering af kravet om en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, kan forenes med et andet fast element i Domstolens praksis, hvorefter det ganske vist ikke er muligt for medlemsstaterne ensidigt at fastlægge definitionen af hensynet til den offentlige orden, men hvor medlemsstaterne ikke desto mindre har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden kræver[74].

47. For det andet vil en sådan konstatering stride mod et andet mønster i retspraksis, der fremgår af Fahimian-dommen[75]. I denne dom var spørgsmålet, om en medlemsstat kunne meddele afslag på indrejse til en iransk statsborger, som med henblik på studier[76] ansøgte om et visum til Tyskland, under henvisning til den offentlige sikkerhed uden nødvendigvis at basere sin afgørelse på den pågældendes personlige adfærd og på den reelle, umiddelbare og tilstrækkelig alvorlige trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse i det omhandlede samfund, som denne adfærd angiveligt udgjorde. Domstolen udelukkede imidlertid udtrykkeligt at anvende løsningen i Bouchereau-dommen[77] i denne sag af to væsentlige grunde: For det første fordi det af en af betragtningerne til det omhandlede direktiv fremgik, at truslen kunne være alene potentiel[78], og dernæst fordi en stillingtagen til visumansøgerens individuelle situation indebar komplekse vurderinger for myndighederne, hvorfor en vid skønsmargen måtte indrømmes de nationale myndigheder i forbindelse med vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder[79].

72 – Dom af 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 89).

73 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

74 – Jf. navnlig dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 48).

75 – Dom af 4.4.2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 – Ansøgningen om visum var baseret på Rådets direktiv 2004/114/EF af 13.12.2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (EUT 2004, L 375, s. 12).

77 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

78 – Jf. dom af 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 40).

79 – Jf. dom af 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 41 og 42).

48. I sit forslag til afgørelse i Fahimian-sagen [80] bemærkede generaladvokat Szpunar, at den sammenhæng, hvori denne sag indgik, »simpelthen [var] en anden end for det indre marked«, og at »[d]en omstændighed, at den specifikke sammenhæng er Unionens indvandringsbestemmelser, indebærer, at en tredjelandsstatsborger ikke nyder godt af de samme rettigheder som en statsborger i en medlemsstat, dvs. en unionsborger« [81].

49. Der er nemlig to muligheder. Enten kan hensynet til den offentlige orden tegnes som koncentriske cirkler, hvor unionsborgeren er epicenter. Jo mere vi bevæger os væk fra dette center og unionsborgernes grundlæggende status, desto større er den margen, der er overladt til medlemsstaterne ved vurdering af hensynet til den offentlige orden.

50. Eller også kan medlemsstaternes skønsmargen anses for at være begrænset, når den skal udøves i forbindelse med en begrænsning af en grundlæggende rettighed, som f.eks. i den foreliggende sag retten til familieliv som garanteret ved chartrets artikel 7 og EMRK's artikel 8. I dette tilfælde er det, som EU-retten navnlig beskytter, ikke i så høj grad unionsborgerens grundlæggende status som retten til respekt for familielivet, der ikke er begrænset til unionsborgere alene.

51. Jeg vurderer således ligesom generaladvokat Szpunar, at forskellen mellem de sammenhænge, som de foreliggende tilfælde indgår i, og den sammenhæng, som den sag, der gav anledning til Bouchereau-dommen [82] indgik i, skal tages i betragtning. Denne forskel – som navnlig følger af retsgrundlaget for direktiv 2003/86 som omtalt ovenfor [83], hvortil kommer fraværet af en udtrykkelig henvisning [84] i ordlyden af direktivets artikel 6 til et sådant krav, hvilket, som vi har set, er en følge af EU-lovgivers klare vilje – er således efter min opfattelse til hinder for at anvende løsningen i Bouchereau-dommen [85] på de sager, som Domstolen nu skal tage stilling til.

52. Jeg er dog, uden at stille krav om en begrundelse baseret på, at den personlige adfærd hos tredjelandsstatsborgeren udgør en umiddelbar, reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, fortsat overbevist om, at de nationale myndigheders skønsmargen kan afgrænses på anden måde gennem et krav om at undgå enhver vilkårlighed og om at sikre, at tredjelandsstatsborgere kan nyde godt af deres grundlæggende rettigheder.

3. Afgrænsning af medlemsstaternes skønsmargen

53. Efter min opfattelse følger denne afgrænsning i tilstrækkelig grad af det følgende.

54. For det første har Domstolen i forbindelse med direktiv 2003/86 allerede fastslået, at familiesammenføring både omfatter familiedannelse og opretholdelse af familiens enhed [86]. Familiesammenføring er hovedreglen, således at medlemsstaternes råderum til, hvor det er relevant, at afvige herfra, ikke må anvendes på en måde, der ville være i strid med selve formålet med direktiv 2003/86 – som altså er at fremme familiesammenføring – og til hinder for direktivets effektive virkning [87].

80 – Dom af 4.4.2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 – Punkt 59 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Szpunar i Fahimian-sagen (C-544/15, EU:C:2016:908). Se tilsvarende punkt 119 i generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse K. og H. (C-331/16 og C-366/16 EU:C:2017:973).

82 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

83 – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

84 – Dette er den markante forskel i direktiv 2004/38.

85 – Dom af 27.10.1977 (C-30/77, EU:C:1977:172).

86 – Jf. dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 62).

87 – Jf. dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 43). Jf. også dom af 9.7.2015, K og A (C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 50).

55. Som jeg har bemærket ovenfor, er direktiv 2003/86 for det andet underlagt EMRK's artikel 8, som chartrets artikel 7 [88] svarer til. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at for at overholde EMRK's artikel 8 skal de kontraherende staters afgørelser »være nødvendige i et demokratisk samfund, det vil sige begrundet i hensynet til et tvingende samfundsmæssigt behov og navnlig stå i et rimeligt forhold til det forfulgte mål« [89]. Menneskerettighedsdomstolen sikrer således, at de omhandlede afgørelser respekterer »en rimelig balance mellem de involverede interesser, nemlig på den ene side den pågældendes ret til respekt for familielivet og på den anden side beskyttelse af den offentlige orden og forebyggelse af kriminalitet« [90]. Med henblik herpå har Menneskerettighedsdomstolen udviklet »ledende principper til afgørelse af, om en foranstaltning er nødvendig i et demokratisk samfund« [91]. Menneskerettighedsdomstolen tager således hensyn til den særlige situation, som den person, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, befinder sig i, og navnlig til »karakteren og alvoren af den begåede kriminalitet […], varigheden af den pågældendes ophold i det land, som han vil blive udvist fra, den tid, der er forløbet siden gerningstidspunktet og den pågældendes adfærd i denne periode, de involverede personers nationalitet, den familiemæssige situation […] f.eks. varigheden af ægteskab[et] og andre momenter, som viser den faktiske karakter af parrets familieliv, om ægtefællen var bekendt med kriminaliteten, da den familiemæssige relation blev indledt, om parret har fællesbørn og i givet fald disses alder« [92]. Hertil kommer en undersøgelse af »alvoren af de vanskeligheder, som ægtefællen risikerer at blive mødt med i den udviste ægtefælles hjemland« [93].

56. For det tredje skal medlemsstaterne i henhold til artikel 6, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/86, når de inddrager eller afslår at forny en opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden, tage hensyn til »alvoren eller arten af familiemedlemmets krænkelse af den offentlige orden […] eller til den fare, der er forbundet med vedkommende«. Sagens parter har forskellige synspunkter om, hvorvidt dette afsnit kun finder anvendelse, når der er tale om en afgørelse truffet på grundlag af direktivets artikel 6, stk. 2, eller også i tilfælde af en afgørelse truffet på grundlag af direktivets artikel 6, stk. 1, dvs. afslag på en ansøgning om indrejse. I betragtning af strukturen i direktivets artikel 6, stk. 2, kunne man tænke, at det kun er nødvendigt at anvende bestemmelsens andet afsnit, når der træffes afgørelse om et familiemedlem, der allerede befinder sig på Unionens område. Direktiv 2003/86 skal imidlertid anvendes i overensstemmelse med artikel 8 i EMRK som fortolket af Menneskerettighedsdomstolen [94], der specifikt kræver, at sådanne elementer tages i betragtning, uden at dette begrænses til tilfælde af inddragelse af opholdstilladelsen eller afslag på fornyelse [95], idet elementerne også synes at være relevante, når der skal træffes afgørelse om en ansøgning om opholdstilladelse for at få adgang til Unionens område med henblik på familiesammenføring.

57. For det fjerde fastsættes det i artikel 17 i direktiv 2003/86, at når der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes – dvs. alle tilfælde omfattet af direktivets artikel 6 – eller når der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, »tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet«.

88 – Jf. de forklarende bemærkninger til chartrets artikel 7 (EUT 2007, C 303, s. 2).

89 – Boultif-dommen (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 46 og den deri nævnte retspraksis).

90 – Boultif-dommen (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 47).

91 – Boultif-dommen (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48).

92 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.2001, Boultif mod Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.10.2006, Üner mod Nederlandene (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57). De af Menneskerettighedsdomstolen fastsatte kriterier er for nylig blevet gentaget, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.4.2019, I.M. mod Schweiz (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, § 69 og 70).

93 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.2001, Boultif mod Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.10.2006, Üner mod Nederlandene (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57).

94 – Dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 44).

95 – Om anvendelsen af kriterierne i Boultif-dommen og Üner-dommen på en afgørelse om afslag på en ansøgning om opholdstilladelse se Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.3.2018, Ejimson mod Tyskland (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 og 57).

58. Sluttelig har Domstolen for det femte allerede fastslået, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2003/86 og navnlig i forbindelse med udøvelsen af det skøn, som direktivet overlader til dem, skal respektere proportionalitetsprincippet [96].

4. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

59. Det følger af det ovenfor anførte, at artikel 6 i direktiv 2003/86 pålægger de nationale myndigheder at vurdere hver enkelt situation i lyset af de konkrete omstændigheder. På grund af den virkning, som en afgørelse truffet på dette grundlag har på retten til familiesammenføring, og for at bevare den effektive virkning af direktivet, er enhver afgørelsespraksis, som reelt fører til systematiske afslag baseret på generelle betragtninger – og altså uden henvisning til de individuelle forhold, der skal tages i betragtning – eller som er baseret på formodninger, i strid med bestemmelsen.

60. Det skal herefter vurderes i lyset af disse betragtninger, om praksis hos de nederlandske myndigheder, som træffer afgørelser ud fra vurderingsrammen fastsat i den nationale lovgivning, er i overensstemmelse med disse krav. Selv om denne opgave i første omgang påhviler den forelæggende ret, er det allerede nu muligt at fremlægge følgende analyseelementer.

61. Med hensyn til G.S. kunne hans opholdstilladelse som medlem af en familie, der i forvejen var til stede på Unionens område, inddrages af de nederlandske myndigheder af hensyn til den offentlige orden, for så vidt som G.S. udgjorde en fare for den offentlige orden. Med henblik herpå benyttede myndighederne en glidende skala for at fastslå, om det, når der var afsagt en endelig straffedom, var muligt at overveje at inddrage opholdstilladelsen. Denne skala sætter straffens længde i forhold til opholdets varighed. Det betyder med andre ord, at jo længere en tredjelandsstatsborger har opholdt sig lovligt i Nederlandene, jo bedre er den pågældende beskyttet mod en afgørelse om inddragelse. Ifølge den nederlandske regering vil kun tilfælde, hvor en af de angivne tærskler er nået, blive underkastet en samlet vurdering med henblik på at afgøre, om opholdstilladelsen skal inddrages, således at der ikke synes at være nogen automatik mellem idømmelsen af en straf af en længde, som anses for betydelig i forhold til varigheden af opholdet i Nederlandene, og inddragelse af tilladelsen. Der er tre forskellige glidende skalaer, én for mindre alvorlige overtrædelser (fængsel i mindre end seks år), én for alvorlige overtrædelser (fængsel i mere end seks år) og en for tilfælde af recidiv. Hvis der er tale om et ophold med en varighed på mere end ti år, inddrages opholdstilladelsen kun i tilfælde af en meget alvorlig overtrædelse. For så vidt angår G.S. kan inddragelse kun ske ved en endelig dom med en straf på mindst tre års fængsel efter et ophold i Nederlandene med en varighed på tre år eller derover. Den nederlandske regering har understreget, at selv under sådanne omstændigheder sker inddragelse ikke automatisk, og at de glidende skaler kun anvendes til at afgøre, i hvilke tilfælde en inddragelse er mulig, og at de ikke fritager de nationale myndigheder fra deres forpligtelse til efterfølgende at afveje de involverede interesser, herunder at vurdere de kriterier, som Menneskerettighedsdomstolen har fastsat i relation til EMRK's artikel 8, inden der træffes en afgørelse. Det tilkommer den forelæggende ret at påse, at der ikke er tale om en automatisk inddragelse, og at en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse faktisk er begrundet på basis af de forhold og omstændigheder, der er specifikke for den pågældende sag. Med forbehold for denne kontrol synes artikel 6, stk. 2, i direktiv 2003/86, sammenholdt med direktivets artikel 17, ikke at være til hinder for den vurderingsramme, der er fastlagt i nederlandsk lovgivning til vejledning af de nationale myndigheder i deres beslutningstagning.

62. Med hensyn til V.G. fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at afslaget på opholdstilladelse var baseret på, at han var til fare for den nederlandske offentlige orden. De nederlandske myndigheder henviste til domfældelsen af V.G. til en arbejdssanktion i 2010 og til bøder i 2000, 2008 og 2009. Selv om ansøgningen om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring i princippet ikke længere kan afslås, når der er forløbet fem år fra datoen for den senest begåede forbrydelse eller lovovertrædelse, har den forelæggende ret anført, at denne regel ikke finder

96 – Jf. dom af 9.7.2015, K og A (C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 51).

anvendelse på V.G., eftersom han er dømt gentagne gange. Hvis alene det forhold, at der er sket domfældelse gentagne gange, er tilstrækkeligt til automatisk at afslå en ansøgning fra en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en anden tredjelandsstatsborger [97], som i forvejen er til stede på Unionens område, må det konstateres, at en sådan regel er i strid med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86, sammenholdt med direktivets artikel 17 [98]. Hvis afslaget på en sådan ansøgning med disse begrundelser ikke i sidste ende fremtræder som automatisk, således som den nederlandske regering har gjort gældende – hvilket den forelæggende ret skal sikre sig – fordi de nederlandske myndigheder fortsat vil være forpligtet til at afveje de involverede interesser, dvs. beskyttelsen af den offentlige orden i forhold til retten til respekt for familielivet, under anvendelse navnlig af kriterierne fastsat i Menneskerettighedsdomstolens praksis som nævnt ovenfor, og idet der foretages en konkret vurdering af de specifikke forhold og omstændigheder, som myndighederne kender til [99], vil en sådan afgørelsespraksis ligeledes være i overensstemmelse med disse bestemmelser.

V. Forslag til afgørelse

63. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), således:

»1) Domstolen har i henhold til artikel 267 TEUF kompetence til at fortolke artikel 6 i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring i en situation som den i hovedsagerne omhandlede, hvor den forelæggende ret skal tage stilling til et afslag på en ansøgning om indrejse og om ophold meddelt en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, når denne bestemmelse finder anvendelse på sådanne situationer direkte og ubetinget i henhold til national ret.

2) Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2003/86, sammenholdt med direktivets artikel 17, er ikke til hinder for en national praksis, hvorefter en tredjelandsstatsborger, som har opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med en anden tredjelandsstatsborger med ophold på Unionens område, og som er idømt en fængselsstraf, får inddraget eller ikke fornyet sin opholdstilladelse på grund af hensynet til den offentlige orden, hvis de nationale myndigheders konkrete vurdering ikke kun baseres på den begåede lovovertrædelses alvor og på den idømte straf herfor, som skal sættes i forhold til varigheden af opholdet på den pågældende medlemsstats område, men også baseres på en afvejning af de involverede interesser. Med henblik herpå skal disse myndigheder tage behørigt hensyn til alle de relevante omstændigheder og navnlig til arten og holdbarheden af den familiemæssige tilknytning og eksistensen af familiemæssige, kulturelle og sociale bånd i oprindelseslandet for den tredjelandsstatsborger, hvis opholdstilladelse myndighederne har til hensigt at inddrage eller ikke forny. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de nationale myndigheders praksis opfylder disse krav.

3) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/86, sammenholdt med direktivets artikel 17, er ikke til hinder for en national praksis, hvorefter en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en anden tredjelandsstatsborger med ophold på en medlemsstats område, og som ønsker at blive familiesammenført med denne tredjelandsstatsborger, og som flere gange er dømt for strafbare forhold, nægtes opholdstilladelse, hvis de nationale myndigheders konkrete vurdering ikke kun er begrundet i ansøgerens kriminelle fortid, men også i en afvejning af de involverede interesser. Med henblik herpå skal disse myndigheder tage behørigt hensyn til alle de relevante omstændigheder,

97 – Eller til en national statsborger, som i det foreliggende tilfælde.

98 – Hvis dette skulle være de nationale myndigheders praksis, er Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter varigheden af den periode, der er forløbet siden lovovertrædelsen, og den pågældendes adfærd i denne periode, skal tages i betragtning, ikke fuldt ud overholdt.

99 – I tilfælde af en anmodning om første indrejse kan de oplysninger, som de nationale myndigheder råder over til vurdering af den enkelte sag, nemlig være mere begrænsede.

som de har kendskab til, og navnlig til arten og holdbarheden af de familiemæssige bånd samt eksistensen af familiemæssige, kulturelle og sociale bånd i oprindelseslandet. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de nationale myndigheders praksis opfylder disse krav.«