Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – artikel 27, stk. 2, andet afsnit – begrænsning i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed – udsendelse fra området af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse – reel og umiddelbar trussel – begreb – unionsborger, der opholder sig i værtsmedlemsstaten, hvor han afsoner en fængselsstraf for gentagne seksualforbrydelser mod mindreårige«

I sag C-193/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (den øverste regionale domstol i Baskerlandet, Spanien) ved afgørelse af 8. marts 2016, indgået til Domstolen den 7. april 2016, i sagen:

E

mod

Subdelegación de Gobierno en Álava

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne M. Vilaras (refererende dommer), J. Malenovský, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den spanske regering ved V. Ester Casas, som befuldmægtiget,

— den belgiske regering ved C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

— den tyske regering ved K. Stranz og T. Henze, som befuldmægtigede,

* Processprog: spansk.

— den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget,

— den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon og C. Crane, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Lask,

— Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og I. Martínez del Peral, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem E og Subdelegación del Gobierno en Álava (regeringens delegerede i regionen Álava, Spanien) vedrørende sidstnævntes afgørelse om udsendelse af E fra Kongeriget Spanien med indrejseforbud i ti år af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

3 I artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 bestemmes følgende:

»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.«

4 Nævnte direktivs artikel 28, stk. 3, har følgende ordlyd:

»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.«

5 I samme direktivs artikel 33 fastsættes følgende:

»1. Værtsmedlemsstaten kan kun træffe udsendelsesafgørelse som straf eller som retlig følgevirkning til en fængselsstraf, hvis betingelserne i artikel 27 […] er opfyldt.

2. Hvis en udsendelsesafgørelse i henhold til stk. 1 gennemføres mere end to år efter, at den blev truffet, skal den berørte medlemsstat efterprøve, om den pågældende fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, og den skal vurdere, om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige udsendelsesafgørelse blev truffet.«

Spansk ret

6 Artikel 10, stk. 1, i real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kongeligt dekret nr. 240/10 om indrejse, fri bevægelighed og ophold i Spanien for borgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og i andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) af 16. februar 2007 (BOE nr. 51 af 28.2.2007, s. 8558, herefter »kongeligt dekret nr. 240/2007«), bestemmer følgende:

»Borgere i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en af disse stater, og som lovligt uden afbrydelse har haft ophold fem år i Spanien, har ret til tidsubegrænset ophold. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III i dette kongelige dekret.

[…]«

7 Artikel 15 i kongeligt dekret nr. 240/2007 fastsætter følgende:

»1. Når hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed tilsiger det, kan en eller flere af følgende foranstaltninger iværksættes over for borgere fra en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller over for vedkommendes familiemedlemmer:

[…]

c) anordne udsendelse eller tilbagesendelse fra spansk område.

Afgørelse om udsendelse af borgere fra en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller af et familiemedlem uanset nationalitet, som har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse i Spanien, kan alene træffes, når alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed tilsiger det. Inden der

træffes en sådan afgørelse, skal der endvidere tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold samt den pågældendes sociale og kulturelle integration i Spanien, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation og tilknytning til hjemlandet.

[…]

4. I de tilfælde, hvor en udsendelsesafgørelse først skal gennemføres mere end to år efter, at den er blevet truffet, skal de kompetente myndigheder efterprøve og vurdere, om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige udsendelsesafgørelse blev truffet, samt om den pågældende fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed.

5. Iværksættelsen af en af de nævnte foranstaltninger i stk. 1-4 ovenfor skal opfylde følgende kriterier:

a) Foranstaltningen skal iværksættes i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer den offentlige orden og sikkerhed, samt de gældende retsforskrifter på det pågældende område.

b) Foranstaltningen kan tilbagekaldes ex officio eller på anmodning fra en af parterne, når de forhold, der lå til grund for iværksættelsen, ikke længere foreligger.

c) Foranstaltningen må ikke iværksættes ud fra økonomiske betragtninger.

d) Når foranstaltningen iværksættes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, må den alene begrundes i den personlige adfærd hos den, der er genstand for foranstaltningen, idet denne adfærd i alle tilfælde skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og som skal bedømmes af det organ, der har kompetence til at behandle sagen, på grundlag af de i sagen foreliggende rapporter fra politi-, anklage- eller retsmyndigheder. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

8 E er italiensk statsborger. Den 14. april 2003 blev han registreret som unionsborger bosiddende i Spanien.

9 Den 13. november 2013 vedtog regeringens delegerede i regionen Álava på grundlag af artikel 15, stk. 1, litra c), i kongeligt dekret nr. 240/2007 en afgørelse om udsendelse af E fra Kongeriget Spaniens område (herefter »udsendelsesafgørelsen«) med indrejseforbud i 10 år af hensyn til den offentlige sikkerhed, fordi E ved tre endelige domme var blevet idømt 12 års fængsel for gentagne seksualforbrydelser mod mindreårige, en straf, som han afsonede i et fængsel.

10 E anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (forvaltningsdomstol nr. 3 i Vitoria-Gasteiz, Spanien). Den 12. september 2014 forkastede denne ret søgsmålet, idet den fastslog, at udsendelsesafgørelsen var behørigt begrundet, bl.a. under hensyntagen til den af fængslet udarbejdede psykologiske rapport og til den pågældendes familiemæssige og økonomiske situation i værtsmedlemsstaten.

11 E har appelleret denne sidstnævnte afgørelse til den forelæggende ret. Han har bl.a. gjort gældende, at han har siddet fængslet i seks år for at afsone de straffe, som han er blevet idømt for seksualforbrydelser mod mindreårige. Disse omstændigheder er ifølge den pågældende til hinder for, at han på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen udgjorde en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

12 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at E's adfærd er tilstrækkelig alvorlig til at blive betegnet som en »trussel for den offentlige sikkerhed«. Den er imidlertid i tvivl om, hvorvidt E udgør en reel og umiddelbar trussel, for så vidt som han sidder fængslet, og han stadig skal strafafsone i en lang periode.

13 Den forelæggende ret ønsker desuden svar på, om udsendelsesafgørelsen er forenelig med artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38.

14 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (den øverste regionale domstol i Baskerlandet, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør [E], som er idømt 12 års fængsel for gentagne seksualforbrydelser mod mindreårige, en reel og umiddelbar trussel for den offentlige sikkerhed i henhold til bestemmelserne i artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38, når der henses til, at han sidder i fængsel, og at han har afsonet seks år, hvorfor der resterer adskillige år, inden han kan blive løsladt?«

Om det præjudicielle spørgsmål

15 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den omstændighed, at en person sidder fængslet på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen uden udsigt til løsladelse i nær fremtid, udelukker, at hans adfærd i givet fald udgør en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten.

16 Indledningsvis skal der henvises til, at unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til ophold i EU ikke er ubetinget, men kan undergives de begrænsninger og betingelser, som er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. bl.a. dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 21, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 55).

17 I denne henseende følger begrænsningerne af opholdsretten navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter medlemsstaterne kan begrænse opholdsretten for unionsborgere eller deres familiemedlemmer uanset nationalitet af hensyn til bl.a. den offentlige orden eller sikkerhed (jf. dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 22, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 57).

18 Det fremgår af fast retspraksis, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden, som udgør en fravigelse af opholdsretten for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, skal fortolkes strengt, således at dens rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 18, af 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, præmis 33, af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 65, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 58).

19 Som det fremgår af artikel 27, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/38, skal foranstaltninger, der begrænser en unionsborgers eller dennes familiemedlemmers opholdsret, herunder foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden, for at være berettigede være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende være begrundet i vedkommendes personlige adfærd (13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 59).

20 I denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 83, stk. 1, TEUF hører seksuel udnyttelse af børn til de områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension, og med hensyn til hvilke der kan ske indgreb fra EU-lovgivers side. Det er derfor tilladt medlemsstaterne at anse strafbare handlinger som dem, der er opregnet i artikel 83, stk. 1, andet afsnit, TEUF, for at

indebære et særligt alvorligt indgreb i en grundlæggende samfundsinteresse, idet risiko for gentagelse heraf kan udgøre en direkte trussel mod befolkningens tryghed og fysiske sikkerhed og dermed kan være omfattet af begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, hvilket kan begrunde en udsendelsesforanstaltning i medfør af artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, på betingelse af, at sådanne strafbare handlinger er blevet begået på en måde, som er af særligt grov karakter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve på grundlag af en individuel undersøgelse af den konkrete sag, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 33).

21 Den forelæggende rets eventuelle konstatering af, at strafbare handlinger som dem, der er begået af E, henset til de værdier, der ligger til grund for retsordenen i den medlemsstat, hvor denne ret er beliggende, udgør en sådan trussel, skal imidlertid ikke nødvendigvis føre til udsendelse af den pågældende (jf. analogt dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 29).

22 Det fremgår således af ordlyden af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38, at foranstaltninger, der vedtages med henvisning til den offentlige orden eller sikkerhed, udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

23 I henhold til dette direktivs artikel 27, stk. 2, andet afsnit, forudsætter enhver udsendelsesforanstaltning desuden, at en sådan adfærd udgør en reel og umiddelbar trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse eller en grundlæggende interesse for værtsmedlemsstaten, hvilket i almindelighed er ensbetydende med, at vedkommende vil være tilbøjelig til fortsat at udvise denne adfærd i fremtiden (dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 30).

24 Den omstændighed, at den pågældende sidder fængslet på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen uden udsigt til løsladelse i adskillige år, kan ikke anses for at vedrøre den pågældendes personlige adfærd.

25 Det bemærkes desuden, at artikel 33, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastsætter, at værtsmedlemsstaten har mulighed for at træffe udsendelsesafgørelse som retlig følgevirkning til en fængselsstraf, hvis bl.a. betingelserne i samme direktivs artikel 27 er opfyldt. EU-lovgiver har dermed udtrykkeligt fastsat medlemsstaternes mulighed for at træffe udsendelsesafgørelse vedrørende en person, som er blevet idømt en frihedsstraf, hvis det godtgøres, at hans adfærd udgør en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i denne medlemsstat.

26 Det bemærkes desuden, at Domstolen allerede har taget stilling til præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 2004/38, der blev forelagt i sager, der omhandlede en person, som var idømt en fængselsstraf, og som krævede en undersøgelse af, på hvilke betingelser en sådan persons adfærd kunne anses for at begrunde vedtagelsen af en afgørelse om udsendelse af den pågældende (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, og af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Henset til ovenstående betragtninger skal spørgsmålet besvares med, at artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den omstændighed, at en person sidder fængslet på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen uden udsigt til løsladelse i nær fremtid, ikke udelukker, at hans adfærd i givet fald udgør en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten.

Sagsomkostninger

28 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at den omstændighed, at en person sidder fængslet på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen uden udsigt til løsladelse i nær fremtid, ikke udelukker, at hans adfærd i givet fald udgør en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten.

Underskrifter