Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. september 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF – unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område – direktiv 2004/38/EF – artikel 3, stk. 1, og artikel 15, 27, 28, 30 og 31 – begrebet »berettiget person« – tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed – unionsborger, der er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og hvor vedkommende afsoner en fængselsstraf – krav, som påhviler værtsmedlemsstaten i henhold til direktiv 2004/38/EF, når den træffer afgørelse om udsendelse af denne tredjelandsstatsborger«

I sag C-94/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 16. januar 2018, indgået til Domstolen den 12. februar 2018, i sagen

Nalini Chenchooliah

mod

Minister for Justice and Equality,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal (refererende dommer), M. Vilaras og C. Toader samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, L.S. Rossi og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. januar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Nalini Chenchooliah ved C. Power, SC, og I. Whelan, BL, efter instruktion fra solicitors M. Trayers og M. Moroney,

* Processprog: engelsk.

– Minister for Justice and Equality ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, og solicitor D. O'Loghlin,

– Irland ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, og solicitor D. O'Loghlin,

– den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, M. Wolff og P.Z.L. Ngo, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. maj 2019,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, 15, 27 og 28 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 (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Nalini Chenchooliah, som er tredjelandsstatsborger, og på den anden side Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsminister, Irland) (herefter »ministeren«) vedrørende en afgørelse om udvisning af hende truffet efter, at hendes ægtefælle, som er unionsborger, er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor han er statsborger, og hvor han afsoner en fængselsstraf.

Retsforskrifter

EU-retten

3 5., 23. og 24. betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»(5) For at unionsborgerne kan udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed, bør denne ret også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet. […]

[…]

(23) 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. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de pågældende personers integration, varigheden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

(24) Følgelig gælder det, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være. […]«

4 Dette direktivs artikel 1, der har overskriften »Område«, bestemmer følgende:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter litra a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

5 Direktivets artikel 2 har under overskriften »Definitioner« følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

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

2) »familiemedlem«:
a) ægtefælle

[…]«

6 Direktivets artikel 3, der har overskriften »Berettigede personer«, fastsætter følgende i stk. 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.«

7 Kapitel III i direktiv 2004/38, der har overskriften »Ret til ophold«, omfatter artikel 6-15.

8 Direktivets artikel 6, der har overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder«, bestemmer følgende:

»1. Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ledsager eller slutter sig til en unionsborger, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.«

9 Samme direktivs artikel 7 har følgende ordlyd:

»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 indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

– er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

[…]

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).

[…]«

10 Artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/38 indeholder regler vedrørende bevarelse af retten til ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, i tilfælde af unionsborgerens død.

11 Direktivets artikel 13, stk. 2, regulerer bevarelsen af retten til ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller ophør af det registrerede partnerskab.

12 Direktivets artikel 14, der har overskriften »Bevarelse af retten til ophold«, har følgende ordlyd:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

[…]

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

a) unionsborgerne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller

b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse. I så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

13 Samme direktivs artikel 15, der har overskriften »Proceduremæssige garantier«, bestemmer følgende:

»1. Procedurerne i artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

[…]

3. Værtsmedlemsstaten må ikke lade den i stk. 1 omhandlede udsendelsesafgørelse ledsage af et indrejseforbud.«

14 Artikel 27, 28, 30 og 31 i direktiv 2004/38 findes i kapitel VI, som har overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«.

15 Direktivets artikel 27, der har overskriften »Generelle principper«, bestemmer 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.

[…]«

16 Direktivets artikel 28, der har overskriften »Beskyttelse mod udsendelse«, bestemmer følgende:

»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.

[…]«

17 Samme direktivs artikel 30, der har overskriften »Meddelelse af afgørelser«, er affattet som følger:

»1. Alle afgørelser, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning.

2. De præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en sådan afgørelse, meddeles de pågældende personer, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

3. I meddelelsen angives det, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor og i givet fald fristen for at forlade medlemsstaten. Medmindre der er tale om behørigt begrundede hastetilfælde, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst en måned regnet fra datoen for meddelelsen.«

18 I artikel 31 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Proceduremæssige garantier«, fastsættes følgende:

»1. Når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.

2. Hvis den administrative klage over en udsendelsesafgørelse eller anmodningen om domstolsprøvelse ledsages af en anmodning om en midlertidig afgørelse om at udsætte afgørelsens gennemførelse, må den faktiske udsendelse fra medlemsstaten ikke finde sted, før der er truffet beslutning om den midlertidige afgørelse, medmindre

– udsendelsesafgørelsen bygger på en tidligere retsafgørelse

– de pågældende personer tidligere har haft adgang til domstolsprøvelse, eller

– udsendelsesafgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. artikel 28, stk. 3.

3. I forbindelse med prøvelsen undersøges det, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder den påtænkte foranstaltning. Det sikres herved, at afgørelsen står i rimeligt forhold navnlig til de krav, der følger af artikel 28.

4. Medlemsstaterne kan beslutte, at den pågældende person ikke må opholde sig i landet, så længe sagen prøves, men de må ikke forbyde den pågældende person at føre sit forsvar personligt, medmindre hans fremmøde kan skabe alvorlige forstyrrelser for den offentlige orden eller sikkerhed, eller sagen vedrører afslag på en anmodning om indrejse i medlemsstaten.«

Irsk ret

19 Den irske lovgivning til gennemførelse af direktiv 2004/38 findes i European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (bekendtgørelse om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) af 2015), som fra den 1. februar 2016 erstattede European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 (bekendtgørelse nr. 2 om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) af 18. december 2006) (herefter »bekendtgørelsen af 2006«).

20 Section 20 i bekendtgørelsen af 2006 fastsatte regler for ministerens beføjelser vedrørende vedtagelse af såkaldte »udsendelses«-afgørelser (*removal orders*).

21 Immigration Act 1999 (udlændingelov af 1999) indeholder de nationale udlændingeretlige bestemmelser, som finder anvendelse uden for anvendelsesområdet for direktiv 2004/38.

22 Denne lovs section 3 regulerer ministerens beføjelse til at vedtage såkaldte »udvisnings«-afgørelser (*deportation orders*).

23 I overensstemmelse med nævnte lovs section 3(1) kan ministeren vedtage en udvisningsafgørelse »med henblik på at påbyde enhver udlænding, som er omfattet af afgørelsen, at forlade statens område inden for den frist, som er angivet i afgørelsen, og herefter forblive uden for statens område«.

24 I henhold til section 3(2)(h) og (i) i udlændingeloven af 1999 kan en udvisningsafgørelse træffes vedrørende personer, som henholdsvis »efter ministerens opfattelse har tilsidesat en begrænsning eller overtrådt en betingelse, som er pålagt dem vedrørende landing på, ankomst til eller tilladelse til at opholde sig på statens område«, eller »hvis udvisning efter ministerens opfattelse vil være til gavn for almenvellet«.

25 I overensstemmelse med nævnte lovs section 3(3)(a) skal ministeren, når et forslag til udvisningsafgørelse vedtages, skriftligt meddele den pågældende person dette udkast og begrundelsen herfor.

26 Samme lovs section 3(4) fastsætter, at meddelelsen af dette udkast navnlig skal indeholde følgende:

– oplysning om, at personen kan fremsætte bemærkninger inden for en frist på 15 arbejdsdage

– oplysning om, at personen har ret til at forlade statens område frivilligt, inden ministeren træffer afgørelse i sagen, og oplysning om, at personen skal informere ministeren om sine dispositioner med henblik på at forlade statens område, og

– oplysning om, at personen kan meddele sit samtykke til vedtagelsen af en udvisningsafgørelse inden for en frist på 15 arbejdsdage, hvorefter ministeren skal tilrettelægge personens udsendelse fra statens område snarest muligt.

27 Når en udvisningsafgørelse er vedtaget, forbliver den i kraft på ubestemt tid. Den berørte person kan imidlertid i henhold til section 3(11) i udlændingeloven af 1999 ansøge om ændring eller tilbagekaldelse af en sådan afgørelse. Ministeren skal ved behandlingen af en sådan ansøgning tage stilling til, om ansøgeren har godtgjort en ændring i omstændighederne, som er indtrådt efter vedtagelsen af denne afgørelse, og som kan begrunde tilbagekaldelse heraf. Sådanne omstændigheder kan bl.a. opstå, når personen er familiemedlem til en unionsborger, som i Irland udøver rettigheder til fri bevægelighed, som den pågældende er tillagt i henhold til EU-retten.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 Nalini Chenchooliah, som er mauritisk statsborger, ankom til Irland omkring februar 2005 på et studentervisum og boede i denne medlemsstat indtil den 7. februar 2012 på grundlag af successive opholdstilladelser.

29 Den 13. september 2011 giftede hun sig med en portugisisk statsborger, som opholdt sig i Irland.

30 Ved skrivelse af 2. februar 2012 ansøgte hun om udstedelse af opholdskort som ægtefælle til en unionsborger.

31 Herefter anmodede ministeren flere gange om supplerende oplysninger, som Nalini Chenchooliah delvis fremsendte ved skrivelse af 25. maj 2012. Ved skrivelse af 27. august 2012 bad hun om yderligere tid til at fremlægge en arbejdskontrakt, idet hun oplyste, at hendes ægtefælle netop var begyndt i et arbejde.

32 Ved afgørelse af 11. september 2012 meddelte ministeren afslag på ansøgningen om udstedelse af opholdskort med følgende begrundelse:

»De har ikke godtgjort, at unionsborgeren udøver økonomisk aktivitet i Irland, og ministeren er således ikke overbevist om, at denne udøver [sine] rettigheder gennem ansættelse eller selvstændigt arbejde, som studerende, som følge af uforskyldt arbejdsløshed eller i kraft af at råde over tilstrækkelige midler i overensstemmelse med kravene i section 6(2)(a) i bekendtgørelsen [af 2006]. De har derfor ikke ret til at opholde Dem i [Irland] i henhold til section 6(2)(a) i bekendtgørelsen [af 2006].«

33 Ved skrivelse af 15. oktober 2012 fremlagde Nalini Chenchooliah bevis for, at hendes ægtefælle havde haft beskæftigelse i en restaurant i to uger, og anmodede om forlængelse af fristen for at indgive anmodning om, at afgørelsen af 11. september 2012 blev taget op til fornyet overvejelse.

34 Ved skrivelse af 31. oktober 2012 accepterede ministeren at forlænge nævnte frist. Herefter anmodede ministeren om supplerende oplysninger og anførte, at hvis disse oplysninger ikke blev fremlagt inden for en frist på ti arbejdsdage, ville sagen blive overført til den for udsendelsesforanstaltninger ansvarlige enhed.

35 Da Nalini Chenchooliah ikke havde fremsendt nye oplysninger i en periode på næsten to år, blev afgørelsen af 11. september 2012 endelig.

36 Ved skrivelse af 17. juli 2014, som var rettet direkte til ministeren, oplyste Nalini Chenchooliah, at hendes ægtefælle efter en straffedom havde været fængslet i Portugal siden den 16. juni 2014, og ansøgte om tilladelse til at kunne forblive på irsk område på grund af sin personlige situation.

37 Ved skrivelse af 3. september 2014 meddelte ministeren Nalini Chenchooliah, at en udsendelsesafgørelse var under overvejelse i forhold til hende, fordi hendes ægtefælle, som var unionsborger, havde opholdt sig i Irland i en periode på mere end tre måneder uden at opfylde kravene i section 6(2) i bekendtgørelsen af 2006, hvilken bestemmelse tager sigte på at gennemføre artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 i irsk ret, således at hun ikke længere var berettiget til at blive i Irland.

38 Ved skrivelse af 26. november 2015 anmodede Nalini Chenchooliahs advokater herefter ministeren om at meddele hende opholdstilladelse i medfør af den skønsbeføjelse, som ministeren er tildelt efter irsk ret, idet de herved navnlig henviste til den lange periode, hvori hun havde opholdt sig i Irland, hendes beskæftigelsesbaggrund og udsigter til beskæftigelse.

39 Ved skrivelse af 15. november 2016 meddelte ministeren Nalini Chenchooliah, at det var blevet besluttet ikke at fortsætte udsendelsesproceduren, men i stedet indlede en udvisningsprocedure i henhold til section 3 i udlændingeloven af 1999.

40 Denne skrivelse var vedlagt et forslag til udvisningsafgørelse, som Nalini Chenchooliah blev anmodet om at fremsætte bemærkninger til. Dette forslag var baseret på Nalini Chenchooliahs ulovlige ophold i Irland siden den 7. februar 2012 og på ministerens opfattelse af, at udvisning af den berørte person ville være til gavn for almenvellet.

41 Samme skrivelse var ligeledes vedlagt en tidligere afgørelse af 21. oktober 2016, hvorved det blev bekræftet, at det var blevet besluttet ikke at vedtage en afgørelse om udsendelse i forhold til Nalini Chenchooliah i henhold til bekendtgørelsen af 2006 og overgangsbestemmelserne i bekendtgørelsen om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) af 2015.

42 Den 12. december 2016 meddelte den forelæggende ret Nalini Chenchooliah tilladelse til at indgive anmodning om domstolsprøvelse af afgørelsen af 21. oktober 2016 og begæring om forbud mod, at ministeren vedtog en afgørelse om udvisning af hende. Den forelæggende ret vedtog desuden foreløbige foranstaltninger med henblik på at forbyde fortsættelsen af udvisningen af Nalini Chenchooliah, indtil retssagen er afgjort.

43 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Domstolen endnu ikke har udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, som er den pågældendes ægtefælle, er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor denne er statsborger – i det foreliggende tilfælde for dér at afsone en fængselsstraf – og derfor ikke længere udøver sin ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten i værtsmedlemsstaten, fortsat er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38 i sin egenskab af »berettiget person« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1, således at udsendelse af denne tredjelandsstatsborger fra værtsmedlemsstaten, hvor den pågældende nu opholder sig ulovligt, er reguleret af navnlig dette direktivs artikel 27, 28 og 31.

44 High Court (ret i første instans, Irland) har i denne forbindelse henvist til en dom afsagt af denne ret den 29. april 2014, hvori det blev fastslået, at dette spørgsmål i en situation svarende til den i hovedsagen omhandlede skulle besvares bekræftende. Ifølge denne dom kan denne løsning støttes på Domstolens praksis og navnlig på dom af 25. juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449).

45 Den forelæggende ret har anført, at den eventuelle lære af denne dom i forhold til nærværende sag er blevet drøftet for den.

46 Ministeren har således anfægtet rigtigheden af samme dom og herved navnlig gjort gældende, at den ikke tager hensyn til den væsentlige omstændighed, at en unionsborgers familiemedlem ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, hvis denne unionsborger ikke faktisk og aktuelt udøver sin ret til fri bevægelighed. I et sådant tilfælde vil en afgørelse om udsendelse af dette familiemedlem ikke være reguleret af bestemmelserne i dette direktivs kapitel VI, men af den nationale ret, som finder anvendelse uden for nævnte direktivs anvendelsesområde.

47 Den modsatte fortolkning ville i øvrigt kræve, at en fare for den offentlige orden eller sikkerhed blev godtgjort at foreligge, hvilket ville gøre det meget vanskeligt for ikke at sige praktisk umuligt at udsende tredjelandsstatsborgere, som er ægtefæller til unionsborgere, og som måske kun har haft en midlertidig opholdsret på et bestemt tidspunkt i kraft af deres ægtefællers aktiviteter i værtsmedlemsstaten, uafhængigt af den nuværende aktivitet eller af stedet, hvor disse unionsborgere nu opholder sig, hvilket endda kunne være uden for EU.

48 Nalini Chenchooliah har derimod for den forelæggende ret gjort gældende, at denne rets dom af 29. april 2014 bekræfter hendes opfattelse af, at hun som en person, der på et bestemt tidspunkt på grund af sit ægteskab har haft en ret til ophold, i det mindste midlertidig, i tre måneder i medfør af artikel 6 i direktiv 2004/38, fortsætter med at henhøre under dette direktivs anvendelsesområde og således kun kan udsendes fra værtsmedlemsstatens område under overholdelse af de regler og garantier, som nævnte direktiv fastsætter, herunder de i direktivets artikel 27 og 28 omhandlede.

49 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Når en ægtefælle til en EU-borger, som har udøvet retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38[…], er blevet nægtet opholdsret i henhold til artikel 7, med den begrundelse, at den pågældende EU-borger ikke udøver, eller ikke længere udøver, rettigheder efter EU-traktaten i den pågældende værtsmedlemsstat, og når ægtefællen påtænkes [udsendt] fra denne medlemsstat, skal denne [udsendelse] da ske i henhold til og i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv, eller henhører den under medlemsstatens rent nationale lovgivning?

2) Hvis svaret på ovenstående spørgsmål er, at [udsendelsen] skal ske i henhold til direktivets bestemmelser, skal [udsendelsen] da ske i henhold til og i overensstemmelse med kravene i direktivets kapitel VI, herunder især dettes artikel 27 og 28, eller kan medlemsstaten under sådanne omstændigheder påberåbe sig andre bestemmelser i direktivet, navnlig dettes artikel 14 og 15?«

De præjudicielle spørgsmål

50 Den forelæggende ret ønsker med sine to præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om dels bestemmelserne i kapitel VI i direktiv 2004/38, herunder navnlig artikel 27 og 28, dels direktivets artikel 14 og 15 skal fortolkes således, at de førstnævnte eller de sidstnævnte af disse bestemmelser finder anvendelse på en afgørelse om udsendelse af en tredjelandsstatsborger, som er begrundet i, at denne ikke længere har ret til ophold i henhold til dette direktiv i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor denne tredjelandsstatsborger har giftet sig med en unionsborger på et tidspunkt, hvor denne gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til og tage ophold i værtsmedlemsstaten sammen med tredjelandsstatsborgeren, idet unionsborgeren herefter er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger.

51 Inden disse spørgsmål undersøges, skal deres rækkevidde indledningsvis afgrænses.

52 I den foreliggende sag påberåber Nalini Chenchooliah, som er tredjelandsstatsborger, sig ikke en ret til ophold, som er afledt af retten til ophold for hendes ægtefælle, som er unionsborger, i henhold til direktiv 2004/38. Hendes ansøgning om at få tildelt en sådan ret i henhold til dette direktivs artikel 7 er således blevet afslået ved en afgørelse, som er blevet endelig, og som hun ikke anfægter.

53 Hun gør derimod gældende, at hendes nu ulovlige ophold i Irland, som er værtsmedlemsstat, ikke kan straffes med en udvisningsafgørelse i henhold til section 3 i udlændingeloven af 1999, som automatisk ledsages af et tidsubegrænset forbud mod indrejse, men alene kan medføre en udsendelsesafgørelse, som træffes under hensyntagen til den beskyttelse, som hun er sikret ved direktiv 2004/38 og navnlig dettes artikel 27 og 28.

54 Efter at dette er afklaret, skal det indledningsvis bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder direktivet anvendelse på og giver de heri fastsatte rettigheder til de unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt deres familiemedlemmer som defineret i direktivets artikel 2, nr. 2), der ledsager disse eller slutter sig til dem (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

55 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Nalini Chenchooliahs ægtefælle, som er portugisisk statsborger og dermed unionsborger, gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til og tage ophold i en anden medlemsstat end den, hvor han var statsborger, da han forlod Portugal for at rejse til Irland.

56 Det er ligeledes ubestridt, at Nalini Chenchooliah som følge af sit ægteskab med denne unionsborger på et tidspunkt, hvor han gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed, i en vis periode har opholdt sig med sin ægtefælle i Irland i medfør af den afledte ret til ophold, som artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/38 indrømmer en unionsborgers familiemedlemmer.

57 Det er i øvrigt uden betydning, at Nalini Chenchooliah indrejste til Irland før sin ægtefælle, og før hun blev familiemedlem til ham, eftersom det er ubestridt, at hun har opholdt sig med sin ægtefælle i værtsmedlemsstaten.

58 Som Domstolen allerede har fastslået, må udtrykket »familiemedlemmer […], der ledsager unionsborgeren«, i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 fortolkes som henvisende både til familiemedlemmer til en unionsborger, som er indrejst med sidstnævnte i værtsmedlemsstaten, og familiemedlemmer, som opholder sig med ham i denne medlemsstat, uden at det i det andet tilfælde er nødvendigt at sondre mellem, om tredjelandstatsborgerne er indrejst i den nævnte medlemsstat før eller efter unionsborgeren eller før eller efter, at de er blevet medlemmer af hans familie (dom af 25.7.2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 93).

59 Efter at Nalini Chenchooliahs ægtefælle er vendt tilbage til Portugal, har hun imidlertid ikke længere status som »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

60 Eftersom Nalini Chenchooliah er blevet i Irland, hvor hun ikke længere opholder sig sammen med sin portugisiske ægtefælle, og uanset at denne tidligere har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til Irland og opholde sig dér i en vis periode med hende, opfylder hun ikke længere det krav om, at hun ledsager eller slutter sig til en unionsborger, som er fastsat i nævnte artikel 3, stk. 1.

61 Som Domstolen har fastslået, er dette krav, som ligeledes er opstillet i navnlig artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38, i overensstemmelse med formålet med og begrundelsen for de afledte rettigheder med hensyn til indrejse og ophold, som dette direktiv fastsætter for familiemedlemmer til unionsborgere. Sådanne afledte rettigheders formål og begrundelse beror nemlig på den omstændighed, at et afslag på at anerkende dem ville kunne gribe ind i navnlig den berørte unionsborgers mulighed for reelt at udøve sin frie bevægelighed og i udøvelsen og den effektive virkning af de rettigheder, som denne er tillagt i medfør af artikel 21, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 62 og 63, og af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 48).

62 Begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 er i øvrigt dynamisk i den forstand, at status som berettiget person, selv om en sådan tidligere er opnået, senere kan mistes, hvis de betingelser, som er opstillet i denne bestemmelse, ikke længere er opfyldt (jf. analogt dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 38-42).

63 Domstolen har i den sammenhæng fastslået, at hvis direktiv 2004/38 kun fandt anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger, som »ledsager« eller »slutter sig til« sidstnævnte som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1, ville dette svare til at begrænse rettighederne med hensyn til indrejse og ophold for familiemedlemmer til en unionsborger til den medlemsstat, hvor denne opholder sig (dom af 25.7.2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 94).

64 Domstolen har tilføjet, at fra det øjeblik, hvor tredjelandsstatsborgeren, som er familiemedlem til en unionsborger, i medfør af direktiv 2004/38 har ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten, kan denne medlemsstat kun begrænse denne ret under overholdelse af dette direktivs artikel 27 og 35 (dom af 25.7.2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 95).

65 For så vidt som tredjelandsstatsborgeren, der er ægtefælle til en unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed, opholder sig med denne unionsborger i værtsmedlemsstaten og derfor er en »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, kan den opholdsret, som denne tredjelandsstatsborger har i medfør af dette direktiv, og navnlig artikel 7, stk. 2, heri, således kun begrænses under overholdelse af navnlig nævnte direktivs artikel 27 og 35.

66 En sådan situation er imidlertid forskellig fra den i hovedsagen omhandlede situation, som er kendetegnet ved, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke længere opholder sig med sin ægtefælle, som er unionsborger, i værtsmedlemsstaten, efter denne unionsborgers udrejse, og har fået afslag på opholdsret i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38. Denne tredjelandsstatsborger har dermed ikke længere ret til ophold i henhold til dette direktiv og er heller ikke omfattet af en af de

situationer, som er omhandlet i direktivets artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, i hvilke familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, bevarer deres opholdsret.

67 Det følger heraf, at den lære, som kan udledes af præmis 95 i dom af 25. juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449), ikke finder anvendelse i den i hovedsagen omhandlede situation.

68 Spørgsmålet er imidlertid, om det forhold, at Nalini Chenchooliah har mistet sin status om »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, indebærer, at en udsendelsesafgørelse truffet med den væsentligste begrundelse, at hun har fået afslag på opholdsret i henhold til dette direktivs artikel 7, stk. 2, ikke henhører under dette direktiv, men alene under den nationale ret, som finder anvendelse uden for direktivets anvendelsesområde.

69 Dette spørgsmål skal besvares benægtende.

70 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2004/38 ikke alene indeholder regler om betingelserne for at opnå en af de forskellige typer opholdsret, som det fastsætter, og om de betingelser, som skal være opfyldt for at kunne bevare de pågældende rettigheder. Direktivet fastsætter desuden en række regler, som skal regulere den situation, som opstår, når en af disse rettigheder mistes, bl.a. i tilfælde af unionsborgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten.

71 Artikel 15 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Proceduremæssige garantier«, bestemmer således i stk. 1, at procedurerne i direktivets artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

72 Desuden fastsættes det i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2004/38, at værtsmedlemsstaten ikke må lade en sådan udsendelsesafgørelse ledsage af et indrejseforbud.

73 Ifølge selve ordlyden af artikel 15 i direktiv 2004/38 omfatter denne bestemmelses anvendelsesområde – hvis den ikke skal fratages en stor del af sit indhold og sin effektive virkning – en udsendelsesafgørelse, der som den i hovedsagen omhandlede er begrundet i hensyn, som ikke har at gøre med nogen risiko for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men som er knyttet til den omstændighed, at en unionsborgers familiemedlem, som tidligere havde en midlertidig opholdsret i henhold til direktiv 2004/38, der var afledt af denne unionsborgers udøvelse af sin ret til fri bevægelighed, nu ikke længere har en sådan opholdsret, efter at unionsborgeren er udrejst fra værtsmedlemsstaten og er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger.

74 Denne bestemmelse, der indgår i kapitel III i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til ophold«, fastsætter nemlig den ordning, som finder anvendelse, når en midlertidig opholdsret i henhold til dette direktiv ophører, navnlig når en unionsborger eller dennes familiemedlem, som tidligere har haft en ret til ophold i indtil tre måneder eller i mere end tre måneder i medfør af henholdsvis dette direktivs artikel 6 og artikel 7, ikke længere opfylder betingelserne for den pågældende opholdsret og derfor i princippet kan udsendes af værtsmedlemsstaten.

75 I det foreliggende har Nalini Chenchooliah i en vis periode haft en ret til ophold i Irland i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/38 som følge af sit ægteskab med en unionsborger, som udøvede sin ret til fri bevægelighed i denne medlemsstat.

76 Hun har imidlertid som følge af sin ægtefælles udrejse mistet denne opholdsret, idet hun ikke længere opfylder den betingelse, som vedrører kravet om, at hun ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der udøver sin ret til fri bevægelighed, hvilket medførte, at hun fik afslag på sin ansøgning om opholdsret i henhold til dette direktivs artikel 7.

77 Eftersom en sådan situation som tilkendegivet i nærværende doms præmis 66 falder uden for de situationer, der er omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, hvori opholdsretten for en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, bevares, kan værtsmedlemsstaten træffe afgørelse om udsendelse af Nalini Chenchooliah i henhold til dette direktivs artikel 15. En sådan udsendelsesafgørelse kan imidlertid kun træffes under overholdelse af de krav, som er opstillet i denne bestemmelse.

78 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 75 i sit forslag til afgørelse, er denne konklusion ikke i en situation som den i hovedsagen omhandlede uforenelig med den omstændighed, at den berørte person har mistet sin status som »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38.

79 Det forhold, at denne status mistes, betyder nemlig, at den berørte person ikke længere har den ret til fri bevægelighed og ophold på værtsmedlemsstatens område, som den pågældende havde i en vis periode, eftersom personen ikke længere opfylder de betingelser, som er knyttet til disse rettigheder. Som det følger af nærværende doms præmis 74, indebærer tabet af denne status imidlertid ikke, at direktiv 2004/38 ikke længere finder anvendelse, når værtsmedlemsstaten af denne grund træffer afgørelse om udsendelse af den pågældende person.

80 Hvad angår virkningerne af, at artikel 15 i direktiv 2004/38 finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, fremgår det af denne bestemmelses stk. 1, at garantierne i direktivets artikel 30 og 31 finder »tilsvarende« anvendelse.

81 Udtrykket »tilsvarende« skal forstås således, at bestemmelserne i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 i relation til direktivets artikel 15 kun finder anvendelse, hvis de faktisk, eventuelt med de nødvendige tilpasninger, kan anvendes på afgørelser, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

82 Dette er imidlertid ikke tilfældet hvad angår artikel 30, stk. 2, i direktiv 2004/38, dette direktivs artikel 31, stk. 2, tredje led, og dets artikel 31, stk. 4.

83 Disse bestemmelser, hvis anvendelse skal være strengt begrænset til udsendelsesafgørelser, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, finder således ikke anvendelse på de udsendelsesafgørelser, som er omhandlet i artikel 15 i direktiv 2004/38.

84 Hvad angår de bestemmelser i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38, der skal finde anvendelse inden for rammerne af direktivets artikel 15, skal det hvad særligt angår dets artikel 31, stk. 1, og den ret til adgang til domstolsprøvelse, som i henhold til denne bestemmelse skal sikres, bemærkes, at eftersom en sådan prøvelsesadgang henhører under »gennemførelsen af EU-retten« som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal de processuelle regler for de pågældende søgsmål, som skal sikre beskyttelsen af rettighederne i henhold til direktiv 2004/38, navnlig overholde de krav, der følger af retten til adgang til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47.

85 I overensstemmelse med artikel 31, stk. 3, i direktiv 2004/38 – som finder anvendelse i relation til dette direktivs artikel 15 – skal det desuden i forbindelse med prøvelsen ikke alene undersøges, om den pågældende afgørelse er lovligt truffet, og tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder den, men også sikres, at afgørelsen ikke er uforholdsmæssig.

86 Det skal ligeledes bemærkes, at idet artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 kun henviser til, at alene direktivets artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse, skal andre bestemmelser i dets kapitel VI, herunder artikel 27 og 28, ikke anvendes i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse i henhold til direktivets artikel 15.

87 Som det er blevet anført i nærværende doms præmis 65, finder bestemmelserne i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38 nemlig kun anvendelse, hvis den berørte person aktuelt har en ret til ophold i værtsmedlemsstaten i henhold til dette direktiv, som enten er midlertidig eller tidsubegrænset (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 95).

88 Endelig skal det fremhæves, at i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i direktiv 2004/38 må den udsendelsesafgørelse, som kan træffes i hovedsagen, under ingen omstændigheder ledsages af et indrejseforbud.

89 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 15 i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en afgørelse om udsendelse af en tredjelandsstatsborger, som er begrundet i, at denne ikke længere har ret til ophold i henhold til dette direktiv i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor denne tredjelandsstatsborger har giftet sig med en unionsborger på et tidspunkt, hvor denne gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til og tage ophold i værtsmedlemsstaten sammen med tredjelandsstatsborgeren, idet unionsborgeren herefter er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger. Det følger heraf, at de relevante garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 skal anvendes i forbindelse med vedtagelsen af en sådan udsendelsesafgørelse, som under ingen omstændigheder må ledsages af et indrejseforbud.

Sagsomkostninger

90 Da sagen 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 de 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 (Store Afdeling) for ret:

Artikel 15 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 (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 den finder anvendelse på en afgørelse om udsendelse af en tredjelandsstatsborger, som er begrundet i, at denne ikke længere har ret til ophold i henhold til dette direktiv i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor denne tredjelandsstatsborger har giftet sig med en unionsborger på et tidspunkt, hvor denne gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til og tage ophold i værtsmedlemsstaten sammen med tredjelandsstatsborgeren, idet unionsborgeren herefter er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger. Det følger heraf, at de relevante garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 skal anvendes i forbindelse med vedtagelsen af en sådan udsendelsesafgørelse, som under ingen omstændigheder må ledsages af et indrejseforbud.

Underskrifter