Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

13. juni 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – artikel 27 – begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed – adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse – afslag på udstedelse af et midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger på grund af tidligere politimæssige forhold – ufordelagtig politirapport på grund af anholdelse«

I sag C-62/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 5 i Barcelona, Spanien) ved afgørelse af 9. januar 2023, indgået til Domstolen den 6. februar 2023, i sagen

Pedro Francisco

mod

Subdelegación del Gobierno en Barcelona,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, Z. Csehi, formanden for Femte Afdeling, E. Regan (refererende dommer), og dommer D. Gratsias,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den spanske regering ved A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtiget,

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

* Processprog: spansk.

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. 1 og 2, 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 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Pedro Francisco og Subdelegación del Gobierno en Barcelona (regeringens repræsentant i Barcelona, Spanien) (herefter »den kompetente myndighed«) vedrørende afslag på Pedro Franciscos ansøgning om midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 2 i direktiv 2004/38 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »familiemedlem«:

[...]

b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning

[...]«

4 Dette direktivs artikel 10, stk. 1, bestemmer følgende:

»Retten til ophold for unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, fastslås ved udstedelse af et dokument »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger« senest seks måneder efter indgivelse af ansøgning. Der udstedes straks kvittering for indgivelse af ansøgning om opholdskort.«

5 Det nævnte direktivs artikel 27, stk. 1 og 2, er affattet således:

»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.«

6 Samme direktivs artikel 30 fastsætter i stk. 1 og 2:

»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.«

Spansk ret

7 Artikel 2 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. 240/2007 af 16.2.2007 om indrejse, fri bevægelighed og ophold i Spanien for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og i andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) af 16. februar 2017 (BOE nr. 51 af 28.2.2007, s. 8558) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »kongeligt dekret nr. 240/2007«), bestemmer:

»Dette kongelige dekret finder på de heri fastsatte betingelser også anvendelse på de familiemedlemmer til en statsborger fra en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)], der uanset nationalitet ledsager eller slutter sig til denne, og som er nævnt i det følgende:

[...]

b) den partner, med hvem den pågældende er i et parforhold, som svarer til et ægteskabeligt forhold, og som er optaget i et offentligt register, der er oprettet med henblik herpå, i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en stat, der er part i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som er til hinder for to samtidige registreringer i denne stat, og forudsat at denne registrering ikke er blevet annulleret, hvilket skal være behørigt godtgjort. Ægteskab og registrering som registreret partnerskab anses under alle omstændigheder for indbyrdes uforenelige.

[...]«

8 Artikel 2a i kongeligt dekret nr. 240/2007 bestemmer:

»[...]

3. Ansøgningen om et opholdskort for familiemedlem til en unionsborger skal ledsages af følgende dokumenter:

[...]

d) i tilfælde af partnerskab, bevis for, at der består et fast forhold til statsborgeren fra en EU-medlemsstat eller fra andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og varigheden af det fælles samliv.

4. Myndighederne vurderer i hvert enkelt tilfælde ansøgerens personlige forhold og træffer en begrundet afgørelse under hensyntagen til følgende kriterier:

a) For så vidt angår familiemedlemmer skal myndighederne vurdere graden af økonomisk eller fysisk afhængighed, slægtskabet med statsborgeren fra en EU-medlemsstat eller fra andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og, hvor det er relevant, hvor alvorlig den sygdom eller det handicap, der gør det nødvendigt, at statsborgeren personligt plejer familiemedlemmet, eller varigheden af det tidligere samliv. Under alle omstændigheder anses samlivet for at være etableret, når et fortsat samliv på 24 måneder i oprindelseslandet dokumenteres på pålidelig vis.

b) I tilfælde af et frit samlivsforhold anses personer, der kan bevise, at der består et varigt forhold, for at være faste partnere. Under alle omstændigheder anses et sådant forhold for godtgjort ved bevis for et uafbrudt samliv på mindst et år, medmindre de har børn i fællesskab, i hvilket tilfælde beviset for et behørigt dokumenteret stabilt samliv er tilstrækkeligt.

5. Enhver afgørelse truffet af myndighederne skal begrundes.«

9 Det kongelige dekrets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Familiemedlemmer til en statsborger i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, jf. artikel 2 i dette kongelige dekret, som ikke har statsborgerskab i en af disse stater, kan, når de ledsager eller slutter sig til den pågældende statsborger, opholde sig i Spanien i mere end tre måneder og har pligt til at ansøge om og opnå et »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger«.«

10 Nævnte kongelige dekrets artikel 15, stk. 1 og 5, har følgende ordlyd:

»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:

a) forbud mod indrejse på spansk område, selv om de pågældende personer fremlægger de dokumenter, der er omhandlet i dette kongelige dekrets artikel 4

b) afslag på optagelse i det centrale udlændingeregister eller på udstedelse eller fornyelse af de i dette kongelige dekret omhandlede opholdskort

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.

[...]

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 de præjudicielle spørgsmål

11 Pedro Francisco, der er tredjelandsstatsborger, er partner til en spansk statsborger. Deres samlivsforhold er opført i registret over faste samlivsforhold i Catalonien (Spanien). Den 21. december 2021 indgav han en ansøgning til den kompetente myndighed om et midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger.

12 Under behandlingen af denne anmodning kontaktede den kompetente myndighed Dirección General de Policía (generaldirektoratet for politiet, Spanien), som udstedte en negativ rapport på grund af en anholdelse af Pedro Francisco den 3. juli 2020, som formodet gerningsmand til en overtrædelse af den offentlige sundhed og på grund af tilhørsforhold til kriminelle organisationer og bander, uden at politiet havde foretaget nogen efterforskning med henblik på at afgøre, om denne anholdelse havde givet anledning til strafforfølgning. Det fremgår af denne rapport, at Pedro Franciscos straffeattest er ren.

13 Efter at hans ansøgning om et midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger blev afslået den 14. juni 2022 ved en afgørelse truffet af den kompetente myndighed, anlagde Pedro Francisco et forvaltningsretligt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 5 i Barcelona, Spanien), som er den forelæggende ret.

14 Den forelæggende ret har udtrykt tvivl om relevansen af Pedro Franciscos tidligere politimæssige forhold, dvs. den anholdelse, der er nævnt i denne doms præmis 12, i forbindelse med behandlingen af denne ansøgning. Begrænsningerne af den frie bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i overensstemmelse med artikel 27 i direktiv 2004/38 skal nemlig stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

15 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at tidligere politimæssige forhold kun vedrører formodede forhold, der kan tilskrives den pågældende person, og hvis rigtighed skal godtgøres ved hjælp af beviser, der fremlægges under en retssag og vurderes i en dom. Det følger heraf, at det ikke er muligt at foretage en negativ vurdering af faktiske omstændigheder, hvis rigtighed ikke er blevet godtgjort, og følgelig at konkludere, at disse forhold udgør en reel trussel.

16 Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at såfremt det fastslås, at tidligere politimæssige forhold kan danne grundlag for en sådan vurdering, er det i lyset af artikel 27 i direktiv 2004/38 nødvendigt, at den kompetente myndighed udtrykkeligt og detaljeret angiver de faktiske omstændigheder, som de er baseret på, og de retslige procedurer, som de eventuelt har givet anledning til, for at bekræfte, at der ikke er tale om rene formodninger.

17 På denne baggrund har Juzgado Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (forvaltningsdomstol nr. 5 i Barcelona) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 27 i direktiv 2004/38[…] fortolkes således, at registreringer i politiets sagsstyringssystem kan danne grundlag for eller udgøre fundamentet for den pågældendes personlige adfærd ved vurderingen af, om der foreligger en reel trussel, når straffesagen har til formål at bevise, at der foreligger en sådan trussel?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal fortolkningen da, i lyset af direktivets artikel 27, være, at den statslige myndighed udtrykkeligt og detaljeret skal nævne de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for registreringen i politiets sagsstyringssystem, og de retslige procedurer, som er indledt, samt følgerne heraf med henblik på at underbygge, at der ikke er tale om simple indledende formodninger?«

Om de præjudicielle spørgsmål

18 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en kompetent national myndighed tager hensyn til en anholdelse, som den pågældende person har været genstand for, med henblik på at vurdere, om denne persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende

samfundsinteresse, i givet fald på betingelse af, at der udtrykkeligt og detaljeret tages hensyn til de faktiske omstændigheder, som anholdelsen er baseret på, og de eventuelle retslige konsekvenser heraf.

19 Indledningsvis bemærkes, at tvisten i hovedsagen følger af den kompetente myndigheds afslag på at tildele sagsøgeren i hovedsagen et midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger, mens dette direktivs artikel 10, stk. 1, bl.a. fastsætter, at retten til ophold for en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, fastslås ved udstedelse af et dokument benævnt »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger«.

20 Denne sagsøger er partner til en spansk statsborger, idet deres samliv er opført i registret over faste samlivsforhold i Catalonien, således at den nævnte sagsøger skal anses for at være et »familiemedlem til en unionsborger« som omhandlet i nævnte direktivs artikel 2, nr. 2), litra b).

21 Som Europa-Kommissionen har gjort gældende, fremgår det i øvrigt ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den spanske statsborger, som han er partner til, har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen, således at sagsøgeren i hovedsagen i princippet ikke kan udlede en afledt opholdsret hverken af direktiv 2004/38 eller af artikel 21 TEUF (jf. i denne retning dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 29).

22 I henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen imidlertid kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og af retsakter udstedt af EU-institutionerne. Inden for rammerne af det ved denne artikel indførte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter tilkommer det udelukkende den nationale ret på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 26.10.2023, Lineas – Concessões de Transportes m.fl., C-207/22, C-267/22 og C-290/22, EU:C:2023:810, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

23 I overensstemmelse med denne retspraksis har Domstolen i en række afgørelser erklæret sig kompetent til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse, der vedrørte bestemmelser i EU-retten, i tilfælde, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen lå uden for EU-rettens anvendelsesområde, men hvor de pågældende EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret, hvori den valgte regulering af situationer, som ikke er omfattet af EU-retten, er tilpasset EU-retten (dom af 26.10.2023, Lineas – Concessões de Transportes m.fl., C-207/22, C-267/22 og C-290/22, EU:C:2023:810, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

24 I sådanne tilfælde er det nemlig afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (dom af 12.12.2019, G.S. og V.G. (Trussel mod den offentlige orden), C-381/18 og C-382/18, EU:C:2019:1072, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

25 I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) fortolker artikel 15, stk. 5, litra d), i kongeligt dekret nr. 240/2007, som afgrænser begrebet »den offentlige orden«, der allerede er fastsat i artikel 27 i direktiv 2004/38, i lyset af Domstolens praksis. Som Domstolen allerede har haft lejlighed til at bemærke, finder dette kongelige dekret, som har til formål at gennemføre dette direktiv i spansk ret, imidlertid ikke kun

anvendelse på ansøgninger om familiesammenføring indgivet af en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og som er omfattet af nævnte direktivs anvendelsesområde, men ligeledes i henhold til Tribunal Supremos (øverste domstol) faste praksis på ansøgninger om familiesammenføring indgivet af en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed (jf. i denne retning dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 30).

26 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger, som Domstolen råder over, at i tvisten i hovedsagen var såvel ansøgningen om et midlertidigt opholdskort for familiemedlem til en unionsborger som den kompetente myndigheds afslag støttet på bestemmelserne i kongeligt dekret nr. 240/2007.

27 I denne henseende 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 (dom af 13.7.2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

28 I denne henseende følger begrænsningerne af denne ret navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, som fastsætter, at medlemsstaterne kan vedtage foranstaltninger, som begrænser den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet bl.a. af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, idet der imidlertid ikke må lægges rent økonomiske betragtninger til grund (jf. i denne retning dom af 13.7.2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

29 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra periode til periode, at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, må disse hensyn særligt i det omfang, de skal begrunde en fravigelse af det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer, imidlertid fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Unionens institutioner (dom af 2.5.2018, K. og H. F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser), C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

30 I henhold til artikel 27, stk. 2, første afsnit, skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

31 Desuden gør direktivets artikel 27, stk. 2, andet afsnit, vedtagelsen af sådanne foranstaltninger betinget af, at vedkommendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

32 Det følger heraf, at foranstaltninger begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed i medfør af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 kun kan træffes, hvis det i overensstemmelse med denne artikels stk. 2, efter at de kompetente nationale myndigheder har foretaget en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, viser sig, at denne persons individuelle adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende

samfundsinteresse (jf. i denne retning dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

33 I denne sammenhæng bemærkes, at Domstolen har fastslået, at med henblik på vedtagelse af foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed som omhandlet i artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 kan lovovertrædelser eller handlinger, som foreholdes den pågældende person, og som ikke har ført til en straffedom, såsom den anholdelse, som sagsøgeren i hovedsagen har været genstand for i sin egenskab af formodet gerningsmand til lovovertrædelser, udgøre relevante elementer, for så vidt som der tages hensyn til disse forhold ved en konkret vurdering, der opfylder de krav, der er fastsat i denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 2.5. 2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 53).

34 I denne henseende skal det præciseres, at i overensstemmelse med dette direktivs artikel 27, stk. 2, første afsnit, andet punktum, kan en tidligere straffedom ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Det samme gælder så meget desto mere for elementer som den i hovedsagen omhandlede anholdelse. Selv om den kompetente nationale myndighed kan tage hensyn til en anholdelse, kan den blotte eksistens af denne anholdelse således ikke automatisk begrunde vedtagelsen af disse foranstaltninger.

35 Når der ikke foreligger en endelig domfældelse eller strafforfølgning, afspejler den nævnte anholdelse nemlig kun, at der foreligger mistanke mod den pågældende person, således at en undersøgelse, der tager hensyn til alle de relevante forhold, der kendetegner den pågældendes situation, er så meget desto mere nødvendig (jf. i denne retning dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 54 og 55).

36 Det kan endvidere kun fastslås, at adfærden hos en person, der er blevet anholdt, udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, når der foreligger samstemmende, objektive og præcise elementer, der gør det muligt at underbygge troværdigheden af mistanken mod denne person som følge af anholdelsen.

37 I forbindelse med den samlede vurdering af den pågældende persons personlige adfærd med henblik på at afgøre, om denne adfærd udgør en sådan trussel, skal der således tages hensyn til de elementer, som den nævnte anholdelse er baseret på, og navnlig arten og alvoren af de lovovertrædelser eller handlinger, som den pågældende foreholdes, omfanget af den pågældendes personlige involvering i disse, og om der eventuelt foreligger straffritagelsesgrunde. Ved denne samlede vurdering skal der ligeledes tages hensyn til det tidsrum, der er forløbet, siden disse overtrædelser eller handlinger angiveligt blev begået, og den pågældendes efterfølgende adfærd (jf. i denne retning dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 66).

38 Det følger heraf, at den kompetente nationale myndighed kan tage hensyn til en anholdelse, som den pågældende person har været genstand for, forudsat at den foretager sin egen samlede vurdering af vedkommendes personlige adfærd i overensstemmelse med artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38. Denne myndighed skal i denne forbindelse dels og i det mindste udtrykkeligt og detaljeret tage hensyn til de faktiske omstændigheder, som denne anholdelse er baseret på, dels tage hensyn til eventuelle retslige procedurer, der er blevet indledt, eller til fraværet af sådanne procedurer samt i givet fald til udfaldet heraf.

39 En sådan fortolkning understøttes i øvrigt af dette direktivs artikel 30, hvis stk. 1 bestemmer, at enhver afgørelse, der træffes i medfør af direktivets artikel 27, stk. 1, meddeles den pågældende skriftligt på en sådan måde, at vedkommende kan forstå afgørelsens indhold og virkning, mens stk. 2 i denne artikel 30 præciserer, at de præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en sådan afgørelse vedrørende den pågældende, skal meddeles den pågældende, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, hvilket, henset til de oplysninger, som Domstolen råder over, ikke synes at være relevant i hovedsagen.

40 Det skal i øvrigt bemærkes, at den kompetente nationale myndighed i forbindelse med sin vurdering ligeledes skal tage hensyn til den omstændighed, at en foranstaltning, der begrænser en unionsborgers eller dennes familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold, således som det fremgår af nævnte direktivs artikel 27, stk. 2, og Domstolens faste praksis, kun kan begrundes, hvis den overholder proportionalitetsprincippet, hvilket forudsætter, at det vurderes, om denne foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål. En sådan vurdering indebærer en afvejning mellem på den ene side den trussel, som den pågældende persons personlige adfærd udgør for værtssamfundets grundlæggende interesser, og på den anden side beskyttelsen af de rettigheder, som unionsborgere og deres familiemedlemmer har i henhold til samme direktiv. I forbindelse med denne vurdering skal der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. i denne retning dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 61-63 og den deri nævnte retspraksis).

41 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en kompetent national myndighed tager hensyn til den anholdelse, som den pågældende person har været genstand for, med henblik på i forbindelse med den samlede vurdering af denne adfærd at vurdere, om denne persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, forudsat, at der udtrykkeligt og detaljeret tages hensyn til de faktiske omstændigheder, som anholdelsen er baseret på, og de eventuelle retslige konsekvenser af denne.

Sagsomkostninger

42 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 (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 27, stk. 1 og 2, 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

denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en kompetent national myndighed tager hensyn til den anholdelse, som den pågældende person har været genstand for, med henblik på i forbindelse med den samlede vurdering af denne adfærd at vurdere, om denne persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, forudsat, at der udtrykkeligt og detaljeret tages hensyn til de faktiske omstændigheder, som anholdelsen er baseret på, og de eventuelle retslige konsekvenser af denne.

Underskrifter