

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-718/19, *Ordre des barreaux francophones et germanophone, m.fl.*

15. januar 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-opholdskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

1. Indledning

En belgisk ret (Cour Constitutionnelle) har forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 20 og 21 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og opholdsdirektivet¹.

Sagen vedrører overordnet spørgsmålet, om EU-retten er til hinder for, at medlemsstaterne i forhold til *unionsborgere og deres familiemedlemmer* anvender nationale regler om håndhævelse af udvisningsafgørelser – som er begrundet i *hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed* – som indholdsmæssigt svarer til eller er identiske med de regler, der anvendes i forhold til *tredjelandstatsborgere*, bl.a. på baggrund af udsendelsesdirektivet².

Det første præjudicielle spørgsmål angår medlemsstatens mulighed for at have nationale regler, der gør det muligt – *inden udrejsefristen er udløbet* – at pålægge unionsborgere og deres familiemedlemmer *forebyggende foranstaltninger* for at undgå, at de pågældende forsvinder. Det andet spørgsmål angår medlemsstatens mulighed for at have nationale regler vedrørende *frihedsberøvelse* af unionsborgere og deres familiemedlemmer, *som ikke er udrejst inden for udrejsefristen*, der er identiske med bestemmelser, der anvendes på tredjelandstatsborgere i en sammenlignelig situation.

2. De faktiske omstændigheder og retlige problemstillinger

Sagsøgerne i den verserende belgiske retssag påstår ophævelse af en belgisk lov, der bl.a. fastsætter udsendelsesforanstaltninger for udviste unionsborgere

¹ 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.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

og deres familiemedlemmer, som er pålagt at udrejse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Reglerne er til dels inspireret af udsendelsesdirektivet, som finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

De nationale regler vedrører dels forebyggende foranstaltninger for at undgå enhver risiko for, at en unionsborger eller dennes familiemedlem vil forsvinde *inden for den udrejsefrist*, der er fastsat ved en udvisningsafgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, dels frihedsberøvelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, *som ikke har efterkommet en sådan afgørelse*.

3. EU-retsgrundlaget og EU-Domstolens praksis

En unionsborger og dennes familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig i andre medlemsstater følger af artikel 21, stk. 1, i TEUF, som er nærmere udmøntet i opholdsdirektivet. Opholdsdirektivet indeholder i kapitel VI bestemmelser, som indebærer, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har ophold efter reglerne om fri bevægelighed, efter omstændighederne kan udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Det følger af EU-retspraksis, at der skal meget til for at kunne træffe en sådan udvisningsafgørelse, og at det har *undtagelsens karakter*. Opholdsdirektivet regulerer imidlertid ikke medlemsstaternes håndhævelse af en udvisningsafgørelse, der skal sikre, at den pågældende faktisk forlader medlemsstatens område.

Udsendelsesdirektivet fastsætter derimod bl.a. regler om udsendelsesforanstaltninger, men kun for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Unionsborgere og disses familiemedlemmer er ikke omfattet, jf. direktivets artikel 2, stk. 3.

Med henvisning til tidligere retspraksis³ fastslog Domstolen dog i Petrea-dommen⁴, at medlemsstaterne *kan lade sig inspirere* af bestemmelserne i udsendelsesdirektivet med hensyn til at udpege de kompetente myndigheder og fastlægge proceduren for vedtagelse af en afgørelse om tilbagesendelse (dvs. udvisning i udlændingelovens forstand) af en unionsborger, *såfremt ingen EU-retlig bestemmelse er til hinder herfor*.

³ Domstolens kendelse af 10. februar 2004 i sagen C-85/03, Mavrona, EU:C:2004:83, præmis 20.

⁴ Dom af 14. september 2017 i sagen Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 52-53.

4. Dansk ret

Opholdsdirektivet er implementeret ved EU-opholdsbekendtgørelsen⁵. Bekendtgørelsen indeholder ikke regler om processen for fysisk udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, som ikke udrejser frivilligt i forlængelse af en afgørelse om udvisning. Regler herom findes i udlændingeloven, som til dels gennemfører udsendelsesdirektivet.

Udlændingelovens regler om bl.a. udsendelse finder kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med EU-retten, jf. lovens § 2, stk. 3. I dansk ret er unionsborgere og deres familiemedlemmer, som befinder sig i en udsendelsessituation, dog i meget vidt omfang ligestillet med tredjelandstatsborgere.

De danske regler har på den baggrund visse fællestræk med de regler, som anfægtes i den forelagte belgiske sag.

5. Regeringens interesse i sagen

Regeringens interesse i sagen angår den overordnede problemstilling, om en medlemsstat generelt kan anvende håndhævelsesregler med den konsekvens, at unionsborgere, som er udvist af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, og som har overskredet udrejsefristen, helt eller delvist behandles på samme måde som tredjelandstatsborgere i en sammenlignelig udsendelsessituation.

Den danske regering vil på den baggrund afgive indlæg i sagen.

Der vil i indlægget blive argumenteret for, at da spørgsmålet om fastsættelse af foranstaltninger til håndhævelse af ovennævnte afgørelser om udvisning af unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke udtrykkeligt er reguleret af opholdsdirektivet, og da udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse på unionsborgere og deres familiemedlemmer, må fastsættelse af sådanne foranstaltninger anses for omfattet af medlemsstaternes *nationale kompetence*. Dette inden for rammerne af bl.a. proportionalitetsprincippet, Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre relevante internationale forpligtelser, og forudsat at unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke stilles ringere end

⁵ Bekendtgørelse nr. 318 af 27. marts 2019 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler

tredjelandstatsborgere, der befinder sig i en sammenlignelig udsendelsessituation.

Det vil i den forbindelse blive nævnt, at medlemsstaterne i øvrigt både af håndhævelses-, retssikkerheds- og forudsigelighedshensyn har en *berettiget interesse i og et behov* for at fastsætte nationale regler om håndhævelse af udvisningsafgørelser, som er meddelt unionsborgere og deres familiemedlemmer begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.

Der vil i overensstemmelse med ovenstående blive argumenteret for, at EU-retten ikke er til hinder for, at en medlemsstat inden for den ovenfor nævnte ramme og af de ovenfor nævnte hensyn fastsætter nationale regler om håndhævelse af udvisningsafgørelser, som indebærer, at unionsborgere og deres familiemedlemmer helt eller delvist behandles på samme måde som tredjelandstatsborgere i en sammenlignelig udsendelsessituation.

Regeringen finder, at dette synspunkt har støtte i EU-retspraksis, bl.a. Petrea-dommen. Denne sag vedrørte ikke nationale bestemmelser om håndhævelse af udvisningsafgørelser, men EU-Domstolen tilkendegav, at EU-retten ikke var til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger *kan træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure* som en afgørelse om tilbagesendelse (dvs. bl.a. udvisning i udlændingelovens forstand) af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold.