



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.07.1999
KOM(1999)372 endelig udg.

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
OM SÆRLIGE FORANSTALTNINGER MED HENSYN
TIL UNIONSBORGERES REJSE OG OPHOLD, SOM ER
BEGRUNDET I HENSYNET TIL DEN OFFENTLIGE
ORDEN, SIKKERHED ELLER SUNDHED**

(Direktiv 64/221/EØF)

1.	INDLEDNING	3
1.1.	Baggrund.....	3
1.2.	Behovet for en meddelelse	3
2.	FORTOLKNINGSGRUNDLAG.....	6
2.1.	Anvendelsesområde for direktiv 64/221/EØF	6
2.2.	Grundlæggende principper og rettigheder.....	7
3.	RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSE.....	9
3.1.	Begrundelser for foranstaltninger i forhold til unionsborgerskabet	9
3.1.1.	Offentlig orden	9
3.1.2.	Offentlig sikkerhed	10
3.1.3.	Offentlig sundhed	11
3.2.	Indrejse og ophold	12
3.3.	Udvisning og andre foranstaltninger	13
3.3.1.	Risikovurdering	13
3.3.2.	Beslutning om en foranstaltning.....	16
3.4.	Specifikke gruppers rettigheder.....	19
3.4.1.	Fastboende udlændinge.....	19
3.4.2.	Familiemedlemmer.....	20
3.5.	Retsmidler	20
3.5.1.	Klagemuligheder og beskyttelse.....	20
3.5.2.	Ret til fornyet ansøgning.....	22
4.	KONKLUSIONER	24

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Den fri bevægelighed for personer er en af de grundlæggende rettigheder, som er sikret igennem fællesskabsretten. Enhver unionsborger har i medfør af artikel 18, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Denne rettighed er dog underlagt nogle begrænsninger og betingelser, som er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil.¹

Medlemsstaterne kan særlig i medfør af EF-traktatens artikel 39, stk. 3, 46, stk. 1, og 55 begrænse retten til fri bevægelighed, når det kan begrundes i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Sådanne foranstaltninger skal være i overensstemmelse med betingelserne i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964.² Formålet med direktivet er at give de personer, der er omfattet deraf, en specifik beskyttelse og specifikke garantier, når en medlemsstat træffer foranstaltninger under henvisning til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eftersom disse grunde er undtagelser fra de traktatsikrede grundlæggende frihedsrettigheder, hvorfor de bør fortolkes strengt og i overensstemmelse med alle de øvrige bestemmelser i traktaten. Det er således denne korrekte anvendelse og fortolkning af direktivet, der er emnet for nærværende meddelelse.

1.2. Behovet for en meddelelse

Direktiv 64/221/EØF blev vedtaget tilbage i 1964, og dets bestemmelser er i løbet af årene i stort omfang blevet fortolket og udviklet i en række domme fra EF-Domstolen, senest i Donatella Calfa-sagen,³ Udviklingen inden for europæisk integration og især indførelsen af begrebet "unionsborgerskab" i EF-traktatens artikel 18 har også ændret de rammer, inden for hvilke direktivet skal fortolkes.

¹ Artikel 18 giver unionsborgerne en grundlæggende og individuel ret, der er uafhængig af enhver økonomisk aktivitet. Det fastsættes i artikel 18, stk. 2, at Rådet kan vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve disse rettigheder, og der anmodes allerede om sådanne nye bestemmelser i Europa-Parlamentets beslutning om den anden rapport fra Kommissionen om unionsborgerskab (C4-00291/97, EFT C 226 af 20.7.1998, s. 61, rapport KOM (97) 230 endelig udg. af 27.5.1997) og i handlingsplanen for det indre marked (CSE(98)1 endelig udg. af 4.6.1997), som blev godkendt på Det Europæiske Råds møde i Amsterdam.

² EFT nr. 56 af 4.4.1964, s. 850-857. EF-traktatens artikel 46, stk. 2, danner retsgrundlag for direktivet.

³ Sag C-348/96, hvor Domstolen afsagde dom den 19. januar 1999. Bilaget til nærværende meddelelse indeholder en oversigt over Domstolens mest relevante retspraksis.

I den samme periode har Kommissionen modtaget et stigende antal klager vedrørende anvendelsen af direktivet. Endvidere fremgår det af disse klager, at medlemsstaterne fortolker og anvender en række af direktivets grundlæggende principper forskelligt.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det er på tide at påpege nogle af de vigtigste problemer i forbindelse med direktivets gennemførelse og at rådgive om, hvorledes disse problemer kan løses. Ved således at informere og yde assistance til både medlemsstater og unionsborgere håber man, at denne meddelelse også vil bidrage til at reducere antallet af traktatbrudssager i fremtiden.

Nærværende meddelelse skal også ses i lyset af, at Kommissionen har forpligtet sig til at sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten og at bringe Unionen tættere på borgerne, især gennem en bedre information om borgernes traktatsikrede rettigheder. Kommissionen er i den samme ånd ved at udvikle nogle mekanismer, der skal tilvejebringe en reel dialog med borgerne, som skal gøre det muligt for Kommissionen at indsamle oplysninger om den daglige anvendelse af fællesskabsretten.

Følgende specifikke problemer vil blive behandlet i meddelelsen:

Indrejse og ophold:

- Uberettiget lang behandlingstid af ansøgninger om opholdstilladelse (artikel 5).

Udvisning og andre foranstaltninger:

- Der tages højde for tidligere straffedomme i vurderingen af truslen mod den offentlige orden eller sikkerhed (artikel 3, stk. 2).
- Generel forebyggelse, hvor alle personer, hørende til en bestemt gruppe, anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der foretages nogen individuel vurdering (artikel 3, stk. 1).
- De pågældende personer oplyses ikke om en foranstaltning, der træffes, eller om begrundelserne for og/eller konsekvenserne af en sådan foranstaltning (artikel 6).
- Lagring af personoplysninger om de pågældende personer, f.eks. inden for rammerne af Schengen-informationssystemet eller andre nationale systemer (artikel 6).

Specifikke gruppers retsstilling:

- Udvisning af andengenerationsindvandrere eller fastboende udlændinge.
- Den gældende retsstilling for tredjelandsskatsborgere, der er i familie med unionsborgere, som er omfattet af fællesskabsretten (artikel 1).

- Den gældende retsstilling for tredjelandssstatsborgere, der ikke var beskyttet af fællesskabsretten på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev truffet, men som efterfølgende er blevet omfattet af fællesskabsretten i kraft af deres unionsborgerskab eller som familiemedlemmer (artikel 1).

Retsmidler:

- Mangelfuld genbehandling af sager.

2. FORTOLKNINGSGRUNDLAG

2.1. Anvendelsesområde for direktiv 64/221/EØF

Direktivets personelle anvendelsesområde

Domstolen har fastslået, at den ret, som statsborgere i en medlemsstat har til at rejse ind og opholde sig i en anden medlemsstat, direkte tilkommer enhver person, der er omfattet af fællesskabsretten.⁴

Direktivet finder anvendelse på alle medlemsstaternes statsborgere, der rejser til en anden medlemsstat som arbejdere, selvstændige erhvervsdrivende eller modtagere af tjenesteydelser.⁵ Dets anvendelsesområde er efterfølgende blevet udvidet til også at omfatte arbejdere og selvstændige erhvervsdrivende, der ikke længere er erhvervsaktive, men forbliver i en anden medlemsstat.⁶ Direktivet finder også anvendelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde med undtagelse af artikel 4, stk. 3.⁷ Det fremgår af artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/364/EØF⁸ (opholdsret), 90/365/EØF⁹ (personer, der er ophørt med erhvervsaktivitet) og 93/96/EØF¹⁰ (studerende), at direktiv 64/221/EØF kan bringes i anvendelse inden for rammerne af disse direktiver. Direktivet finder i medfør af artikel 1, stk. 2, anvendelse på ægtefællen og andre familiemedlemmer, uanset statsborgerskab.

⁴ Sag 48/75, *Royer*, præmis 31. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er statsborger i en medlemsstat, skal udelukkende afgøres under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning (se EF-traktaten, erklæring (nr. 2) om statsborgerskab i en medlemsstat). Samme princip finder anvendelse i Europa-Rådets europæiske konvention om statsborgerskab af 6.11.1997 (ETS nr. 166). Se ligeledes Domstolens retspraksis i sag C-369/90, *Micheletti*, Sml. 1992, s. I-4239, og sag 292/86, *Gullung*, Sml. 1988, s. 111, om dobbelt statsborgerskab og etableringsfrihed.

⁵ Se EF-traktatens artikel 39, 43 og 49 samt forordning nr. 1612/68/EØF, EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2434/92, EFT L 245 af 26.8.1992, s. 1, direktiv 68/360/EØF, EFT L 257 af 19.10.1968, s. 13, og direktiv 73/148/EØF, EFT L 172 af 28.6.1973, s. 14. Domstolen har i forenede sager 286/82 og 26/83, *Luisi og Carbone*, præmis 16, specificeret, hvilke grupper der skal betragtes som modtagere af tjenesteydelser.

⁶ Direktiv 72/194/EØF, EFT L 121 af 26.5.1972, s. 32, og direktiv 75/35/EØF, EFT L 14 af 20.1.1975, s. 14.

⁷ Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Bilag V, Arbejdskraftens frie bevægelighed - Liste som omhandlet i artikel 28, EFT L 1 af 3.1.1994, s. 325.

⁸ EFT L 180 af 13.7.1990, s. 26.

⁹ EFT L 180 af 13.7.1990, s. 28.

¹⁰ EFT L 317 af 18.12.1993, s. 59.

Foranstaltninger inden for direktivets anvendelsesområde

Domstolen har i sag 30/77, *Bonchereau*,¹¹ specificeret, at enhver retsakt, som berører de af traktatens artikel 39 omfattede personers ret til at rejse ind og opholde sig i en anden medlemsstat på de samme vilkår som modtagerstatens borgere, udgør en "förholdsregel" i den betydning, som er forudsat i direktivet. Medlemsstaternes statsborgere har i medfør af fællesskabsretten¹² ligeledes ret til at rejse ud af deres oprindelsesmedlemsstats område for at rejse ind på en anden medlemsstats område, og den pågældende oprindelsesmedlemsstat skal til dette formål udstede eller forlænge de pågældendes identitetskort eller pas. En medlemsstat kan dog afvise dette eller begrænse denne ret af hensyn til den offentlige orden, f.eks. for værnepligtige eller militærnægtere, dog uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet.

Ikke-anvendelse på rent interne forhold

Direktivet finder ikke anvendelse på rent interne forhold i en medlemsstat. Sag C-297/88, *Dzodzi*, drejede sig om en tredjelandstatsborger, der udelukkende på grundlag af sit ægteskab med en statsborger fra en medlemsstat påberåbte sig retten til at bosætte sig eller opholde sig på denne medlemsstats område. Statsborgeren fra medlemsstaten havde imidlertid aldrig benyttet retten til fri bevægelighed ved at arbejde eller opholde sig i en anden medlemsstat sammen med sin ægtefælle, og fællesskabsretten fandt derfor ikke anvendelse.

2.2. Grundlæggende principper og rettigheder

Direktivet skal fortolkes i lyset af de grundlæggende principper om fri bevægelighed. Enhver begrænsning af det enkelte individs fri bevægelighed skal vurderes i forhold til de grundlæggende principper og rettigheder.

Den Europæiske Union bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, herunder især de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union). Unionens grundlag er blevet yderligere befestet gennem Amsterdam-traktaten med en bestemmelse om, at enhver medlemsstats rettigheder kan suspenderes, hvis den groft og vedvarende overtræder disse principper (artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union).

Selvom Fællesskaberne som sådan ikke kan tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹³, har alle medlemsstaterne tiltrådt konventionen. Fællesskabernes vigtigste institutioner

¹¹ Præmis 21.

¹² Direktiv 68/360/EØF, EFT L 257 af 19.10.1968, s. 13, artikel 2, der finder tilsvarende anvendelse på de øvrige direktiver om opholdsret.

¹³ Domstolens udtalelse 2/94 af 28. marts 1996, Sml. 1996, s. 1759, punkt 34-36.

erklærede allerede i 1977, at de vil respektere principperne i denne konvention¹⁴, og Domstolen har erklæret, at den i sin fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten vil sikre, at de grundlæggende principper i konventionen overholdes.¹⁵

Det betyder således, at medlemsstaterne træffer enhver foranstaltning om nægtelse af indrejse eller udvisning af unionsborgere ud fra nogle fælles kriterier, der bygger på respekten for menneskerettigheder og de demokratiske principper. Det medfører desuden, at det ikke alene vil blive gransket nøje, når en medlemsstat henviser til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, således at disse begreber ikke anvendes efter de enkelte medlemsstats eget skøn uden kontrol fra Fællesskabets side¹⁶, men også at Fællesskabets granskning af de nationale lovgivninger vil tage udgangspunkt i de grundlæggende menneskerettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.¹⁷ På grund af disse fælles kriterier (og muligheden for at suspendere en medlemsstats rettigheder, hvilket nu styrker denne mekanisme) er det meget usandsynligt, at retten til at nægte indrejse eller at udvise vil blive anvendt således, at en unionsborgers grundlæggende rettigheder i en anden medlemsstat bringes i fare.

Foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed skal desuden træffes i overensstemmelse med *proportionalitetsprincippet*. Da en udvisning eller et afslag på genindrejse ofte har meget alvorlige konsekvenser for den pågældende og hans familie, skal medlemsstaterne sikre, at de foranstaltninger, der træffes, står mål med de legitime interesser, som de forsøger at beskytte gennem disse foranstaltninger. Proportionalitetsprincippet kræver, at den pågældende foranstaltning er fyldestgørende begrundet, og at der er balance mellem foranstaltningen og dens formål samt mellem den enkelte borgers og medlemsstatens interesser.

Der findes dog én grundlæggende rettighed, som af indlysende årsager ikke på normal vis kan finde anvendelse i tilfælde af indrejseforbud eller udvisning, nemlig forbudet mod forskelsbehandling begrundet i nationalitet. Et land kan i henhold til international ret ikke udvise eller nægte sine egne borgere indrejse.¹⁸ Et land kan på

¹⁴ Fælleserklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 5. april 1977 (EFT C 103 af 27.4.1977, s. 1).

¹⁵ Domstolens udtalelse 2/94, *ibid.*, punkt 33.

¹⁶ Sag 36/75, *Rutili*, præmis 27.

¹⁷ Retten til et familieliv, som fastsat i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, er selvsagt af stor betydning, men selv begrænsningerne af medlemsstaternes beføjelser til at foretage kontrol af udlændinge er blot en specifik konsekvens af den regel, der følger af undtagelserne til artikel 8, 9, 10 og 11, samt til artikel 2 i protokol 4 til den europæiske menneskerettighedskonvention, ifølge hvilken disse grundlæggende rettigheder kun "i det nødvendige omfang" skal begrænses med henblik på beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed "i et demokratisk samfund", se sag 36/75, *Rutili*, præmis 32.

¹⁸ Sag C-171/96, *Roque mod Jersey*, og sag C-348/96, *Donatella Calfa*.

den anden side ikke foretage forskelsbehandling mellem sine egne borgere og andre unionsborgere, når det drejer sig om en adfærd, der truer den offentlige orden eller sikkerhed. Hvis denne type adfærd fra landets egne statsborgeres side ikke er genstand for alvorlige repressive foranstaltninger, må samme adfærd ikke medføre udvisning af andre unionsborgere.¹⁹

3. RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSE

3.1. Begrundelser for foranstaltninger i forhold til unionsborgerskabet

3.1.1. Offentlig orden

Begreberne offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed defineres hverken i traktaten eller i den afledte ret. De enkelte medlemsstater kan således selv skønne, hvorledes disse begreber skal anvendes i overensstemmelse med den nationale lovgivning og retspraksis. Direktiv 64/221/EØF vedrører ikke disse begreber, men snarere *foranstaltninger, der begrundes i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed*. Disse begreber eksisterede allerede i medlemsstaternes nationale lovgivning og praksis, inden Fællesskabernes oprettelse, og de har udviklet sig med tiden. Der anvendes ingen præcise definitioner af disse begreber i de nationale lovgivninger, og desuden overlapper de - i det mindste delvis - hinanden.

Anvendelsesområdet for begreberne offentlig orden, sikkerhed eller sundhed bør ikke kunstigt begrænses ved at forsøge at give dem en nøjagtig og udtømmende definition. Det ville være meget svært og ikke tjene noget egentligt formål. Det betyder dog ikke, at medlemsstaterne, når de træffer foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har beføjelse til frit at definere og fortolke disse begreber i overensstemmelse med deres egen praksis og sædvane.

Man bør klart sondre mellem en egentlig overtrædelse af den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der ikke nødvendigvis fører medlemsstaten til at træffe en foranstaltning, og en medlemsstats undersøgelse af sagen og beslutning om virkelig at træffe en foranstaltning. En medlemsstat er i forbindelse med en beslutning om eventuelt at træffe en foranstaltning begrænset af hele fællesskabsretten, særlig de grundlæggende principper og rettigheder samt unionsborgerskabet.

Medlemsstaterne har en skønsmæssig beføjelse med hensyn til fortolkning, men deres nationale lovgivning og praksis kan udelukkende finde anvendelse inden for rammerne af fællesskabsretten. De skønsmæssige beføjelser, der gives medlemsstaterne, giver ingen ret til vilkårligt at bruge disse beføjelser, f.eks. ved at træffe foranstaltninger udelukkende ud fra en persons etniske eller religiøse baggrund. Ikke desto mindre må de nationale opfattelser af begreberne offentlig orden, sikkerhed og sundhed gradvist nærme sig hinanden i takt med den europæiske integration. Medlemsstaternes fortolkning og praksis med hensyn til anvendelsen af disse begreber må således ændre

¹⁹ Forende sager 115 og 116/81, *Adoni og Cornuaille*, præmis 8.

sig tilsvarende. Den nationale lovgivning og praksis finder fortsat anvendelse i tilfælde af tredjelandstatsborgere, der ikke som familiemedlemmer er omfattet af fællesskabsretten.²⁰

Der skal tages højde for det nye begreb om unionsborgerskab i den samlede vurdering af en unionsborgers situation, når en medlemsstat overvejer eventuelt at udvise den pågældende eller nægte at tillade hans/hendes indrejse under henvisning til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. De nationale myndigheder skal til fulde overholde EF-traktatens artikel 18, når de lader direktiv 64/221/EØF gælde for en unionsborger. Det gælder især bestemte kategorier af unionsborgere, nemlig statsborgere fra andre medlemsstater, der enten er født eller lige siden deres barndom har boet i opholdslandet, og som har en reel kulturel, social og familiemæssig tilknytning til denne medlemsstat, samt fastboende udlændinge og mindreårige (se ligeledes afsnit 3.4.1 nedenfor).²¹

Der må ikke henvises til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed for at tjene økonomiske interesser, og eventuelle foranstaltninger kan ikke træffes med en begrundelse i hensynet til økonomiske interesser.²² Dette er blevet udtrykkeligt forbudt i artikel 2, stk. 2, i direktiv 64/221/EØF. Fællesskabsretten er på dette punkt mere omfattende end de tilsvarende bestemmelser i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der tillader foranstaltninger, som anses for nødvendige for et lands velfærd. En persons manglende ressourcer alene berettiger endvidere ikke til, at der i forbindelse med denne persons indrejse træffes foranstaltninger under henvisning til den offentlige orden, eftersom medlemsstaterne ved indreisen end ikke må stille spørgsmål om formålet og varigheden af den pågældende persons ophold eller om vedkommendes finansielle midler på indrejsetidspunktet.²³

3.1.2. Offentlig sikkerhed

Kommissionen anerkender fuldtud medlemsstaternes behov for at kunne beskytte sig. Kriteriet "offentlig sikkerhed" giver medlemsstaterne nogle ret så omfattende

²⁰ Se KOM (1999) 3 endelig udg. af 27.1.1999, Forslag til Rådets direktiv om udvidelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser over grænserne til også at omfatte tredjelandstatsborgere, der er etableret inden for EF, og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for udstationering af arbejdstagere fra tredjelande som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne. Se ligeledes afgørelse nr. 1/80 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet den 19.9.1980 vedrørende den fri bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere.

²¹ Se endvidere om begrebet unionsborgerskab i den anden rapport fra Kommissionen om unionsborgerskab (KOM (97) 230 endelig udg. af 27.5.1997).

²² Se sag 352/85, *Bond van Adverteerders*, præmis 34.

²³ Domstolen har i sag 68/89, *Kommissionen mod Nederlandene*, præmis 13, fastslået, at forpligtelsen til at besvare spørgsmål fra de tjenestemænd, der varetager grænsekontrollen, ikke må stilles som en betingelse for, at en statsborger i en medlemsstat kan rejse ind på en anden medlemsstats område. Det bekræftes med denne dom, at forbudet gælder spørgsmål om opholdets formål og varighed samt den pågældende persons finansielle midler. Direktivets artikel 2, stk. 2, forbyder endvidere påberåbelsen af den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed af økonomiske hensyn, hvilket er en af de udtrykkelige begrænsninger af medlemsstaternes skonsbeføjelser i direktivet.

skønsbeføjelser. Disse beføjelser er dog selv i meget følsomme sager ikke ubegrænsede, og det er nødvendigt med åbenhed. Fællesskabets institutioner skal på grundlag af den pågældende medlemsstats begrundelser have mulighed for i det mindste at vurdere, om en person virkelig udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed, og om denne trussel er alvorlig nok til at begrunde foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Desuden skal den pågældende person oplyses om begrundelserne for eventuelle foranstaltninger, dog kun i det omfang det ikke bringer landets sikkerhed i fare. Der er i sager om statens sikkerhed en konflikt mellem statens interesser og borgerens interesser. Der kan opstå situationer, hvor medlemsstaterne er nødt til at træffe foranstaltninger for at beskytte grundlæggende samfundsinteresser, men de bør anvende kriteriet om statens sikkerhed så snævert som muligt.²⁴

3.1.3. Offentlig sundhed

I direktivets artikel 4 begrænses anvendelsen af kriteriet "offentlig sundhed", og direktivets bilag indeholder en liste over de sygdomme eller grupper af sygdomme, der berettiger til foranstaltninger af hensyn til den offentlige sundhed.²⁵ Det specificeres i bilaget, at afhængighed af giftstoffer og mentale forstyrrelser kan bringe den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed i fare, men ikke den offentlige sundhed.

Medlemsstaterne kan i medfør af direktivet nægte at udstede den første opholdstilladelse til personer, der lider af en af de sygdomme eller lignende tilstande, som fremgår af bilaget. Det skal bemærkes, at det ikke er tilladt at nægte at forlænge en opholdstilladelse eller at udvise en person med opholdstilladelse med en begrundelse i hensynet til den offentlige sundhed. Retten til at nægte at udstede den første opholdstilladelse giver medlemsstaten mulighed for at anmode den pågældende person om at fremvise en lægeerklæring, såfremt dette er i overensstemmelse med den nationale lovgivning, og hvis formålet med en sådan lægeerklæring er at fastslå, at den pågældende ikke lider af en af de i bilaget anførte sygdomme. Medlemsstaterne må dog ikke fastsætte nogen generelle krav om, at statsborgere fra en anden medlemsstat inden indrejsen skal dokumentere, at de ikke lider af en af de i bilaget anførte sygdomme.

Begrundelserne i hensynet til den offentlige sundhed er ikke længere så relevante på grund af Den Europæiske Unions høje integrationsniveau og udviklingen af nye midler til håndtering af problemer på det offentlige sundhedsområde. Begrænsninger i den fri bevægelighed kan derfor ikke længere betragtes som nødvendige og effektive midler til løsning af offentlige sundhedsproblemer. Situationen har ændret sig radikalt

²⁴ Domstolen har fortolket hensynet til "statens sikkerhed" i de forenede sager 115 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*. Det fastslås således i dommens præmis 13, at "det følger af direktivets formål, at begrundelsen i denne meddelelse skal være så detaljeret og præcis, at den giver den pågældende mulighed for at forsvare sine interesser", og endvidere: "Inidertid er det under alle omstændigheder tilstrækkeligt, at meddelelsen er udfærdiget på en sådan måde, at den pågældende har mulighed for at forstå beslutningens indhold og virkning."

²⁵ Der er indtil videre ikke blevet tilføjet nogen sygdomme eller grupper af sygdomme til denne liste.

i forhold til 1964, selvom begrebet offentlig sundhed fortsat eksisterer i fællesskabsretten.²⁶

3.2. Indrejse og ophold

Formaliteter

Domstolen har fastslået, at det forhold, at en statsborger i en medlemsstat har undladt at opfylde de formelle krav i lovgivningen vedrørende udlændinges adgang til at rejse ind, flytte og tage ophold, ikke i sig selv kan berettige til udvisning.²⁷ Domstolen har ligeledes fastslået dette, når en person ikke overholder de foreskrevne erklærings- og registreringsformaliteter.²⁸

Det fastsættes i artikel 3, stk. 3, i direktiv 64/221/EØF, at udløbet af et identitetsdokument eller pas ikke kan begrunde en udvisning, også selvom det er muligt at vende tilbage til grænsen uden et gyldigt identitetsdokument eller pas. Det er Kommissionens opfattelse, at der ikke må være knyttet nogen trussel om udvisning til proceduren for fornyelse af opholdstilladelsen, og at en sådan trussel må anses for at være i strid med direktivet. En manglende ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen må ikke berettige til udvisning, men en administrativ sanktion, f.eks. en bøde, der står i forhold til en sådan forseelse og ikke medfører forskelsbehandling, kan dog accepteres.

Domstolen har fastslået, at forbehold, der er taget af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, ikke skal forstås som en forudgående betingelse for erhvervelse af retten til indrejse og ophold, men således at der i konkrete tilfælde, hvor der foreligger den fornødne begrundelse, består en mulighed for at begrænse udøvelsen af en ret, der er direkte afledt af traktaten.²⁹

²⁶ Da begrebet offentlig sundhed fortsat eksisterer i fællesskabsretten, er det værd at nævne den fri bevægelighed for personer, der er ramt af HIV/AIDS. Det er klart fastsat i de dokumenter, der er vedtaget af Fællesskabets institutioner, at personer, der er ramt af HIV/AIDS, skal sikres fri bevægelighed og ligebehandling. Kommissionen afviser anvendelsen af enhver foranstaltning, der kan føre til social udelukkelse, forskelsbehandling eller stigmatisering af personer med HIV/AIDS. Se bl.a. konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 15. maj 1987 om AIDS (EFT C 178 af 7.7.1987, s. 1), konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 31. maj 1988 om AIDS (EFT C 197 af 27.7.1988, s. 8), resolution vedtaget af Rådet og medlemsstaternes sundhedsministre, forsamlet i Rådet den 22. december 1989, om bekæmpelse af AIDS (EFT C 10 af 16.1.1990, s. 3) og Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse nr. 647/96/EF af 29. marts 1996 om vedtagelse af et EF-handlingsprogram vedrørende forebyggelse af AIDS og visse andre smitsomme sygdomme som led i indsatsen inden for folkesundhed (1996-2000) (EFT L 95 af 16.4.1996, s. 16).

²⁷ Sag 48/75, *Royer*, præmis 38. Se ligeledes sag C-363/89, *Roux*, præmis 11, og rapporten fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer under forsæde af Simone Veil, der blev forelagt Kommissionen den 18. marts 1997, og opfølgningen af denne rapport (KOM (98) 403 endelig udg. af 1.7.1998). Gruppen på højt plan udtrykte stor bekymring, fordi det i modsætning til det, der ofte sker i medlemsstaterne, aldrig automatisk bør føre til udvisning, når en person ikke er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse.

²⁸ Sag 118/75, *Watson og Belmann*, præmis 20.

²⁹ Sag 321/87, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 10.

Værtsmedlemsstaten kan i medfør af direktivets artikel 5, stk. 2, og når den skønner det påkrævet, anmode om oplysninger fra den medlemsstat, der er den pågældendes hjemland, om ansøgerens eventuelle tidligere straffe. Det specificeres i denne artikel, at sådanne forespørgsler ikke må antage en systematisk karakter.

Samme principper finder anvendelse med hensyn til visum til familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere. En manglende ansøgning om forlængelse af visum må således ikke medføre en trussel om udvisning. Reglerne for visum må ikke anvendes som et middel til at forhindre egentlige familiemedlemmer i at udøve de rettigheder, der tilfalder dem i medfør af fællesskabsretten.

Tidsfrist for behandling af ansøgninger

Kommissionen ønsker at påpege, at det er vigtigt at overholde den i direktivets artikel 5 fastsatte frist. Hvis denne frist ikke overholdes, overtræder den pågældende medlemsstat en af de grundlæggende rettigheder og garantier i direktivet. Det skal understreges, at en opholdstilladelse under normale forhold skal udstedes så hurtigt som muligt, efter at ansøgeren har fremvist den nødvendige dokumentation, som krævet i det relevante direktiv om opholdstilladelse³⁰, f.eks. inden for samme frist som ved udstedelse af nationale identitetsdokumenter eller pas. Fristen på seks måneder er undtagelsesvis og kun relevant i tilfælde, hvor der er en særlig grund til at undersøge om der findes forhold, der berettiger til foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. En status-quo-situation, der skyldes en forsinkelse i udstedelsen af en opholdstilladelse, kan medføre forskellige problemer for den pågældende. Det skal fremhæves, at en opholdstilladelse kun kan være udtryk for en bekræftelse på og dokumentation for opholdsretten.³¹ Den fungerer således udelukkende som dokumentation for opholdsretten og er ikke en forudgående betingelse for andre rettigheder, som en person, der opholder sig i en anden medlemsstat, har.

3.3. Udvisning og andre foranstaltninger

3.3.1. Risikovurdering

Samlet vurdering

Kommissionen ønsker at påpege, at det er *vigtigt at foretage en omfattende vurdering af alle relevante forhold*, når man skal bedømme, om en person udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Dette betyder, at man bl.a. tager højde for eventuelle kriminelle handlingers art og alvor, hvor lang tid det er siden, de pågældende kriminelle handlinger blev begået, og

³⁰ Sag C-344/95, *Kommissionen mod Belgien*, og især punkt 9-11 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz fremsat den 14. november 1996.

³¹ Sag C-85/96, *Martinez Sala*, præmis 53. Dette begreb bygger på sag 48/75, *Royer*, præmis 50, hvormed det fastslås, at retten for statsborgere i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og tage ophold der er en ret, der umiddelbart tilfalder enhver person, der er omfattet af fællesskabsretten.

den pågældendes generelle situation.³² Hvorledes den pågældende persons situation har udviklet sig er især vigtig i sager, hvor risikovurderingen foretages lang tid, efter at de handlinger, der bragte den offentlige orden i fare, blev begået, hvor der er gået lang tid mellem den oprindelige beslutning og gennemførelsen deraf, og hvor den pågældende person anvender sin ret til fornyet ansøgning. Når begrundelserne for udvisning af en straffeforfølgning eller en tidligere straffeforfølgning, der er statsborger i en anden medlemsstat, undersøges, skal god opførsel i fængslet vægtes på samme måde som for landets egne statsborgere, når f.eks. mulighederne for prøveløsladelse undersøges.

Der skal efter den egentlige risikovurdering foretages en yderligere undersøgelse af, hvorvidt den pågældende foranstaltning står i forhold til situationen og under hensyntagen til alle relevante faktorer og den pågældendes aktuelle personlige forhold. Personens *aktuelle personlige forhold* kan omfatte varigheden af den periode, vedkommende har opholdt sig i landet, og vedkommendes sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning til samt integration i værtssamfundet. Det forhold, at en person er født og opvokset i værtslandet eller har opholdt sig i værtslandet fra en tidlig alder styrker i betydelig grad vedkommendes tilknytning til landet. I disse tilfælde afspejler en persons adfærd desuden både de gode og dårlige aspekter, og den kan vurderes i forhold til tilsvarende personer, der er statsborgere i værtslandet og er formet af samme samfundsforhold. En persons familiemæssige tilknytning kan omfatte forældres og søskendes situation, men det er særlig relevant, hvis den pågældende har en ægtefælle eller børn, som er statsborgere i landet eller har opholdt sig der i længere tid. Den samlede vurdering kan ligeledes omfatte den stærke eller ringe tilknytning til oprindelseslandet (familiemedlemmer, besøg og kendskab til sproget).

Domstolen har med sag 30/77, *Bouchereau*, indskrænket medlemsstaternes skønsmagter med hensyn til at begrunde foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden med en henvisning til tidligere straffedomme: "*Det følger heraf, at en tidligere straffedom kun kan få betydning i det omfang de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden*"³³. En national myndigheds henvisning til begrebet offentlig orden forudsætter under alle omstændigheder, at der foreligger "*en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn*"³⁴. Dette spørgsmål skal i hver enkelt tilfælde undersøges af de nationale myndigheder i lyset af fællesskabsretten.³⁵

³² Med hensyn til personlig adfærd henvises der ligeledes til sag 41/74, *Van Duyn*, præmis 24, og forenede sager 115 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*, præmis 8.

³³ Præmis 28. I *Bouchereau*-sagen, præmis 29, har Domstolen dog fastslået, at det i særlige tilfælde kan tænkes, at det tidligere begåede forhold i sig selv opfylder betingelserne for at kunne anses for en sådan trussel mod den offentlige orden.

³⁴ Præmis 35.

³⁵ I sag C-348/96, *Donatella Calfa*, definerede Domstolen for nylig dette princip nærmere ved at fastslå, at der kun kan træffes en udvisningsbeslutning over for en fællesskabsborger, såfremt vedkommendes personlige adfærd, ud over overtrædelsen af loven om euforiserende stoffer, har udgjort en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Generel forebyggelse ved specifikke omstændigheder

I visse situationer skal der foretages en afvejning mellem andre af de hensyn, som medlemsstaterne ønsker at tage, og de garantier og den beskyttelse, der gives af direktiv 64/221/EØF. Sådanne situationer er *arrangementer med tilstedeværelse af et stort antal mennesker*, eventuelt fra forskellige medlemsstater, f.eks. store sportsarrangementer, rockkoncerter, politiske demonstrationer og andre organiserede protestarrangementer.³⁶

Medlemsstaterne har skønsmæssig beføjelse til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, med henblik på at forebygge vold og hooliganisme i forbindelse med sportsarrangementer. En omfattende anvendelse af denne type foranstaltninger kan dog føre til tilbageholdelser og udvisninger, der ikke skyldes individuelle forhold. Foranstaltningerne skal være rettet mod enkeltpersoner - eller under særlige omstændigheder eventuelt mod en gruppe af personer - hvis personlige adfærd eventuelt kan true den offentlige orden eller sikkerhed³⁷. Det overordnede princip er, at enhver sikkerhedsforanstaltning skal anvendes uden forskelsbehandling over for både landets egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater.

Der skal være en begrænset anvendelse af "fast-track"-procedurer, og de skal være møntet på personer, der rejser ind i landet for at deltage i et bestemt arrangement og kun bliver i en kort periode. Sådant et system og de medfølgende foranstaltninger skal være nøje beskrevet af medlemsstaterne. Den trussel, som en person udgør, afhænger af, om personen, der tilhører en bestemt gruppe, rejser ind i landet for at deltage i et bestemt arrangement, der truer sikkerheden, eller om personen rejser ind i landet på et andet tidspunkt af året, og om denne indrejse helt tydeligt tjener helt andre formål (forretning, ferie med familien osv.).

³⁶ Forekomsten af voldelige episoder i forbindelse med fodboldkampe har fået medlemsstaterne til at træffe en række strenge foranstaltninger for at sikre sikkerheden og den offentlige orden i forbindelse med store arrangementer, hvilket uomtvisteligt hører under deres kompetence. De seneste dokumenter om dette emne omfatter bl.a. Rådets henstilling af 22. april 1996 om retningslinjer for forebyggelse og bekæmpelse af uroligheder i forbindelse med fodboldkampe (EFT C 131 af 3.5.1996, s. 1), Europa-Parlamentets beslutning om hooliganproblemet og fri bevægelighed for fodboldtilhængere (EFT C 166 af 10.6.1996, s. 40), fælles aktion af 26. maj 1997 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende samarbejde om offentlig orden og sikkerhed (EFT L 147 af 5.6.1997, s. 1), Rådets resolution af 9. juni 1997 om forebyggelse og bekæmpelse af fodboldvandalisme gennem erfaringsudveksling, stadionforbud og medicopolitik (EFT C 193 af 24.6.1997, s. 1). Se ligeledes Europa-Rådets europæiske konvention om tilskuervold og dårlig opførsel i forbindelse med sportsarrangementer, særlig fodboldkampe, af 19.8.1985 (ETS nr. 120).

³⁷ Medlemsstaterne samarbejder i kriminalsager i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.

3.3.2. *Beslutning om en foranstaltning*

Udstedelse af en foranstaltning

Domstolen har fastslået, at direktiv 64/221/EØF har til formål at begrænse det skøn, som der i de nationale lovgivninger i almindelighed tillægges de myndigheder, der har kompetence angående udlændinges indrejse og udvisning.³⁸

I visse lande kan en kriminalret afsige en dom samtidig med en administrativ beslutning om efterfølgende udvisning. Denne "automatiske" sammenkobling af de to beslutninger anvendes oftere i praksis end egentlig foreskrevet i loven, særlig i forbindelse med narkosager. De nationale lovgivninger giver ganske vist de nationale myndigheder eller domstole hjemmel til at træffe en udvisningsbeslutning på grundlag af alle relevante faktorer, men denne mulighed anvendes automatisk i individuelle sager, hvor der udelukkende henvises til straffedommen og ikke til de individuelle eller specifikke forhold. Kommissionen finder denne praksis forkert i forhold til fællesskabsretten. I medfør af direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne foretage en konkret undersøgelse af de enkelte sager.

Medlemsstaternes lovgivning må således ikke indeholde nogen bestemmelse, der skaber en *systematisk og automatisk sammenkobling* mellem en straffedom og en efterfølgende udvisningsbeslutning, og de kompetente nationale myndigheder må heller ikke træffe en sådan automatisk beslutning. En "automatisk sammenkobling" er enhver national bestemmelse, hvis ordlyd ikke giver de nationale myndigheder eller domstole nogen skønsmargin eller mulighed for at tage de individuelle forhold i betragtning.³⁹ Der er dog intet til hinder for, at medlemsstaterne knytter en straffedom sammen med en undersøgelse af de gældende forhold med henblik på at fastslå, om der er grundlag for foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. De nationale domstole kan afsige en straffedom og træffe en udvisningsbeslutning ved samme lejlighed, eller domstolen eller de administrative myndigheder kan træffe en udvisningsbeslutning på et senere tidspunkt, enten mens den dømte afsoner sin straf eller efter løsladelse.

Domstolen har i sag 36/75, *Rutili*, fastslået, at en medlemsstat kun kan udstede territorielt begrænsede opholdsforbud over for en statsborger fra en anden medlemsstat i tilfælde, hvor sådanne forbud kan udstedes over for statens egne borgere.⁴⁰

³⁸ Sag 41/74, *Van Duyn*, præmis 13. Domstolen har endvidere fastslået i præmis 15, at direktivet hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

³⁹ Denne form for automatisk sammenkobling har nogle gange været anvendt i sager, hvor den pågældende havde begået alvorlige kriminelle handlinger og idømmes en vis mindstestraf (se sag C-348/96, *Donatella Calfa*).

⁴⁰ Præmis 50. I denne sag var en italiensk statsborger, der opholdt sig i Frankrig, genstand for et opholdsforbud visse steder i Frankrig.

Anvendelsen af hasteprocedurer kan i visse tilfælde være problematisk, f.eks. hvis en person, der dømmes for en kriminel handling, afsoner en fængselsstraf og udvises umiddelbart efter løsladelsen. Det er her spørgsmålet, om den pågældende virkelig har haft mulighed for at påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, som direktivet giver, især i tilfælde af fastboende udlændinge, fordi en udvisning vil have alvorlige både personlige og familiemæssige konsekvenser. Der skal derfor være en reel begrundelse for at anvende en hasteprocedure, og det påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre dette. En systematisk henvisning til sagens hastende karakter kan ikke accepteres.

Information om en foranstaltning

De pågældende personer skal altid *informeres om beskaffenheden og konsekvenserne af enhver foranstaltning*, der falder inden for direktivets anvendelsesområde. Kommissionen ønsker at understrege, at det er vigtigt, at klagerne på fyldestgørende vis oplyses om indholdet af ethvert dokument, der tilstiles dem, om proceduren og de eksisterende retsmidler. Dette gælder også sager, hvor der træffes og gennemføres hasteforanstaltninger, undertiden i forbindelse med grupper af personer med et bestemt statsborgerskab.

Ifølge Domstolen skal den pågældende gives "*en nøjagtig og udførlig meddelelse om de hensyn, der ligger til grund for beslutningen, således at han sættes i stand til at sikre sit forsvar på hensigtsmæssig måde*".⁴¹ Denne bestemmelse finder anvendelse på alle relevante beslutninger og gælder på tilsvarende vis for unionsborgeres familie, bl.a. vedrørende beslutninger om udstedelse af visum.

Konsekvenser af en foranstaltning

Kommissionen kan eventuelt undersøge enhver foranstaltning, der træffes inden for rammerne af direktivet, samt de *administrative konsekvenser* deraf. Når en stående udvisningsbeslutning forhindrer en person i at rejse ind i landet igen, kan en beslutning om indrejseforbud ikke betragtes som en automatisk konsekvens af den oprindelige udvisningsbeslutning.

Databeskyttelse

Der er visse bekymringer vedrørende *personoplysninger*, der indsamles i forbindelse med foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Disse oplysninger anvendes undertiden med henblik på indrejsekontrol, det vil sige for at nægte en person indrejse i en medlemsstat. I visse tilfælde overføres sådanne oplysninger fra en medlemsstat til en anden, således at de samme oplysninger efterfølgende anvendes til indrejsekontrol i den anden medlemsstat.

Man skal i denne forbindelse være særlig opmærksom på to aspekter.

⁴¹ Sag 36/75, *Rutili*, præmis 39.

For det første indsamles personoplysningerne i visse tilfælde på grund af en mistanke om en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Medlemsstaterne har tilladelse til at indsamle og opbevare sådanne oplysninger med henblik på at beskytte den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i forbindelse med foranstaltninger, der træffes inden for rammerne af direktiv 64/221/EØF, såfremt kravene i direktiv 95/46/EF⁴² er opfyldt. Dette betyder bl.a., at personoplysningerne skal være relevante og korrekte, nødvendige og udelukkende indsamlet til udtrykkeligt angivne og legitime formål.

Det sker dog, at personer nægtes adgang til en medlemsstat på grundlag af sådanne oplysninger. Disse personoplysninger kan kun opbevares, så længe truslen mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed består. Hvis gyldigheden af en foranstaltning, der træffes inden for rammerne af direktiv 64/221/EØF, er udløbet, eller hvis en foranstaltning er blevet annulleret, skal personoplysningerne vedrørende den pågældende foranstaltning ikke længere opbevares.

Personoplysninger skal i medfør af artikel 6, stk. 1, litra b) i direktiv 95/46/EF, indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, og de må ikke være genstand for senere behandling, der på nogen måde er uforenelig med disse formål. Det gælder ligeledes personoplysninger, der oprindeligt indsamles med henblik på kontrol af den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

For det andet giver Schengen-informationssystemet (SIS) anledning til et særligt problem, når personer, der er eller er blevet unionsborgere, f.eks. gennem deres lands tiltrædelse eller gennem erhvervelse af statsborgerskab, fortsat er registreret på listen over uønskede personer i Schengen-området. Dette var i strid med fællesskabsretten, allerede før de gældende Schengen-regler blev gennemført i Den Europæiske Union og i Det Europæiske Fællesskab, og det er endnu mere i strid med fællesskabsretten, nu hvor disse regler er blevet integreret i det specifikke retsgrundlag i EF-traktaten. Sådanne oplysninger skal fjernes fra databasen efter simpel anmodning fra den pågældende. En medlemsstat skal desuden træffe de nødvendige foranstaltninger til at fjerne sådanne oplysninger, hvis den selv opdager dette forhold.⁴³

Medlemsstaterne skal ikke automatisk videregive oplysninger om en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af direktiv 64/221/EØF, til andre medlemsstater, og sådanne oplysninger må ej heller føres ind på den fælles liste.

⁴² EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁴³ Schengen-gruppens eksekutivkomité har vedtaget en erklæring (SCH/Com-ex(96) decl 5 corr), hvori ordet "udlænding" defineres i konventionens forstand. Det fastslås i denne erklæring, at personer, der er omfattet af fællesskabsretten, i princippet ikke skal føjes til Schengen-informationssystemets liste over uønskede udlændinge. Personer, der er omfattet af fællesskabsretten, må kun være opført på informationssystemets liste, såfremt det er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det fastslås i en erklæring fra Kommissionen, som er indføjet i eksekutivkomitéens protokol, at registreringen i Schengen-informationssystemet af en person, der er omfattet af fællesskabsretten, kun er forenelig med fællesskabsretten, såfremt de pågældende oplysninger vedrører en person, der udgør en aktuel, virkelig og alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed i hver Schengen-medlemsstat.

3.4. Specifikke gruppers rettigheder

3.4.1. Fastboende udlændinge

Der bør med udgangspunkt i unionsborgerskabet og proportionalitetsprincippet gives *en oget beskyttelse og bedre garantier med hensyn til de fastboende udlændinges rettigheder* snarere end f.eks. turistens rettigheder. Et længerevarende ophold er en meget tungtvejende faktor i den samlede vurdering af den pågældendes situation. Hvis en turist og en fastboende udlænding har begået den samme kriminelle handling i værtslandet, kan det f.eks. være berettiget at udvise turist, men ikke den fastboende udlænding. Forholdene undersøges naturligvis altid individuelt i hver sag, men fastboende udlændinge bør som en hovedregel og på grundlag af proportionalitetsprincippet være bedre beskyttet mod foranstaltninger, der begrundes i hensynet til den offentlige orden. Der stilles i tilfælde af en fastboende udlænding langt større krav til medlemsstatens bevisbyrde med henblik på at begrunde foranstaltningens proportionalitet. Der vil således være grundlag for at udvise en turist, der rejser ind i en anden medlemsstat i forbindelse med et sportsarrangement, og som gør sig skyldig i hooliganisme, hvorimod det ikke er begrundet at udvise en person, der begår lignende handlinger, men er født i medlemsstaten.⁴⁴

Der skal i denne forbindelse henvises til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af denne konvention. Domstolens fortolkning af konventionens artikel 8 fritager ikke fastboende udlændinge fra truslen om udvisning.⁴⁵ Domstolen har i visse tilfælde accepteret udvisningen af fastboende udlændinge (se sag *El Boujaïdi* og *Dalia*⁴⁶). Den samlede vurdering af de personlige forhold (opholdets varighed, familiesituation, social integration i værtslandet og tilknytning til oprindelseslandet) og de kriminelle handlingers karakter har stor betydning. I de sager, hvor udvisningen af fastboende udlændinge er blevet accepteret, har foranstaltningen ikke været begrundet i et enkelt forhold, men i en kombination af flere faktorer (f.eks. i sagen *El Boujaïdi*, hvor der blev henvist til lovovertrædelsens alvorlige karakter, hans efterfølgende adfærd, udviklingen i hans familieliv, efter at udvisningen blev endelig besluttet, hans tilknytning til oprindelseslandet, den dårlige integration i værtslandet og det forhold, at han aldrig havde søgt om statsborgerskab i værtslandet).

⁴⁴ Den i fodnote 27 anførte gruppe på højt plan om den frie bevægelighed for personer har anbefalet, at spørgsmålet om udvisning af medlemsstaternes statsborgere skal undersøges i lyset af begrebet unionsborgerskab, særlig i sager, hvor immigranterne er blevet kulturelt integreret i værtslandet, og i lyset af artikel 8 i menneskerettighedskonventionen, hvilket især er vigtigt for immigranternes børn, der er født og opvokset i værtslandet.

⁴⁵ *Berrehab v Netherlands* (3/1987/126/177), dom 21.6.88, serie A, nr. 138; *Moustaquim v Belgium* (26/1989/186/246), dom 18.2.91; serie A, nr. 193; *Beldjoudi v France* (55/1990/246/317), dom 26.3.92, serie A, nr. 234; *Boujlifa v France* (122/1996/741/440), dom 21.10.97 (rapport 1997-Vi).

⁴⁶ *El Boujaïdi v France* (123/1996/742/941), dom 26.9.97 (rapport 1997-Vi), *Dalia v France* (154/1996/773/974), dom 19.2.1998 (rapport 1998-i).

Denne retspraksis er en værdifuld rettesnor for de faktorer, der er relevante for en beslutning om lovlig udvisning af fastboende udlændinge, og for, hvorledes disse faktorer skal vægtes. Den skal dog ikke som sådan anvendes med henblik på at udvise unionsborgere, der er fastboende udlændinge, eftersom den primært vedrører tredjelandsstatsborgere og ikke tager højde for de grundlæggende rettigheder til fri bevægelighed og etablering for personer i Fællesskabet. Medlemsstaternes myndigheder bør således på grundlag af principperne i direktiv 64/221/EØF give de unionsborgere, der er fastboende udlændinge i en medlemsstat, en større beskyttelse mod udvisning end den, der gives fastboende udlændinge i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention.

Denne specifikke bekymring vedrørende fastboende udlændinge gælder også mindreårige, hvis rettigheder - inklusive retten til beskyttelse af familielivet - skal beskyttes efter samme principper.

3.4.2. Familiemedlemmer

Medlemsstaterne har tendens til i praksis at forsømme at beskytte familiemedlemmernes rettigheder, særlig når det gælder familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i nogen medlemsstat. Fællesskabsretten finder anvendelse på følgende familiemedlemmer: ægtefællen, børn under 21 år og forsørgelsesberettigede børn samt forsørgelsesberettigede slægtninge i opstigende linje i forhold til borgeren eller ægtefællen. Sidstnævnte kategori (især forældre) finder ikke anvendelse for studerende.

Det er lige så vigtigt at sikre familiemedlemmernes rettigheder som unionsborgernes rettigheder. Enhver garanti og beskyttelse i medfør af direktivet finder tilsvarende anvendelse på familiemedlemmer, således som det tidligere er blevet nævnt i forbindelse med formaliteter (især for visum), begrundelserne for en foranstaltning og det faktum, at Schengen-informationssystemet ikke kan anvendes. Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, især vedrørende artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der beskytter privat- og familielivet, er ligeledes gældende på dette område.

3.5. Retsmidler

3.5.1. Klagemuligheder og beskyttelse

Artikel 8

Enhver person, der er omfattet af direktivet, og som er genstand for en beslutning om indrejseforbud eller udvisning eller afslag på udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse har i medfør af artikel 8 adgang til samme retsmidler som den pågældende medlemsstats egne statsborgere. Dette forpligter ikke medlemsstaterne

til at tilbyde retsmidler, som deres egne statsborgere ikke har adgang til, men det sikrer ligestilling.⁴⁷

Retsmidlerne kan eventuelt have *opsættende virkning på foranstaltningen*, selvom artikel 8 ifølge Domstolen ikke indeholder nogen forpligtelse i denne henseende.⁴⁸ Undtagen i hastesager kan en beslutning om udvisning dog ikke gennemføres, før den pågældende har haft mulighed for at fuldføre de nødvendige formaliteter i forbindelse med retsmidlet.⁴⁹ Det betyder ikke, at en person nødvendigvis har krav på at forblive på den pågældende stats område, mens sagen verserer. Det skal med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet være nemmere for personer, der allerede er bosat i landet, at opnå opsættende virkning, end for personer, der for nylig er rejst ind i landet. En beslutning om udvisning bør kun undtagelsesvis gennemføres øjeblikkeligt i tilfælde af fastboende udlændinge, og der skal være en særlig stærk begrundelse for at træffe en sådan beslutning.

Artikel 9

Article 9 supplerer de pågældende personers beskyttelse i sager, hvor artikel 8 ikke finder anvendelse.⁵⁰ Artikel 9 giver et minimum af proceduremæssige garantier til en person, over for hvem der er truffet en beslutning om udvisning eller om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen. Artikel 9, stk. 1, vedrører personer, der allerede har en opholdstilladelse, og artikel 9, stk. 2, vedrører personer, der endnu ikke har fået udstedt deres første opholdstilladelse.⁵¹

Domstolen har specificeret, hvorledes både stk. 1 og 2 i artikel 9 finder anvendelse. De finder anvendelse, 1) hvis der ikke findes nogen retsmidler for domstolene, 2) hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, og 3) hvis retsmidlerne ikke kan have opsættende virkning og kræver, at sagen behandles ved en anden kompetent myndighed end den, der havde kompetence til at træffe den pågældende beslutning.⁵²

⁴⁷ Se forenede sager C-65/95 og C-111/95, *Shingara og Radiom*, præmis 20. Se ligeledes sag 297/88, *Dzodzi*, præmis 60, og sag 98/79, *Pecastaing*, særlig præmis 10 og 11.

⁴⁸ Sag 98/79, *Pecastaing*, præmis 12 og 13, og sag C-175/94, *Gallagher*.

⁴⁹ Sag 48/75, *Royer*, præmis 60.

⁵⁰ Ifølge Domstolen supplerer artikel 9 artikel 8. En medlemsstat kan ikke gennemføre bestemmelserne i direktivets artikel 9 på en sådan måde, at de retsmidler, der åbnes mulighed for i medfør af artikel 8, i praksis begrænses eller bliver uden virkning (sag 98/79, *Pecastaing*, præmis 15 og 16).

⁵¹ Ifølge Domstolen er bestemmelserne i artikel 9 tilstrækkelig bestemte og konkrete til, at de kan påberåbes af enhver berørt person, og at de som sådan kan anvendes af enhver domstol (sag 131/79, *Santillo*, præmis 13).

⁵² Domstolen har i de forenede sager *Shingara og Radiom* fastslået, at de tre tilfælde i artikel 9, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i artikel 9, stk. 2.

En national administrativ myndighed må i medfør af artikel 9, stk. 1, ikke træffe en udvisningsbeslutning over for en unionsborger, der på lovlig vis opholder sig i landet, før der er indhentet en udtalelse fra en kompetent myndighed.⁵³ Den pågældende har i medfør af artikel 9, stk. 2, ret til at kræve en udtalelse i medfør af artikel 9, stk. 1, og til personligt at fremføre sit forsvar (og således forblive i landet, indtil den endelige beslutning er truffet), medmindre hensynet til statens sikkerhed taler derimod.

Domstolen har fastslået, at udtalelsen fra den kompetente myndighed tidsmæssigt skal ligge så nær op ad beslutningen om udvisning, at der er sikkerhed for, at der ikke foreligger nye relevante omstændigheder.⁵⁴ Domstolen har understreget, at det er afgørende, at den fare for samfundet, som beror på en udlændings tilstedeværelse, bedømmes på det tidspunkt, da der træffes beslutning om at udvise den pågældende, idet de for bedømmelsen bestemmende omstændigheder, navnlig vedrørende den pågældendes adfærd, kan ændre sig med tiden.⁵⁵

3.5.2. *Ret til fornyet ansøgning*

Domstolen har bekræftet, at den pågældende har *ret til på ny at ansøge om opholdstilladelse, når ansøgningen indgives efter en rimelig frist*, efter den seneste beslutning om indrejseforbud.⁵⁶

Kommissionen er stødt på dette problem i flere sager, hvor en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om fornyet indrejse eller nægter at omstøde en udvisningsbeslutning under henvisning til en tidligere udvisningsbeslutning, der er blevet truffet flere år tilbage. Sager om tredjelandsstatsborgere, der er i familie med unionsborgere, som på tidspunktet for den forrige beslutning ikke var omfattet af fællesskabsretten, bør således behandles på ny, og dette alene på grundlag af den

⁵³ Domstolen har ligeledes bemærket, at direktivet ikke indeholder nogen definition af begrebet "kompetent myndighed" (sag 131/79, *Santillo*, præmis 15). Se ligeledes de forenede sager 115 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*, særlig præmis 18.

⁵⁴ Sag 131/79, *Santillo*, præmis 18 og 19.

⁵⁵ Sag 297/88, *Dzodzi*, præmis 69. I medfør af sag 98/79, *Pecastaing*, præmis 18, følger det således af artikel 9, at en udvisningsforanstaltning straks kan gennemføres, så snart den nævnte udtalelse er afgivet og meddelt den pågældende, dog stadig under forbehold af, at den pågældende har ret til at opholde sig på statens område i dets tidsrum, der er nødvendigt for at indbringe den klage, der er hjemlet i medfør af artikel 8. Domstolen gør i de forenede sager 115 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*, præmis 18, opmærksom på, at den pågældende skal have behørig meddelelse om den kompetente myndigheds udtalelse.

⁵⁶ Forenede sager C-65/95 og C-111/95, *Shingara og Radiom*. Domstolen har understreget, at enhver statsborger fra en medlemsstat, der ønsker at søge arbejde i en anden medlemsstat, kan indgive en fornyet ansøgning om opholdstilladelse, efter at være blevet udvist. Dette giver dog ikke den pågældende ret til at rejse ind i værtslandet, mens ansøgningen behandles (forenede sager 115 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*, præmis 12, hvor Domstolen har fastslået, at en sådan ansøgning skal behandles, hvis den indgives inden for en rimelig frist. Den kompetente myndighed skal tage hensyn til de anbringender, ansøgeren gør gældende som bevis for, at der er sket en væsentlig ændring af den pågældendes forhold).

ændrede retsstilling, hvilket unægtelig er en ny omstændighed, der skal tages i betragtning.

Enhver tidsbegrænsning af foranstaltningens gyldighed, f.eks. ti år, kan være problematisk af hensyn til den pågældendes ret til at indgive en ny ansøgning. En sådan tidsbegrænsning må ikke forhindre den pågældende i at indgive en ny ansøgning, inden dens udløb, såfremt betingelserne for fornyet behandling opfyldes, og den pågældendes situation har ændret sig.

Eftersom en beslutning, hvorved en statsborger i en medlemsstat forbydes adgang til en anden medlemsstats område, udgør en undtagelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed, kan sådanne beslutninger ifølge Domstolen ikke gælde i et ubestemt tidsrum.⁵⁷

Ifølge Kommissionen skal de samme rettigheder pr. analogi gælde for alle andre kategorier af personer, der er omfattet af fællesskabsretten, uanset deres status.

⁵⁷ Forende sager C-65/95 og C-111/95, *Shingara og Radiom*, præmis 40.

4. KONKLUSIONER

- Det er fastslået i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at nationale bestemmelser, begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, finder anvendelse, og dette sikrer medlemsstaterne en række skønsmålinger.
- Anvendelsen af de nationale definitioner af og kriterier for enhver foranstaltning, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, er dog underlagt de grundlæggende principper og begrænsninger, der er fastsat i fællesskabsretten. De nationale myndigheder skal især tage højde for unionsborgernes personlige og grundlæggende ret til fri bevægelighed (traktatens artikel 18) samt proportionalitetsprincippet, når de træffer beslutning om en sådan foranstaltning.
- Enhver foranstaltning, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, skal være stærkt motiveret med, at den pågældende udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, og være i overensstemmelse med den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.
- Enhver beskyttelse og garanti samt ethvert retsmiddel, der i henhold til domstolens fortolkning gives i direktiv 64/221/EØF, skal til fulde respekteres, herunder retten til fornyet behandling og retten til at blive oplyst om begrundelserne for enhver foranstaltning og konsekvenserne deraf.
- Der lægges vægt på den samlede og individuelle vurdering af de personlige forhold (familiemæssige, sociale og kulturelle forhold), der skal foretages i hver konkret sag, således at man undgår foranstaltninger, som træffes som led i en generel forebyggelse. Tidligere domme for kriminelle handlinger er kun en del af denne samlede vurdering og kan ikke alene give anledning til foranstaltninger, der begrundes i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.
- Man skal især bestræbe sig på at sikre de rettigheder, herunder beskyttelsen af familielivet, som er givet de fastboende udlændinge og mindreårige, der er unionsborgere, samt den mest sårbare gruppe af personer, der er omfattet af fællesskabsretten, nemlig tredjelandsstatsborgere, der er i familie med unionsborgere, uanset deres oprindelsesland.
- Kommissionen har til hensigt at formidle indholdet af denne meddelelse videre til et så bredt publikum som muligt, bl.a. ved hjælp af de nye instrumenter, der er etableret i forbindelse med dialogen med borgerne. Ved at øge borgernes og medlemsstaternes bevidsthed om borgernes traktatsikrede rettigheder vil man således bidrage til at forbedre anvendelsen af disse rettigheder og i sidste ende reducere antallet af overtrædelser. Det kan blive nødvendigt med yderligere aktioner for på en effektiv måde at sikre disse rettigheder, herunder Kommissionens fortsatte henvendelser til medlemsstaterne på grundlag af principperne i denne meddelelse.

BILAG

OVERSIGT OVER SAGER

Sag 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. I-491

Sag 41/74, Yvonne van Duyn mod Home Office, Sml. 1974, s. II-1337

Sag 67/74, Carmelo Angelo Bonsignore mod Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Sml. 1975, s. I-297

Sag 36/75, Roland Rutili mod indenrigsministeren, Sml. 1975, s. II-1219

Sag 48/75, Jean Noël Royer, Sml. 1976, s. I-497

Sag 118/75, Lynne Watson og Alessandro Belmann, Sml. 1976, s. II-1185

Sag 30/77, Regina mod Pierre Bouchereau, Sml. 1977, s. II-1999

Sag 98/79, Josette Pecaustaing mod den belgiske stat, Sml. 1980, s. I-691

Sag 131/79, Regina mod Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo, Sml. 1980, s. II-1585

Sag 157/79, Regina mod Stanislaus Pieck, Sml. 1980, s. II-2171

Forenede sager 115 og 116/81, Rezguia Adoui mod den belgiske stat og byen Liège; Dominique Cornuaille mod den belgiske stat, Sml. 1982, s. II-1665

Forenede sager, 286/82 og 26/83 Graziana Luisi og Giuseppe Carbone mod ministeriet for statskassen, Sml. 1984, s. I-377

Sag 352/85, Bond van Adverteerders m. fl. mod den nederlandske stat, Sml. 1988, s. 2085

Sag 321/87, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, Sml. 1989, s. I-997

Forenede sager C-297/88 og C-197/89, Massam Dzodzi mod den belgiske stat, Sml. 1990, s. I-3763

Sag C-68/89, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Nederlandene, Sml. 1991, s. I-2637

Sag C-292/89, The Queen mod Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Sml. 1991, s. I-0745

Sag C-363/89, Danielle Roux mod den belgiske stat, Sml. 1991, s. I-0273

Sag C-175/94, The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte John Gallagher, Sml. 1995, s. I-4253

Forenede sager C-65/95 og C-111/95, The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara; The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Abbas Radiom, Sml. 1997, s. I-3343

Sag C-344/95, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, Sml. 1997, s. I-1035

Sag C-85/96, María Martinecz Sala mod Freistaat Bayern, Sml. 1998, s. I-2691

Sag C-171/96, Rui Alberto Pereira Roque mod His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey, Sml. 1998, s. I-4607

Sag C-348/96, straffesag mod Donatella Calfa, Sml. 1999, endnu ikke udgivet