

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 juni 2021 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Direktiv 2004/38/EG – Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 15 – Avslutande av en unionsmedborgares tillfälliga uppehåll i den mottagande medlemsstaten – Beslut om utvisning – Unionsmedborgaren lämnar fysiskt denna medlemsstat – Utvisningsbeslutets verkningar i tiden – Artikel 6 – Unionsmedborgarens möjlighet att göra gällande en ny uppehållsrätt när han eller hon återvänder till nämnda land”

I mål C-719/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 25 september 2019, som inkom till domstolen den 30 september 2019, i målet

**FS**

mot

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (referent) och N. Piçarra samt domarna M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: första handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 november 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– FS, genom V. Senczuk, advocaat,

- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Van Regemorter et M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och A. Pagáčová, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen och S. Wolff, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 februari 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

## **Dom**

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 6.1 och 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, samt rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan FS, en unionsmedborgare som har lämnat Nederländerna efter det att ett beslut om utvisning fattats beträffande honom, och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris) angående ett beslut om att ta nämnda unionsmedborgare i förvar efter att denne återvänt till den mottagande medlemsstaten.

## **Tillämpliga bestämmelser**

### ***Unionsrätt***

#### *Kodexen om Schengengränserna*

3 Artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om

Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1) har rubriken ”Passage av inre gränser”. Där föreskrivs följande:

”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”

#### *Direktiv 2004/38*

4 I skälen 1-3, 10 och 16 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i [EUF-]fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.

(2) Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, som omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i [EUF-]fördraget.

(3) Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

...

(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

(16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. ...”

5 Artikel 3 i samma direktiv har rubriken ”Förmånstagare”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de

familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

6 Artikel 5 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Rätt till inresa”. Där föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

...

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

7 Artikel 6 i direktivet har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.”

8 Artikel 7 i direktivet har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”. I punkt 1 i denna artikel anges följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
- d) samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkrans till den behöriga nationella myndigheten, i

form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

...

9 Artikel 8 i samma direktiv har rubriken ”Administrativa formaliteter för unionsmedborgare”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.”

10 I artikel 14 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

...

b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.”

11 Artikel 15 i detta direktiv, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, har följande lydelse:

”1. Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.

...

3. Den mottagande medlemsstaten får inte kombinera ett beslut om utvisning enligt punkt 1 med ett återreseförbud.”

12 Artikel 16 i det nämnda direktivet har rubriken ”Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar”. I punkt 1 i den artikeln anges följande:

”Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. ...”

13 I artikel 17 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Undantag för personer som inte längre arbetar i den mottagande medlemsstaten och deras familjemedlemmar”, föreskrivs bland annat undantag från den allmänna regeln i artikel 16 i detta direktiv vad gäller förvärv av permanent uppehållsrätt.

14 I artikel 21 i det nämnda direktivet, med rubriken ”Stadigvarande uppehåll”, anges följande:

”Vid tillämpningen av detta direktiv får stadigvarande uppehåll styrkas med varje bevismedel som godtas i den mottagande medlemsstaten. Varje verkställt utvisningsbeslut mot den berörda personen som verkställts i vederbörlig ordning skall medföra att det stadigvarande uppehållet anses avbrutet.”

15 Artikel 24 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Likabehandling”. I punkt 2 i den artikeln föreskrivs följande:

”Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehålle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

16 Artikel 27 i direktivet har rubriken ”Allmänna principer”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett

medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.”

17 Artikel 30 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Delgivning av beslut”, har följande lydelse:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

...

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.”

18 Artikel 31 i detta direktiv har rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”. Punkt 4 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.”

19 Artikel 32 i det nämnda direktivet, med rubriken ”Varaktigheten av ett återreseförbud”, har följande lydelse:

”1. Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt [unions]rätten, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

Den berörda medlemsstaten skall fatta ett beslut om denna ansökan inom sex månader efter det att den lämnades in.

2. De personer som avses i punkt 1 skall inte ha rätt till inresa på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan.”

### ***Nederländsk rätt***

Vw 2000

20 I artikel 1 i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad Vw 2000), föreskrivs följande:

”I denna lag och de bestämmelser som antagits med stöd av denna lag avses med

...

[unionsmedborgare]:

1. [medborgare i Europeiska unionen] som på grundval av EUF-fördraget har rätt att resa in i en annan medlemsstat och uppehålla sig där,

...

utlänning: varje person som inte är nederländsk medborgare och som inte ska likställas med en nederländsk medborgare enligt en bestämmelse i lag eller annan författning.”

21 I artikel 8 Vw 2000 anges följande:

”En utlännings uppehåll i Nederländerna är lagligt endast i följande fall:

...

e. Utlänningen är unionsmedborgare och uppehåller sig i Nederländerna med stöd av bestämmelser som antagits i enlighet med EUF-fördraget eller avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).”

22 I artikel 50 Vw 2000 föreskrivs följande:

”1. Tjänstemän som ansvarar för gränsövervakning och kontroll av utlänningar får – antingen på grund av fakta och omständigheter som utifrån objektiva kriterier ger rimlig anledning att anta att en person uppehåller sig olagligt i landet, eller inom ramen för beivrandet av personers olagliga uppehåll efter det att de passerat landets gränser – gripa personer för att kontrollera deras identitet, nationalitet och uppehållsrätt. Varje person som påstår sig vara nederländsk medborgare, utan att kunna styrka detta, kan bli föremål för de tvångsåtgärder som avses i punkterna 2 och 5. De handlingar som en utlänning ska innehå för kontroll av hans eller hennes identitet, medborgarskap och uppehållsrätt ska anges i en förordning med allmän giltighet.

...



3. Om identiteten hos den person som gripits kan kontrolleras omedelbart och om det visar sig att han eller hon saknar laglig uppehållsrätt eller om det inte omedelbart visar sig att han eller hon inte uppehåller sig lagligt i landet, får personen i fråga överföras till en plats som är avsedd för förhör. Personen får hållas kvar på denna plats under högst sex timmar, varvid perioden från tiden från midnatt till klockan 9 på morgonen inte ska beaktas.

...”

23 Artikel 59 Vw 2000 har följande lydelse:

”1. Om hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet så kräver, får ministern ta en utlänning i förvar i syfte att utvisa vederbörande, om han eller hon

a. inte uppehåller sig lagligt i landet,

...”

24 Artikel 61 Vw 2000 har följande lydelse:

”1. En utlänning som inte, eller inte längre, uppehåller sig lagligt i landet ska självant lämna Nederländerna inom den tid som anges i artikel 62.

...”

25 I artikel 62 Vw 2000 anges följande:

”1. Efter det att ett beslut om återvändande fattats avseende en utlänning eller, om det är fråga om en unionsmedborgare, efter det att dennes lagliga uppehåll i landet har upphört, ska den berörda personen självant lämna Nederländerna inom fyra veckor.

...”

26 I artikel 63 Vw 2000 föreskrivs följande:

”1. En utlänning som inte uppehåller sig lagligen i Nederländerna och som inte på eget initiativ har lämnat landet inom den tid som föreskrivs i denna lag får utvisas.

...”

27 Artikel 72 Vw 2000 har följande lydelse:

”...

3. Vid tillämpningen av detta avsnitt ska en förvaltningsmyndighets åtgärd gentemot en utlänning, i dennes egenskap av utlänning, likställas med ett beslut, ...

...”

28 Artikel 106 Vw 2000 har följande lydelse:

”1. Om rechtbank (domstol) förordnar om upphävande av en frihetsberövande eller frihetsbegränsande åtgärd, eller om den frihetsberövande eller frihetsbegränsande åtgärden upphävts redan före prövningen av ansökan om upphävande, får den tillerkänna utlänningen skadestånd som ska utges av staten. ...

2. Punkt 1 är analogt tillämplig när Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Högsta förvaltningsdomstolen) förordnar om upphävande av en frihetsberövande eller frihetsbegränsande åtgärd.”

29 I artikel 112 Vw 2000 anges följande:

”Bestämmelser om utlänningars lagliga uppehåll i landet kan, med tillämpning av ett internationellt fördrag eller ett beslut av en internationell organisation som är bindande för Konungariket Nederländerna, fastställas genom eller med stöd av en förordning med allmän giltighet som får avvika från denna lag till förmån för utlänningar.”

#### *Vreemdelingenbesluit 2000*

30 Artikel 8.7 i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (2000 års utlänningsförordning) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 497), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, återfinns i avsnitt 2 i avdelning 2 i kapitel 8 i förordningen, vilket bland annat innehåller artiklarna 8.8, 8.11, 8.12 och 8.16. I artikel 8.7 anges följande:

”1. Detta avsnitt är tillämpligt på utlänningar som är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en stat som är part i EES-avtalet, eller som har schweiziskt medborgarskap, och som reser in i eller uppehåller sig i Nederländerna.

...”

31 Artikel 8.11 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. En sådan utlänning som avses i artikel 8.7 punkt 1 uppehåller sig lagligen i landet under tre månader efter inresan, om han eller hon

- a. innehar ett giltigt identitetskort eller pass, eller
- b. på annat sätt kan styrka sin identitet och nationalitet, så att det inte råder någon osäkerhet härom.

...”

32 Artikel 8.12 i samma förordning har följande lydelse:

”1. En sådan utlänning som avses i artikel 8.7 punkt 1 uppehåller sig lagligen i Nederländerna under längre tid än tre månader efter inresan, om han eller hon

- a. är anställd eller egenföretagare i Nederländerna eller har rest in i Nederländerna för att söka arbete där, kan styrka att så är fallet och verkligen har möjlighet att få anställning,
- b. för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring i Nederländerna,
- c. är inskriven vid en utbildning som är upptagen i Centraal register Opleidingen hoger onderwijs (Centrala registret över högre utbildning, Nederländerna) ...,

...

2. Det lagliga uppehållet för en sådan utlänning som avses i punkt 1 a upphör inte enbart av det skälet att han eller hon inte längre arbetar som anställd eller egenföretagare,

- a. vid tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall,
- b. vid ofrivillig arbetslöshet efter att ha arbetat som anställd eller egenföretagare i minst ett år, om han eller hon har anmält sig som arbetssökande hos Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Instituet för försäkringar för anställda, Nederländerna),
- c. under en period av minst sex månader, efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös vid utgången av ett anställningsavtal som löpt under mindre än ett år, eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna, under förutsättning att han eller hon har anmält sig som arbetssökande hos Institutet för försäkringar för anställda,
- d. om han eller hon påbörjar en yrkesutbildning, under förutsättning att denna, utom vid ofrivillig arbetslöshet, har ett samband med hans eller hennes tidigare yrkesverksamhet.

...”

33 I artikel 8.16 punkt 1 i 2000 års utlänningsförordning anges följande:

”En utlännings lagliga uppehåll i landet upphör inte så länge som utlännen uppfyller de villkor som avses i artiklarna 8.12–8.15, såvida inte annat följer av artiklarna 8.22 och 8.23. Ministern får i vissa särskilda fall kontrollera huruvida villkoren är uppfyllda, om det finns rimliga tvivel om att så är fallet. Denna kontroll ska inte genomföras systematiskt. Den omständigheten att utlännen har erhållit bistånd från det allmänna innebär inte automatiskt att det lagliga uppehållet upphör.

...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

34 I beslut av den 1 juni 2018 fann Staatssecretaris att FS, som är polsk medborgare, uppehöll sig olagligt i Nederländerna.

35 Staatssecretaris grundade sitt beslut på den omständigheten att det av en utredning framgick att FS, även om han hade arbetat i Nederländerna under fem månader, inte längre arbetade som anställd eller egenföretagare och inte hade visat att han var ofrivilligt arbetslös eller arbetssökande, och att han inte bedrev några studier. Av utredningen framgick dessutom att FS inte hade visat att han förfogade över tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Slutligen beaktades även den omständigheten att FS upprepade gånger hade gripits av polisen som misstänkt för butiks- och fickstölder.

36 Staatssecretaris fann därför i sitt beslut att FS inte uppfyllde villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38.

37 Efter det att FS begärt omprövning av beslutet av den 1 juni 2018 fastställdes detta av Staatssecretaris genom beslut av den 25 september 2018 (nedan kallat beslutet om utvisning av FS).

38 Staatssecretaris grundade beslutet om utvisning av FS på att de omständigheter som denne hade åberopat i sin begäran om omprövning inte föranledde någon annan bedömning än den som legat till grund för beslutet av den 1 juni 2018. Staatssecretaris ansåg bland annat att FS i sin begäran om omprövning inte heller hade visat att han var ofrivilligt arbetslös eller arbetssökande. Staatssecretaris ansåg vidare att det inte hade prövats huruvida FS beteende utgjorde ett aktuellt, verkligt och allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Beslutet om utvisning av FS grundades således inte på artikel 27 i direktiv 2004/38.

39 I beslutet om utvisning av FS fastställde Staatssecretaris en frist på fyra veckor, räknat från dagen för delgivning av beslutet, för frivillig avresa och angav

att han kunde komma att avlägsnas från landet med tvång om han inte iakttog denna frist. Med hänsyn till datumet för delgivning av detta beslut löpte den nämnda fristen ut den 23 oktober 2018.

40 FS överklagade inte det nämnda utvisningsbeslutet, varför beslutet vann laga kraft.

41 Enligt den hänskjutande domstolen lämnade FS Nederländerna i vart fall senast den 23 oktober 2018, eftersom tysk polis grep honom denna dag misstänkt för butiksstöld.

42 FS uppgav att han bott hos vänner i Kaldenkirchen (Tyskland) sedan han lämnade Nederländerna. Denna ort ligger precis på andra sidan gränsen mellan dessa båda medlemsstater. FS uppgav dessutom att han var beroende av marijuana och att han dagligen begav sig till Nederländerna för att köpa detta.

43 FS uppgav slutligen att han reste in i Nederländerna den 21 november 2018, eftersom han hade fått en kallelse till en domstolsförhandling som skulle hållas den 23 november samma år. Den 22 november 2018 greps FS i en livsmedelsbutik i Venlo (Nederländerna) för stöld. Eftersom FS inte kunde uppvisa någon identitetshandling omhändertogs han av nederländsk polis och blev föremål för en polisiär förvarsåtgärd i syfte att han skulle höras i enlighet med artikel 50 Vw 2000.

44 Staatssecretaris beslutade att ta FS i administrativt förvar med stöd av inledningen och led a i artikel 59.1 Vw 2000. Ett sådant administrativt förvar är avsett för utlänningar som uppehåller sig olagligt i Nederländerna, i avvaktan på att de ska utvisas till sitt ursprungsland.

45 Staatssecretaris grundade detta beslut på den omständigheten att en förvarsåtgärd var nödvändig av hänsyn till allmän ordning, med beaktande av risken för att FS skulle undandra sig utlänningskontrollen och skulle förhindra förberedelserna för hans avresa eller för förfarandet för utvisning av honom. För det första hade FS nämligen i strid med nederländsk utlänningslagstiftning under en viss tid undandragit sig utlänningskontrollen. För det andra hade FS tidigare delgetts ett beslut av vilket det framgår att han var skyldig att lämna Nederländerna, men inte fullgjort denna skyldighet inom den ålagda tiden. För det tredje saknade FS hemvist eller fast bostad. För det fjärde saknade FS tillräckliga tillgångar och för det femte misstänktes FS för att ha begått ett icke ringa brott och hade till och med dömts för sådant brott.

46 Genom dom av den 7 december 2018 ogillade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Groningen, Nederländerna) FS överklagande av beslutet om förvar, särskilt det i överklagandet framställda yrkandet om skadestånd.

47 FS överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna).

48 Den 18 december 2018 begärde FS, med stöd av artikel 72.3 Vw 2000, omprövning av beslutet om utvisning av honom till Polen den 21 december 2018. Han ansökte även hos Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder vid domstolen i Haag, Nederländerna) om uppskov med verkställigheten av utvisningen av honom.

49 Genom beslut av den 20 december 2018 biföll Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder vid domstolen i Haag) FS ansökan om uppskov med verkställigheten och förbjöd således att FS utvisades till Polen före utgången av en frist på fyra veckor som började löpa från dagen för delgivningen av beslutet angående FS begäran om omprövning. Samma dag upphävde Staatssecretaris den förvarsåtgärd som denne beslutat om beträffande FS, eftersom FS enligt beslutet om uppskov med verkställigheten tills vidare inte fick utvisas till Polen.

50 Enligt den hänskjutande domstolen har FS, trots att Staatssecretaris har upphävt den nämnda förvarsåtgärden, fortfarande ett intresse av att överklagandet i målet vid den domstolen prövas, eftersom FS enligt artikel 106 Vw 2000 har rätt till skadestånd om det fastställs att det var olagligt att ta honom i förvar.

51 Den hänskjutande domstolen har påpekat att beslutet om utvisning av FS – i vilket Staatssecretaris fann att FS saknade uppehållsrätt i Nederländerna, eftersom villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38 inte var uppfyllda, och ålade honom att lämna landet inom fyra veckor efter det att han delgetts detta beslut, vid äventyr av att han annars skulle avlägsnas från landet med tvång – utgör ett beslut om utvisning i den mening som avses i artikel 15 i detta direktiv. Den hänskjutande domstolen har angett att det numera står klart i det nationella målet att FS frivilligt lämnade Nederländerna inom den ålagda fristen.

52 Enligt den hänskjutande domstolen beror svaret på frågan om huruvida det var korrekt att ta FS i förvar den 23 november 2018, efter det att denne återvänt till Nederländerna, på huruvida han på nytt hade rätt att uppehålla sig där vid denna tidpunkt. För bedömningen härav krävs att det fastställs vilka rättsverkningar som beslutet om utvisning av FS har.

53 Det framgår emellertid varken av ordalydelsen i artikel 15 i direktiv 2004/38 eller av systematiken i detta direktiv att ett beslut om utvisning fortsätter att ha rättsverkningar under en viss tid efter det att den berörda personen har lämnat den mottagande medlemsstaten eller att ett sådant beslut tvärtom ska anses ha verkställts fullt ut den dag då personen i fråga lämnade landet.

54 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det å ena sidan följer av artikel 15.3 i direktiv 2004/38 att en medlemsstat inte genom ett beslut om utvisning kan tvinga en unionsmedborgare att uppehålla sig utanför denna medlemsstat under mer än tre månader efter det att vederbörande lämnat landet eller har utvisats därifrån. I annat fall skulle ett beslut om utvisning i praktiken vara likställt med ett förbud mot inresa i den medlemsstat som har fattat detta beslut, vilket skulle strida mot denna bestämmelse, såsom den tolkats av domstolen i det mål som avgjordes genom domen av den 10 september 2019, *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693).

55 Å andra sidan syftar ett utvisningsbeslut generellt till att den unionsmedborgare som beslutet avser ska uppehålla sig varaktigt utanför den mottagande medlemsstaten. Detta mål skulle enligt den hänskjutande domstolen inte kunna uppnås om unionsmedborgaren samma dag som han eller hon lämnar denna medlemsstat på nytt kunde resa in i landet med stöd av artikel 5 i direktiv 2004/38 och uppehålla sig där med stöd av artikel 6 i samma direktiv. Om så vore fallet, finns det anledning att ifrågasätta huruvida ett beslut om utvisning som fattats med stöd av artikel 15 i nämnda direktiv har någon ändamålsenlig verkan.

56 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 15.1 i [direktiv 2004/38] tolkas så, att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten som fattats med stöd av denna bestämmelse har verkställts fullt ut och inte längre har några rättsverkningar, så snart unionsmedborgaren – i förekommande fall bevisligen – har lämnat den mottagande medlemsstaten inom den frist för frivillig avresa som fastställts i detta beslut?

2) Om fråga 1 ska besvaras jakande, åtnjuter den nämnda unionsmedborgaren då vid en omedelbar återkomst till den mottagande medlemsstaten den rätt att uppehålla sig där i högst tre månader som avses i artikel 6.1 i [direktiv 2004/38], eller får den mottagande medlemsstaten fatta ett nytt beslut om utvisning för att förhindra att unionsmedborgaren upprepade gånger reser in i landet för att uppehålla sig där under en kort tid?

3) Om fråga 1 ska besvaras nekande, måste unionsmedborgaren då uppehålla sig utanför den mottagande medlemsstaten under en viss tid, och i så fall under hur lång tid?”

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

57 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att ett med stöd av denna bestämmelse fattat beslut om utvisning av en unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten på grund av att vederbörande inte längre har en tidsbegränsad rätt att uppehålla sig där enligt detta direktiv, har verkställts fullt ut enbart på grund av den omständigheten att unionsmedborgaren fysiskt har lämnat nämnda land inom den frist för frivillig avresa som fastställts i beslutet om utvisning och, om så ska anses vara fallet, huruvida den berörda unionsmedborgaren kan göra anspråk på en ny uppehållsrätt med stöd av artikel 6.1 i nämnda direktiv eller huruvida den mottagande medlemsstaten får fatta ett nytt beslut om utvisning för att förhindra att denna unionsmedborgare upprepade gånger reser in i landet för att uppehålla sig där under kort tid. För det fall denna fråga ska besvaras nekande, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en sådan unionsmedborgare måste uppehålla sig utanför den mottagande medlemsstaten under en viss minsta tid för att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i detta land med stöd av den sistnämnda bestämmelsen och, om så är fallet, hur lång denna tid är.

58 Av artikel 3.1 i direktiv 2004/38 framgår att detta direktiv tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2 led 2 i direktivet som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgarna, och att dessa unionsmedborgare och familjemedlemmar omfattas av de rättigheter som följer av detta direktiv (dom av den 10 september 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

59 I förevarande fall är det utrett att FS, som är polsk medborgare och följaktligen unionsmedborgare, har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den som han är medborgare i, nämligen Nederländerna. Av beslutet om hänskjutande framgår närmare att FS arbetade i Nederländerna under fem månader innan beslutet om utvisning av honom fattades. Detta beslut grundade sig på den omständigheten att FS, när beslutet fattades, inte längre uppfyllde villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38 och således uppehöll sig olagligt i Nederländerna.

60 Det framgår av handlingarna i målet att FS, inom ramen för den enda grund som han har åberopat vid den hänskjutande domstolen, har gjort gällande att han, eftersom han visat att han frivilligt lämnade Nederländerna inom den ålagda fristen på fyra veckor för att lämna landet, vilken löpte ut den 23 oktober 2018, kunde göra gällande en ny uppehållsrätt med stöd av artikel 6 i direktiv 2004/38 från och med att han återvände dit. Enligt FS var således Staatssecretaris beslut att ta honom i förvar den 23 november samma år, i avvaktan på att han skulle utvisas, felaktigt.

61 Även om frågan huruvida detta administrativa förvar är lagenligt ska prövas i målet vid den hänskjutande domstolen, framgår det av handlingarna i målet att



varken lagenligheten av själva beslutet om utvisning av FS, vilket vunnit laga kraft, eller den omständigheten att FS frivilligt har följt detta beslut inom den ålagda fristen har bestritts i det nationella målet.

62 Härav följer att EU-domstolen endast har att uttala sig om de omständigheter under vilka en unionsmedborgare som har varit föremål för ett beslut om utvisning enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38 kan göra gällande en ny uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 6.1 i direktivet.

63 Efter dessa inledande preciseringar ska det för det första prövas huruvida den omständigheten att unionsmedborgaren fysiskt lämnar den mottagande medlemsstaten i sig är tillräcklig för att ett beslut om utvisning av honom eller henne som denna medlemsstat har fattat ska anses ha verkställts fullt ut, så att beslutet inte längre kan göras gällande mot honom eller henne när vederbörande omedelbart därefter återvänder till den nämnda mottagande medlemsstaten. Om det inte i sig är tillräckligt att unionsmedborgaren lämnar landet för att nämnda beslut inte ska kunna göras gällande, ska det för det andra prövas huruvida den tid som unionsmedborgaren varit utanför den mottagande medlemsstaten är relevant samt vilka andra kriterier som eventuellt är relevanta i detta sammanhang. Slutligen och för det tredje ska följderna av att ett beslut om utvisning inte har verkställts prövas.

***Omständigheten att unionsmedborgaren fysiskt har lämnat den mottagande medlemsstaten***

64 Direktiv 2004/38 innehåller inte endast bestämmelser som reglerar villkoren för att beviljas en av de olika typer av uppehållsrätt som föreskrivs i direktivet och de villkor som ska vara uppfyllda för att de berörda rättigheterna ska bibehållas. I detta direktiv föreskrivs även ett antal bestämmelser som syftar till att reglera den situation som följer av förlusten av en av dessa rättigheter (dom av den 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 70).

65 Artikel 15 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, är tillämplig på ett beslut om utvisning som, såsom i det nationella målet, har fattats av skäl som inte har något samband med någon fara för den allmänna ordningen, säkerheten eller hälsan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 73).

66 I denna bestämmelse, som återfinns i kapitel III i direktiv 2004/38, med rubriken ”Upphållsrätt”, regleras nämligen vad som gäller när en tidsbegränsad uppehållsrätt enligt detta direktiv upphör, särskilt när en unionsmedborgare eller en familjemedlem som tidigare har haft uppehållsrätt i upp till tre månader eller mer enligt artikel 6 i direktivet eller artikel 7 i direktivet inte längre uppfyller villkoren för den aktuella uppehållsrätten och därför i princip får utvisas från den mottagande medlemsstaten (dom av den 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 74).

67 I synnerhet följer det av artikel 15.1 i direktiv 2004/38 att de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i direktivet ska tillämpas analogt på ett sådant beslut om utvisning.

68 I artikel 15.3 i direktivet föreskrivs dessutom att den mottagande medlemsstaten inte får kombinera ett sådant beslut om utvisning som avses i artikel 15.1 med ett återreseförbud.

69 Rättsverkningarna i tiden av ett utvisningsbeslut som fattats med stöd av artikel 15.1 i det nämnda direktivet framgår emellertid varken av den sistnämnda bestämmelsens lydelse eller av övriga bestämmelser i detta direktiv.

70 Eftersom lydelsen av direktiv 2004/38 inte i sig gör det möjligt att besvara tolkningsfrågorna, ska det, för att tolka artikel 15.1 i detta direktiv, tas hänsyn till målet med denna bestämmelse och det sammanhang i vilket den ingår samt syftet med själva direktivet (se, analogt, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

71 Artikel 15.1 i direktiv 2004/38 ger bland annat den mottagande medlemsstaten möjlighet att utvisa en unionsmedborgare som inte längre har uppehållsrätt enligt artikel 6 eller artikel 7 i detta direktiv. Artikel 15.1 i direktiv 2004/38 syftar således särskilt till att göra det möjligt för den mottagande medlemsstaten att säkerställa att unionsmedborgare som uppehåller sig i det landet men som inte har permanent uppehållsrätt där iakttar de tidsbegränsade uppehållsrätter som föreskrivs i direktivet.

72 Denna möjlighet för den mottagande medlemsstaten att utvisa en unionsmedborgare som inte längre uppehåller sig lagligen i landet ligger i linje med det särskilda syftet med direktiv 2004/38, vilket kommer till uttryck i artiklarna 6 och 7, jämförda med artikel 14, samt skäl 10 i direktivet, nämligen att undvika att unionsmedborgare och familjemedlemmar till dessa, vilka utövar en uppehållsrätt enligt direktivet, blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras tillfälliga uppehåll i landet.

73 Om artikel 15.1 i direktiv 2004/38 tolkades så, att det räcker med att unionsmedborgaren fysiskt lämnar landet för att ett beslut om utvisning som fattats med stöd av denna bestämmelse ska anses verkställt, skulle unionsmedborgaren endast behöva passera den mottagande medlemsstatens gräns för att sedan omedelbart kunna återvända till denna medlemsstat och göra gällande en ny uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktivet. En unionsmedborgare som upprepade gånger agerar på detta sätt skulle kunna tillerkännas ett stort antal uppehållsrätter, den ena efter den andra, i en och samma mottagande medlemsstat enligt den sistnämnda artikeln, trots att dessa olika rättigheter i själva verket tillerkänns med avseende på ett och samma faktiska uppehåll i landet.

74 En sådan tolkning skulle innebära att den mottagande medlemsstatens möjlighet att bringa en unionsmedborgares uppehåll i landet enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 att upphöra – när unionsmedborgarens tre månader långa uppehåll i denna medlemsstat kommer till sitt slut – förlorade sin ändamålsenliga verkan, genom att unionsmedborgaren rent faktiskt skulle ges möjlighet att uppehålla sig där i mer än tre månader, trots att det har fattats ett beslut om utvisning av honom eller henne och villkoren i artikel 7 i direktivet inte är uppfyllda. Enligt denna tolkning skulle nämligen unionsmedborgaren ges en i praktiken obegränsad uppehållsrätt enbart på grund av att den mottagande medlemsstatens gräns passeras var tredje månad, trots att vederbörande eventuellt inte uppfyller villkoren i artikel 7 i direktivet och att artikel 6 i direktivet, som vederbörande i det fallet skulle åberopa till stöd för detta i praktiken icke tidsbegränsade uppehåll, endast är avsedd att tillämpas på uppehåll i högst tre månader, såsom framgår av själva rubriken till den sistnämnda artikeln.

75 Nämda tolkning, enligt vilken det inte krävs att den berörda unionsmedborgaren verkligen och faktiskt avslutar sitt uppehåll i den mottagande medlemsstaten, skulle för övrigt riskera att rubba den jämvikt som direktiv 2004/38 syftar till att uppnå mellan, å ena sidan, unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna och, å andra sidan, skyddet av den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem med avseende på de orimliga belastningar som de berörda personerna kan ge upphov till under ett tillfälligt uppehåll i den mottagande medlemsstaten.

76 Det ska dessutom påpekas att en unionsmedborgare, för att förvärva permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 måste ha uppehållit sig lagligt där under en fortlöpande period av fem år, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artikel 17 i direktivet för personer som inte längre arbetar där. Av artikel 21 i direktivet framgår att det stadigvarande uppehållet avbryts av varje utvisningsbeslut mot den berörda personen som verkställts i vederbörlig ordning.

77 Om det ansågs vara tillräckligt att en unionsmedborgare faktiskt lämnar den mottagande medlemsstaten för att ett beslut om utvisning av den berörda personen ska anses verkställt skulle således den åtskillnad mellan ett tillfälligt och ett permanent uppehåll i landet som tydligt införts genom direktiv 2004/38 förlora en del av sin ändamålsenliga verkan. Om det var tillräckligt att unionsmedborgaren lämnar landet, skulle han eller hon nämligen kunna göra gällande flera på varandra följande tillfälliga uppehåll i denna medlemsstat för att i praktiken uppehålla sig där under lång tid, trots att han eller hon inte uppfyller de villkor för permanent uppehållsrätt som föreskrivs i detta direktiv.

78 Den i punkt 73 ovan nämnda tolkningen är således inte förenlig med den övergripande strukturen i direktiv 2004/38. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast föreskrivs i detta direktiv nämligen ett system med gradvis

ökande uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, vilket i sak innefattar de etapper och villkor som angavs i de olika unionsrättsakter och den rättspraxis som gällde före detta direktiv och vilket leder fram till en permanent uppehållsrätt (dom av den 22 januari 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Yrkesverksamhetens upphörande efter pensionsåldern), C-32/19, EU:C:2020:25, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

79 Enligt artikel 30.3 i direktiv 2004/38 får för övrigt den ålagda fristen för att lämna den mottagande medlemsstaten inte vara kortare än en månad från den dag då den berörda personen delgavs beslutet om utvisning, utom i väl bestyrkta brådskande fall. Såsom framgår av punkt 67 ovan är denna bestämmelse analogt tillämplig på ett beslut som fattats med stöd av artikel 15 i direktivet. Nämda frist är således även tillämplig på beslut om utvisning vilka i likhet med det beslut som är aktuellt i det nationella målet har fattats på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

80 Såsom den nederländska regeringen har hävdad talar den omständigheten att den berörda personen ges en frist på minst en månad för att verkställa beslutet om utvisning, räknat från delgivningen av detta, vilket bland annat gör det möjligt för personen att förbereda sin avresa, för tolkningen att ett beslut om utvisning inte verkställs redan genom att den berörda personen fysiskt lämnar den mottagande medlemsstaten, utan verkställs genom att denna person verkligen och faktiskt avslutar sitt uppehåll i detta land.

81 Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner domstolen, i likhet med vad generaladvokaten anför i punkt 77 i sitt förslag till avgörande, att enbart den omständigheten att unionsmedborgaren fysiskt lämnar den mottagande medlemsstaten inte är tillräcklig för att ett beslut om utvisning av honom eller henne enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38 ska anses verkställt fullt ut. För att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i detta land enligt artikel 6.1 i direktivet krävs att denna unionsmedborgare inte bara fysiskt har lämnat landet, utan även att han eller hon verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i detta land, så att det vid unionsmedborgarens återkomst till den mottagande medlemsstaten inte kan anses att vederbörandes uppehåll där i praktiken utgör en fortsättning på hans eller hennes föregående uppehåll i detta land.

82 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att på grundval av en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det nationella målet pröva huruvida unionsmedborgaren i fråga verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i den mottagande medlemsstaten, så att det beslut om utvisning som han eller hon är föremål för kan anses ha verkställts fullt ut. Det ankommer emellertid på EU-domstolen att ge användbara upplysningar i detta avseende för att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra det mål som den ska pröva (se, analogt, dom av den 4 juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

***Omständigheter som är relevanta för bedömningen av om ett beslut om utvisning har verkställts***

83 Det ska för det första prövas huruvida det, för att unionsmedborgaren ska anses verkligen och faktiskt ha avslutat sitt tillfälliga uppehåll i den mottagande medlemsstaten, krävs att unionsmedborgaren uppehåller sig utanför detta land under en viss minsta tid, såsom exempelvis tre månader, vilket den nederländska regeringen har förordat.

84 Såsom framgår av punkterna 66 och 74 ovan är det visserligen så att tremånadersperioden redan spelar en viktig roll vid tillämpningen av direktiv 2004/38, särskilt genom att denna period gör det möjligt att skilja mellan de två typer av tidsbegränsad uppehållsrätt som föreskrivs i artiklarna 6 och 7 i direktivet.

85 Detta övervägande motiverar emellertid inte att artikel 15.1 i direktiv 2004/38 tolkas så, att denna bestämmelse uppställer ett sådant villkor för verkställighet av ett beslut om utvisning som det som avses i punkt 83 ovan.

86 Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast, och såsom framgår av skälen 1 och 2 i direktiv 2004/38, ger unionsmedborgarskapet varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som antagits för att genomföra dem. Den fria rörligheten för personer utgör dessutom en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, vilken har stadfästs i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

87 Av skäl 3 i direktiv 2004/38 framgår dessutom att detta direktiv har till syfte att underlätta utövandet av den primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna som unionsmedborgarna tillerkänns direkt genom EUF-fördraget samt att direktivet särskilt syftar till att stärka denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

88 Eftersom den fria rörligheten för personer utgör en del av unionens grundvalar, ska de bestämmelser som reglerar den dessutom ges en vid tolkning, medan undantag och avvikelser från denna tvärtom ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punkt 13, och dom av den 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23).

89 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 91 och 93 i sitt förslag till avgörande, skulle en tolkning av artikel 15.1 i direktiv 2004/38 som innebär att en

unionsmedborgare som har varit föremål för ett beslut om utvisning enligt denna bestämmelse i samtliga fall är skyldig att hålla sig borta från den mottagande medlemsstaten under en viss minsta tid, till exempel tre månader, för att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten enligt artikel 6.1 i samma direktiv, medföra att utövandet av denna grundläggande rättighet begränsas på ett sätt som inte föreskrivs i vare sig fördragen eller direktiv 2004/38.

90 Även om den tid som unionsmedborgaren har tillbringat utanför den mottagande medlemsstaten, efter det att ett beslut om utvisning av honom eller henne har fattats med stöd av artikel 15.1 i direktiv 2004/38, inte i sig är avgörande för bedömningen av huruvida den berörda personen verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i detta land, kan denna tid emellertid ha en viss betydelse vid den helhetsbedömning som avses i punkt 82 ovan. Ju längre den berörda personen befinner sig utanför den mottagande medlemsstaten, desto mer talar frånvaron från detta land nämligen för att vederbörande verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i landet. Enbart en mycket kort frånvaro, på några dagar eller några timmar, tyder snarare på att det uppehåll i landet som unionsmedborgaren önskar göra med stöd av artikel 6.1 i direktivet, när han eller hon återvänder till den mottagande medlemsstaten, i praktiken utgör en fortsättning på vederbörandes föregående uppehåll i detta land.

91 För att avgöra huruvida en unionsmedborgare verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i landet enligt artikel 7 i direktiv 2004/38 ska det, såsom kommissionen har gjort gällande, för det andra tas hänsyn till samtliga omständigheter som visar att banden mellan den berörda unionsmedborgaren och den mottagande medlemsstaten har brutits. Det kan i detta sammanhang i viss mån vara relevant att den berörda personen har ansökt om att avföras från ett folkbokföringsregister, sagt upp ett hyresavtal eller ett avtal om erhållande av allmännyttiga tjänster, såsom vatten- eller elförsörjning, har flyttat, har avregistrerat sig från en arbetsförmedling eller har avbrutit andra förbindelser som förutsätter en viss grad av integration av unionsmedborgaren i denna medlemsstat.

92 Det ska i detta avseende understrykas att relevansen av sådana omständigheter, vilken kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, ska bedömas av den behöriga nationella myndigheten mot bakgrund av samtliga konkreta omständigheter som kännetecknar den berörda unionsmedborgarens specifika situation. Härvid ska i synnerhet följande beaktas: graden av integration i den mottagande medlemsstaten, hur länge unionsmedborgaren har uppehållit sig i den medlemsstaten omedelbart innan beslutet om utvisning av honom fattades samt hans eller hennes familjesituation och ekonomiska situation.

93 Utöver de omständigheter som nämnts ovan, vilka avser ett eventuellt brytande av banden mellan den berörda unionsmedborgaren och den mottagande medlemsstaten, finns skäl att beakta varje omständighet som rör den period under

vilken unionsmedborgaren varit utanför detta land, efter det att ett beslut om utvisning av vederbörande har fattats, och som kan bidra till att klargöra huruvida unionsmedborgaren kan anses faktiskt ha uppehållit sig utanför detta land under denna period. Det finns härvid skäl att beakta indicier som tyder på att unionsmedborgaren under nämnda period har flyttat centrum för sina personliga, yrkesmässiga eller familjerelaterade intressen till en annan stat, i vart fall när vederbörandes uppehåll i den mottagande medlemsstaten grundats på artikel 7.1 i direktiv 2004/38.

### ***Följderna av att ett beslut om utvisning inte verkställs***

94 Av det ovan anförda följer att beslutet att utvisa en unionsmedborgare inte har verkställts så länge det, med beaktande av samtliga omständigheter som kännetecknar unionsmedborgarens situation, inte kan anses att han eller hon verkligen och faktiskt har avslutat sitt tillfälliga uppehåll i den mottagande medlemsstaten. Om beslutet om utvisning inte verkställs, fortsätter unionsmedborgaren således att uppehålla sig olagligt i detta land, även när han eller hon återvänder dit efter att tillfälligt ha lämnat landet. I ett sådant fall är medlemsstaten följaktligen inte skyldig att fatta ett nytt beslut om utvisning på grundval av samma omständigheter som dem som föranlett det beslut om utvisning av unionsmedborgaren som redan fattats med stöd av artikel 15.1 i direktiv 2004/38, utan kan grunda sig på sistnämnda beslut för att ålägga honom eller henne att lämna landet.

95 Det ska emellertid preciseras att en materiell förändring av omständigheterna som innebär att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i artikel 7 i nämnda direktiv medför att beslutet om utvisning förlorar all verkan och att hans eller hennes uppehåll i den berörda medlemsstaten ska betraktas som lagligt, trots att beslutet om utvisning inte har verkställts.

96 Den omständigheten att kontroller vid de inre gränserna i princip är förbjudna inom Schengenområdet enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna försvårar visserligen för den mottagande medlemsstatens myndigheter att kontrollera huruvida en unionsmedborgare som varit föremål för ett beslut om utvisning enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38 fullt ut har efterlevt detta beslut.

97 Det är även riktigt att medlemsstaterna enligt artikel 5.1 i direktiv 2004/38, såvida inte annat följer av de bestämmelser om resehandlingar som är tillämpliga på kontroller vid de nationella gränserna, ska tillåta unionsmedborgare med ett giltigt identitetskort eller pass inresa. Unionsmedborgares rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat i högst tre månader enligt artikel 6.1 i direktivet är inte heller underkastad några andra villkor eller formaliteter än kravet på innehav av en sådan handling.

98 Det finns emellertid andra bestämmelser i direktiv 2004/38 vilka syftar till att göra det möjligt för den mottagande medlemsstaten att säkerställa att andra medlemsstaters medborgare tillfälligt uppehåller sig i denna i överensstämmelse med detta direktiv.

99 Även om den mottagande medlemsstatens möjlighet att kräva att unionsmedborgare ska registrera sig hos de behöriga myndigheterna enligt ordalydelsen i artikel 8.1 i direktiv 2004/38 endast gäller vid uppehåll som överstiger tre månader, föreskrivs det, såsom kommissionen har anfört vid förhandlingen, i artikel 5.5 i direktivet att medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro i landet inom rimlig och icke-diskriminerande tid och att en person som åsidosätter denna skyldighet, eller registreringsskyldigheten, får åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

100 I enlighet härmed ska det påpekas att den mottagande medlemsstaten i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där unionsmedborgaren kommer i kontakt med myndigheterna i denna stat kort tid efter det att fristen för att frivilligt lämna landet har löpt ut, får kontrollera huruvida unionsmedborgaren är berättigad att uppehålla sig i landet enligt det nämnda direktivet.

101 Det ska slutligen tilläggas att ett beslut om utvisning som fattats med tillämpning av artikel 15.1 i direktiv 2004/38, men som ännu inte har verkställts, inte utgör hinder för den berörda unionsmedborgarens rätt att resa in i den mottagande medlemsstaten med stöd av artikel 5 i direktiv 2004/38.

102 Även om den rätt till inresa som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 2004/38 gör det möjligt för en unionsmedborgare att resa in i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, i syfte att uppehålla sig där med stöd av en annan bestämmelse i detta direktiv, kan denna rätt till inresa även utövas självständigt när en unionsmedborgare, som inte har rätt att uppehålla sig i detta land med stöd av nämnda direktiv, ändå vid enstaka tillfällen önskar bege sig till nämnda land för andra ändamål än att inleda en vistelse där. Såsom framgår av punkt 68 ovan föreskrivs i artikel 15.3 i direktiv 2004/38 att den mottagande medlemsstaten inte får kombinera ett sådant beslut om utvisning som avses i punkt 1 i den artikeln med ett återreseförbud.

103 Av detta följer att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare enligt artikel 15.1 i direktiv 2004/38 inte kan göras gällande mot vederbörande så länge som han eller hon har rätt att befinna sig i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 5 i direktivet.

104 Av vad som anförts följer att de ställda frågorna ska besvaras enligt följande: Artikel 15.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten, vilket fattats med stöd av



denna bestämmelse, på grund av att vederbörande inte längre har en tidsbegränsad rätt att uppehålla sig där enligt detta direktiv, inte kan anses ha verkställts fullt ut enbart på grund av att unionsmedborgaren fysiskt har lämnat nämnda land inom den frist för frivillig avresa som fastställts i det nämnda beslutet. För att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i samma land enligt artikel 6.1 i det nämnda direktivet krävs att en unionsmedborgare som har varit föremål för ett sådant utvisningsbeslut inte bara fysiskt har lämnat den mottagande medlemsstaten, utan även att han eller hon verkligen och faktiskt har avslutat sitt uppehåll i detta land, så att det vid unionsmedborgarens återkomst till den mottagande medlemsstaten inte kan anses att vederbörandes uppehåll där i praktiken utgör en fortsättning på hans eller hennes föregående uppehåll i detta land. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet med beaktande av samtliga omständigheter i det konkreta fallet som kännetecknar den berörda unionsmedborgarens specifika situation. Om det vid en sådan kontroll framgår att unionsmedborgaren inte verkligen och faktiskt har avslutat sitt tillfälliga uppehåll i den mottagande medlemsstaten, är denna medlemsstat inte skyldig att fatta ett nytt beslut om utvisning på grundval av samma omständigheter som dem som föranlett det redan fattade beslutet om utvisning av unionsmedborgaren, utan kan grunda sig på sistnämnda beslut för att ålägga honom eller henne att lämna landet.

### **Rättegångskostnader**

105 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten, vilket fattats med stöd av denna bestämmelse, på grund av att vederbörande inte längre har en tidsbegränsad rätt att uppehålla sig där enligt detta direktiv, inte kan anses ha verkställts fullt ut enbart på grund av att unionsmedborgaren fysiskt har lämnat nämnda land inom den frist för frivillig avresa som fastställts i det nämnda beslutet. För att kunna göra gällande en ny rätt att uppehålla sig i samma land enligt artikel 6.1 i det nämnda direktivet krävs att en unionsmedborgare som har varit föremål för ett sådant utvisningsbeslut inte bara fysiskt har lämnat den mottagande medlemsstaten, utan även att han eller hon verkligen och faktiskt har avslutat**

sitt uppehåll i detta land, så att det vid unionsmedborgarens återkomst till den mottagande medlemsstaten inte kan anses att vederbörandes uppehåll där i praktiken utgör en fortsättning på hans eller hennes föregående uppehåll i detta land. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet med beaktande av samtliga omständigheter i det konkreta fallet som kännetecknar den berörda unionsmedborgarens specifika situation. Om det vid en sådan kontroll framgår att unionsmedborgaren inte verkligen och faktiskt har avslutat sitt tillfälliga uppehåll i den mottagande medlemsstaten, är denna medlemsstat inte skyldig att fatta ett nytt beslut om utvisning på grundval av samma omständigheter som dem som föranlett det redan fattade beslutet om utvisning av unionsmedborgaren, utan kan grunda sig på sistnämnda beslut för att ålägga honom eller henne att lämna landet.

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: nederländska.