



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

17. april 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – direktiv 2004/38/EF – artikel 28, stk. 3, litra a) – øget beskyttelse mod udsendelse – betingelser – ret til tidsubegrænset ophold – ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år, der ligger forud for afgørelsen om udsendelse fra den pågældende medlemsstat – periode med fængsling – konsekvenser for det tiårige opholds uafbrudte karakter – forholdet mellem den samlede vurdering og den integrationsmæssige tilknytning – det tidspunkt, hvor nævnte vurdering skal foretages, og de kriterier, der skal tages i betragtning herved«

I de forenede sager C-316/16 og C-424/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Baden-Württemberg, Tyskland) og Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) ved afgørelser af henholdsvis 27. april og 27. juli 2016, indgået til Domstolen den 3. juni og den 1. august 2016, i sagerne

B

mod

Land Baden-Württemberg (sag C-316/16),

og

Secretary of State for the Home Department

mod

Franco Vomero (sag C-424/16),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas og C.G. Fernlund samt dommerne E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

* Processprog: tysk og engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. juli 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- B ved Rechtsanwalt R. Kugler,
- Franco Vomero ved R. Husain, QC, barristers P. Tridimas og N. Armstrong samt solicitor J. Luqmani,
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,
- Det Forenede Kongeriges regering ved C. Crane, C. Brodie og S. Brandon, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer,
- den danske regering ved M. Wolff, C. Thorning og M.N. Lyshøj, som befuldmægtigede,
- Irland ved L. Williams, K. Skelly, E. Creedon og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af K. Mooney og E. Farrell, BL,
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget,
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, M. Heller og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. oktober 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).
- 2 Anmodningerne er indgivet i forbindelse med tvister mellem dels B, som er græsk statsborger, og Land Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württemberg, Tyskland), dels Franco Vomero, som er italiensk statsborger, og Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige) vedrørende udsendelsesafgørelser i forhold til henholdsvis B og Franco Vomero.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 17., 18., 23. og 24. betragtning til direktiv 2004/38:
 - »(17) Tidsubegrænset ophold for unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, styrker følelsen af unionsborgerskab og er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål. Alle

unionsborgere og deres familiemedlemmer bør derfor sikres ret til tidsubegrænset ophold, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.

- (18) For at være et egentligt middel til integration i samfundet i den værtsmedlemsstat, hvor unionsborgeren har taget ophold, bør retten til tidsubegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser.

[...]

- (23) Udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de pågældende personers integration, varigheden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

- (24) Følgelig gælder det, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være. Kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør der kunne træffes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv. Endvidere bør reglen om ekstraordinære tilfælde ligeledes gælde for foranstaltninger til udsendelse af mindreårige for at sikre deres tilknytning til deres familie i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

- 4 I kapitel III i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til ophold« findes dette direktivs artikel 6 og 7 med de respektive overskrifter »Ret til ophold i indtil tre måneder« og »Retten til ophold i mere end tre måneder«, der præciserer betingelserne for, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har sådanne rettigheder i en anden medlemsstat end den, hvor nævnte borgere er statsborgere.

- 5 Indeholdt i kapitel IV i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« bestemmer direktivets artikel 16:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dets område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

[...]

3. Opholdets uafbrudte karakter berøres ikke af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst tolv på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland.

4. Når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.«

- 6 Kapitel VI i direktiv 2004/38 med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed« indeholder direktivets artikel 27-33.

7 Artikel 27 i direktiv 2004/38 med overskriften »Generelle principper« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

8 Direktivets artikel 28 med overskriften »Beskyttelse mod udsendelse« har følgende ordlyd:

»1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsbegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de:

a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller

b) er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

9 Artikel 33 i direktiv 2004/38 med overskriften »Udsendelse som straf« fastsætter:

»1. Værtsmedlemsstaten kan kun træffe udsendelsesafgørelse som straf eller som retlig følgevirkning til en fængselsstraf, hvis betingelserne i artikel 27, 28 og 29 er opfyldt.

2. Hvis en udsendelsesafgørelse i henhold til stk. 1 gennemføres mere end to år efter, at den blev truffet, skal den berørte medlemsstat efterprøve, om den pågældende fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, og den skal vurdere, om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige udsendelsesafgørelse blev truffet.«

Tysk ret

- 10 Med overskriften »Fortabelse af retten til indrejse og ophold« bestemmes det i § 6 i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lov om unionsborgeres frie bevægelighed) af 30. juli 2004 (herefter »FreizügG/EU«), der bl.a. har til formål at gennemføre artikel 28 i direktiv 2004/38:

»(1) Der kan [...] kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til § 2, stk. 1, og ske inddragelse af beviset for den tidsbegrænsede opholdsret og tilbagekaldelse af opholdskortet eller det tidsbegrænsede opholdskort af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 45, stk. 3, [TEUF] og artikel 52, stk. 1, [TEUF]). Indrejseadgang kan ligeledes nægtes af de ovenfor anførte grunde [...]

(2) En strafferetlig domfældelse er ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde de i stk. 1 omhandlede afgørelser eller foranstaltninger. Kun straffedomme, som ikke er slettet af centralregistret, kan tages i betragtning, og udelukkende såfremt de omstændigheder, der har ført til disse domfældelser, tilkendegiver en personlig adfærd, som udgør en faktisk trussel mod den offentlige orden. Der skal være tale om en faktisk og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

(3) Med henblik på afgørelser, der træffes i henhold til stk. 1, skal der særligt tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i Tyskland, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i Tyskland samt tilknytning til hjemlandet.

(4) Der kan ikke træffes afgørelse i henhold til stk. 1, når der er opnået ret til tidsbegrænset ophold, medmindre der foreligger alvorlige hensyn.

(5) Den i stk. 1 omhandlede afgørelse kan for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har opholdt sig i Forbundsrepublikken i de ti foregående år, og for så vidt angår mindreårige kun træffes, hvis den er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed. Denne regel gælder ikke for mindreårige, når fortabelsen af retten til ophold er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En afgørelse kan kun anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvis den pågældende på grund af en eller flere forsætlige lovovertrædelser er idømt en fængsels- eller ungdomsstraf på mindst fem år, der er blevet retskraftig, eller der er foreskrevet en sikkerhedsinternering ved den sidste endelige domfældelse, når Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed er berørt, eller der fra den pågældende udgår en terrortrussel.

[...]«

Det Forenede Kongeriges ret

- 11 Regulation 21 i Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (bekendtgørelse af 2006 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde)) (SI 2006/1003) har til formål at gennemføre artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-316/16

- 12 B er græsk statsborger og født i Grækenland i oktober 1989. Efter forældrenes skilsmisse flyttede han i 1993 sammen med sin mor til Tyskland, hvor hans bedsteforældre på moderens side allerede fra 1989 havde haft ophold som arbejdstagere. Hans mor har siden da arbejdet i denne medlemsstat, hvor hun har statsborgerskab, mens hun samtidig har bevaret sit græske statsborgerskab.
- 13 Bortset fra en periode på to måneder, hvor hans far bragte ham til Grækenland, og nogle korte perioder med ferie har B uden afbrydelse opholdt sig i Tyskland siden 1993. Han gik i skole i denne medlemsstat og afsluttede sin skoleuddannelse med erhvervelse af afgangsbrev fra grundskolen (*Hauptschulabschluss*). Han behersker tysk. Hans kendskab til græsk gør ham derimod kun i stand til at udtrykke sig mundtligt og rudimentært på dette sprog.
- 14 B har ikke hidtil formået at fuldføre en erhvervsuddannelse bl.a. på grund af psykiske problemer, der har medført, at han har måttet gennemgå terapeutisk og psykiatrisk behandling. B arbejdede i november og december 2012. Siden da har han været arbejdsløs.
- 15 B har i Tyskland ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38.
- 16 Ved kendelse af 7. november 2012 idømte Amtsgericht Pforzheim (byretten i Pforzheim, Tyskland) inden for rammerne af en forenklet strafferetlig procedure (*Strafbefehl*) B en straf på 90 dagbøder for tyveri af en mobiltelefon, ulovlig tvang, forsøg på afpresning og forsætlig ulovlig besiddelse af et forbudt våben.
- 17 Den 10. april 2013 angreb B en spillehal bevæbnet med en pistol med gummikugler for bl.a. at skaffe sig penge til at betale den nævnte bøde, og tiltvang sig et beløb på 4 200 EUR. Som følge af denne lovovertrædelse idømte Landgericht Karlsruhe (den regionale ret i første instans i Karlsruhe, Tyskland) den 9. december 2013 B en frihedsstraf på fem år og otte måneder. Siden den 12. april 2013 har B uden ophold siddet fængslet, først i varetægt og derefter som led i afsoningen af sin dom.
- 18 Efter at have hørt B traf Regierungspräsidium Karlsruhe (statslig regional myndighed i Karlsruhe, Tyskland) ved afgørelse af 25. november 2014 truffet på grundlag af § 6, stk. 5, i FreizügG/EU, sammenholdt med artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, bestemmelse om, at B havde fortabt sin ret til indrejse og ophold i Tyskland. B blev således pålagt at forlade denne medlemsstats område inden for en frist på en måned regnet fra nævnte afgørelses ikrafttrædelse, idet B i modsat fald ville blive udvist til Grækenland. Varigheden af indrejse- og opholdsforbuddet i Tyskland blev fastsat til syv år regnet fra den dato, hvor B faktisk forlod tysk område.
- 19 B påklagede denne afgørelse til Verwaltungsgericht Karlsruhe (forvaltningsdomstolen i Karlsruhe, Tyskland), som ved dom af 10. september 2015 annullerede denne afgørelse. Delstaten Baden-Württemberg har appelleret denne dom til Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Baden-Württemberg).
- 20 Den sidstnævnte ret har indledningsvis udelukket, at omstændighederne i hovedsagen kan danne grundlag for at antage, at der skulle kunne være tale om bydende nødvendighed af hensyn til den offentlige sikkerhed som omhandlet i § 6, stk. 5, i FreizügG/EU og artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Denne ret har derfor anført, at såfremt B kan anses for omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, der følger af de nævnte bestemmelser, skal den stadfæste annullationen af den omtvistede afgørelse.

- 21 I denne henseende er den forelæggende ret for det første af den opfattelse, at henset til de omstændigheder, der er nævnt i denne doms præmis 12 og 13, og B's deraf følgende dybe rødder i Tyskland, kan den integrationsmæssige tilknytning, der forbinder ham med denne værtsmedlemsstat, ikke være blevet brudt af den fængselsstraf, som han blev idømt, således at han ikke kan fratages den øgede beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 22 Den nævnte ret er for det andet af den opfattelse, at den frihedsstraf, der blev idømt for den lovovertrædelse, som er årsag til udsendelsen fra værtsmedlemsstatens område, under alle omstændigheder ikke skal tages i betragtning med henblik på afgørelsen af, om den integrationsmæssige tilknytning er blevet brudt, således at den uafbrudte karakter af opholdet på dette område er blevet afbrudt som omhandlet i nævnte artikel 28, stk. 3, litra a). Resultatet ville i modsat fald være, at en person, som er blevet idømt en fængselsstraf på mere end fem år, og som i medfør af gældende tysk lovgivning principielt stadig er fængslet på det tidspunkt, hvor den administrative afgørelse, der konstaterer fortabelsen af retten til indrejse og ophold, træffes, aldrig vil kunne omfattes af den øgede beskyttelse, der er fastsat ved nævnte bestemmelse.
- 23 Derimod vil den nævnte fængselsstraf, i de medlemsstater, hvor der træffes bestemmelse om udsendelse som en tillægsstraf til en fængselsstraf, og dermed forud for fængslingen, endvidere aldrig kunne tages i betragtning ved vurderingen af, om den integrationsmæssige tilknytning eventuelt er blevet brudt, og følgelig, om der foreligger en afbrydelse af opholdets uafbrudte karakter. Dette ville medføre en forskellig behandling af unionsborgere for så vidt angår den øgede beskyttelse, der følger af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 24 Den forelæggende ret er for det tredje af den opfattelse, at med hensyn til den samlede vurdering, hvorved det vurderes, om den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten er blevet brudt med deraf følgende fortabelse af den nævnte øgede beskyttelse, skal der i en sag som den i hovedsagen omhandlede tages hensyn til forhold, der er forbundet med fængslingen selv. Det er nemlig ikke lovovertrædelsen som sådan, men fængslingen, som er årsagen til, at opholdets uafbrudte karakter afbrydes. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at der skal tages hensyn til fængslingens varighed, men også til andre kriterier såsom de nærmere bestemmelser for straffens fuldbyrdelse, den pågældendes opførsel under fængslingen og navnlig den pågældendes refleksioner over den begåede lovovertrædelse, accept og gennemførelse af terapeutiske anvisninger godkendt af fængselsinstitutionen, den pågældendes deltagelse i skole-, erhvervs- og videreuddannelsesprogrammer, deltagelse i planen for strafudståelsen og opnåelse af målene heri samt opretholdelse af personlige og familiemæssige bånd i værtsmedlemsstaten.
- 25 For det fjerde ønsker den forelæggende ret, idet den henviser til, at Domstolen i præmis 35 i dom af 16. januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9), har fastslået, at for at afgøre, i hvilket omfang det forhold, at opholdet har været afbrudt som følge af fængslingen, afskærer den pågældende fra den øgede beskyttelse, der er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal den samlede vurdering af den pågældendes situation finde sted netop på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om sidstnævntes udsendelse opstår, oplyst, om der findes ufravigelige EU-retlige bestemmelser, der gør det muligt at fastlægge dette tidspunkt.
- 26 Ifølge den nævnte ret skal en sådan fastlæggelse være genstand for en harmoniseret løsning i EU for at undgå, at det beskyttelsesniveau, der følger af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, kan variere fra en medlemsstat til en anden, bl.a. afhængigt af, om afgørelsen om udsendelse er truffet som en tillægsstraf ved idømmelsen af en fængselsstraf eller i modsat fald ved en forvaltningsafgørelse truffet i løbet af eller ved slutningen af straffens udståelse. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at der skal foretages en vurdering af, om den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten er blevet brudt eller ej på det tidspunkt, hvor denne ret træffer afgørelse om udsendelsesafgørelsens lovlighed.

27 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Baden-Württemberg) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er det på forhånd udelukket, at idømmelsen og den efterfølgende fuldbyrdelse af en fængselsstraf kan føre til, at den tætte integration af en unionsborger, der indrejste i værtsmedlemsstaten i en alder af tre år, kan anses for afbrudt, således at der ikke foreligger et uafbrudt ophold i ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, og at der derfor ikke skal ydes beskyttelse mod udsendelse i henhold til [nævnte bestemmelse], når unionsborgeren efter indrejsen i en alder af tre år har tilbragt hele sit liv i den pågældende værtsmedlemsstat, ikke længere har nogen tilknytning til den medlemsstat, hvor han er statsborger, og lovovertrædelsen, der har ført til idømmelse og fuldbyrdelse af en fængselsstraf, først er blevet begået efter 20 års ophold?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal den fængselsstraf, der er blevet idømt for den lovovertrædelse, der er anledning til udsendelsen, lades ude af betragtning ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt fuldbyrdelsen af en fængselsstraf fører til, at den tætte integration afbrydes?
- 3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende: Hvilke kriterier er afgørende for, om den pågældende unionsborger i et sådant tilfælde alligevel er omfattet af beskyttelsen mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38?
- 4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende: Findes der ufravigelige EU-retlige bestemmelser vedrørende fastsættelsen af det »tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår«, og hvor der skal foretages en samlet vurdering af den pågældende unionsborgers situation med henblik på at efterprøve, i hvilket omfang det forhold, at opholdet har været afbrudt i løbet af de ti år, der går forud for udsendelsen af den pågældende, afskærer denne fra den øgede beskyttelse?«

Sag C-424/16

- 28 Franco Vomero er italiensk statsborger og født den 18. december 1957. Den 3. marts 1985 flyttede Franco Vomero til Det Forenede Kongerige med sin kommende ægtefælle, som var statsborger i Det Forenede Kongerige, og som han havde mødt i 1983. De blev gift i denne medlemsstat den 3. august 1985 og fik dér fem børn, som Franco Vomero passede, foruden at han fra tid til anden havde arbejde, idet hans ægtefælle arbejdede på fuld tid.
- 29 I perioden 1987-1999 blev Franco Vomero i Italien og Det Forenede Kongerige idømt flere straffedomme, der ikke medførte fængsling. I 1998 ophørte det ægteskabelige samliv. Franco Vomero forlod det fælles hjem og flyttede ind i en anden bolig med Edward Mitchell.
- 30 Den 1. marts 2001 dræbte Franco Vomero Edward Mitchell. Nævningetinget nedsatte mordanklagen til en anklage om manddrab som følge af offerets provokation. Den 2. maj 2002 blev Franco Vomero idømt otte års fængsel. Han blev løsladt i starten af juli 2006.
- 31 Ved afgørelse af 23. marts 2007, som blev stadfæstet den 17. maj 2007, traf indenrigsministeren bestemmelse om udsendelse af Franco Vomero i henhold til regulation 21 i bekendtgørelse af 2006 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde).
- 32 Franco Vomero indbragte denne afgørelse for Asylum and Immigration Tribunal (ret i sager om asyl og indvandring, Det Forenede Kongerige). Den afgørelse, som denne ret traf, blev indbragt for Court of Appeal (England & Wales) (appeldomstol (England og Wales), Det Forenede Kongerige), hvis dom af 14. september 2012 har afstedkommet en appel, som i øjeblikket verserer for Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol). Sagen er blevet udsat to gange på

udfaldet af to andre sager, herunder de sager, der lå til grund for de præjudicielle forelæggelser, der gav anledning til dom af 16. januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), og af 16. januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9).

- 33 Med henblik på udsendelsen blev Franco Vomero fængslet indtil december 2007. Siden da er der i januar 2012 blevet indledt en straffesag mod ham for knivbesiddelse og forsætlig legemsbeskadigelse, der førte til, at han blev idømt 16 måneders fængselsstraf. En anden sag, der blev indledt i juli 2012 for indbrud og tyveri, førte til, at han blev idømt en tillægsstraf på 12 ugers fængsel.
- 34 Til støtte for ovennævnte afgørelse om udsendelse har indenrigsministeren bl.a. gjort gældende, at idet Franco Vomero sad fængslet for manddrab i perioden 2001-2006, har han ikke opnået ret til tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige, og han kan derfor ikke omfattes af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 35 Med henvisning til dom af 7. oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), af 21. juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), og af 16. januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), finder Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol), at eftersom en ret til tidsubegrænset ophold ikke juridisk kan være erhvervet før den 30. april 2006, som er datoen for udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2004/38, og det i øvrigt er ubestridt, at Franco Vomero på dette tidspunkt havde siddet i fængsel i mere end fem år, at han fortsat sad fængslet i yderligere to måneder, og at han kun havde været løsladt i mindre end ni måneder, da der blev truffet afgørelse om hans udsendelse, havde den pågældende på det tidspunkt, hvor denne afgørelse blev truffet, ikke opnået ret til tidsubegrænset ophold i henhold til dette direktivs artikel 16, stk. 1.
- 36 Den nævnte ret har anført, at under sådanne omstændigheder er det centrale spørgsmål for denne ret, om en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 og artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, er en forudsætning for indrømmelse af den øgede beskyttelse i direktivets artikel 28, stk. 3, litra a).
- 37 Såfremt dette ikke er tilfældet, har den forelæggende ret i øvrigt anført, at perioden på ti år i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, der går forud for afgørelsen om udsendelse, ifølge Domstolens praksis kun »i princippet« skal være uafbrudt (dom af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 34). Den har således anført, at denne periode ligeledes kan være afbrudt, når den f.eks. afbrydes af en periode væk fra området eller fængsling. Under disse omstændigheder synes den måde, hvorpå den periode på ti år, som angives i denne bestemmelse, beregnes, og bl.a. om disse perioder væk fra området eller fængsling skal medtages eller ej, endnu uklar.
- 38 Hvad angår den omstændighed, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten skal være genstand for en samlet vurdering for i denne forbindelse at afgøre, om denne integrationsmæssige tilknytning foreligger eller er blevet brudt (dom af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 36 og 37), er den forelæggende ret af den opfattelse, at omfanget af denne vurdering og virkningerne heraf heller ikke er tilstrækkeligt præcise endnu. Den nævnte ret er bl.a. i tvivl om de faktorer, der måtte skulle undersøges for at afgøre, om Franco Vomeros integrationsmæssige tilknytning til Det Forenede Kongerige, på det tidspunkt, hvor afgørelsen om udsendelse i 2007 blev truffet, var således, at han var berettiget til den øgede beskyttelse på grundlag af hans ophold i nævnte medlemsstat i de ti forudgående år.
- 39 På denne baggrund har Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Afhænger den særlige beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38] af retten til tidsubegrænset ophold som omhandlet i [dette direktivs] artikel 16 og artikel 28, stk. 2, [...]?
- 2) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende[:]

[B]eregnes opholdsperioden i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38] som

- a) en almindelig kalenderperiode, der beregnes fra den relevante dato (her afgørelsen om udvisning), der omfatter eventuelle perioder med fravær eller fængsling, eller
- b) en potentielt afbrudt periode, der beregnes ved at regne tilbage fra den relevante dato og lægge perioder sammen, hvor den pågældende ikke var fraværende eller i fængsel, med henblik på eventuelt at nå frem til et samlet forudgående ophold på ti år?

3) [Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende], [h]vorledes er forholdet [da] mellem vurderingen af, hvorvidt der har været ophold i ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38], og den samlede vurdering af forbindelse[n] med hensyn til integration?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål i sag C-424/16

- 40 Med det første spørgsmål ønsker Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) nærmere bestemt oplyst, om artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at retten til den beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i nævnte bestemmelse, er betinget af, at den pågældende har ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16 og artikel 28, stk. 2.
- 41 Det skal indledningsvis bemærkes, at dette spørgsmål hviler på den forudsætning, at Franco Vomero ikke var indehaver af en sådan ret til tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige.
- 42 Da Domstolen ikke råder over alle de krævede oplysninger for at vurdere, om denne forudsætning er begrundet, skal det forelagte spørgsmål besvares på grundlag af denne forudsætning.
- 43 Det bemærkes i denne henseende, at det i 23. betragtning til direktiv 2004/38 er fremhævet, at udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten.
- 44 Som det fremgår af 24. betragtning til direktiv 2004/38, er det på baggrund heraf, at dette direktiv indfører en ordning til beskyttelse mod udsendelse, som er baseret på graden af de omhandlede personers integration i værtsmedlemsstaten, således at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret, des vigtigere er de garantier, som disse personer har mod udsendelse (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 25, og af 8.12.2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 70).
- 45 Det er i denne sammenhæng, at artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38 i generelle vendinger indledningsvis bestemmer, at værtsmedlemsstaten, før den træffer afgørelse om udsendelse »med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed«, bl.a. skal tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 26).
- 46 I medfør af nævnte artikels stk. 2 kan en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område i henhold til direktivets artikel 16, endvidere ikke gøres til genstand for en afgørelse om udsendelse, »medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«.

- 47 Hvad endelig angår unionsborgere, som har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti foregående år, udvider artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 beskyttelsen mod udsendelse betydeligt, idet den fastsætter, at en sådan foranstaltning kun kan træffes, såfremt afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten« (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 28).
- 48 Det følger således af ordlyden og opbygningen af artikel 28 i direktiv 2004/38, at den heri fastsatte beskyttelse mod udsendelse styrkes gradvist i forhold til graden af den pågældende unionsborgers integration i værtsmedlemsstaten.
- 49 Selv om en sådan præcisering ikke fremgår af de pågældende bestemmelsers ordlyd, kan en unionsborger således kun omfattes af det styrkede beskyttelsesniveau, der er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, i det omfang den pågældende på forhånd opfylder betingelsen for tildeling af den i nævnte direktivs artikel 28, stk. 2, omhandlede beskyttelse, dvs. har ret til tidsubegrænset ophold i medfør af dette direktivs artikel 16.
- 50 Denne fortolkning af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 understøttes i øvrigt af den sammenhæng, hvori nævnte bestemmelse indgår.
- 51 I første række bemærkes, at direktiv 2004/38 har fastsat et gradvist system med hensyn til retten til ophold i værtsmedlemsstaten, der i det væsentlige ved gentagelse af de trin og betingelser, der var fastlagt i de forskellige EU-retlige instrumenter og den retspraksis, der var gældende før vedtagelsen af dette direktiv, munder ud i retten til tidsubegrænset ophold (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 38).
- 52 For det første vedrørende ophold i indtil tre måneder begrænser artikel 6 i direktiv 2004/38 således de betingelser eller formaliteter, som gælder for retten til ophold, til kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og direktivets artikel 14, stk. 1, opretholder denne ret, så længe unionsborgeren og dennes familiemedlemmer ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 39).
- 53 For det andet er udøvelsen af retten til ophold vedrørende ophold i mere end tre måneder underkastet de betingelser, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, og i henhold til direktivets artikel 14, stk. 2, opretholdes denne ret kun, såfremt unionsborgere og dennes familiemedlemmer opfylder disse betingelser. Det fremgår nærmere bestemt af tiende betragtning til direktiv 2004/38, at disse betingelser bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 40).
- 54 For det tredje følger det af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område, og at denne ret ikke er underlagt de betingelser, som er nævnt i den foregående præmis. Som det fremgår af 18. betragtning til dette direktiv, bør retten til tidsubegrænset ophold, efter at den er opnået, ikke være underkastet betingelser, og dette for at være et egentligt middel til integration i samfundet i denne stat (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 41).
- 55 Det følger således af det ovenfor anførte, at til forskel fra en unionsborger, der har opnået ret til tidsubegrænset ophold, som kun må udsendes fra værtsmedlemsstatens område af de grunde, der er anført i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, må en unionsborger, der ikke har opnået en sådan ret, i givet fald udsendes fra dette område, når, således som det fremgår af dette direktivs kapitel III, denne unionsborger bliver en urimelig byrde for nævnte medlemsstats sociale system.

- 56 Som generaladvokaten har anført i punkt 57 og 58 i forslaget til afgørelse, kan en unionsborger – som, idet den pågældende ikke har ret til tidsubegrænset ophold, vil kunne udsendes, hvis vedkommende bliver en sådan urimelig byrde – imidlertid ikke samtidig være omfattet af den væsentligt styrkede beskyttelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 28, stk. 3, litra a), hvorefter udsendelsen kun er tilladt, hvis den er »bydende nødvendig af hensyn til« den offentlige sikkerhed, der henviser til »ekstraordinære tilfælde«, således som det anføres i 24. betragtning til nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 40).
- 57 I anden række skal det ligeledes bemærkes, at retten til tidsubegrænset ophold, således som det fremgår af 17. betragtning til direktiv 2004/38, er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed og er fastsat i direktivet for at styrke følelsen af unionsborgerskab, hvorfor EU-lovgiver har betinget erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 af unionsborgerens integration i værtsmedlemsstaten (dom af 16.1.2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Som Domstolen allerede har fastslået, er denne integrationstanke, der regulerer erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, ikke blot baseret på territoriale og tidsmæssige omstændigheder, men også på kvalitative elementer, der har sammenhæng med graden af integration i værtsmedlemsstaten (dom af 16.1.2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Med hensyn til begrebet »lovligt ophold«, som er forbundet med udtrykket »lovligt har haft ophold« i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal dette forstås som et ophold i overensstemmelse med de i dette direktiv fastsatte betingelser, herunder dem, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1 (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 46).
- 60 En unionsborger, der ikke har opnået ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten på grund af manglende opfyldelse af disse betingelser, og som dermed ikke kan påberåbe sig beskyttelsesniveauet mod udsendelse, som er fastsat i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, kan så meget desto mere ikke omfattes af det væsentligt styrkede beskyttelsesniveau mod udsendelse, som er fastsat i dette direktivs artikel 28, stk. 3, litra a).
- 61 På baggrund af det ovenfor anførte skal det første spørgsmål i sag C-424/16 besvares med, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at retten til den beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i nævnte bestemmelse, er betinget af, at den pågældende har ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16 og artikel 28, stk. 2.

Om det andet og det tredje spørgsmål i sag C-424/16

- 62 Idet Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) kun har forelagt det andet og det tredje spørgsmål for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, er det ufornuddent at besvare disse spørgsmål.

Om det første til det tredje spørgsmål i sag C-316/16

- 63 Med det første til det tredje spørgsmål, som behandles samlet, ønsker Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Baden-Württemberg) nærmere bestemt oplyst, om det krav om at have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år«, der er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal fortolkes således, at det kan opfyldes og i givet fald på hvilke betingelser, af en unionsborger, der i en tidlig alder flyttede

til en anden medlemsstat end den, hvor han er statsborger, og boede i denne medlemsstat i tyve år inden han dér blev idømt en frihedsstraf, som han er i gang med at afsone på det tidspunkt, hvor en afgørelse om udsendelse træffes i forhold til ham.

- 64 I denne forbindelse bemærkes for det første, at selv om det ganske vist er korrekt, at 23. og 24. betragtning til direktiv 2004/38 omhandler en særlig beskyttelse for de personer, som reelt er integrerede i værtsmedlemsstaten, bl.a. hvis de er født og har opholdt sig dér hele deres liv, forholder det sig ikke desto mindre således, at det afgørende kriterium med henblik på tildelingen af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, er spørgsmålet, om unionsborgeren, der i værtsmedlemsstaten har ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16 og artikel 28, stk. 2, således som det kræves i henhold til nævnte artikel 28, stk. 3, har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 31, og af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 23).
- 65 Heraf følger, at perioden med ophold på ti år, der kræves for tildeling af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal beregnes ved at regne tilbage fra datoen for afgørelsen om udsendelse af denne person (dom af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 24).
- 66 For det andet følger det af Domstolens praksis, at en sådan opholdsperiode på ti år principielt skal være uafbrudt (jf. i denne retning dom af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 27).
- 67 I denne henseende skal det imidlertid ligeledes bemærkes, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 således underlægger retten til den særlige beskyttelse mod udsendelse en betingelse om, at den pågældende har haft ophold i den omhandlede medlemsstat i en periode på ti år forud for afgørelsen om udsendelse, mens bestemmelsen er tavs om, hvilke omstændigheder der med henblik på opnåelsen af den særlige beskyttelse mod udsendelse kan medføre en afbrydelse af opholdsperioden på ti år (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 29).
- 68 Domstolen har således fastslået, at hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang fravær fra værtsmedlemsstaten i den periode, der er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 afskærer den pågældende fra denne særlige beskyttelse, skal der i hvert tilfælde foretages en samlet vurdering af den pågældendes situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 32).
- 69 Med henblik herpå er de nationale myndigheder, der har til opgave at anvende artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, forpligtede til i hvert konkret tilfælde at tage hensyn til alle relevante forhold, navnlig varigheden af hvert af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fraværperioder samt de grunde, der har fået den pågældende til at forlade denne medlemsstat. Det skal nemlig efterprøves, om de omhandlede fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervmæssige interesser er flyttet til en anden stat (jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 33).
- 70 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt perioder med fængsling som sådan og uafhængigt af perioder med fravær fra værtsmedlemsstatens område ligeledes i givet kan føre til, at tilknytningen til denne medlemsstat brydes, og at opholdet i denne medlemsstat afbrydes, har Domstolen fastslået, at selv om sådanne perioder ganske vist principielt afbryder opholdets uafbrudte karakter i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal der imidlertid – med henblik på at afgøre, om de således har medført, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet brudt, således at den pågældende ikke længere er omfattet af den øgede beskyttelse, der er sikret ved denne bestemmelse – foretages en samlet vurdering af denne persons situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår. I forbindelse med denne samlede vurdering skal perioderne med fængsling tages i betragtning, sammen med alle de i hvert konkret tilfælde relevante

forhold, herunder i givet fald den omstændighed, at den pågældende person har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år forud for sin fængsling (jf. i denne retning dom af 16.1.2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 33-38).

- 71 Især hvor der er tale om en unionsborger, som inden den pågældende begik det straffbare forhold, der danner grundlag for vedkommendes fængsling, allerede opfyldte betingelsen om ti års uafbrudt ophold i værtsmedlemsstaten, kan den omstændighed, at den pågældende har været fængslet af myndighederne i nævnte medlemsstat, således ikke anses for automatisk at kunne bryde den integrationsmæssige tilknytning til denne stat, som nævnte person tidligere har opnået, og opholdets uafbrudte karakter på dennes område som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, og følgelig fratage personen den øgede beskyttelse mod udsendelse, der er sikret ved denne bestemmelse. En sådan fortolkning ville i øvrigt medføre, at nævnte bestemmelse ville miste sin effektive virkning, eftersom en udsendelsesafgørelse netop ofte vil blive truffet på grund af den pågældendes adfærd, der førte til dennes domsfældelse og frihedsstraf.
- 72 I forbindelse med den samlede vurdering, der er nævnt i denne doms præmis 70, og som det i den foreliggende sag tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal denne ret med hensyn til den integrationsmæssige tilknytning, som B har opnået til værtsmedlemsstaten i den opholdsperiode, der ligger før hans fængsling, tage det forhold i betragtning, at jo fastere sådanne integrationsmæssige tilknytninger til nævnte stat er – bl.a. på det sociale, kulturelle og familiemæssige plan – eksempelvis i en sådan grad, at de har medført en så reel rodfæstelse i samfundet i denne stat, som den, der er fastslået af den forelæggende ret i hovedsagen – des mindre sandsynlighed er der for, at en periode med fængsling kan have ført til en afbrydelse af disse tilknytninger, og følgelig til en afbrydelse af opholdsperioden på ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 73 Med hensyn til de øvrige forhold, der er relevante med henblik på en sådan samlet vurdering, kan disse, således som generaladvokaten har anført i punkt 123-125 i forslaget til afgørelse, dels indbefatte karakteren af den overtrædelse, der danner grundlag for den pågældende periode med fængsling, og de betingelser, hvorunder denne overtrædelse er blevet begået, dels alle relevante forhold vedrørende den pågældendes opførsel i fængslingsperioden.
- 74 Selv om karakteren af overtrædelsen og de omstændigheder, hvorunder denne overtrædelse er blevet begået, således gør det muligt at forstå, i hvilket omfang den pågældende person i givet fald har fjernet sig fra samfundet i værtsmedlemsstaten, kan den pågældendes indstilling under fængslingen for sin del bidrage til at styrke en sådan fjernelse eller modsat at opretholde eller genoprette den integrationsmæssige tilknytning til nævnte medlemsstat, som den pågældende tidligere har opnået, med henblik på dennes kommende sociale reintegration i sidstnævnte medlemsstat.
- 75 I denne sidstnævnte forbindelse skal det i øvrigt, som Domstolen allerede har udtalt, tages i betragtning, at unionsborgerens sociale reintegration i den stat, hvor vedkommende faktisk er integreret, ikke kun er i vedkommendes egen interesse, men også i Den Europæiske Unions generelle interesse (dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 50).
- 76 Hvad angår den forelæggende rets spørgsmål vedrørende den omstændighed, at hensyntagen til perioden med fængsling med henblik på at afgøre, om den har brudt den uafbrudte karakter af opholdet på ti år i værtsmedlemsstaten forud for udsendelsesforanstaltningen, kan føre til vilkårlige eller urimelige resultater afhængigt af tidspunktet for vedtagelse af denne foranstaltning, skal følgende præciseres.
- 77 I visse medlemsstater kan der ganske vist træffes afgørelse om udvisning, således som artikel 33, stk. 1, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt giver mulighed for, som straf eller som retlig følgevirkning til en fængselsstraf. I et sådant tilfælde vil den fremtidige fængselsstraf pr. definition ikke kunne tages i betragtning ved vurderingen af, om en unionsborger har haft et uafbrudt ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år, der gik forud for det tidspunkt, hvor nævnte udsendelsesafgørelse blev truffet.

- 78 Dette kan således f.eks. medføre, at en unionsborger, der allerede kan godtgøre ti års uafbrudt ophold i værtsmedlemsstaten på det tidspunkt, hvor den pågældende er genstand for en frihedsberøvende foranstaltning, hvortil er knyttet en foranstaltning eller straf om udsendelse, er omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 79 For så vidt angår en borger, i forhold til hvem en udsendelsesafgørelse som den i hovedsagen omhandlede træffes efter den pågældendes fængsling, opstår derimod spørgsmålet om, hvorvidt nævnte fængsling har bevirket, at den uafbrudte karakter af denne borgers ophold i værtsmedlemsstaten er blevet afbrudt eller ej, og den pågældende derved mister retten til denne øgede beskyttelse.
- 80 I denne henseende skal det imidlertid fremhæves, at når der er tale om en unionsborger, der allerede kan godtgøre en opholdsperiode på ti år i værtsmedlemsstaten på det tidspunkt, hvor den pågældende påbegynder afsoningen, medfører den omstændighed, at udsendelsesafgørelsen er truffet i løbet af eller ved slutningen af straffens udståelse og det forhold, at denne periode således indgår i den periode på ti år, der går forud for det tidspunkt, hvor denne afgørelse blev truffet, ikke automatisk en afbrydelse af denne periode på ti år, som resulterer i, at den pågældende fratages den øgede beskyttelse, som er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.
- 81 Når udsendelsesafgørelsen er truffet i løbet af eller ved slutningen af straffens udståelse, forholder det sig nemlig sådan, således som det fremgår af denne doms præmis 66-75, at den pågældende borgers situation på de betingelser, der er angivet i de nævnte præmisser, skal gøres til genstand for en samlet vurdering med henblik på at afgøre, om den pågældende kan omfattes af denne øgede beskyttelse eller ej.
- 82 Hvorvidt der i de tilfælde, der er nævnt i denne doms præmis 77-81, skal ske indrømmelse af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 eller ej, vil således fortsat bestemmes ud fra opholdets varighed og den pågældende borgers grad af integration i værtsmedlemsstaten.
- 83 På baggrund af det ovenfor anførte skal det første til det tredje spørgsmål i sag C-316/16 besvares med, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at betingelsen om at have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år« i denne bestemmelse i tilfældet med en unionsborger, som afsoner en frihedsstraf, og i forhold til hvem en udsendelsesafgørelse er truffet, kan være opfyldt, for så vidt som en samlet vurdering af den pågældendes situation, der tager alle relevante forhold i betragtning, fører til, at det må antages, at den pågældendes integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, til trods for nævnte fængselsstraf, ikke er blevet brudt. Disse forhold indbefatter bl.a. styrken af den integrationsmæssige tilknytning, der er opnået til værtsmedlemsstaten før den pågældendes fængsling, karakteren af den overtrædelse, der danner grundlag for den idømte fængselsstraf, og de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået, såvel som den pågældendes opførsel i fængselsperioden.

Om det fjerde spørgsmål i sag C-316/16

- 84 Med det fjerde spørgsmål ønsker Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Baden-Württemberg) nærmere bestemt oplyst, på hvilket tidspunkt overholdelsen af betingelsen om, at den pågældende skal have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal vurderes.
- 85 I henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 må »[d]er [...] ikke træffes en udsendelsesafgørelse« i forhold til en unionsborger, der har haft ophold i værtsmedlemsstaten »i de ti forudgående år«, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige sikkerhed.

- 86 Det følger af denne ordlyd, at med »de ti forudgående år« forstås de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse, således at det er på det tidspunkt, hvor denne afgørelse træffes, at denne betingelse om uafbrudt ophold på ti år skal prøves.
- 87 Som anført i denne doms præmis 65, har Domstolen i øvrigt allerede præciseret, at opholdsperioden på ti år, som er en betingelse for tildeling af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal beregnes ved at regne tilbage fra den dato, hvor afgørelsen om udsendelse af den berørte person blev truffet.
- 88 Det følger af det ovenstående, at spørgsmålet om, hvorvidt en person opfylder betingelsen om at have haft ophold i værtmedlemsstaten i de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse, og følgelig vil kunne omfattes af den øgede beskyttelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, skal vurderes på det tidspunkt, hvor afgørelsen om udsendelse oprindeligt blev truffet.
- 89 Det skal imidlertid præciseres, at denne fortolkning ikke foregriber det særskilte spørgsmål om, på hvilket tidspunkt det skal vurderes, om der reelt foreligger en »begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed« som omhandlet i artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38 eller »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« som omhandlet i dette direktivs artikel 28, stk. 2, eller om afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« som omhandlet i direktivets artikel 28, stk. 3, på hvilket grundlag en udsendelse kan ske.
- 90 I denne henseende tilkommer det ganske vist den myndighed, der træffer den oprindelige afgørelse om udsendelse, at foretage en sådan vurdering på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes, og dette under overholdelse af de materielle regler, som er fastsat i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.
- 91 Dette udelukker dog ikke, at det kan blive nødvendigt, når den konkrete gennemførelse af nævnte afgørelse udsættes i en bestemt periode, at foretage en ny, ajourført vurdering af, om – efter omstændighederne – »begrundelsen i den offentlige orden eller sikkerhed«, de »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«, eller hvorvidt afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, fortsat er til stede.
- 92 Det skal således bemærkes, at i henhold til artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 forudsætter enhver udsendelsesforanstaltning generelt, at den pågældende persons adfærd udgør en reel og umiddelbar trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse eller en grundlæggende interesse for værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 30, og af 13.7.2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, præmis 23).
- 93 Det bemærkes i øvrigt, at hvis der er truffet en udsendelsesafgørelse som straf eller som retlig følgevirkning til en fængselsstraf, som først gennemføres mere end to år efter, at den blev truffet, pålægger artikel 33, stk. 2, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt medlemsstaterne at efterprøve, om den pågældende fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, og at vurdere, om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige udsendelsesafgørelse blev truffet (dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 31).
- 94 Det følger endvidere mere generelt af Domstolens praksis, at retterne i en medlemsstat i forbindelse med prøvelsen af, om en udsendelsesforanstaltning, der er iværksat over for en statsborger i en anden medlemsstat, er lovlig eller ej, skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter de kompetente myndigheders seneste afgørelse, og som kan bevirke, at den trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, som er forbundet med den pågældendes personlige forhold, bortfalder eller mindskes i ikke ubetydelig grad. Dette er navnlig tilfældet, hvis der er forløbet lang tid mellem datoen for udvisningsafgørelsen og det tidspunkt, hvor den kompetente ret efterprøver denne afgørelse (jf. analogt dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 82, og af 8.12.2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 84).

- 95 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål i sag C-316/16 besvares med, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt en person opfylder betingelsen om at have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år« som omhandlet i nævnte bestemmelse, skal vurderes på det tidspunkt, hvor den oprindelige udsendelsesafgørelse træffes.

Sagsomkostninger

- 96 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 28, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at retten til den beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i nævnte bestemmelse, er betinget af, at den pågældende har ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16 og artikel 28, stk. 2.
- 2) Artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at betingelsen om, at den pågældende skal have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år«, i denne bestemmelse i tilfældet med en unionsborger, som afsoner en frihedsstraf, og i forhold til hvem en udsendelsesafgørelse er truffet, kan være opfyldt, for så vidt som en samlet vurdering af den pågældendes situation, der tager alle relevante forhold i betragtning, fører til, at det må antages, at den pågældendes integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, til trods for nævnte fængselsstraf, ikke er blevet brudt. Disse forhold indbefatter bl.a. styrken af den integrationsmæssige tilknytning, der er opnået til værtsmedlemsstaten før den pågældendes fængsling, karakteren af den overtrædelse, der danner grundlag for den idømte fængselsstraf, og de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået, såvel som den pågældendes opførsel i fængslingsperioden.
- 3) Artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt en person opfylder betingelsen om at have »haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år« som omhandlet i nævnte bestemmelse, skal vurderes på det tidspunkt, hvor den oprindelige udsendelsesafgørelse træffes.

Underskrifter