

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

YVES BOT

föredraget den 8 juni 2010¹

1. Genom begäran om förhandsavgörande i förevarande mål har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) begärt att domstolen ska precisera det villkor för skydd mot utvisning som anges i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38/EG.² I den bestämmelsen föreskrivs att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren endast får fattas på grundval av tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

upprepad längre frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium påverkar beräkningen av den period på tio år som krävs för att få skydd mot utvisning.

2. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i om begreppet tvingande hänsyn till allmän säkerhet ska tolkas så, att det endast omfattar hänsyn som avser skyddet av medlemsstaten och dess institutioner och om

3. I mitt förslag till avgörande föreslår jag att domstolen ska slå fast att artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att begreppet allmän säkerhet inte ska ges den snäva betydelsen att det endast omfattar fara för den mottagande medlemsstatens inre eller yttre säkerhet eller skydd av dess institutioner, utan även ska anses omfatta allvarlig skada för ett grundläggande samhällsintresse, såsom det centrala skyddet av medborgarna, varvid medlemsstaten själv får fastställa vilka överträdelser som ska omfattas av begreppet i syfte att skydda medborgarna.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 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, s. 77, och rättselse i EUT L 197, 2005, s. 34).

4. Jag kommer även att ange vilka särskilda villkor som enligt min mening bör vara uppfyllda för att den behöriga nationella myndigheten ska kunna fatta ett legitimt beslut om

utvisning, bland annat i en situation som den som är i fråga i det nationella målet, där avsikten är att fatta ett beslut om utvisning efter verkställigheten av en straffrättslig påföljd.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — Primärrätt

5. Vidare kommer jag att ange skälen till varför jag anser att tillfällig frånvaro som inte skadar det starka band som förenar unionsmedborgaren med den mottagande medlemsstaten, vilken omständighet det ankommer på den nationella domstolen att pröva, i allmänhet inte ska påverka beräkningen av den period på tio år som krävs enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

7. Artikel 3.2 i EU-fördraget har följande lydelse:

”Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.”

6. En frånvaro från den mottagande medlemsstaten på mer än 16 månader, som liksom i förevarande mål har avslutats endast på grund av att unionsmedborgaren tvingats återvända till följd av ett rättsligt beslut som fattats av de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat, kan däremot enligt min åsikt innebära att medborgaren förlorar det förstärkta skydd som han åtnjuter enligt denna artikel, om den resulterat i att det starka band som förenar medborgaren med medlemsstaten har brutits, vilket det ankommer på den nationella domstolen att avgöra.

B — Direktiv 2004/38

8. Innan direktiv 2004/38 trädde i kraft fanns det flera direktiv och förordningar om fri rörlighet för personer och uppehållsrätt för unionsmedborgare. Genom direktiv 2004/38

sammanfördes och förenklades unionens lagstiftning inom detta område.

mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

9. Genom direktivet avskaffades skyldigheten för unionsmedborgare att skaffa sig uppehållstillstånd, infördes permanent uppehållsrätt för dessa medborgare och inskränktes medlemsstaternas möjlighet att begränsa uppehållet inom sina territorier för medborgare från andra medlemsstater.

10. I artikel 16.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs således att unionsmedborgare som har uppehållit sig under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där. I artikel 16.3 i direktivet preciseras bland annat att stadigvarande uppehåll inte ska påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år.

11. Enligt artikel 16.4 i direktivet ska uppehållsrätten när den väl har förvärvats endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den

12. Unionsmedborgarna åtnjuter även skydd mot utvisning. Med direkt inspiration från domstolens rättspraxis på området har genom direktiv 2004/38 bestämmelser införts som kraftigt inskränker medlemsstaternas möjligheter att begränsa unionsmedborgarnas rätt att röra sig och uppehålla sig.

13. Enligt artikel 27.1 i direktivet får medlemsstaterna begränsa denna rätt av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, dock inte av hänsyn till ekonomiska syften.

14. I artikel 27.2 i direktivet föreskrivs, i linje med de kriterier som domstolen slagit fast, att de åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen³ och uteslutande vara grundade på det personliga beteendet hos den som berörs av

³ — Se domstolens dom av den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille (REG 1982, s. 1665; svensk specialutgåva, volym 6, s. 421).

utvisningsbeslutet.⁴ Vidare preciseras det att tidigare straffdomar inte i sig ska utgöra skäl för sådana åtgärder. För att en person ska kunna bli föremål för ett utvisningsbeslut måste dennes beteende dessutom utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen.⁵

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

15. Artikel 28 i direktiv 2004/38 som avser skydd mot utvisning har följande lydelse:

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

”1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller

4 — Se domstolens dom av den 26 februari 1975 i mål 67/74, Bon-signore (REG 1975, s. 297; svensk specialutgåva, volym 2, s. 455).

5 — Se domstolens dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459).

b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt För-
enta nationernas konvention om barnets
rättigheter av den 20 november 1989.”

C — Tysk rätt

hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i landet och banden till ursprungslandet.

16. Bestämmelserna i direktiv 2004/38 har införlivats i tysk rätt genom lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Freizügigkeitsgesetz/EU) av den 30 juli 2004.⁶ Enligt 6 § stycke 1 i FreizügG/EU kan förlust av en unionsmedborgares rätt att röra sig och uppehålla sig på tyskt territorium fastställas endast av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Enligt 6 § stycke 2 i FreizügG/EU kan brottmålsdomar som inte ännu strukits ur det centrala registret beaktas för att motivera ett beslut om utvisning, på villkor att de omständigheter som ligger till grund för domen visar på ett personligt beteende som utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen och det rör sig om ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

17. I 6 § stycke 3 i FreizügG/EU anges att vid ett beslut om utvisning ska särskilt beaktas längden av den berörda personens uppehåll på tyskt territorium, personens ålder,

18. Enligt 6 § stycke 4 i FreizügG/EU kan en person, efter att ha erhållit permanent uppehållsrätt, fråntas rätten att uppehålla sig och röra sig på tyskt territorium endast på grundval av tvingande hänsyn.

19. I 6 § stycke 5 i FreizügG/EU anges att när det gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållit sig på tyskt territorium under de senaste tio åren samt underåriga kan fastställande enligt 6 § stycke 1 i FreizügG/EU göras endast av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Denna regel är inte tillämplig på underåriga när det för barnets bästa är nödvändigt att frånta det uppehållsrätten. Tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten föreligger endast när den berörda parten enligt lagakraftvunnen dom har blivit dömd till minst fem års frihetsberövande straff eller till särskilt straff för unga lagöverträdare för ett eller flera uppsåtliga brott eller när denne enligt den senaste lagakraftvunna

⁶ — BGBl. I, 2004, s. 1950, i dess lydelse enligt lagen av den 26 februari 2008 (BGBl. I, 2008, s. 215, nedan kallad FreizügG/EU).

domen har blivit dömd till vistelse på interneringsanstalt, när Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet står på spel eller när den berörda personen utgör ett terroristhot.

Han återvände därefter till Tyskland, där han arbetade från och med december 2004. I mitten av oktober 2005 återvände han på nytt till Grekland för att fortsätta att driva sitt pannkaksstånd.

II — Bakgrund till tvisten

20. Panagiotis Tsakouridis, som är grekisk medborgare, är född i Tyskland den 1 mars 1978. Han har alltid bott i Tyskland och har gått i skola i denna medlemsstat. Han har sedan oktober 2001 permanent uppehållstillstånd i Tyskland.

21. Panagiotis Tsakouridis dömdes 1998 att betala böter för innehav av ett illegalt föremål, 1999 för misshandel samt 2000 och 2002 för uppsåtlig kroppsskada och olaga tvång.

22. Under perioden mars 2004 till mitten av oktober 2004 drev Panagiotis Tsakouridis ett pannkaksstånd på ön Rhodos (Grekland).

23. Den 22 november 2005 utfärdade Amtsgericht Stuttgart en internationell arresteringsorder för Panagiotis Tsakouridis. Han greps på Rhodos den 19 november 2006 och överfördes till Tyskland den 19 mars 2007.

24. Genom dom av den 28 augusti 2007 dömde Landgericht Stuttgart Panagiotis Tsakouridis till ett fängelsestraff på sex år och sex månader för organiserad illegal handel med stora mängder narkotika vid åtta olika tillfällen. Av de uppgifter som lämnats vid förhandlingen framgår att Panagiotis Tsakouridis i dag är villkorligt frigiven.

25. Regierungspräsidium Stuttgart fastställde genom beslut av den 19 augusti 2008 att Panagiotis Tsakouridis skulle fräntas rätten att resa in och uppehålla sig på tyskt territorium och angav även att den avsåg att fatta ett beslut om utvisning till Grekland.

26. Regierungspräsidium Stuttgart ansåg med beaktande av den dom som avkunnats av Landgericht Stuttgart den 28 augusti 2007 att tröskeln på fem års frihetsberövande straff hade överskridits och att det därför förelåg tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i 6 § stycke 5 i FreizügG/EU. Regierungspräsidium Stuttgart ansåg vidare att Panagiotis Tsakouridis personliga beteende utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen, eftersom de narkotikabrott som han har begått är mycket grova och det föreligger risk för återfall. Regierungspräsidium Stuttgart ansåg även att det finns ett grundläggande samhällsintresse av att effektivt bekämpa narkotikabrottslighet, som är särskilt skadlig ur ett socialt perspektiv. Regierungspräsidium Stuttgart ansåg dessutom att eftersom Panagiotis Tsakouridis nyligen har uppehållit sig i Grekland, kommer han inte att ha några svårigheter att vänja sig vid de lokala levnadsförhållandena.

27. Den 17 september 2008 överklagade Panagiotis Tsakouridis beslutet av den 19 augusti 2008 till Verwaltungsgericht. Verwaltungsgericht ansåg att beslutet att frånta Panagiotis Tsakouridis rätten att resa in och uppehålla sig på tyskt territorium var oproportionerligt med beaktande av att Landgericht Stuttgart i sin dom av den 28 augusti 2007 hade slagit fast att Panagiotis Tsakouridis endast hade haft en underordnad betydelse i den kriminella organisationen och hade varit delaktig i brottet på grund av sina familjerelaterade förpliktelser samt med beaktande av att han har vuxit upp i Tyskland

och har gått i skola där och att det inte kan konstateras något hot mot den allmänna ordningen i den mening som avses i 6 § stycke 1 i FreizügG/EU och att han har en nära kontakt med sin far som bor i Tyskland.

28. Genom dom av den 24 november 2008 upphävde Verwaltungsgericht således Regierungspräsidium Stuttgarts beslut med motiveringen att en unionsmedborgare kan fråntas sin rätt till inresa och uppehåll endast om detta är berättigat med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa och att en brottsmålsdom inte i sig är ett tillräckligt skäl för att motivera ett sådant beslut. Verwaltungsgericht tillade att det måste föreligga ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

29. Verwaltungsgericht konstaterade även att eftersom Panagiotis Tsakouridis har bott i Tyskland längre än tio år och inte har förlorat sin permanenta uppehållsrätt på grund av sina vistelser i Grekland, kan han enligt 6 § stycke 5 första meningen i FreizügG/EU fråntas sin uppehållsrätt endast på grundval av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Tvingande hänsyn föreligger emellertid inte i förevarande fall, eftersom begreppet allmän säkerhet endast omfattar en medlemsstats inre och yttre säkerhet och därmed är snävare än begreppet allmän ordning. Panagiotis

Tsakouridis utgör möjligen ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, men utgör under inga omständigheter ett allvarligt hot mot medlemsstatens och dess institutioners fortbestånd eller befolkningens överlevnad.

utvisning och att detta enbart omfattar statens och dess organs existens, deras funktion, befolkningens överlevnad samt utrikesförbindelserna och den fredliga samexistensen mellan folken?

30. Delstaten Baden-Württemberg har överklagat denna dom till Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

III — Tolkningsfrågorna

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska begreppet ’tvingande hänsyn till allmän säkerhet’ i artikel 28.3 i direktiv 2004/38 ... tolkas så, att endast oavvisliga hot mot medlemsstatens yttre eller inre säkerhet kan motivera [ett beslut om]

2) Under vilka förutsättningar kan det särskilda skydd mot utvisning som enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 gäller efter tio års vistelse i den mottagande medlemsstaten åter gå förlorat? Ska villkoret för förlust av den permanenta uppehållsrätten enligt artikel 16.4 i [direktivet] i detta sammanhang tillämpas analogt?

3) För det fall att fråga 2 ska besvaras jakande och artikel 16.4 i [det nämnda] direktivet således ska tillämpas analogt: Går det särskilda skyddet mot utvisning förlorat enbart till följd av att ett visst tidsintervall har förflutit, oberoende av de faktiska orsakerna till bortovaron?

- 4) Vidare för det fall att fråga 2 ska besvaras jakande och artikel 16.4 i direktiv [2004/38] således ska tillämpas analogt: Kan ett återvändande till den mottagande medlemsstaten genom en tvångsåtgärd inom ramen för ett straffrättsligt förfarande före utgången av denna tvåårsperiod leda till att ett sådant särskilt skydd mot utvisning behålls, även om de grundläggande friheterna i och med återvändandet inte kan utnyttjas under en längre tid?"
- i huvudsak få klarhet i huruvida upprepad frånvaro från den mottagande medlemsstaten samt en unionsmedborgares påtvingade återvändande till denna medlemsstat inom ramen för ett straffrättsligt förfarande kan påverka åtnjutandet av det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

A — Inledande synpunkter

IV — Bedömning

32. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida begreppet allmän säkerhet ska skiljas från begreppet allmän ordning, och huruvida det förstnämnda begreppet ska tolkas snävare än det sistnämnda, så att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare kan anses grundat på tvingande hänsyn till allmän säkerhet endast om unionsmedborgaren hotar en medlemsstats och dess institutioners existens.
33. Genom den andra, den tredje och den fjärde frågan vill den hänskjutande domstolen
34. I mina inledande synpunkter behandlar jag två aspekter, dels andan och strukturen i det system som inrättats genom direktiv 2004/38, dels den övergripande karaktären hos de grundläggande straffrättsliga principerna på området.
1. Andan och strukturen i det system som inrättats genom direktiv 2004/38
35. Enligt skäl 3 i direktiv 2004/38 syftar direktivet till att förenkla och stärka rätten

att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

av rätten till fri rörlighet innebär en avvikelse från en grundläggande gemenskapsrättslig princip, omfattas sådana begränsningar av mycket strikta tillämpningsvillkor.⁷

36. Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, vilket bekräftas i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Rätten att fritt röra sig på unionens territorium medgavs först för arbetstagare, men har sedan utvidgats till att omfatta unionsmedborgare, oavsett status eller om de utövar en ekonomisk verksamhet eller inte. Unionsmedborgarskapet ger således varje unionsmedborgare rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, med förbehåll för de begränsningar som uttryckligen föreskrivs i artikel 20.2 sista stycket FEUF.

38. Som det anges ovan föreskrivs i artikel 28 i direktivet ett förstärkt skydd för unionsmedborgarna och i vissa fall för deras familjemedlemmar.

37. Denna rätt till fri rörlighet bör naturligtvis utövas med respekt för respektive medlemsstats lagstiftning. Medlemsstaterna får enligt artikel 27.1 i direktiv 2004/38 begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare inom sitt territorium av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Eftersom begränsningar

39. I artikel 28.1 i nämnda direktiv föreskrivs således att när en medlemsstat fattar ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska den särskilt beakta en rad faktorer såsom längden av medborgarens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering samt banden till ursprungslandet.

7 — Se bland annat dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389), punkt 18, och av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2006, s. I-3449), punkt 34 och där angiven rättspraxis.

40. Enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38 får den mottagande medlemsstaten, när unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har permanent uppehållsrätt på dess territorium, inte fatta beslut om utvisning av dessa personer, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

integrering i den mottagande medlemsstaten.⁸ Ju längre en person har uppehållit sig inom en medlemsstats territorium, desto närmare antas banden till denna medlemsstat vara.

41. Slutligen kan enligt artikel 28.3 a i direktivet ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare som har uppehållit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium under de tio föregående åren endast fattas på grundval av tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

44. Ett beslut om utvisning kan allvarligt skada en unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till rörlighet och verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten.⁹

42. Vid en genomläsning av dessa tre punkter är det tydligt att uppehållets längd är en avgörande faktor vid beviljandet av förstärkt skydd mot utvisning av unionsmedborgare.

45. Detta är skälet till att skyddet mot utvisning av unionsmedborgare är större ju högre graden av integrering i den mottagande medlemsstaten är. Det fastställda systemet grundar sig nämligen på antagandet att graden av integrering beror på uppehållets längd. Ju längre uppehållet är, desto högre antas graden

43. Detta förklaras av att unionslagstiftaren ansåg att uppehållets längd visar på en viss

8 — Se förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001)0257).

9 — Se skäl 23 i direktiv 2004/38.

av integrering vara och desto mer fullständigt är skyddet mot utvisning.¹⁰

olika inom olika områden utan att förlora sin grundläggande karaktär. Den grundläggande karaktären hos en rättighet eller princip resulterar tvärtom i en gemensam standard som, inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, måste gälla bland annat de frågor som avser unionsmedborgarskap.

2. Den övergripande karaktären hos de grundläggande straffrättsliga principerna på området

46. Omständigheterna i förevarande mål innebär att Regierungspräsidium Stuttgarts beslut inte endast måste uppfylla villkoren i direktiv 2004/38, utan också måste överensstämma med de grundläggande principerna avseende straffets syfte, eftersom det rör sig om ett beslut som har fattats till följd av en brottmålsdom och som träder i kraft när straffet har avtjänats.

48. Redan under antiken ansåg teologer, filosofer och teoretiker att ett straff bör syfta till att återanpassa den dömden och detta är i dag en princip som delas och bekräftas av alla moderna rättsordningar, bland annat i medlemsstaterna.¹¹ Europarådet antog 2006 en rekommendation om europeiska kriminalvårdsbestämmelser,¹² där det föreskrivs att "[v]arje fängelsestraff ska syfta till att underlätta återanpassning av

47. Även om den tolkningsmetod som domstolen tillämpar vid behov lämnar utrymme för en särskild tolkning beroende på det aktuella direktivets syfte, för att säkerställa dess ändamålsenliga verkan, kan grundläggande rättigheter och principer inte tillämpas

11 — I till exempel Tyskland betonas straffets syfte att socialt återanpassa den dömden i 2 § i lagen om straffverkställighet (Strafvollzugsgesetz). I Spanien föreskrivs i artikel 25.2 i konstitutionen från 1978 att frihetsstraff och säkerhetsåtgärder ska inriktas på rehabilitering och social återanpassning. I Italien fastställs i artikel 27 tredje stycket i konstitutionen från 1948 att straff inte ska innehålla en behandling som strider mot humana värderingar och ska syfta till rehabilitering av den dömden.

12 — Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna om europeiska kriminalvårdsbestämmelser, vilken antogs den 11 januari 2006.

10 — Se skäl 24 i direktivet.

den frihetsberövade personen till det fria samhället”.¹³ Även i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, vilken antogs av Förenta nationernas generalförsamling och undertecknades i New York den 16 december 1966, föreskrivs i artikel 10.3 att det ”väsentliga syftet med behandlingen av fångar skall vara deras bättring och sociala rehabilitering”.

och tillhör således de allmänna gemenskapsrättsliga principerna.

49. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har även slagit fast att "[e]tt av de väsentliga syftena med fängelsestraff är att skydda samhället, till exempel genom att förhindra att en brottsling återfaller i brott och därigenom gör ännu större skada. Samtidigt erkänner Europadomstolen det legitima syftet med en politik för stegvis återanpassning till samhället av personer som dömts till fängelsestraff. Mot denna bakgrund anser Europadomstolen att åtgärder som syftar till att underlätta den sociala återanpassningen av dömda personer, till exempel permissioner, är berättigade”.¹⁴

51. Av ovan angivna skäl bör domstolens uppmärksamhet fästas på de särskilda omständigheterna i förevarande mål, i vilket avsikten är att fatta ett beslut om utvisning vid utgången av en villkorlig frigivning som vidtagits i syfte att underlätta återanpassningen till samhället.

50. Respekten för principen om straffets återanpassningssyfte är enligt min åsikt en odelbar del av begreppet mänsklig värdighet

52. Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter är den fråga som ska avgöras huruvida Panagiotis Tsakouridis, som är född på tyskt territorium och har bott där nästan hela sitt liv, kan utvisas från Tyskland på grundval av att han har dömts till ett fängelsestraff på sex år och sex månader för organiserad illegal narkotikahandel.

13 — Se del I.6 i bilagan till rekommendationen.

14 — Se Europadomstolens dom av den 24 oktober 2002 i målet *Mastromatteo mot Italien*, Recueil des arrêts et décisions 2002-VIII, § 72.

B — *Begreppet tvingande hänsyn till allmän säkerhet*

omfattar skydd för en medlemsstat eller dess institutioner.

53. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida skälen till att Panagiotis Tsakouridis är föremål för ett utvisningsbeslut kan anses utgöra tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

56. Det finns en del rättspraxis från domstolen om begreppet allmän säkerhet. Under 1980- och 1990-talen prövade domstolen vid ett flertal tillfällen huruvida en medlemsstat kunde motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor med skäl som avsåg den allmänna säkerheten.¹⁵ Domstolen har även uttalat sig om huruvida nationella åtgärder som är diskriminerande mot kvinnor kan vara berättigade med hänsyn till skyddet av en medlemsstats allmänna säkerhet.¹⁶

54. Genom denna fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida begreppet allmän säkerhet ska skiljas från begreppet allmän ordning, och huruvida det förstnämnda begreppet ska tolkas snävare än det sistnämnda, så att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare kan anses grundat på tvingande hänsyn till allmän säkerhet endast om unionsmedborgaren hotar en medlemsstats och dess institutioners existens.

57. I samtliga dessa mål har domstolen medgett att en nationell åtgärd som hindrar den fria rörligheten för varor eller är diskriminerande mot kvinnor kan vara berättigad med hänsyn till den allmänna säkerheten. Domstolen har emellertid aldrig preciserat vad som avses med detta begrepp, utan har helt enkelt angett att begreppet, i den mening som avses i artikel 30 EG, omfattar både en

55. Av de skäl som anges nedan anser jag att begreppet allmän säkerhet inte ska tolkas uteslutande i en snäv betydelse som endast

15 — Se dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, *Campus Oil m.fl.* (REG 1984, s. 2727; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633), av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, *Richardt och Les Accessoires Scientifiques* (REG 1991, s. I-4621; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-415), och av den 17 oktober 1995 i mål C-83/94, *Leifer m.fl.* (REG 1995, s. I-3231).

16 — Se dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, *Johnston* (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), och av den 26 oktober 1999 i mål C-273/97, *Sirdar* (REG 1999, s. I-7403).

medlemsstats inre säkerhet och dess yttre säkerhet.¹⁷

58. Det är lätt att förstå att begreppet yttre säkerhet hänför sig till en medlemsstats säkerhet i förbindelserna med andra stater. I domen i det ovannämnda målet *Leifer m.fl.*, som avsåg en åtgärd enligt vilken det krävdes tillstånd för försäljning av kemiska produkter till Irak, angav domstolen att risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken kan inverka på en medlemsstats säkerhet.¹⁸

59. Begreppet inre säkerhet är däremot svårare att få grepp om. Ska det skiljas fullständigt från begreppet allmän ordning, som den hänskjutande domstolen har föreslagit, eller är dessa båda begrepp egentligen, om inte odelbara, så åtminstone intimt förbundna med varandra?

1. Begreppen allmän ordning och allmän säkerhet

60. Domstolen har slagit fast att de särskilda omständigheter som kan motivera en tillämpning av begreppet allmän ordning kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tid till en annan, och att det därför är nödvändigt att i detta hänseende tillerkänna de behöriga nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget.¹⁹ Domstolen har även slagit fast att det inte finns någon enhetlig värdeskala som medlemsstaterna är ålagda att tillämpa vid bedömningen av om ett uppförande kan anses strida mot allmän ordning.²⁰

61. Det bör i detta sammanhang påpekas att enligt artikel 3.2 EU ska den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende förebyggande och bekämpande av brottslighet. Unionen har bland annat som mål att skapa ett område med säkerhet. För att unionen ska lyckas uppnå detta mål är det i första hand varje medlemsstats grundläggande skyldighet att övervaka detta område med säkerhet på sitt eget territorium.

17 — Se domen i det ovannämnda målet *Richardt och Les Accessoires Scientifiques*, punkt 22, och i det ovannämnda målet *Leifer m.fl.*, punkt 26, samt dom av den 11 januari 2000 i mål C-285/98, *Kreil* (REG 2000, s. I-69), punkt 17.

18 — Se punkterna 28 och 29 i domen.

19 — Domen i det ovannämnda målet *van Duyn*, punkt 18, och dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, *Rutili* (REG 1975, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2, s. 485), punkt 28.

20 — Se domen i det ovannämnda målet *Adoui och Cornuaille*, punkt 8.

62. Medlemsstaterna är således i princip fortfarande fria att utifrån nationella behov bestämna vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver.²¹

63. Domstolen har slagit fast att begreppet allmän ordning bland annat omfattar förebyggande av våld i storstäderna,²² bekämpning av handel med stulna bilar,²³ skydd av rätten att prägla mynt²⁴ och respekt för den mänskliga värdigheten.²⁵

64. När det gäller den inre säkerheten ansåg domstolen i domen i det ovannämnda målet Johnston att förbudet mot att bära skjutvapen för kvinnor vid den nordirländska polisen var berättigat med hänsyn till den allmänna säkerheten, eftersom kvinnor oftare riskerar att bli måltavlor i en situation som präglas av allvarliga interna störningar.²⁶

65. Denna dom utgjorde enligt min åsikt emellertid ett undantag, eftersom domstolen i flertalet av de mål avseende allmän ordning och säkerhet som den har avgjort inte har gjort någon tydlig åtskillnad mellan de båda begreppen.²⁷

66. Avsaknaden av åtskillnad är än mer uppenbar i domen i målet Oteiza Olazabal.²⁸ I det målet slog domstolen fast att förhindrande av verksamhet som utövas av en bevapnad och organiserad grupp kan anses vara relevant för att upprätthålla den allmänna säkerheten.²⁹ Det är likväl med hänsyn till den allmänna ordningen som domstolen ska pröva huruvida ett beslut om utvisning av huvudpersonen i förevarande mål är berättigat.

67. Till och med i själva artikel 27.2 i direktiv 2004/38, som dock bygger på domstolens rättspraxis avseende begreppet allmän ordning,³⁰ förefaller de två begreppen att ha blandats samman. I denna bestämmelse anges att åtgärder som vidtas *med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet* ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och

21 — Se domen i det ovannämnda målet Rutili, punkt 26, och dom av den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie* (REG 2000, s. I-1335), punkt 17.

22 — Se domen i det ovannämnda målet Bonsignore.

23 — Se dom av den 30 april 1991 i mål C-239/90, *Boscher* (REG 1991, s. I-2023).

24 — Se dom av den 23 november 1978 i mål 7/78, *Thompson m.fl.* (REG 1978, s. 2247; svensk specialutgåva, volym 4, s. 225).

25 — Se dom av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, *Omega* (REG 2004, s. I-9609).

26 — Se punkterna 35 och 36 i domen. Se även domen i det ovannämnda målet *Sirdar*, punkt 17.

27 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet *Bonsignore*, dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, *Royer* (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73), och av den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95, *Shingara och Radiom* (REG 1997, s. I-3343).

28 — Dom av den 26 november 2002 i mål C-100/01 (REG 2002, s. I-10981).

29 — Se punkt 35 i domen.

30 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet *Rutili*, punkt 28.

uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende samt att detta beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot *ett grundläggande samhällsintresse*, varvid begreppet grundläggande samhällsintresse enligt min mening utgör den gemensamma nämnaren för de båda begreppen.

68. Även om det med beaktande av domstolens rättspraxis och särskilt domarna i de ovannämnda målen Johnston och Oteiza Olazabal är uppenbart att en stats inre säkerhet omfattar kampen mot terrorismen, kan begreppen allmän ordning och allmän säkerhet endast med svårighet eller på konstlad väg avgränsas och ges en uttömmande definition.

69. Detta är särskilt fallet eftersom medlemsstaterna, som det anges ovan, fortfarande är fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. De är ensamma behöriga att upprätthålla den allmänna ordningen och att slå vakt om den inre säkerheten på sitt territorium och har viss frihet att skönsmässigt

bedöma vilka åtgärder som kan uppnå konkreta resultat, med hänsyn till de sociala sammanhangens särart och den betydelse som de tillmåtar en målsättning som är legitim i gemenskapsrättsligt hänseende.³¹

70. Även om domstolen förvisso är behörig att övervaka att en så grundläggande rättighet som rätten att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier respekteras, är medlemsstaterna icke desto mindre de enda som kan bedöma riskerna för att den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten inom deras eget territorium skadas.³²

71. Det står klart att gemenskapslagstiftaren, i linje med domstolens rättspraxis, önskade ge medlemsstaterna ett visst utrymme att skönsmässigt bedöma vad begreppet allmän säkerhet ska omfatta. I artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 anges således att beslut om utvisning ska grundas på tvingande hänsyn

31 — Se dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959), punkt 33, och av den 15 juni 1999 i mål C-394/97, Heinonen (REG 1999, s. I-3599), punkt 43.

32 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Van Duyn, punkt 18.

till allmän säkerhet ”såsom de definieras av medlemsstaterna”.

i ett veritabelt smuggelnätverk, med all den fara som detta medför för befolkningens fysiska säkerhet.

72. Medan det i en del medlemsstater således är hotet från beväpnade separatistgrupper som kan skada den inre säkerheten, är det i andra medlemsstater kampen mot gisslet organiserad narkotikahandel som prioriteras i syfte att säkerställa säkerheten inom landets territorium.

75. Det samma gäller inom andra områden, till exempel barnpornografi. När en person tittar på barnpornografiska bilder på internet skadar detta utan tvekan den allmänna ordningen, men om han deltar i det nätverk som lägger ut dessa bilder ligger skadan på en högre nivå.

73. Även om domstolen har slagit fast att kampen mot narkotikahandel omfattas av begreppet allmän ordning,³³ anser jag att narkotikahandeln direkt hotar befolkningens fysiska säkerhet enbart på grund av den omständigheten att narkotikahandlarna inte tvekar att organisera sig i beväpnade grupper, vilket leder till våld i städerna.

76. Den omständigheten att domstolen har konstaterat att kampen mot olika former av kriminalitet som är knutna till alkoholkonsumtion syftar till att skydda den inre säkerheten³⁴ stärker mig för övrigt i min bedömning. I det ovannämnda målet Heinonen motiverade den finländska regeringen sin åtgärd för att begränsa importen av alkohol med att alkoholkonsumtionen i Finland, som hade ökat avsevärt, bland annat hade resulterat i att rattonykterhet banaliserats, att våldet ökat och förvärrats samt att illegala marknader uppkommit och blivit allt vanligare.³⁵

74. Det finns enligt min åsikt en markant skillnad mellan en person som köper narkotika för eget bruk och därigenom stör den allmänna ordningen och en person som deltar

33 — Se dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa (REG 1999, s. I-11), och av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri (REG 2004, s. I-5257).

34 — Se domen i det ovannämnda målet Heinonen, punkt 43.

35 — Ibidem, punkt 18.

77. Enligt min åsikt ska begreppet allmän säkerhet förstås så, att det inte endast omfattar en medlemsstats och dess institutioners säkerhet, utan även samtliga de åtgärder som avser att förhindra allvarlig skada för det centrala skyddet av medborgarna.

78. Jag anser därför att de skäl som enligt domstolen ska omfattas av begreppet allmän ordning lika väl kan omfattas av begreppet allmän säkerhet.

79. Av detta följer en uppluckring av villkoren när det gäller möjligheterna att fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare.

80. När en unionsmedborgare har bott på den mottagande medlemsstatens territorium under de tio år som föregår utvisningsbeslutet, kan beslutet således endast grundas på *tvingande hänsyn* till allmän säkerhet, såsom jag definierat detta begrepp ovan i punkt 77.

2. Begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38

81. Domstolen har fastslagit ett stort antal intressen som utgör tvingande hänsyn till allmänintresset,³⁶ men har inte särskilt definierat begreppet tvingande hänsyn.

82. Domstolen har emellertid slagit fast att en åtgärd som syftar till att skydda den allmänna säkerheten utgör tvingande hänsyn till allmänintresset,³⁷ liksom åtgärder som syftar till att skydda allmän ordning och allmän hälsa.

83. Det bör vidare påpekas att begreppet tvingande hänsyn i artikel 4.8 i direktiv 2006/123/EG³⁸ definieras som ”hänsyn som

36 — För en icke uttömmande lista, se bland annat, när det gäller god handelssed och konsumentskydd, dom av den 18 maj 1993 i mål C-126/91, Yves Rocher (REG 1993, s. I-2361; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-191), när det gäller skattesystemets inre sammanhang, dom av den 13 mars 2007 i mål C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (REG 2007, s. I-2107), när det gäller konsumentskydd och ordningen i samhället i samband med spelverksamhet, dom av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl. (REG 2007, s. I-1891), och när det gäller trafiksäkerhet, dom av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-2473).

37 — Se bland annat dom av den 13 juni 2002 i de förenade målen C-430/99 och C-431/99, Sea-Land Service och Nedlloyd Lijnen (REG 2002, s. I-5235), punkterna 39 och 41.

38 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36).

domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: allmän ordning, allmän säkerhet [och] folkhälsa”.

en sådan åtgärd kan berättigas av dessa hänsyn endast om den är nödvändig för att skydda de intressen som den ska tillvarata och förutsatt att målen inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.⁴⁰

84. Om skäl som avser allmän säkerhet till sin natur utgör tvingande hänsyn, anser jag att syftet med denna formulering egentligen är att betona att de hänsyn som ligger till grund för den nationella åtgärden i fråga ska vara nödvändiga och proportionerliga.

85. När en nationell åtgärd strider mot de grundläggande friheterna har domstolen alltid bemödat sig om att pröva huruvida åtgärden är berättigad, huruvida den är nödvändig för att uppnå det avsedda målet och huruvida det inte finns andra, mindre tvingande åtgärder som kan användas för att uppnå målet.³⁹

86. När det gäller åtgärder som begränsar en persons rätt att röra sig och uppehålla sig och som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, har domstolen slagit fast att de behöriga nationella myndigheterna ska göra en proportionalitetsprövning, eftersom

87. De behöriga nationella myndigheterna måste således beakta den särskilda rättsliga ställningen hos de personer som omfattas av gemenskapsrätten och den grundläggande betydelsen av principen om fri rörlighet för personer, när de väger olika legitima intressen mot varandra.⁴¹

88. Enligt artikel 27.2 i direktiv 2004/38 kan en utvisning endast grundas på den berörda personens personliga beteende, medan motiveringar som inte beaktar omständigheterna i

39 — Se bland annat, inom området fri rörlighet för varor, domen i det ovannämnda målet *Boscher*, punkterna 22 och 23, inom området fri rörlighet för tjänster, domen i det ovannämnda målet *Omega*, punkt 36, och inom området fri rörlighet för personer, domen i det ovannämnda målet *Oteiza Olazabal*, punkt 43.

40 — Se domen i det ovannämnda målet *Oteiza Olazabal*, punkt 43. Se, när det gäller fri rörlighet för kapital, domen i det ovannämnda målet *Église de scientologie*, punkt 18, och när det gäller fri rörlighet för varor, domen i det ovannämnda målet *Omega*, punkt 36.

41 — Se domen i de ovannämnda förenade målen *Orfanopoulos och Oliveri*, punkt 96. Se även kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 19 juli 1999 om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (KOM(1999)0372).

det enskilda fallet eller som tar allmänpreven-
tiva hänsyn inte ska accepteras.⁴²

ställas höga krav på motivering vid gransk-
ning av huruvida åtgärden är proportionerlig.

89. Enligt samma bestämmelse ska det hot
mot den allmänna säkerheten som beteen-
det utgör vara ett faktiskt hot.⁴³ Domstolen
har i detta sammanhang slagit fast att villko-
ret avseende förekomsten av ett faktiskt hot
i princip måste vara uppfyllt vid den tid då
utvisningen sker.⁴⁴

92. Enligt artikel 28.3 b i direktiv 2004/38 åt-
njuta minderåriga samma grad av skydd som
personer som har uppehållit sig i den motta-
gande medlemsstaten under de tio åren före
utvisningsbeslutet. Detta visar att ett utvis-
ningsbeslut endast kan fattas i undantagsfall,
med beaktande av det påtalade beteendets
extremt allvarliga karaktär.

90. Som det anges ovan i punkterna 37–44
föreskrivs i direktivet ett skydd mot utvisning
som är högre ju längre en unionsmedborgare
har uppehållit sig i medlemsstaten. I arti-
kel 28.3 i direktivet föreskrivs den högsta ni-
vån av skydd, där skyddet således är starkast.

93. Det ankommer således i första hand på
den behöriga nationella myndigheten, och i
förekommande fall den nationella domstolen,
att försäkra sig om att beslut om utvisning av
en unionsmedborgare åtföljs av en noggrann
motivering som beaktar omständigheterna i
fallet och skadans allvar.

91. Med beaktande av den plats som denna
punkt har i utformningen av artikel 28 i di-
rektiv 2004/38 och med hänsyn till längden av
unionsmedborgarens uppehåll i den motta-
gande medlemsstaten, anser jag att det måste

94. I förevarande mål, vilket avser ett utvis-
ningsbeslut som är tillämpligt när straffet
avtjänats, anser jag att proportionalitetspröv-
ningen är särskilt viktig och att det är nöd-
vändigt att den behöriga myndigheten tar

42 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet *Bonsignore*,
punkterna 5 och 6.

43 — Se domen i det ovannämnda målet *Bouchereau*, punkt 28,
och dom av den 31 januari 2006 i mål C-503/03, kommis-
sionen mot Spanien (REG 2006, s. I-1097), punkt 44.

44 — Se domen i de ovannämnda förenade målen *Orfanopoulos*
och *Oliveri*, punkterna 78 och 79.

hänsyn till olika faktorer som talar för att det antagna beslutet kommer att förhindra risken för återfall.

95. Enligt min åsikt måste myndigheten, när den fattar ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare efter det att straffet har avtjänats, redogöra för på vilket sätt detta beslut inte skadar personens återanpassning. En sådan åtgärd för individuell anpassning av straffet är enligt min åsikt ägnad att slå vakt om den berörda personens intressen lika väl som unionens intressen i allmänhet. Även om en person efter frigivningen utvisas från en medlemsstat och förbjuds att återvända dit, kan han i egenskap av unionsmedborgare utöva sin rätt till fri rörlighet i övriga medlemsstater. Det är därför av allmänt intresse att förhållandena kring frigivningen är sådana att den berörda personen kommer bort från brottets bana och i varje fall inte riskerar att på nytt tvingas in på den.

96. I målet vid den nationella domstolen är överträdelsens art och straffets längd faktorer som ska beaktas för att bedöma hur grundläggande det skyddade samhällsintresset är. Också det straff som utdömts jämfört med det maximala straffet och hur inblandad Panagiotis Tsakouridis var i den narkotikahandel som föranledde straffet är enligt min

åsikt objektiva faktorer som hjälper den nationella domstolen att avgöra hur allvarligt dennes beteende var. För att komma fram till en välavvägd slutsats måste man också ta hänsyn till Panagiotis Tsakouridis personliga situation, till exempel den omständigheten att hans familj bor inom den mottagande medlemsstatens territorium, att han utövar ekonomisk verksamhet i denna stat och att han har band till sin ursprungsstat, samt effekterna av eller uppgifter som lämnats om graden av återanpassning eller risken för återfall till följd av åtgärderna för stöd, ledning och kontroll i samband med hans villkorliga frigivning. Om dessa åtgärder misslyckas, kan det motivera ett beslut om utvisning.

97. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att begreppet allmän säkerhet inte ska ges den snäva betydelsen att det endast omfattar fara för den mottagande medlemsstatens inre eller yttre säkerhet eller skydd av dess institutioner, utan även ska anses omfatta allvarlig skada för ett grundläggande samhällsintresse, såsom det centrala skyddet av medborgarna, varvid medlemsstaten själv får

fastställa vilka överträdelse som ska omfattas av begreppet i syfte att skydda medborgarna.

åren före beslutet om utvisning har avbrutits av frånvaro från territoriet och han återvänt till nämnda territorium till följd av ett rättsligt beslut.

98. Det ankommer på den behöriga nationella myndighet som fattar beslutet om utvisning att tillhandahålla en noggrann motivering som grundar sig på faktiska och rättsliga omständigheter som visar att villkoren är uppfyllda.

99. När beslutet om utvisning såsom i förevarande mål fattas när ett straff har avtjänats, måste den behöriga nationella myndigheten dessutom redogöra för på vilket sätt detta beslut inte strider mot straffets återanpassningssyfte.

101. Som villkor för att åtnjuta detta skydd krävs enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 närvaro på den mottagande medlemsstatens territorium under de tio åren före beslutet om utvisning. I artikeln sägs emellertid inget om hur frånvaro från territoriet under denna period påverkar åtnjutandet av ett förstärkt skydd.

C — Villkoret uppehållets längd

100. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra, sin tredje och sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida Panagiotis Tsakouridis kan åtnjuta ett förstärkt skydd trots att hans uppehåll på tyskt territorium under de tio

102. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida villkoren för förvärvande och förlust av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktivet ska tillämpas analogt.

103. Förvärvandet av förstärkt skydd skulle i så fall inte hindras av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år⁴⁵ och det förstärkta skyddet skulle kunna gå förlorat endast genom bortovaro från den mottagande medlemsstatens territorium i mer än två på varandra följande år.⁴⁶

104. De av medlemsstaternas regeringar som har inkommit med skriftliga yttranden i förevarande mål är av olika åsikt i denna fråga.

105. Enligt den danska och den ungerska regeringen har tillfällig frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium ingen påverkan, så länge banden till medlemsstaten inte bryts. Enligt den danska regeringens åsikt kan artikel 16.4 i direktiv 2004/38 tillämpas analogt, medan den ungerska regeringen anser att denna bestämmelse kan vara vägledande vid bedömningen av huruvida bandet till den mottagande medlemsstaten har gått förlorat.

45 — Se artikel 16.3 i direktiv 2004/38.

46 — Se artikel 16.4 i direktivet.

106. Förenade kungarikets regering anser att en unionsmedborgare åtnjuter förstärkt skydd när han har fått permanent uppehålls rätt på den mottagande medlemsstatens territorium efter att ha varit bosatt där under en period av fem år och därefter har uppehållit sig lagligt i den staten under ytterligare en period av fem år.

107. Enligt den belgiska regeringen finns det ingen möjlighet till analog tillämpning. Den belgiska regeringen anser att en unionsmedborgare när han väl har lämnat den mottagande medlemsstatens territorium förlorar sin rätt till förstärkt skydd och att inga undantag ska medges.

108. Den polska regeringen och Europeiska kommissionen anser likaså att det inte är möjligt att tillämpa artikel 16.4 i direktiv 2004/38 analogt. Enligt den polska regeringen är förlust av det förstärkta skyddet berättigat endast om samtliga band till den mottagande medlemsstaten har brutits. Kommissionen anser att det bör undersökas huruvida unionsmedborgaren fortfarande har väsentliga intressen på den mottagande medlemsstatens territorium. En kortvarig frånvaro vid några tillfällen borde därvid inte påverka beräkningen av uppehållets längd.

109. Med hänsyn till utformningen av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 är det enligt min åsikt inte möjligt att tillämpa artikel 16.4 i direktivet analogt. Det som är avgörande är huruvida ett starkt band till den mottagande medlemsstaten har upprätthållits.

110. Av ordalydelsen i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 framgår inte hur en frånvaro från den mottagande medlemsstaten inverkar på förvärvandet eller förlusten av ett förstärkt skydd.

111. När det inte är möjligt att på grundval av lydelsen av en gemenskapsrättslig bestämmelse exakt avgöra hur den ska tolkas, ska enligt fast rättspraxis systematiken och syftena med de föreskrifter som den ingår i beaktas.⁴⁷

47 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2009 i mål C-533/07, Falco Privatstiftung Rabitsch (REG 2009, s. I-3327), punkterna 19 och 20. Se även dom av den 17 november 1983 i mål 292/82, Merck (REG 1983, s. 3781), punkt 12, av den 14 juni 2001 i mål C-191/99, Kvaerner (REG 2001, s. I-4447), punkt 30, och av den 14 december 2006 i mål C-283/05, ASML (REG 2006, s. I-12041), punkterna 16 och 22.

112. Den hänskjutande domstolens frågor ska följaktligen besvaras med beaktande av det sammanhang i vilket den aktuella bestämmelsen ingår samt systematiken i och syftena med direktiv 2004/38.

113. Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.⁴⁸ Direktivets syfte är att förenkla och stärka denna rätt⁴⁹ för att unionsmedborgarna ska kunna röra sig mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när en medlemsstats medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i den egna staten.⁵⁰

114. Gemenskapslagstiftarens avsikt var att unionsmedborgare som under flera år har uppehållit sig i en annan medlemsstat än sitt ursprungsland ska kunna känna sig verkligen integrerade i den förstnämnda staten.

48 — Se skäl 1 i direktiv 2004/38.

49 — Se skäl 3 i direktiv 2004/38.

50 — Se förslaget till direktiv (ovan fotnot 8).

115. Eftersom utvisning från den mottagande medlemsstaten allvarligt kan skada dessa medborgare, inrättade gemenskapslagstiftaren en skyddsmekanism mot utvisning grundad på proportionalitetsprincipen.⁵¹

ordning eller säkerhet. Enligt artikel 28.3 a i direktivet får slutligen ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio åren före utvisningsbeslutet fattas endast om det grundar sig på *tvingande hänsyn* till allmän säkerhet.

116. Eftersom uppehållets längd är en integrationsfaktor utformade gemenskapslagstiftaren artikel 28 i direktiv 2004/38 så att ju längre uppehållet på den mottagande medlemsstatens territorium är desto starkare skäl krävs det för att denna medlemsstat ska kunna fatta ett beslut om utvisning.

118. Ju högre graden av unionsmedborgarnas integrering i den mottagande medlemsstaten är med hänsyn till den tid de har uppehållit sig i medlemsstaten, desto högre bör följaktligen skyddet mot utvisning vara.⁵³

117. Enligt artikel 28.1 i direktivet får den mottagande medlemsstaten av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet fatta ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare som inte har permanent uppehållsrätt.⁵² Enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38 får ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare som har erhållit permanent uppehållsrätt fattas endast om det föreligger ett *allvarligt hot* mot allmän

119. Det bör således finnas en överensstämmelse mellan graden av integrering i medlemsstaten och det skydd som erhålls.

120. Gemenskapslagstiftaren utgick från antagandet att en lång vistelse i den mottagande medlemsstaten visar på en stark integrering.

51 — Se skäl 23 i direktiv 2004/38.

52 — Det ska erinras om att enligt artikel 16.1 i direktivet erhåller en unionsmedborgare permanent uppehållsrätt efter att ha uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en förlöpande period av fem år.

53 — Se skäl 24 i direktiv 2004/38.

Efter ett uppehåll på minst tio år i den mottagande medlemsstaten måste integreringen därför enligt min åsikt anses vara fullständig.

inte bör påverka den period som krävs för den högsta graden av skydd mot utvisning. En sådan frånvaro kan inte skada det starka band som förenar unionsmedborgaren med den mottagande medlemsstaten.

121. Den grad av integrering som krävs för det högsta skyddet mot utvisning förutsätter enligt min åsikt att det inte förekommit någon frånvaro från den mottagande medlemsstaten som kan bryta det starka bandet mellan unionsmedborgaren och denna medlemsstat.

124. Däremot anser jag att en frånvaro på mer än sexton månader, såsom i förevarande mål, kan göra att det förstärkta skyddet enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 går förlorat och att artikel 16.4 i direktivet av denna anledning inte kan tillämpas analogt.

122. Unionsmedborgarna kan emellertid inte åläggas ett totalt förbud mot frånvaro. Det skulle strida mot syftet med den fria rörligheten för personer i direktiv 2004/38,⁵⁴ om unionsmedborgarna avskräcktes från att använda sin rätt till fri rörlighet på grund av att en enkel frånvaro från den mottagande medlemsstaten kunde påverka deras rätt till förstärkt skydd mot utvisning.

123. Följaktligen anser jag att tillfällig frånvaro av skäl som rör arbetet eller för semester

125. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen angett att Panagiotis Tsakouridis var frånvarande från tyskt territorium under en första period från mars 2004 till mitten av oktober 2004, det vill säga omkring sex och en halv månad, och under en andra period från mitten av oktober 2005 till mars 2007, det vill säga lite längre än 16 månader.

⁵⁴ — Se skäl 2 i direktivet.

126. När det gäller Panagiotis Tsakouridis första frånvaro framgår det av handlingarna i målet att han lämnade Tyskland för vad som närmast är att betrakta som säsongarbete i Grekland.

etablerat sig i en annan medlemsstat och att det band som förenar honom med den mottagande medlemsstaten således inte längre är lika starkt eller till och med är fullständigt förlorat.

127. Enligt min åsikt kan en frånvaro av sådana skäl inte anses påverka den period som krävs för förvärvande av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Det bör prövas huruvida det band som förenar den berörda unionsmedborgaren med den mottagande medlemsstaten fortfarande är lika starkt, till exempel genom att kontrollera om han vid återkomsten till denna medlemsstat fortfarande har kvar sina band till de familjemedlemmar som är bosatta där, om han har kvar sin bostad eller om han inom en rimlig tidsfrist har återupptagit ett stadigvarande arbete.

129. Mot bakgrund av det ovan anförda är det svårt att föreställa sig att Panagiotis Tsakouridis skulle kunna åberopa det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

128. Panagiotis Tsakouridis andra frånvaro från mitten av oktober 2005 till mars 2007, som inte avbröts frivilligt utan på grund av att han tvingades återvända till den mottagande medlemsstaten till följd av ett rättsligt beslut, innebär däremot enligt min åsikt ett avbrott i perioden på tio år. Jag anser att en sådan frånvaro visar att unionsmedborgaren har

130. Det ska betonas att unionsmedborgare oavsett längden av uppehållet i den mottagande medlemsstaten för övrigt inte saknar skydd mot utvisning.⁵⁵ I artikel 32.1 i direktivet föreskrivs även att personer som beläggs med återreseförbud får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det

55 — Se artikel 28.1 och 28.2 i direktiv 2004/38.

slutgiltiga återreseförbudet. Under inga omständigheter kan återreseförbud utfärdas på livstid.⁵⁶

inte ska påverka beräkningen av den period på tio år som krävs enligt denna artikel.

131. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att tillfällig frånvaro som inte påverkar det starka band som förenar unionsmedborgaren med den mottagande medlemsstaten, vilken omständighet det ankommer på den nationella domstolen att pröva, i allmänhet

132. En frånvaro från den mottagande medlemsstaten på mer än sexton månader, som liksom i förevarande mål har avslutats endast på grund av att unionsmedborgaren tvingats återvända till följd av ett rättsligt beslut som fattats av de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat, kan däremot innebära att medborgaren förlorar det förstärkta skydd som han åtnjuter enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, om den resulterat i att det starka band som förenar medborgaren med medlemsstaten har brutits, vilket det ankommer på den nationella domstolen att avgöra.

V — Förslag till avgörande

133. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg på följande sätt:

Artikel 28.3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt

⁵⁶ — Se skäl 27 i direktivet. Se även domen i det ovannämnda målet *Calfa*, punkterna 18 och 29.

röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier ska tolkas på följande sätt:

- Begreppet allmän säkerhet ska inte ges den snäva betydelsen att det endast omfattar fara för den mottagande medlemsstatens inre eller yttre säkerhet eller skydd av dess institutioner, utan ska även anses omfatta allvarlig skada för ett grundläggande samhällsintresse, såsom det centrala skyddet av medborgarna, varvid medlemsstaten själv får fastställa vilka överträdelser som ska omfattas av begreppet i syfte att skydda medborgarna.

- Det ankommer på den behöriga nationella myndighet som fattar beslutet om utvisning att tillhandahålla en noggrann motivering som grundar sig på faktiska och rättsliga omständigheter som visar att villkoren är uppfyllda.

- När beslutet om utvisning såsom i förevarande mål fattas när ett straff har avtjänats, måste den behöriga nationella myndigheten redogöra för på vilket sätt detta beslut inte strider mot straffets återanpassningssyfte.

- Tillfällig frånvaro som inte påverkar det starka band som förenar unionsmedborgaren med den mottagande medlemsstaten, vilken omständighet det ankommer på den nationella domstolen att pröva, ska inte påverka beräkningen av den period på tio år som krävs enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

- En frånvaro från den mottagande medlemsstaten på mer än 16 månader, som liksom i förevarande mål har avslutats endast på grund av att unionsmedborgaren tvingats återvända till följd av ett rättsligt beslut som fattats av de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat, kan innebära att medborgaren förlorar det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, om den resulterat i att det starka band som förenar medborgaren med medlemsstaten har brutits, vilket det ankommer på den nationella domstolen att avgöra.