

TSAKOURIDIS

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 23 november 2010\*

I mål C-145/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Verwaltungsgerechtshof Baden-Württemberg (Tyskland) genom beslut av den 9 april 2009, som inkom till domstolen den 24 april 2009, i målet

**Land Baden-Württemberg**

mot

**Panagiotis Tsakouridis,**

meddelar

\* \* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (referent), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby samt domarna A. Rosas, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen och M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot,  
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 april 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Land Baden-Württemberg, genom M. Schenk, i egenskap av ombud,
- Panagiotis Tsakouridis, genom K. Frank, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom M. Lumma, J. Möller och C. Blaschke, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, i egenskap av ombud,

- Danmarks regering, genom B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,
  
- Estlands regering, genom L. Uiibo, i egenskap av ombud,
  
- Ungerns regering, genom R. Somssich, M. Fehér och K. Veres, samtliga i egenskap av ombud,
  
- Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,
  
- Polens regering, genom M. Dowgielewicz, i egenskap av ombud,
  
- Förenade kungarikets regering, genom L. Seeboruth och I. Rao, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Beal, barrister,
  
- Europeiska kommissionen, genom D. Maidani och S. Grünheid, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juni 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 16.4 och 28.3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34).
  
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Land Baden-Württemberg och den grekiska medborgaren Panagiotis Tsakouridis angående den förras beslut att frånta Panagiotis Tsakouridis rätten att resa in och uppehålla sig i Förbundsrepubliken Tyskland, och att förutskicka att han kan komma att bli föremål för ett beslut om utvisning.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Direktiv 2004/38*

- 3 Skäl 3 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

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

- 4 Skäl 22 i detta direktiv har följande lydelse:

”Enligt fördraget kan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. För att säkerställa en snävare definition av de omständigheter och rättssäkerhetsgarantier som avgör om unionsmedborgare eller familjemedlemmar kan nekas inresa eller utvisas, bör detta direktiv ersätta rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa [(EGT 56, s. 850; svensk

specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28), i dess lydelse enligt rådets direktiv 75/35/EEG av den 17 december 1974 (EGT L 14, 1975, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 175)].”

5 Skälen 23 och 24 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(23) Utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är en långtgående åtgärd, som allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller genom EG-fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten. Räckvidden för sådana åtgärder bör därför begränsas i enlighet med proportionalitetsprincipen, för att ta hänsyn till i vilken grad de berörda personerna har integrerats, hur länge de har vistats i den mottagande medlemsstaten, till deras ålder och hälsotillstånd, deras familjesituation och ekonomiska situation och deras anknytning till ursprungslandet.

(24) Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara. Endast i undantagsfall, av tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten, bör utvisning användas mot personer som har varit bosatta under flera år i den mottagande medlemsstaten, i synnerhet om de är födda där och har bott där hela sitt liv. Likaså bör det endast i undantagsfall vara tillåtet att utvisa underåriga, eftersom förbindelsen med familjen bör skyddas, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.”

6 Artikel 16 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

...

3. Stadigvarande uppehåll skall inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, t.ex. graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

4. När uppehållsrätt väl har förvärvats skall den endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.”

7 Artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

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

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

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare brottmålsdomar [\*] skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. [\*I direktiv 2004/38 används uttrycket straffdomar. I enlighet med terminologin i rättsakterna på området för straffrättsligt samarbete används här uttrycket brottmålsdomar. Övers. anm.]

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

8 Artikel 28 i detta direktiv har följande lydelse:

”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 integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.



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.

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

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

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

9 Artikel 32.1 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt

gemenskapsrätten, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

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

### *Den nationella lagstiftningen*

- 10 6 § i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i dess lydelse enligt lag om ändring av polislagen och andra lagar (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze), av den 26 februari 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, nedan kallad FreizügG/EU), har följande lydelse:

”(1) Utan att det påverkar tillämpningen av 5 § stycke 5, får förlust av en sådan rättighet som avses i 2 § stycke 1 fastställas, intyget om uppehållsrätt enligt gemenskapsrätten eller om permanent uppehållstillstånd dras in, och uppehållskort eller permanent uppehållstillstånd återkallas, endast om detta är motiverat av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 39.3 och 46.1 i fördraget). Inresa kan också nekas av ovannämnda hänsyn. Hänsyn till hälsa föreligger endast om sjukdom uppstår under de tre månader som följer inresan.

(2) En brottmålsdom är inte i sig tillräcklig för att motivera sådana beslut eller åtgärder som avses i stycke 1. Endast brottmålsdomar som inte ännu strukits ur det centrala registret kan beaktas, och då endast om de omständigheter som ligger till grund för sådana domar visar på ett personligt beteende som utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen. Det måste vara fråga om ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

(3) Vid ett beslut i enlighet med stycke 1 ska hänsyn särskilt tas till längden av personens uppehåll i Tyskland, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i Tyskland och banden till ursprungslandet.

(4) Efter det att permanent uppehållsrätt har erhållits kan ett fastställande i enlighet med stycke 1 endast göras om det föreligger ett allvarligt hot.

(5) När det gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, som har uppehållit sig på tyskt territorium under de senaste tio åren, samt underåriga, kan ett fastställande enligt stycke 1 endast göras 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 personen enligt en 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 domen har blivit dömd till frihetsberövande i inkapaciteringssyfte (*Sicherungsverwahrung*), när Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet står på spel eller när den berörda personen utgör ett terroristhot.

...

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 11 Panagiotis Tsakouridis föddes i Tyskland den 1 mars 1978. År 1996 tog han examen från *Hauptschule* (sekundärskola). Sedan oktober 2001 har han ett permanent uppehållstillstånd i Tyskland. Från mars 2004 till mitten av oktober samma år drev han ett crêpestånd på Rhodos i Grekland. Därefter återvände han till Tyskland där han från och med december 2004 arbetade. I mitten av oktober 2005 återvände han till Rhodos och fortsatte där att driva sitt crêpestånd. Den 22 november 2005 utfärdade Amtsgericht Stuttgart en internationell arresteringsorder beträffande honom. Den 19 november 2006 greps han på Rhodos och överlämnades den 19 mars 2007 till Tyskland.
  
- 12 Panagiotis Tsakouridis är sedan tidigare straffad enligt följande: Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt har ett flertal gånger dömt honom till böter, närmare bestämt den 14 oktober 1998 för innehav av ett förbjudet föremål, den 15 juni 1999 för grov misshandel och den 8 februari 2000 för misshandel och olaga tvång. Amtsgericht Stuttgart dömde honom dessutom den 5 september 2002 till böter för olaga tvång i brottskonkurrens med misshandel. Den 28 augusti 2007 dömde Landgericht Stuttgart honom till fängelse i sex år och sex månader för åtta fall av organiserad olaglig narkotikahandel i icke ringa omfattning.
  
- 13 Efter att ha hört Panagiotis Tsakouridis fastställde Regierungspräsidium Stuttgart, genom beslut av den 19 augusti 2008, att han skulle fråntas rätten till inresa och uppehåll i Förbundsrepubliken Tyskland och att han skulle kunna komma att utvisas till Grekland, varvid någon tidsfrist för frivillig återresa inte bestämdes. Som motivering anförde Regierungspräsidium att det lägsta straffet på fem års fängelse överstråkades genom Landgericht Stuttgarts dom av den 28 augusti 2007, vilket innebär att

de ifrågasvarande åtgärderna är motiverade av ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 respektive i 6 § stycke 5 FreizügG/EU.

- 14 Enligt Regierungspräsidium Stuttgart utgör Panagiotis Tsakouridis personliga beteende ett verkligt hot mot den allmänna ordningen. De brott som han har begått avseende olaglig narkotikahandel är särskilt allvarliga och det finns en konkret risk för återfall. Panagiotis Tsakouridis har uppenbarligen varit beredd att av ekonomiska skäl aktivt delta i olaglig narkotikahandel. Han har varit likgiltig inför vad denna handel inneburit för problem för narkotikamissbrukare och för samhället i stort. Det är ett grundläggande samhällsintresse att med alla till buds stående medel effektivt bekämpa narkotikabrottsligheten, som är särskilt skadlig ur ett socialt perspektiv.
  
- 15 Regierungspräsidium Stuttgart har dessutom noterat att Panagiotis Tsakouridis antingen inte har velat eller inte har kunnat följa den gällande rättsordningen. De brott han har begått har föranletts av en stark brottslig motivation. Ett eventuellt exemplariskt uppförande under verkställighetstiden av hans straff utesluter inte en risk för återfall i brott. Eftersom villkoren i 6 § FreizügG/EU är uppfyllda, ska beslutet fattas efter myndigheternas eget skön. Panagiotis Tsakouridis personliga intresse av att inte förlora rätten till inresa och uppehåll på grund av sin långa lagliga vistelse har inte företräde framför det övervägande allmänintresset av att effektivt bekämpa narkotikabrottsligheten. Sannolikheten av att han på nytt skulle begå liknande brott är mycket hög.

- 16 Regieringspräsidium Stuttgart har gjort gällande att Panagiotis Tsakouridis, med hänsyn till att han flera månader under de senaste åren har vistats i sitt hemland, inte skulle ha svårt att integrera sig där efter en utvisning från Tyskland. Risken för återfall i brott motiverar också ingrepp i Panagiotis Tsakouridis rätt att som unionsmedborgare ha fri tillgång till den tyska arbetsmarknaden. Det finns inga mindre ingripande eller likvärdiga åtgärder och åtgärden innebär inte heller skada för en redan uppbyggd ekonomisk inkomstkälla.
- 17 Med hänsyn till svårhetsgraden av de brott som Panagiotis Tsakouridis har gjort sig skyldig till är ingreppet i hans privat- och familjeliv motiverat av det övervägande intresset av att skydda den allmänna ordningen och att förhindra ytterligare brottslighet i den mening som avses i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950. Några likvärdiga personliga eller familjerelaterade intressen, som skulle föranleda att en utvisning inte genomförs av proportionalitetsskäl, har inte heller kunnat fastställas.
- 18 Den 17 september 2008 överklagade Panagiotis Tsakouridis Regieringspräsidium Stuttgarts beslut av den 19 augusti 2008 till Verwaltungsgericht Stuttgart och gjorde därvid gällande att en stor del av hans familj är bosatt i Tyskland. Dessutom framgår av Landgericht Stuttgarts dom av den 28 augusti 2007 att han endast spelat en underordnad roll i den organiserade brottsligheten. Eftersom han vuxit upp i Tyskland och gått i skola där, föreligger inget hot i den mening som avses i 6 § stycke 1 FreizügG/EU. Han har också nära kontakt med sin far, som är bosatt i Tyskland och regelbundet besöker honom i fängelset. Att han frivilligt överlämnat sig till polisen visar att han inte längre utgör ett hot mot den allmänna ordningen efter att ha avtjänat sitt straff. Att frånta honom rätten till inresa och uppehåll i Tyskland är således oproportionerligt.

Hans mor, som då vistades hos sin dotter i Australien, återvände våren 2009 för att permanent bosätta sig hos sin make i Tyskland.

- 19 Genom dom av den 24 november 2008 upphävde Verwaltungsgericht Stuttgart Regierungspräsidium Stuttgarts beslut av den 19 augusti 2008. Enligt Verwaltungsgericht Stuttgart är en brottmålsdom inte i sig tillräcklig för att motivera förlust av en unionsmedborgares rätt till inresa och uppehåll, eftersom denna rätt endast kan fråntas någon om det föreligger ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mening som avses i 6 § stycke 2 FreizügG/EU. Såsom artikel 28.3 i direktiv 2004/38 har införlivats, kan Panagiotis Tsakouridis, som vistats i Förbundsrepubliken Tyskland under mer än tio år, dessutom endast fråntas rätten att resa in och uppehålla sig i enlighet med 6 § stycke 1 FreizügG/EU om det kan motiveras av tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten, vilket framgår av 6 § stycke 5 första meningen FreizügG/EU. Verwaltungsgericht Stuttgart har i detta avseende påpekat att Panagiotis Tsakouridis inte heller har förlorat sin permanenta uppehållsrätt på grund av sina vistelser på Rhodos, eftersom det i 6 § stycke 5 första meningen FreizügG/EU inte finns något krav på oavbruten vistelse i Tyskland under de senaste tio åren.
- 20 Verwaltungsgericht Stuttgart fann att det inte föreligger några ”tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten” i den mening som avses i 6 § stycke 5 sista meningen FreizügG/EU som skulle kunna motivera en utvisning. Begreppet allmän säkerhet omfattar endast en medlemsstats inre och yttre säkerhet och är därmed snävare än begreppet allmän ordning, vilket även omfattar det nationella straffrättsliga systemet. Det vore därför felaktigt att dra slutsatsen att det föreligger tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten på grund av att det lägsta straff som anges i 6 § stycke 5 sista meningen FreizügG/EU har överskridits. Panagiotis Tsakouridis utgör möjligtvis ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, men inte på något sätt mot statens och dess institutioners fortbestånd eller mot befolkningens överlevnad. Regierungspräsidium Stuttgart har inte heller hävdats något sådant.

21 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, som har att avgöra överklagandet av Verwaltungsgericht Stuttgarts dom av den 24 november 2008, har vilandeförklarat förfarandet och hänskjutit följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

- ”1) Ska begreppet ’tvingande hänsyn till allmän säkerhet’ i artikel 28.3 i [direktiv 2004/38] tolkas så, att endast tvingande hänsyn till medlemsstatens yttre och inre säkerhet kan motivera en utvisning och att medlemsstatens yttre och inre säkerhet enbart omfattar hot mot staten och dess grundläggande institutioners existens, deras funktion, befolkningens överlevnad samt statens yttre förbindelser och den fredliga samexistensen mellan folken?
  
- 2) Under vilka förutsättningar kan det förstärkta 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 direktiv 2004/38 i detta sammanhang tillämpas analogt?
  
- 3) För det fall att fråga 2 ska besvaras jakande och artikel 16.4 i direktivet således ska tillämpas analogt, går det förstärkta skyddet mot utvisning då förlorat enbart på grund av den tid som har förflutit, oberoende av de faktiska orsakerna till frånvaron?
  
- 4) Vidare, för det fall att fråga 2 ska besvaras jakande och artikel 16.4 i direktivet således ska tillämpas analogt, innebär ett återvändande till den mottagande medlemsstaten före utgången av tvåårsperioden, som sker med tvång i syfte att vederbörande ska lagföras, att det förstärkta skyddet mot utvisning bibehålls, även om



de grundläggande friheterna i och med återvändandet inte kan utövas under en längre tid?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Frågorna 2–4*

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 2–4 för att få klarhet i huruvida bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den tidsperiod som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, det vill säga under de tio år som föregår beslutet att utvisa den berörde unionsmedborgaren, innebär att denne inte omfattas av det förstärkta skydd som föreskrivs i denna bestämmelse.
- 23 Enligt domstolens praxis syftar direktiv 2004/38 till att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget, och särskilt till att stärka dessa rättigheter. Unionsmedborgarnas rättigheter enligt direktivet kan därför inte vara mindre omfattande än de som följde av de sekundärrättsakter som ändrats eller upphävts genom direktivet (se dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, *Metock m.fl.*, REG 2008, s. I-6241, punkterna 59 och 82, och av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, *Lassal*, REU 2010, s. I-9217, punkt 30).

- 24 Det framgår av skäl 23 i direktiv 2004/38 att utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller genom fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten.
- 25 Av denna anledning föreskrivs det i direktiv 2004/38 – i enlighet med vad som framgår av skäl 24 i direktivet – ett system för skydd mot utvisning, vilket bygger på graden av de berörda personernas integration i den mottagande medlemsstaten. Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integration i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara.
- 26 I detta avseende föreskriver artikel 28.1 i direktiv 2004/38, i allmänna ordalag, att den mottagande medlemsstaten, innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska 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.
- 27 Enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38 får den mottagande medlemsstaten inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium i enlighet med artikel 16 i detta direktiv, ”utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

- 28 Vad gäller unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, innehåller artikel 28.3 i direktivet ett förstärkt skydd mot utvisning genom att föreskriva att beslut om utvisning inte får fattas såvida inte beslutet grundar sig på "tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna".
- 29 I artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 föreskrivs ett krav på att den berörde ska ha uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio åren som föregår beslutet om utvisning, men i artikeln nämns emellertid inget om vilka omständigheter som skulle kunna leda till att denna tioåriga vistelse avbryts och som således skulle påverka rätten till det förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i denna bestämmelse.
- 30 Med utgångspunkt i att det förstärkta skyddet, i likhet med den permanenta uppehållsrätten, erhålls efter en vistelse under viss tid i den mottagande medlemsstaten och att den sedan kan förloras, anser den hänskjutande domstolen att det är tänkbart att tillämpa kriterierna i artikel 16.4 i direktiv 2004/38 analogt.
- 31 Även om det i skälen 23 och 24 i direktiv 2004/38 visserligen anges att ett särskilt skydd ska gälla för personer som verkligen har integrerats i den mottagande staten, till exempel när de är födda där eller har bott där i hela sitt liv, är det avgörande kriteriet emellertid, i enlighet med lydelsen i artikel 28.3 i direktiv 2004/38, trots allt frågan huruvida unionsmedborgaren har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregår beslutet om utvisning.

- 32 För att besvara frågan huruvida bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den period som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 (det vill säga under de tio år som föregår beslutet att utvisa den berörde) utgör hinder för unionsmedborgaren att åtnjuta ett förstärkt skydd, ska det vid varje tillfälle göras en helhetsbedömning av vederbörandes situation vid precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer.
- 33 De nationella myndigheter som ska tillämpa artikel 28.3 i direktiv 2004/38 är skyldiga att beakta samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall, bland annat hur lång vederbörandes respektive bortovaro från den mottagande medlemsstaten har varit, hur lång den sammanlagda bortovaron har varit och hur ofta vederbörande har varit bortavarande, liksom de skäl som denne har haft att lämna denna medlemsstat. Det är nämligen viktigt att avgöra huruvida bortovaron är ett tecken på att centrum för vederbörandes personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen har förflyttats till en annan stat.
- 34 Den omständigheten att unionsmedborgaren tvingats återvända till den mottagande medlemsstaten för att avtjäna ett fängelsestraff, och den tid som vederbörande har varit frihetsberövad, kan tillsammans med de i den föregående punkten uppräknade omständigheterna beaktas i samband med den helhetsbedömning som krävs för att avgöra om de tidigare uppbyggda banden med den mottagande staten har brutits.
- 35 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida så är fallet i det nationella målet. För det fall denna domstol skulle komma till den slutsatsen att Panagiotis Tsakouridis bortovaro från den mottagande medlemsstaten inte utgör hinder för honom att åtnjuta ett förstärkt skydd, måste den sedan pröva huruvida beslutet om utvisning grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38.

- 36 Det bör härvid erinras om att EU-domstolen, för att ge den nationella domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den att avgöra det mål som är anhängigt vid den, kan vara tvungen att beakta unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sina frågor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2007 i mål C-374/05, Gintec, REG 2007, s. I-9517, punkt 48).
- 37 För det fall det skulle fastställas att en person i samma situation som Panagiotis Tsakouridis, det vill säga en person som har erhållit permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, inte uppfyller villkoret i fråga om uppehåll i artikel 28.3 i direktiv 2004/38, skulle en utvisning i förekommande fall kunna vara motiverad om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet, såsom föreskrivs i artikel 28.2 i direktiv 2004/38.
- 38 Med hänsyn till det ovan anförda ska frågorna 2–4 besvaras enligt följande: Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att vid avgörandet av huruvida en unionsmedborgare har uppehållit sig i den mottagande staten under de tio år som föregår beslutet om utvisning, vilket är en förutsättning för att beviljas det förstärkta skydd som denna bestämmelse ger, ska samtliga omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet tas i beaktande – i synnerhet hur länge vederbörande vid varje tillfälle har varit bortavarande från den mottagande medlemsstaten, hur lång den sammanlagda bortovaron har varit och hur ofta vederbörande har varit bortavarande, samt även de skäl som denne har haft att lämna denna medlemsstat och som kan ligga till grund för fastställandet av huruvida bortovaron är ett tecken på att centrum för vederbörandes personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen har flyttats till en annan stat.

*Fråga 1*

- 39 Mot bakgrund av svaret på frågorna 2–4 ska fråga 1 förstås på så sätt att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida och i vilken mån som brottslighet i form av organiserad olaglig narkotikahandel skulle kunna omfattas av antingen begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, för det fall den hänskjutande domstolen kommer till slutsatsen att den berörde unionsmedborgaren åtnjuter det förstärkta skydd som följer av artikel 28.3 i direktiv 2004/38, eller av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”, för det fall denna domstol kommer till slutsatsen att vederbörande åtnjuter skydd i enlighet med artikel 28.2 i detta direktiv.
- 40 Det framgår av såväl lydelsen av som systematiken i artikel 28 i direktiv 2004/38, såsom de redovisas i punkterna 24–28 i denna dom, att unionslagstiftaren, genom att som förutsättning för en sådan utvisning som avses i artikel 28.3 i detta direktiv kräva att det föreligger ”tvingande hänsyn” till allmän säkerhet – ett begrepp som är betydligt mer restriktivt än begreppet ”allvarligt hot” i den mening som avses i artikel 28.2 –, uppenbarligen har velat begränsa de åtgärder som vidtas med stöd av artikel 28.3 till ”undantagsfall”, såsom framgår av skäl 24 i detta direktiv.
- 41 Begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” förutsätter nämligen inte enbart förekomsten av en inverkan på den allmänna säkerheten utan dessutom att en sådan inverkan är synnerligen allvarlig, vilket framgår av uttrycket ”tvingande hänsyn”.

- 42 Det är också i detta sammanhang som begreppet allmän säkerhet i artikel 28.3 i direktiv 2004/38 ska tolkas.
- 43 Vad gäller allmän säkerhet har domstolen slagit fast att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet (se, bland annat, dom av den 26 oktober 1999 i mål C-273/97, Sirdar, REG 1999, s. I-7403, punkt 17, av den 11 januari 2000 i mål C-285/98, Kreil, REG 2000, s. I-69, punkt 17, av den 13 juli 2000 i mål C-423/98, Albore, REG 2000, s. I-5965, punkt 18, och av den 11 mars 2003 i mål C-186/01, Dory, REG 2003, s. I-2479, punkt 32).
- 44 Domstolen har också fastslagit att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (se, bland annat, dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, Campus Oil m.fl., REG 1984, s. 2727, punkterna 34 och 35, svensk specialutgåva, volym 7, s. 633, av den 17 oktober 1995 i mål C-70/94, Werner, REG 1995, s. I-3189, punkt 27, och domen i det ovan nämnda målet Albore, punkt 22, samt dom av den 25 oktober 2001 i mål C-398/98, kommissionen mot Grekland, REG 2001, s. I-7915, punkt 29).
- 45 Av detta följer emellertid inte med nödvändighet att begreppet ”allmän säkerhet” inte omfattar sådana syften som att bekämpa organiserad olaglig narkotikahandel.
- 46 Organiserad narkotikahandel är en utbredd brottslighet med betydande ekonomiska och operationella medel till sitt förfogande, vilken ofta har gränsöverskridande kopplingar. Med avseende på de förödande konsekvenserna av denna brottslighet föreskrivs i skäl 1 i rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om

minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (EUT L 335, s. 8) att narkotikahandeln utgör ett hot mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet samt mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet.

- 47 Mot bakgrund av att narkotikamissbruk är ett gissel för individen och för med sig sociala och ekonomiska risker för samhället (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 26 oktober 1982 i mål 221/81, Wolf, REG 1982, s. 3681, punkt 9, och Europadomstolens dom av den 17 januari 2006 i målet Aoulmi mot Frankrike, § 86), kan organiserad olaglig narkotikahandel vara av sådan omfattning att den utgör ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen.
- 48 Domstolen erinrar om att det i artikel 27.2 i direktiv 2004/38 föreskrivs att den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten, att tidigare brottmålsdomar inte i sig ska utgöra skäl för åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, och att motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn inte ska accepteras.
- 49 Ett beslut om utvisning får således bara grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Metock m.fl., punkt 74) och kan endast motiveras av tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38, om en sådan åtgärd, med beaktande av att hotet är exceptionellt allvarligt, är nödvändig för att skydda de intressen som den ska garantera, såvida detta syfte inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, varvid hänsyn ska tas till hur länge unionsmedborgaren varit bosatt i den



mottagande medlemsstaten och, i synnerhet, till de allvarliga negativa konsekvenser som en sådan åtgärd skulle kunna få för unionsmedborgare som verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten.

- 50 Vid tillämpningen av direktiv 2004/38 bör en avvägning särskilt göras mellan å ena sidan hur exceptionellt hotet mot den allmänna säkerheten är med hänsyn till den berörda personens personliga beteende, som i förekommande fall har bedömts vid den tidpunkt då beslutet om utvisning fattades (se, bland annat, dom av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, REG 2004, s. I-5257, punkterna 77–79), mot bakgrund av bland annat de påföljder som föreskrivs och de påföljder som ådöms, graden av inblandning i den brottsliga verksamheten, skadans omfattning och, i förekommande fall, risken för återfall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau, REG 1977, s. 1999, punkt 29; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), och å andra sidan risken för att unionsmedborgarens sociala återanpassning äventyras, vilken inte enbart ligger i den berördes utan också i Europeiska unionens intresse i allmänhet, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande.
- 51 Den påföljd som ådömts ska beaktas som en del av dessa samlade omständigheter. Ett femårigt fängelsestraff kan inte direkt leda till ett beslut om utvisning, såsom föreskrivs i den nationella rätten, utan att de ovan beskrivna omständigheterna först har beaktats, vilket det ankommer på den nationella domstolen att göra.
- 52 I samband med denna bedömning ska den nationella domstolen beakta de grundläggande rättigheter vars efterlevnad EU-domstolen ska säkerställa, eftersom hänsyn till allmänintresset endast får åberopas för att motivera en nationell åtgärd som kan hindra den fria rörligheten för människor om denna åtgärd är förenlig med sådana rättigheter (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Orfanopoulos och Oliveri,

punkterna 97–99), och i synnerhet rätten till respekt för privatliv och familjeliv, i den mening som avses i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se, bland annat, dom av den 5 oktober 2010 i mål C-400/10 PPU, *McB.*, REU 2010, s. I-8965, punkt 53, och Europadomstolens dom av den 23 juni 2008 i mål *Maslov mot Österrike*, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, § 61 och följande paragrafer).

- 53 För att bedöma om det planerade ingreppet står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, i förevarande fall skyddet för allmän säkerhet, ska hänsyn bland annat tas till brottets art och svårhetsgrad, hur länge den berörde uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten, den tid som förflutit sedan brottet begicks, och den berörda personens personliga beteende under denna tid samt hur starka de sociala och kulturella banden och familjebanden är till den mottagande medlemsstaten. Således krävs mycket starka skäl för att motivera en utvisning av en unionsmedborgare som lagligt har tillbringat den större delen av, om inte hela, sin barndom och ungdom i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet *Maslov mot Österrike*, §§ 71–75).
- 54 Mot bakgrund av att domstolen har funnit att en medlemsstat, i syfte att bevara allmän ordning, kan anse att bruket av narkotika utgör ett hot mot samhället som kan motivera särskilda åtgärder mot utlänningar som överträder narkotikalagstiftningen (se domstolens dom av 19 januari 1999 i mål C-348/96, *Calfa*, REG 1999, s. I-11, punkt 22, och domen i det ovannämnda målet *Orfanopoulos och Oliveri*, punkt 67), finns det desto större anledning att i vart fall dra den slutsatsen att organiserad olaglig narkotikahandel ska omfattas av begreppet allmän ordning i den mening som avses i artikel 28.2 i direktiv 2004/38.

- 55 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av samtliga ovan nämnda omständigheter, bedöma huruvida Panagiotis Tsakouridis beteende omfattas av begreppet "allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet" i den mening som avses i artikel 28.2 i direktiv 2004/38 eller av begreppet "tvingande hänsyn till allmän säkerhet" i den mening som avses i artikel 28.3 i samma direktiv, och huruvida den planerade utvisningen uppfyller de ovan nämnda villkoren.
- 56 Med hänsyn till det ovan anförda ska fråga 1 besvaras enligt följande: För det fall att den hänskjutande domstolen finner att den berörde unionsmedborgaren åtnjuter skydd enligt artikel 28.3 i direktiv 2004/38, ska denna bestämmelse tolkas på så sätt att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel kan omfattas av begreppet "tvingande hänsyn till allmän säkerhet", vilket kan motivera utvisningen av en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren. För det fall att den hänskjutande domstolen kommer till den slutsatsen att den berörde unionsmedborgaren åtnjuter skydd enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38, ska denna bestämmelse tolkas på så sätt att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel omfattas av begreppet "allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet".

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) 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 röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas på så sätt att vid avgörandet av huruvida en unionsmedborgare har uppehållit sig i den mottagande staten under de tio år som föregår beslutet om utvisning, vilket är en förutsättning för att beviljas det förstärkta skydd som denna bestämmelse ger, ska samtliga omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet tas i beaktande – i synnerhet hur länge vederbörande vid varje tillfälle har varit bortavarande från den mottagande medlemsstaten, hur lång den sammanlagda bortovaron har varit och hur ofta vederbörande har varit bortavarande, samt även de skäl som denne har haft att lämna denna medlemsstat och som kan ligga till grund för fastställandet av huruvida bortovaron är ett tecken på att centrum för vederbörandes personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen har flyttats till en annan stat.
  
- 2) För det fall att den hänskjutande domstolen finner att den berörde unionsmedborgaren åtnjuter skydd enligt artikel 28.3 i direktiv 2004/38, ska denna bestämmelse tolkas på så sätt att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel kan omfattas av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, vilket kan motivera utvisningen av en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren. För det fall att den hänskjutande domstolen kommer till den slutsatsen att

**den berörde unionsmedborgaren åtnjuter skydd enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38, ska denna bestämmelse tolkas på så sätt att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel omfattas av begreppet "allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet".**

Underskrifter