

## Sammanfattning av EU-domstolens dom den 23 november 2010 i målet Tsakouridis, C-145/09 (stora avdelningen)

***Fråga om hur bortavaro påverkar kravet på tio års föregående vistelse i mottagarstaten enligt artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet vad avser skyddet mot utvisning av unionsmedborgare, samt om bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel kan omfattas av begreppen ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” respektive ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i direktivet.***

### Bakgrund

Den grekiske medborgaren T föddes 1978 i Tyskland och sedan oktober 2001 har han permanent uppehållstillstånd i landet. 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. Efter att en internationell arresteringsorder hade utfärdats beträffande honom greps han den 19 november 2006 på Rhodos och överlämnades den 19 mars 2007 till Tyskland. I Tyskland dömdes han till sex och ett halvt års fängelse för åtta fall av organiserad olaglig narkotikahandel. Frågan uppkom därvid om vilka förutsättningar som förelåg att också utvisa T till Grekland och frånta honom rätten till inresa och uppehåll i Tyskland.

Av artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet<sup>1</sup> framgår att en unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt endast får utvisas om det ”föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”. 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”.

Den 24 april 2009 inkom behörig domstol<sup>2</sup> med en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Den hänskjutande domstolen ville i huvudsak få klarhet i följande:

- Kan bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den tidsperiod som avses i artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet, 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?
- Kan brottslighet i form av organiserad olaglig narkotikahandel omfattas av antingen begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i rörlighetsdirektivets artikel 28.3 eller av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i artikel 28.2 i detta direktiv?

### EU-domstolens bedömning

---

<sup>1</sup> 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 m.m.

<sup>2</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden Württemberg, Tyskland.

EU-domstolen påpekar inledningsvis med hänvisning till tidigare praxis att rörlighetsdirektivet syftar 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 dem som följde av de sekundärrättsakter som ändrats eller upphävts genom direktivet.

#### Betydelsen av bortovaro från den mottagande medlemsstaten

För att besvara frågan om bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den period som avses i rörlighetsdirektivets artikel 28.3 a utgör hinder för unionsmedborgaren att åtnjuta ett förstärkt skydd mot utvisning, ska det vid varje tillfälle göras en helhetsbedömning av vederbörandes situation vid precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer.

De nationella myndigheter som tillämpar artikel 28.3 i direktivet 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. 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 övriga omständigheterna beaktas i samband med den helhetsbedömning som krävs för att avgöra om de tidigare uppbyggda banden med den mottagande staten har brutits.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om T trots sin bortovaro från Tyskland kan åtnjuta ett förstärkt skydd i enlighet med artikel 28.3, i så fall måste den sedan pröva huruvida beslutet om utvisning grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i denna. För det fallet att T inte anses uppfylla villkoret om att ha uppehållit sig i Tyskland under de tio föregående åren blir frågan för den hänskjutande domstolen istället om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet, såsom föreskrivs i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet.

#### ”Tvingande hänsyn till allmän säkerhet” och ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”

Det framgår av såväl lydelsen som av systematiken i rörlighetsdirektivets artikel 28 att unionslagstiftaren uppenbarligen har velat begränsa de åtgärder som vidtas med stöd av artikel 28.3 till ”undantagsfall”, såsom framgår av skäl 24 i direktivet. Med uttrycket ”tvingande hänsyn” markeras att inte enbart förekomsten av en inverkan på den allmänna säkerheten är tillräcklig utan dessutom att en sådan inverkan är synnerligen allvarlig.

Organiserad narkotikahandel är en utbredd brottslighet med betydande ekonomiska och operationella medel till sitt förfogande, vilken ofta har gränsöverskridande kopplingar. Narkotikahandeln utgör ett hot mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet samt mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Mot bakgrund av att narkotikamissbruk är ett gissel för individen och för med sig sociala och ekonomiska risker för samhället, 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. Bekämpande av olaglig organiserad brottslighet kan därför omfattas av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” och ska i vart fall omfattas av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

Ett beslut om utvisning får bara grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och kan endast motiveras av tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet, om en sådan åtgärd, med beaktande av att hotet är exceptionellt allvarligt, är nödvändig för att skydda de intressen som den ska garantera. En förutsättning är också att 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.

Vid tillämpningen av rörlighetsdirektivet 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 och å andra sidan risken för att unionsmedborgarens sociala återanpassning äventyras. Den påföljd som den enskilde dömts till ska beaktas som en del av de samlade omständigheterna men kan inte i sig leda till ett beslut om utvisning.

Den nationella domstolen ska i sin bedömning 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, 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

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 (jfr Europadomstolens dom i *Maslov mot Österrike*<sup>3</sup>, §§ 71–75).

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av samtliga ovannämnda omständigheter, bedöma huruvida T beteende omfattas av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet 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 ovannämnda villkoren.

---

<sup>3</sup> Dom (Grand Chamber) från den 23 juni 2008, nr 1638/03.