

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 april 2018 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 28.3 a – Förstärkt skydd mot utvisning – Villkor – Permanent uppehållsrätt – Uppehåll i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick beslutet om utvisning från den berörda medlemsstaten – Fängelsevistelse – Verkningar för det tioåriga uppehållets kontinuitet – Betydelse för helhetsbedömningen avseende anknytning genom integration – Tidpunkt då denna bedömning ska utföras och de kriterier som ska beaktas vid densamma”

I de förenade målen C-316/16 och C-424/16,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) och Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket), av den 27 april respektive den 27 juli 2016, som inkom till domstolen den 3 juni respektive den 1 augusti 2016, i målen

B

mot

Land Baden-Württemberg (C-316/16),

och

Secretary of State for the Home Department

mot

Franco Vomero (C-424/16),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas och C.G. Fernlund, samt domarna E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 juli 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- B, genom R. Kugler, Rechtsanwalt,
- Franco Vomero, genom R. Husain, QC, P. Tridimas och N. Armstrong, barristers, och J. Luqmani, solicitor,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom C. Crane, C. Brodie och S. Brandon, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av R. Palmer, barrister,

- Danmarks regering, genom M. Wolff, i egenskap av ombud,
- Irlands regering, genom L. Williams och K. Skelly, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Mooney och E. Farrell, BL,
- Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, M. Heller och M. Wilderspin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 oktober 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran avser tolkningen av 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 (EUT L 158, 2004, s. 77, samt rättelse EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan dels B, som är grekisk medborgare, och Land Baden-Württemberg (Baden-Württemberg, Tyskland), dels Franco Vomero, italiensk medborgare, och Secretary of State for the Home Department (inrikesministern, Förenade kungariket), angående beslut om utvisning av B respektive Franco Vomero.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

3 I skälen 17, 18, 23 och 24 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(17)Permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som har valt att bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat skulle stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap och är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning, som är ett av gemenskapens grundläggande mål. En permanent uppehållsrätt bör därför föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i detta direktiv under fem års tid utan att bli utvisade.

(18) För att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor.

...

(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 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.”

4 I kapitel III i direktiv 2004/38, med rubriken ”Uppehållsrätt”, återfinns artiklarna 6 och 7, vilka har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader” respektive ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”. I dessa bestämmelser anges enligt vilka villkor unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat än den medlemsstat där dessa unionsmedborgare är medborgare.

5 I kapitel IV i direktiv 2004/38, med rubriken ”Permanent uppehållsrätt”, föreskrivs följande i artikel 16:

”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.”

6 Kapitel VI i direktiv 2004/38, med rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”, består av artiklarna 27–33.

7 I artikel 27 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Allmänna principer”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”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 straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

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 samma direktiv, med rubriken ”Skydd mot utvisning” 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 I artikel 33 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Utvisning som påföljd eller särskild rättsverkan”, föreskrivs följande:

”1. Den mottagande medlemsstaten får besluta om utvisning som sanktion eller som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande endast om kraven i artiklarna 27, 28 och 29 är uppfyllda.

2. Om ett utvisningsbeslut i enlighet med punkt 1 verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, skall medlemsstaten kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet meddelades.”

Tysk rätt

10 I 6 §, med rubriken ”Förlust av rätten till inresa och uppehåll”, i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lag om fri rörlighet för unionsmedborgare) av den 30 juli 2004 (nedan kallad FreizügG/EU), som bland annat syftar till att införliva artikel 28 i direktiv 2004/38, föreskrivs följande:

”1) [F]örlust av den rättighet som avses i 2 § 1 [får] fastställas, intyg om permanent uppehållsrätt dras in och uppehållskort eller permanent uppehållstillstånd återkallas, endast om detta är motiverat av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artiklarna 45.3 och 52.1 [FEUF]). Även inresa kan nekas med hänvisning till de skäl som anges i första meningen. ...

2) En fällande dom i brottmål är inte i sig tillräcklig för att motivera sådana beslut eller åtgärder som avses i punkt 1. Endast brottmålsdomar som ännu inte har avförts från det centrala registret får beaktas, och endast i den mån de omständigheter som ligger till grund för dessa domar visar på ett personligt beteende som utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen. Det ska vara fråga om ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

3) Vid ett beslut som antas i enlighet med punkt 1 ska hänsyn särskilt tas till varaktigheten av den berörda personens uppehåll i Tyskland, samt personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i Tyskland och band till ursprungslandet.

4) Sedan permanent uppehållsrätt har erhållits, kan ett fastställande med stöd av punkt 1 ske endast för det fall att det föreligger ett allvarligt hot.

5) Med avseende på unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållit sig inom tyskt territorium under de tio föregående åren, samt med avseende på underåriga, kan ett fastställande med stöd av punkt 1 endast ske av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Denna bestämmelse är inte tillämplig på underåriga när det med hänsyn till barnets bästa är nödvändigt att frånta barnet uppehållsrätten. Tvingande hänsyn till allmän säkerhet föreligger endast när den berörda personen enligt en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelse eller särskilt straff för unga lagöverträdare i minst fem år för ett eller flera uppsåtliga brott, eller när vederbörande enligt den senaste lagakraftvunna domen har dömts till frihetsberövande i interneringssyfte, när Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet är hotad eller när den berörda personen utgör ett terroristhot.

...”

Förenade kungarikets lagstiftning

11 Artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 har införlivats med Förenade kungarikets rättsordning genom Regulation 21 i Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet)) (SI 2006/1003).

Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

Mål C-316/16

12 B är grekisk medborgare. Han föddes i Grekland i oktober 1989. Efter föräldrarnas separation, bosatte han sig år 1993, tillsammans med sin mor i Tyskland, där hans morföräldrar hade varit bosatta sedan år 1989 och verksamma som anställda. Hans mor har sedan dess arbetat i nämnda medlemsstat och sedermera förvärvat tyskt medborgarskap, samtidigt som hon har behållit sitt grekiska medborgarskap.

- 13 Bortsett från en period på två månader då hans far tog med honom till Grekland och några kortare semesterperioder, har B sedan år 1993 kontinuerligt uppehållit sig i Tyskland. Han har gått i skolan i denna medlemsstat och har erhållit grundskoleexamen (*Hauptschulabschluss*). Han behärskar det tyska språket. På det grekiska språket kan han däremot endast uttrycka sig muntligen och på en grundläggande nivå.
- 14 B har än så länge inte genomgått någon yrkesutbildning, bland annat med anledning av psykiska problem, vilka även har lett till att han genomgått terapeutiska och psykiatriska behandlingar. B arbetade under november och december 2012. Därefter har han varit arbetslös.
- 15 B har permanent uppehållsrätt i Tyskland, i den mening som avses i artikel 16 i direktiv 2004/38.
- 16 Den 7 november 2012 antog Amtsgericht Pforzheim (Distriktsdomstolen i Pforzheim, Tyskland) ett beslut inom ramen för ett förenklat straffrättsligt förfarande (*Strafbefehl*) varigenom B dömdes till 90 dagsböter för förskingring avseende en mobiltelefon, utpressning, försök till utpressning och olaga vapeninnehav.
- 17 Den 10 april 2013 attackerade B, beväpnad med en pistol med gummikulor, en spelhall, bland annat för att för att skaffa sig de pengar han behövde för att betala nyssnämnda böter, och kom genom hot över ett belopp på 4 200 euro. För detta brott dömdes Landgericht Karlsruhe (Regiondomstolen i Karlsruhe, Tyskland), den 9 december 2013, B till fängelse i fem år och åtta månader. Sedan den 12 april 2013 har B utan avbrott hållits frihetsberövad, först i häkte därefter i fängelse.
- 18 Efter att ha låtit B yttra sig fastställde Regierungspräsidium Karlsruhe (Prefekturen i Karlsruhe, Tyskland), genom beslut av den 25 november 2014, som antagits på grundval av 6 § punkt 5 FreizügG/EU, jämförd med artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, att B förlorat sin rätt till inresa och vistelse i Tyskland. B ålades följaktligen att lämna denna medlemsstat inom en månad från ikraftträdandet av nämnda beslut, vid äventyr av utvisning till Grekland. Varaktigheten av förbudet att resa in och uppehålla sig i Tyskland fastställdes till 7 år från den dag då B faktiskt kommer att ha lämnat Tyskland.
- 19 B överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe, Tyskland), som ogiltigförklarade beslutet genom dom av den 10 september 2015. Delstaten Baden-Württemberg har överklagat denna dom till Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg).
- 20 Inledningsvis har nyssnämnda domstol funnit att omständigheterna i det nationella målet inte kan ge upphov till tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i 6 § punkt 5 FreizügG/EU och artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Samma domstol har således uppgett att om B kan omfattas av det förstärkta skydd mot utvisning som följer av dessa bestämmelser, ska den fastställa att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras.
- 21 Härvidlag anser den nationella domstolen, för det första, att med beaktande av de omständigheter som framgår av punkterna 12 och 13 ovan och den djupa förankring B har i Tyskland till följd av dessa omständigheter, har den anknytning genom integration som förbinder B med nämnda medlemsstat inte brutits på grund av det fängelsestraff han ådömts, vilket innebär att B inte kan fräntas det förstärkta skydd mot utvisning som följer av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.
- 22 Den hänskjutande domstolen anser för det andra att det fängelsestraff som utdömts till följd av detta brott som ligger till grund för utvisningen från den mottagande medlemsstatens territorium i alla händelser inte bör kunna beaktas vid bedömningen av huruvida ett avbrott i anknytningen genom integration har orsakat ett avbrott i B:s stadigvarande uppehåll i denna medlemsstat, i den mening som avses i nämnda artikel 28.3 a. En annan tolkning skulle nämligen leda till att en person som dömts till ett fängelsestraff på mer än fem år – och som i enlighet med tysk tillämplig lagstiftning i princip alltid är frihetsberövad när beslutet om att vederbörande förlorat sin rätt till inresa och uppehåll antas – aldrig kan omfattas av det förstärkta skydd som instiftats genom nämnda bestämmelse.
- 23 I de medlemsstater där beslut om avvisning utgör en tilläggsåtgärd till ett fängelsestraff, och därför antas innan den berörda personen frihetsberövas, kommer det däremot aldrig att vara möjligt att beakta detta fängelsestraff vid bedömningen av huruvida anknytningen genom integration upphört, och, till följd därav, den stadigvarande vistelsen avbrutits. Detta förhållande resulterar i att unionsmedborgare behandlas olika när det gäller förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.
- 24 Angående den helhetsbedömning som ska ske för att pröva huruvida anknytningen genom integration till den

mottagande medlemsstaten har brutits, med följderna att det förstärkta skyddet går förlorat, anser den hänskjutande domstolen, för det tredje, att i ett sådant mål som det nu aktuella ska omständigheter som rör själva frihetsberövandet beaktas. Det är nämligen inte brottet som sådant, utan frihetsberövandet, som ska utgöra skälet till att det stadigvarande uppehållet avbryts. I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att ta hänsyn till hur länge frihetsberövandet har varat, men även andra faktorer, såsom verkställighetsmetoderna för straffet, den berörda personens allmänna uppförande under frihetsberövandet och, i synnerhet, dennes tankar om det begångna brottet, godkännande och genomförande av terapeutiska indikationer som godkänts av kriminalvårdsanstalten den berörda personens deltagande i skol- eller yrkesutbildningsprogram, dennes deltagande i genomförandeplanen för straffet och uppnåendet av straffets ändamål, samt bibehållandet av personliga band och familjeband i den mottagande medlemsstaten.

25 För det fjärde erinrar den hänskjutande domstolen om att EU-domstolen i punkt 35 i dom av den 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9), har slagit fast att för att fastställa i vilken utsträckning ett avbrott i uppehållet på grund av ett fängelsestraff utgör hinder mot att den berörda personen omfattas av det skydd som säkerställs genom artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska helhetsbedömningen av personens situation ske vid just den tidpunkt då frågan angående utvisning uppkommer. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida det finns tvingande unionsrättsliga bestämmelser som gör det möjligt att fastställa denna tidpunkt.

26 Enligt nämnda domstol bör en sådan bedömning bli föremål för en harmoniserad tolkning inom hela unionen för att undvika att den skyddsnivå som fastställs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 varierar från en medlemsstat till en annan, bland annat beroende på om beslutet om utvisning har antagits som en tilläggsåtgärd till fängelsestraffet, eller tvärtom genom ett administrativt beslut som antagits under eller efter fängelsevistelsen. Härvidlag anser den hänskjutande domstolen att bedömningen av huruvida integrationsanknytningen till den mottagande medlemsstaten har brutits eller ej ska ske vid den tidpunkt då den domstol som ska avgöra målet i sak fastställer huruvida beslutet om utvisning är lagenligt.

27 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen.

”1) Är det, såvitt avser en unionsmedborgare som reste in på den mottagande medlemsstatens territorium vid tre års ålder på förhand uteslutet att utdömandet och den därpå följande verkställigheten av ett fängelsestraff kan medföra att unionsmedborgaren inte anses integrerad i den medlemsstaten, med följderna att villkoret om stadigvarande uppehåll i tio år, i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, inte längre är uppfyllt och det därmed saknas grund för att tillerkänna vederbörande skydd mot utvisning med stöd av nyssnämnda bestämmelse, när den berörda unionsmedborgaren efter inresan vid tre års ålder har tillbringat hela sitt liv i den mottagande medlemsstaten och inte längre har några band till den medlemsstat i vilken han är medborgare, samt att vederbörande begick det brott som han har dömts och avtjänat ett fängelsestraff för efter att ha uppehållit sig i tjugo år i den mottagande medlemsstaten?

2) För det fall att fråga 1 ska besvaras nekande: ska det, vid bedömningen av huruvida verkställigheten av ett fängelsestraff medför att integrationen ska anses ha brutits, bortses från det fängelsestraff som har utdömts för det brott som ligger till grund för utvisningsbeslutet?

3) För det fall att den första och andra frågan ska besvaras nekande: vilka kriterier ska ligga till grund för bedömningen av huruvida unionsmedborgaren i ett sådant fall ändå kan omfattas av skydd mot utvisning med stöd av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38?

4) För det fall att den första och den andra frågan ska besvaras nekande: Finns det några tvingande unionsrättsliga bestämmelser som rör fastställandet av ’just den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer’, vilket är den tidpunkt då en helhetsbedömning av den berörda unionsmedborgarens situation ska göras för att avgöra i vilken utsträckning förekomsten av avbrott i uppehållet under de tio åren närmast före utvisningen utgör hinder mot att den berörda personen ska omfattas av förstärkt skydd mot utvisning?”

Mål C-424/16

28 Franco Vomero är italiensk medborgare, född den 18 december 1957. Den 3 mars 1985 bosatte han sig i Förenade kungariket tillsammans med sin framtida hustru, som är brittisk medborgare och som han träffade under år 1983. De gifte sig i nämnda medlemsstat den 3 augusti 1985 och fick fem barn. Franco Vomero tog hand om

barnen och arbetade sporadiskt och hans fru arbetade heltid.

29 Mellan år 1987 och år 1999 meddelades flera fällande brottmålsdomar både i Italien och Förenade kungariket mot Franco Vomero, ingen av dessa domar medförde något fängelsestraff. Äktenskapet upplöstes år 1998. Franco Vomero lämnade det gemensamma hemmet och flyttade till en annan bostad tillsammans med M.

30 Den 1 mars 2001 dödade Franco Vomero M. Juryn mildrade brottsrubriceringen från mord till dråp på grund av offrets provokation. Den 2 maj 2002 dömdes Franco Vomero till åtta års fängelse. Han frigavs i början av juli 2006.

31 Genom beslut av den 23 mars 2007, som bekräftades den 17 maj 2007, beslutade inrikesministern att Franco Vomero skulle utvisas i enlighet med Regulation 21 i 2006 års förordning om immigration (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet).

32 Franco Vomero överklagade detta beslut till Asylum and Immigration Tribunal (Asyl- och immigrationsdomstolen, Förenade kungariket). Den domstolens dom överklagades till Court of Appeal (England & Wales) (Förenade kungariket) (Appellationsdomstolen (England och Wales) (Förenade kungariket)), vars dom av den 14 september 2012 i sin tur överklagades till Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket). Under förfarandet vilandeförklarades handläggningen vid två tillfällen i avvaktan på utgången i andra mål, särskilt dem i mål om förhandsavgörande som ledde till dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), och dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9).

33 Franco Vomero hölls i förvar inför dennes avlägsnande fram till december 2007. Sedan dess har en rättegång hållits mot honom i januari 2012 för innehav av ett stickvapen liksom för misshandel, vilket ledde till att han dömdes till fängelse i 16 veckor. Ett annat förfarande inleddes i juli 2012 för inbrott och stöld, vilket resulterade i att han dömdes till fängelse i ytterligare 12 veckor.

34 Till stöd för ovannämnda utvisningsbeslut gjorde ministern för inrikes frågor bland annat gällande att eftersom Franco Vomero suttit i fängelse för mord mellan år 2001 och år 2006 har han inte förvärvat permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket och kan därför inte åtnjuta det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

35 Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen i Förenade kungariket) har med hänvisning till dom av den 7 oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), dom av den 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), och dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) anfört att eftersom den berörda personen inte enligt lag kan ha förvärvat en permanent uppehållsrätt före den 30 april 2006, det vill säga utgången av fristen för införlivande av direktiv 2004/38, och det dessutom är utrett att Franco Vomero suttit i fängelse sedan mer än fem år tillbaka vid denna tidpunkt, att han suttit ytterligare två månader i fängelse och att han hade varit på fri fot i mindre än nio månader när beslutet om utvisning meddelades, hade den berörda personen vid tidpunkten för antagandet av detta beslut inte förvärvat en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktivet.

36 Den hänskjutande domstolen har angett att den grundläggande frågan under dessa omständigheter är huruvida permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i direktiv 2004/38, utgör en förutsättning för att någon ska kunna beviljas det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i detta direktiv.

37 Om detta inte är fallet, har den hänskjutande domstolen dessutom påpekat att den period på tio år som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, som föregår ett beslut om utvisning, enligt domstolens rättspraxis endast ”i princip” ska vara sammanhängande (dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 34). Denna period kan således avbrytas till följd av en period av bortovaro från territoriet eller avtjänande av fängelsestraff. Det sätt som den tioårsperiod som avses i denna bestämmelse ska beräknas, och särskilt huruvida perioder av bortovaro från territoriet eller avtjänande av fängelsestraff ska ingå eller inte ingå i tidsperioden, är ännu inte klarlagt.

38 Vad gäller den omständigheten att en eventuell anknytning genom integration till den mottagande medlemsstaten måste bli föremål för en helhetsbedömning för att fastställa om det föreligger sådan anknytning eller om den har brutits (dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkterna 36 och 37), anser den hänskjutande domstolen att omfattningen av denna bedömning och dess verkan ännu inte är tillräckligt fastställda. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i frågan huruvida de faktorer som kan behöva undersökas för att fastställa huruvida, vid tidpunkten för antagandet av beslutet om utvisning år 2007, Franco Vomeros anknytning

genom integration till Förenade kungariket var sådan att den gav honom rätt till förstärkt skydd på grundval av att han uppehållit sig i den medlemsstaten under de föregående tio åren.

39 Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen i Förenade kungariket) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Utgör innehav av permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i direktiv 2004/38, en förutsättning för förstärkt skydd med stöd av artikel 28.3 a i detta direktiv?

2. Om fråga 1 ska besvaras nekande:

Är den vistelse under de tio föregående åren som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

a) en enkel kalenderperiod som beräknas bakåt i tiden från den relevanta dagen (i det aktuella fallet dagen för utvisningsbeslutet) och som inbegriper eventuella perioder av bortavaro eller fängelsevistelse, eller

b) en sammanlagd period om i förekommande fall tio års uppehåll, eventuellt med avbrott, som beräknas bakåt i tiden från den relevanta dagen och utgör summan av den eller de perioder då den berörda personen inte har varit frånvarande eller avtjänat fängelsestraff?

3. För det fall fråga 1 besvaras nekande, vilket är det närmare förhållandet mellan villkoret enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 om en tioårig uppehållsperiod och helhetsbedömningen av en anknytning genom integration?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-424/16

40 Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen i Förenade kungariket) har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det krävs att den berörda personen har permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i detta direktiv, för att vederbörande ska erhålla skydd mot utvisning enligt denna bestämmelse.

41 Inledningsvis bör det noteras att denna fråga bygger på förutsättningen att Franco Vomero inte har sådan permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket.

42 Eftersom domstolen inte har alla uppgifter som behövs för att bedöma huruvida denna förutsättning är korrekt, är det nödvändigt att besvara den hänskjutna frågan utifrån denna förutsättning.

43 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.

44 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 starkare bör följaktligen skyddet mot utvisning vara (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 25, och dom av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 70).

45 I detta avseende föreskrivs i 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 hur länge personen upphållit sig inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 26).

46 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”.

- 47 Vad gäller unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren innehåller artikel 28.3 a i direktivet ett betydande 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” (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 28).
- 48 Det framgår således av lydelsen av och systematiken i artikel 28 i direktiv 2004/38 att det där föreskrivna skyddet mot utvisning stegvis ökar beroende på graden av integration som unionsmedborgaren uppnått i den mottagande medlemsstaten.
- 49 Under dessa omständigheter, och även om det inte framgår av lydelsen av den aktuella bestämmelsen, kan en unionsmedborgare endast åtnjuta den förstärkta skyddsnivån som garanteras i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 under förutsättning att han eller hon först uppfyller det första villkoret för beviljande av det skydd i artikel 28.2 i direktivet, det vill säga har en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktivet.
- 50 Denna tolkning av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 stöds även av det sammanhang i vilken denna bestämmelse ingår.
- 51 Domstolen påpekar, för det första, att det genom direktiv 2004/38 infördes ett system där uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten förvärfvas gradvis. Systemet återupptar huvudsakligen de etapper och villkor som föreskrivs i de olika unionsrättsliga instrument och i den rättspraxis som gällde innan direktivet trädde i kraft och dessas uppfyllande utmynnar slutligen i en permanent uppehållsrätt (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 38).
- 52 För vistelser upp till tre månader begränsas de villkor och formaliteter som ska uppfyllas för uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 till krav på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14.1 i direktivet bibehålls uppehållsrätten så länge unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar inte utgör en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 39).
- 53 För vistelser som överstiger tre månader krävs för uppehållsrätt att villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 är uppfyllda. Enligt artikel 14.2 i direktivet bibehålls uppehållsrätten för unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar så länge de uppfyller villkoren. Det följer av i synnerhet skäl 10 i detta direktiv att villkoren bland annat syftar till att undvika att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 40).
- 54 Det följer av artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där och att denna rätt inte är underkastad villkoren i föregående punkt. När den permanenta uppehållsrätten väl erhållits bör den enligt skäl 18 i direktivet inte omfattas av något annat villkor, och detta för att den ska utgöra ett verkligt instrument för integration i samhället i den mottagande medlemsstaten (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 41).
- 55 Det följer av vad som anförts ovan att till skillnad från unionsmedborgare som förvärvat permanent uppehållsrätt och som endast kan utvisas från den mottagande medlemsstaten på de grunder som anges i artikel 28.2 i direktiv 2004/38, kan en medborgare som inte har förvärvat en sådan rätt, i förekommande fall, utvisas från denna medlemsstat i enlighet med kapitel III i detta direktiv när han eller hon blir en orimlig belastning för denna medlemsstats sociala biståndssystem.
- 56 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 57 och 58 i sitt förslag till avgörande kan en unionsmedborgare, som saknar permanent uppehållsrätt och kan utvisas om han eller hon blir en sådan orimlig belastning, inte samtidigt omfattas av det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktivet, där det föreskrivs att vederbörande endast får utvisas med stöd av ”tvingande hänsyn” till allmän säkerhet, vilket såsom framgår av skäl 24 i direktivet avser ”undantagsfall” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 40).
- 57 För det andra erinrar domstolen om att permanent uppehållsrätt, såsom framgår av skäl 17 i direktiv 2004/38, är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning och har föreskrivits i direktivet för att stärka känslan av ett

gemensamt unionsmedborgarskap. Unionslagstiftaren har därför gjort unionsmedborgarens integration i den mottagande medlemsstaten till en förutsättning för att erhålla sådan permanent uppehållsrätt som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 (dom av den 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

58 Domstolen har redan fastställt att den integration som styr förvärvet av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 inte endast beror på geografiska och tidsmässiga faktorer, utan även på kvalitativa faktorer som avser graden av integration i den mottagande medlemsstaten (dom av den 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

59 När det gäller begreppet ”uppehålla sig lagligt”, som följer av uttrycket ”har uppehållit sig lagligt” i artikel 16.1 i direktiv 2004/38, ska det förstås som en vistelse som uppfyller villkoren i detta direktiv, bland annat de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i samma direktiv (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 46).

60 En unionsmedborgare som inte har förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten på grund av att dessa villkor inte uppfyllts och som därför inte kan åberopa det skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.2 i direktiv 2004/38, kan än mindre omfattas av det betydligt förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.3 a i det direktivet.

61 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan i mål C-424/16 besvaras på följande sätt. Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det krävs att den berörda personen har permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i detta direktiv, för att vederbörande ska erhålla skydd mot utvisning enligt denna bestämmelse.

Den andra och den tredje frågan i mål C-424/16

62 Eftersom den andra och den tredje frågan från Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen i Förenade kungariket) har ställts endast för det fall att den första frågan skulle besvaras nekande, är det inte nödvändigt att pröva dessa frågor.

De tre första frågorna i mål C-316/16

63 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg) har ställt de tre första frågorna, som bör prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida kravet på att ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren” i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att dessa villkor kan anses uppfyllt av en unionsmedborgare som i unga år bosatt sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare och som bott där i tjugo år innan han eller hon dömdes till ett fängelsestraff, vars verkställighet pågick då vederbörande blev föremål för ett beslut om avvisning. Domstolen uppmanas även att ange eventuella villkor som gäller i detta sammanhang.

64 Det är visserligen riktigt att det i skälen 23 och 24 i direktiv 2004/38 anges att särskilt skydd ska tillerkännas personer som verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten, i synnerhet om de är födda där och har bott där hela sitt liv. Det avgörande kriteriet för att en medborgare ska kunna erhålla det förstärkta skydd som garanteras genom artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, är emellertid att unionsmedborgaren – som i den mottagande medlemsstaten har permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i detta direktiv – såsom föreskrivs i artikel 28.3, har varit bosatt i medlemsstaten under de tio år som föregår beslutet om utvisning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 31, och dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 23)

65 Härav följer bland annat att den vistelseperiod om tio år som krävs för att komma i åtnjutande av det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska beräknas bakåt i tiden från beslutet att utvisa den berörda personen (dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 24).

66 Vidare följer det av domstolens praxis att en sådan vistelseperiod om tio år i princip ska vara sammanhängande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 27).

67 Det ska härvid även erinras om att samtidigt som det i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 föreskrivs ett krav på

att den berörda personen ska ha uppehållit sig i den berörda medlemsstaten under de tio åren som föregår beslutet om utvisning, 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 skyddet mot utvisning (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 29).

68 Domstolen har således slagit fast att, när det gäller frågan i vilken utsträckning bortovaro från den mottagande medlemsstaten under den period som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 hindrar den berörda personen från att åtnjuta detta förstärkta skydd, är det nödvändigt att varje gång göra en helhetsbedömning av vederbörandes situation vid den exakta tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 32).

69 De nationella myndigheter som ska tillämpa artikel 28.3 i direktiv 2004/38 är skyldiga att beakta samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall, däribland hur lång respektive period av bortovaro från den mottagande medlemsstaten har varit, hur lång den sammanlagda bortovaron har varit och hur ofta personen ifråga inte har vistats i landet, liksom de skäl som denne har haft för 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33).

70 När det gäller frågan huruvida perioder av fängelsevistelse – som sådana och oberoende av perioder av bortovaro från den mottagande medlemsstatens territorium – i förekommande fall även kan leda till att anknytningen till denna stat bryts och att en sammanhängande vistelse där avbryts, har domstolen slagit fast att även om sådana perioder visserligen i princip avbryter ett stadigvarande uppehåll, i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, är det emellertid nödvändigt att göra en helhetsbedömning av den berörda personens situation vid just den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer för att avgöra om dessa perioder av fängelsevistelse således har lett till att den anknytning genom integration som funnits till den mottagande medlemsstaten upphört så att den berörde inte kan omfattas av det förstärkta skydd som garanteras genom denna bestämmelse. I samband med denna helhetsbedömning ska perioder av fängelsevistelse beaktas, tillsammans med alla andra omständigheter som utgör del av samtliga relevanta aspekter i varje enskilt fall, vilka i förekommande fall innefattar den omständigheten att den berörda personen uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick fängelsestraffet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punkterna 33–38).

71 När det särskilt gäller en unionsmedborgare som redan tidigare, och innan vederbörande begick ett brott som ledde till frihetsberövande, uppfyllde kravet på en stadigvarande vistelse på tio år i den mottagande medlemsstaten, så anses nämligen det förhållandet att den berörda personen dömts till ett fängelsestraff av myndigheterna i denna medlemsstat inte utgöra en sådan omständighet som automatiskt bryter den anknytning genom integration som personen tidigare haft till denna stat och dennes stadigvarande uppehåll där i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, så att personen i fråga därmed förlorar det förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i denna bestämmelse. En sådan tolkning skulle dessutom medföra att denna bestämmelse berövas en stor del av sin ändamålsenliga verkan, eftersom en utvisningsåtgärd oftast just vidtas på grund av att den berörde betar sig på ett sätt som leder till fällande dom och frihetsberövande.

72 Inom ramen för den helhetsbedömning, som det erinrats om i punkt 70 i denna dom, som det i förevarande fall ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, åligger det denna domstol, vad gäller den anknytning genom integration som B haft till den mottagande medlemsstaten under vistelsen före frihetsberövandet, att beakta det faktum att ju starkare anknytningen till den staten är, bland annat i socialt, kulturellt och familjemässigt hänseende, så att det föreligger en verklig förankring i samhället i denna stat, såsom konstaterats av den hänskjutande domstolen i det nationella målet, desto mindre är sannolikheten för att perioden av frihetsberövande lett till att anknytningen upphört och följaktligen ett avbrott i den vistelseperiod på tio år som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

73 När det gäller andra faktorer som är relevanta för en sådan helhetsbedömning kan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 123–125 i sitt förslag till avgörande, dessa innefatta dels arten av den överträdelse som ligger till grund för perioden av frihetsberövande och de omständigheter under vilka brottet begicks, dels alla relevanta omständigheter som rör den berörda personens beteende under frihetsberövandet.

74 Även om brottets art och de omständigheter under vilka det begicks gör det möjligt att förstå i vilken mån den

berörde, i förekommande fall, har tagit avstånd från samhället i den mottagande medlemsstaten, kan den berörda personens beteende under frihetsberövandet i sig bidra till att stärka ett sådant avståndstagande eller, omvänt, till att bevara eller återupprätta den anknytning genom integration som tidigare funnits till den medlemsstaten i syfte att den berörde senare ska kunna återanpassas socialt.

75 I sistnämnda hänseende måste det även beaktas, såsom domstolen redan har påpekat, att social återanpassning av unionsmedborgaren i den stat där vederbörande är verkligt integrerad inte enbart ligger i den berördes intresse utan även i Europeiska unionens intresse i allmänhet (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 50).

76 När det gäller de tvivel som framförts av den hänskjutande domstolen angående huruvida den omständigheten att ett beaktande av en period av frihetsberövande för att avgöra om denna period innebar att den stadigvarande vistelsen i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick utvisningsåtgärden avbröts, skulle kunna leda till godtyckliga eller ojämlika resultat, beroende på när åtgärden vidtas, är det lämpligt att göra följande preciseringar.

77 I vissa medlemsstater får en utvisningsåtgärd vidtas, såsom det uttryckligen ges möjlighet till enligt artikel 33.1 i direktiv 2004/38, som sanktion eller särskild rättsverkan till ett frihetsberövande. I ett sådant fall kommer det framtida fängelsestraffet, per definition, inte att beaktas vid bedömningen av huruvida unionsmedborgaren stadigvarande vistats i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick beslutet om utvisning.

78 Detta kan till exempel leda till att en unionsmedborgare åtnjuter sådant förstärkt skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, om denne redan kan styrka tio års stadigvarande vistelse i den mottagande medlemsstaten den dag då vederbörande döms till fängelse och utvisning.

79 När det däremot gäller en medborgare som blir föremål för ett sådant utvisningsbeslut, såsom i målet vid den nationella domstolen, efter det att vederbörande börjat avtjäna sitt fängelsestraff, uppkommer frågan huruvida fängelsestraffet medför att dennes stadigvarande vistelse i den mottagande medlemsstaten avbryts och huruvida vederbörande förlorar det förstärkta skyddet.

80 Det bör dock i detta avseende framhållas att när det är fråga om en unionsmedborgare som redan kan styrka en period av tio års vistelse i den mottagande medlemsstaten vid den tidpunkt då vederbörande började avtjäna sitt fängelsestraff, innebär det förhållandet att utvisningen beslutas under eller efter frihetsberövandet, och det förhållandet att denna period således ingår i den period på tio år som föregick antagandet av denna åtgärd, inte automatiskt att denna period på tio år avbryts och att den berörda personen därmed förlorar det förstärkta skyddet enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

81 När beslutet om utvisning meddelas under eller efter en period av frihetsberövande, kvarstår det faktum, såsom framgår av punkterna 66–75 i förevarande dom, att den berörda medborgarens situation ska, på de villkor som anges i dessa punkter, bli föremål för en helhetsbedömning för att fastställa huruvida vederbörande kan åtnjuta det förstärkta skyddet.

82 I de fall som nämns i punkterna 77–81 i denna dom kommer frågan huruvida det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska beviljas, således fortfarande vara avhängigt av vistelsens varaktighet och graden av integration i den mottagande medlemsstaten.

83 Mot bakgrund av det ovan anförda, ska följande svar lämnas på de tre första frågorna i mål C-316/16. Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att när det är fråga om en unionsmedborgare som avtjänar ett fängelsestraff och vederbörande är föremål för ett utvisningsbeslut, kan kravet i nämnda bestämmelse på att den berörda personen ska ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren” anses uppfyllt om det efter en helhetsbedömning av den personens situation – med beaktande av alla relevanta aspekter – kan konstateras att den berörda personens anknytning genom integration till den mottagande medlemsstaten, trots fängelsestraffet, inte har brutits. Dessa aspekter omfattar, bland annat, den grad av anknytning genom integration som funnits till den mottagande medlemsstaten före den berörda personens fängelsestraff, arten av det brott som ledde till det avtjänade fängelsestraffet och de omständigheter under vilka brottet begicks samt den berörda personens beteende under frihetsberövandet.

Den fjärde frågan i mål C-316/16

- 84 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg) har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i vid vilken tidpunkt kravet på att ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren”, i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, ska bedömas.
- 85 Enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ”[får] beslut om utvisning” av en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under ”de tio föregående åren” endast fattas av tvingande hänsyn till allmän säkerhet.
- 86 Denna lydelse innebär att uttrycket ”de föregående tio åren” avser de tio år som föregår beslutet om utvisning, vilket i sin tur innebär att frågan huruvida kravet på en stadigvarande vistelse på tio år är uppfyllt ska avgöras vid tidpunkten för antagandet av ett sådant beslut.
- 87 Såsom har angetts i punkt 65 i denna dom har domstolen redan preciserat att vistelseperioden på tio år, som utgör ett krav för att beviljas det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, ska beräknas bakåt i tiden från och med dagen för utvisningsbeslutet mot personen i fråga.
- 88 Det följer av det ovan anförda att frågan huruvida en person uppfyller villkoret att ha uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick beslutet om utvisning och följaktligen huruvida vederbörande åtnjuter det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, ska bedömas den dag då beslutet om utvisning ursprungligen meddelades.
- 89 Domstolen preciserar dock att denna tolkning inte påverkar den separata frågan om vid vilken tidpunkt det ska bedömas huruvida det föreligger ”hänsyn till allmän ordning eller säkerhet”, i den mening som avses i artikel 28.1 i direktiv 2004/38, ett ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”, i den mening som avses i artikel 28.2 i det direktivet, eller ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, i den mening som avses i artikel 28.3 i nämnda direktiv, som är tillräckliga för att motivera en utvisning.
- 90 Det ankommer härvid visserligen på den myndighet som antar det ursprungliga beslutet om utvisning att göra en sådan bedömning vid tidpunkten för dess antagande, varvid den har att iaktta de materiella bestämmelser som följer av artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.
- 91 Detta förhållande utesluter emellertid inte, för det fall den faktiska verkställigheten av beslutet skjuts upp under en viss tid, att det kan visa sig nödvändigt att göra en ny aktualiserad bedömning av huruvida det fortfarande i förekommande fall föreligger skäl som grundar sig på ”hänsyn till allmän ordning eller säkerhet”, ett ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” eller ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”.
- 92 Enligt artikel 27.2 andra stycket i direktiv 2004/38 får nämligen ett beslut om utvisning fattas endast om den berörda personens personliga beteende utgör ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30, och dom av den 13 juli 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, punkt 23).
- 93 Det ska i övrigt framhållas att medlemsstaterna – när ett utvisningsbeslut som fattas som påföljd eller som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades – enligt artikel 33.2 i direktiv 2004/38 är skyldiga att kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet meddelades (dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 31).
- 94 Dessutom följer mer allmänt av domstolens praxis att när domstolarna i en medlemsstat prövar lagenligheten av ett beslut om utvisning mot en medborgare i en annan medlemsstat ska de beakta faktiska omständigheter som uppkommit efter de behöriga myndigheternas senaste beslut och som skulle kunna tyda på att det aktuella hot mot allmän ordning eller säkerhet som det personliga beteendet hos den som är föremål för beslutet innebär, har upphört eller minskat i inte obetydlig omfattning. Detta gäller i synnerhet när lång tid har förflutit mellan beslutet om utvisning och den behöriga domstolens prövning av detta beslut (se, analogt, dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 82, och dom av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 84).

95 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan i mål C-316/16 besvaras på följande sätt. Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att frågan huruvida en person uppfyller kravet på att ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de föregående tio åren”, i den mening som avses i denna bestämmelse, ska bedömas den dag då det ursprungliga beslutet om utvisning meddelades.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 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 så, att det krävs att den berörda personen har permanent uppehållsrätt, i den mening som avses i artikel 16 och artikel 28.2 i detta direktiv, för att vederbörande ska erhålla skydd mot utvisning enligt denna bestämmelse.**
- 2) **Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att när det är fråga om en unionsmedborgare som avtjänar ett fängelsestraff och vederbörande är föremål för ett utvisningsbeslut, kan kravet i nämnda bestämmelse på att den berörda personen ska ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren” anses uppfyllt om det efter en helhetsbedömning av den personens situation – med beaktande av alla relevanta aspekter – kan konstateras att den berörda personens anknytning genom integration till den mottagande medlemsstaten, trots fängelsestraffet, inte har brutits. Dessa aspekter omfattar, bland annat, den grad av anknytning genom integration som funnits till den mottagande medlemsstaten före den berörda personens fängelsestraff, arten av det brott som ledde till det avtjänade fängelsestraffet och de omständigheter under vilka brottet begicks samt den berörda personens beteende under frihetsberövandet.**
- 3) **Artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att frågan huruvida en person uppfyller kravet på att ha ”uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de föregående tio åren”, i den mening som avses i denna bestämmelse, ska bedömas den dag då det ursprungliga beslutet om utvisning meddelades.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska och engelska.