Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 24 oktober 2017 [1]

Förenade målen C-316/16 och C-424/16

B
mot
Land Baden-Württemberg
(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland))
och
Secretary of State for the Home Department
mot
Franco Vomero

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket))

”Begäran om förhandsavgörande – Medborgarskap i europeiska unionen – Unionsmedborgarnas rätt att röra sig och uppehålla sig inom unionens territorium – Skydd mot utvisning – Person som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio åren närmast före utvisningsbeslutet – Unionsmedborgare helt utan anknytning till sin ursprungsmedlemsstat – Avbrott i stadigvarande uppehåll till följd av fängelsevistelse – Brott begånget efter en vistelseperiod av 20 år – Begreppet ’tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer’”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande i mål C-316/16 har framställts i en tvist mellan B, som föddes i Grekland 1989 men har bott med sin mor i Tyskland sedan 1993, och Land Baden- Württemberg (delstaten Baden-Württemberg, Tyskland). År 2009 begick B ett brott för vilket han fälldes till ansvar. Begäran om förhandsavgörande i mål C-424/16 härrör från en tvist mellan Secretary of State for the Home Department (inrikesministern, Förenade konungariket) och Franco Vomero, en italiensk medborgare som sedan år 1985 har bott i Förenade kungariket och som år 2001 begick ett dråp.

2. Detta är den faktiska bakgrunden till att de båda berörda personerna efter sina fängelsevistelser har blivit föremål för utvisningsåtgärder vilka beslutades efter det att fällande straffrättsliga domar hade meddelats med anledning av de ovannämnda brotten. De båda hänskjutande domstolarna har i detta sammanhang uttryckt allvarliga tvivel om tillämpligheten av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38/EG, [2]

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 (EUT L 141, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34) (nedan kallat direktiv 2004/38).

enligt vilken den som har uppehållit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium under ”de tio föregående åren” omfattas av förstärkt skydd mot utvisning. De aktuella fallen av begäran om förhandsavgörande ger således domstolen tillfälle att se närmare på detta uttryck i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 och att bygga vidare på sin praxis från senare tid rörande den bestämmelsen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. Enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38, en artikel vars rubrik lyder ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, gäller att ”[v]arje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader”, om de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. Dessa villkor är bland annat avsedda att se till att en unionsmedborgare inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin vistelse.

4. I artikel 16 i direktiv 2004/38, som återfinns i kapitel IV med rubriken ”Permanent uppehållsrätt”, stadgas följande:

”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.”

5. Kapitel VI i direktiv 2004/38, vars rubrik lyder ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”, innehåller följande bestämmelser i artiklarna 27 och 28:

”Artikel 27

Allmänna principer

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.

…

Artikel 28

Skydd mot utvisning

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 [oberoende av nationalitet] får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om [dessa unionsmedborgare]

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.”

B. Tysk rätt

6. Artikel 28 i direktiv 2004/38 har införlivats med tysk rätt genom 6 § i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern - FreizügG/EU (lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare) av den 30 juli 2004 (BGB1 2004 I, s. 1950). I den paragrafen, i dess sedan den 28 augusti 2007 gällande lydelse, föreskrivs följande:

”1) … får förlust av den rättighet som avses i 2 § 1 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 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). 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 strukits ur det centrala registret får 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 beslut med stöd av punkt 1 ska hänsyn särskilt tas till längden 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) När permanent uppehållsrätt har erhållits, kan ett fastställande med stöd av punkt 1 göras endast om det föreligger ett allvarligt hot.

5) När det gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållit sig inom tyskt territorium under de tio föregående åren och när det gäller underåriga, kan ett fastställande med stöd av punkt 1 göras endast av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Denna regel är inte tillämplig på underåriga när det med hänsyn till barnets bästa är nödvändigt att frånta det uppehållsrätten. Tvingande hänsyn till allmän säkerhet kan föreligga 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 denne enligt den senaste lagakraftvunna domen har blivit dömd till frihetsberövande i inkapaciteringssyfte, när Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet är hotad eller när den berörda personen utgör ett terroristhot.”

C. Lagstiftningen i Förenade kungariket

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

III. Bakgrund till tvisten i respektive nationellt mål

A. Mål C-316/16, B

8. B föddes i Grekland 1989. Sedan hans föräldrar hade separerat kom han 1993, vid 3 års ålder, till Tyskland med sin mor, som har arbetat där sedan ankomsten och som utöver grekiskt medborgarskap även har tyskt medborgarskap.

9. När B var 8 år gammal blev han mot sin mors vilja hämtad av sin far till Grekland. Han återbördades inte till Tyskland förrän efter två månader, sedan de grekiska myndigheterna hade ingripit.

10. Bortsett från denna händelse och några kortare semestervistelser har B utan avbrott uppehållit sig i Tyskland sedan 1993. Detsamma gäller hans mor och övriga familjemedlemmar, inbegripet hans morföräldrar, som har bott i Tyskland sedan 1989, samt hans moster.

11. B har gått i förskola och skola, och han har en grundskoleexamen (*Hauptschulabschluss*). Han behärskar tyska språket, men hans språkfärdighet i grekiska inskränker sig till förmågan att med ett begränsat ordförråd göra sig förstådd i tal.

12. I begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen påtalat att B uppvisar en antisocial personlighetsstörning och att han dessutom sedan barndomen har lidit av den neuropsykiatriska funktionsnedsättningen ADHD. Han har vid upprepade tillfällen behandlats för detta och tar fortfarande läkemedel.

13. Genom beslut av den 7 november 2012 meddelat av Amtsgericht Pforzheim (Distriktsdomstolen i Pforzheim, Tyskland) enligt ett förenklat straffrättsligt förfarande förelades B att betala 90 dagsböter, sammanlagt omkring 3 000 euro, för förskingring, olaga tvång, försök till utpressning och olaga vapeninnehav.

14. Den 10 april 2013 attackerade B en spelhall beväpnad med en pistol laddad med gummikulor, bland annat i syfte att skaffa fram de pengar som han behövde för att betala de ovannämnda böterna.

15. Genom dom av den 9 december 2013 dömde Landgericht Karlsruhe (Regiondomstolen i Karlsruhe, Tyskland) B till fängelse i fem år och åtta månader för grov utpressning under råntvång i kombination med olaga bärande av skjutvapen och olaga innehav av ammunition. Domen vann laga kraft den 1 maj 2014.

16. B har varit frihetsberövad sedan den 12 april 2013 med undantag av perioden 15 maj 2013-12 augusti 2013, då hans påföljd verkställdes i form av dagsböter.

17. Genom beslut av den 25 november 2014 fastställde den behöriga utlänningsmyndigheten att B hade förlorat rätten till inresa och vistelse i Tyskland. Som skäl till detta beslut angavs att villkoren enligt 6 § 5 FreizügG/EU jämförd med artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 för fastställande av förlust av rätten till inresa och vistelse var uppfyllda. Samtidigt förbjöds B att under sju år räknat från den dag då han lämnade Tyskland resa in i och uppehålla sig i landet.

18. B överklagade beslutet av den 25 november 2014 till Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe, Tyskland), som upphävde det angripna beslutet genom beslut av den 10 september 2015.

19. Detta beslut överklagades av delstaten Baden-Württemberg till den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland). Under förfarandet vid den hänskjutande domstolen har delstaten Baden-Württemberg gjort gällande att fastställandet av förlusten av rätten till inresa och vistelse är lagenligt, medan B har hävdat att det brott som han har begått inte är sådant att ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 kan anses föreligga och att han åtnjuter förstärkt skydd mot utvisning med stöd av den bestämmelsen, eftersom han har uppehållit sig i Tyskland sedan han var 3 år gammal och saknar band till Grekland.

20. Den hänskjutande domstolen anser för sin del att den gärning som B har begått i det aktuella fallet inte är sådan att tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 kan anses föreligga. Om B omfattas av skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, kan han således inte utvisas från Tyskland. Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida det är möjligt att låta B omfattas av detta skydd, med tanke på att han i princip har varit frihetsberövad sedan den 12 april 2013.

B. Mål C-424/16, Vomero

21. Franco Vomero, motparten i det nationella målet, är en italiensk medborgare född 1957 som den 3 mars 1985 flyttade till Förenade kungariket med en brittisk medborgare som han ingick äktenskap med några månader efter sin inresa i Förenade kungariket. Där arbetade han från tid till annan och tog hand om parets fem barn.

22. Paret separerade 1998. Franco Vomero lämnade det gemensamma hemmet och flyttade senare ihop med Edward Mitchell.

23. Den 1 mars 2001 dödade Franco Vomero Edward Mitchell. År 2002 dömdes han till åtta års fängelse för dråp. Han frigavs i juli 2006.

24. Genom beslut av den 23 mars 2007, som bekräftades den 17 maj 2007, slog inrikesministern fast att Franco Vomero skulle utvisas med stöd av bestämmelserna i 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). Han var frihetsberövad inför utvisning fram till december 2007.

25. Innan talan i det nationella målet väcktes vid Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket), hade saken prövats av Upper Tribunal (Asylum and Immigration Chamber) (Överrätten, asyl- och immigrationsavdelningen, Förenade kungariket) och Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Förenade kungariket). Målet har vid två tillfällen vilandeförklarats i avvaktan på att EU-domstolen skulle meddela 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). Under tiden begick Franco Vomero ytterligare brott som han fälldes till ansvar för.

26. Den hänskjutande domstolen anser att Franco Vomero inte hade förvärvat permanent uppehållsrätt innan han blev föremål för en utvisningsåtgärd. Därutöver har nämnda domstol emellertid påpekat att Franco Vomero hade uppehållit sig inom Förenade kungarikets territorium sedan den 3 mars 1985, vilket gör det möjligt att anta att han hade 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. Om så är fallet, kan Franco Vomero inte bli föremål för ett utvisningsbeslut såvida inte detta grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

IV. Förfaranden och tolkningsfrågor

27. Detta är bakgrunden till de båda hänskjutande domstolarnas beslut att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen i de båda berörda målen.

28. I mål C-316/16 har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) beslutat att vilandeförklara det nationella målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Är det såvitt avser en unionsmedborgare som reste in på den mottagande medlemsstatens territorium vid 3 års ålder a priori uteslutet att utdömandet och den därpå följande verkställigheten av ett fängelsestraff kan anses medföra att personen inte längre är integrerad i den medlemsstaten, så 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 skydd mot utvisning med stöd av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, om den berörda unionsmedborgaren efter inresan vid 3 års ålder i den mottagande medlemsstaten har tillbringat hela sitt liv där och inte längre har några band till den medlemsstat i vilken han är medborgare och om han begick det brott som han har dömts och avtjänat ett fängelsestraff för efter en vistelse på 20 år?

2) För den händelse att fråga 1 ska besvaras nekande: ska det, vid bedömningen av huruvida verkställighet 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 den händelse att frågorna 1 och 2 ska besvaras nekande: enligt vilka kriterier ska det bedömas 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 den händelse att frågorna 1 och 2 ska besvaras nekande: finns det några tvingande unionsrättsliga bestämmelser som rör fastställandet av ’precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer’, vilket är den tidpunkt då en helhetsbedömning av den berörda unionsmedborgarens situation ska göras i syfte att avgöra i vilken utsträckning förekomsten av avbrott i uppehållet under de tio åren närmast före utvisningen utgör hinder för att den berörda personen ska omfattas av förstärkt skydd mot utvisning?”

29. I mål C-424/16 har Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket) ställt följande frågor till EU-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 direktiv 2004/38?

2) För den händelse att denna fråga ska besvaras nekande, ställs även följande frågor: Ska uttrycket ’de tio föregående åren’ i artikel 28.3 a [i direktiv 2004/38] anses åsyfta

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 frånvaro 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) Vilket är det närmare förhållandet mellan villkoret enligt artikel 28.3 a [i direktiv 2004/38] om en tioårig uppehållsperiod och helhetsbedömningen av graden av integration?”

30. B, den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden i mål C-316/16. Franco Vomero, Förenade kungarikets regering, den danska, den irländska, den grekiska och den nederländska regeringen och kommissionen har ingett skriftliga yttranden i mål C-424/16. Dessa båda mål har förenats med avseende på det muntliga förfarandet. De som hade inkommit med yttranden under den skriftliga delen av förfarandet var, med undantag av den grekiska och den nederländska regeringen, närvarande även vid den muntliga förhandlingen, som hölls den 17 juli 2017.

V. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan i mål C-424/16: huruvida innehav av permanent uppehållsrätt är en förutsättning för förstärkt skydd med stöd av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

1. Inledande synpunkter

31. Den hänskjutande domstolen i mål C-424/16 har ställt sin första tolkningsfråga för att vinna klarhet i huruvida en unionsmedborgare, för att kunna omfattas av skydd mot utvisning med stöd av artikel 28.3 i direktiv 2004/38, nödvändigtvis först måste ha förvärvat permanent uppehållsrätt i enlighet med artikel 16 i samma direktiv, en rätt som i sin tur utgör en garanti för det skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.2 i nämnda direktiv.

32. Jag vill framhålla att denna fråga endast är aktuell i mål C-424/16. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang angett att Franco Vomero inte har förvärvat permanent uppehållsrätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – innan den meddelar sitt slutliga avgörande i överensstämmelse med unionsrätten såsom denna har tolkats av EU-domstolen – kontrollera att så verkligen är fallet. Enligt den hänskjutande domstolen grundar sig dess bedömning på den omständigheten att Franco Vomero satt i fängelse mellan 2001 och 2006 och på den tolkning som EU-domstolen har gjort i sin praxis, bland annat i domarna Dias [3] och Onuekwere. [4]

33. Det ska påpekas att EU-domstolen, när det gäller tredjelandsmedborgare som uppfyller kravet på att under en viss minimiperiod ha stått till arbetsmarknadens förfogande i en medlemsstat, det vill säga sådana tredjelandsmedborgare vilkas rättigheter grundar sig på associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, har slagit fast att rätten till bosättning, vilken utgör en följd av rätten till tillträde till arbetsmarknaden, inte påverkas av en fängelsevistelse. [5] Till stöd för denna ståndpunkt har

3 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 57).

4 Dom av den 16 januari 2014 (C 378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

5 Se dom av den 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punkterna 38 och 39), och dom av den 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punkt 32). Såvitt avser ett fall där en person häktades och sedan dömdes till ett villkorligt fängelsestraff, se även dom av den 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punkterna 40 och 41).

EU-domstolen anfört lydelsen av bestämmelserna i nämnda beslut, som innebär att rätten till bosättning får inskränkas endast i samband med frånvaro eller av skäl som rör allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.[6] I domen Dias[7] fann EU-domstolen däremot att en liknande bestämmelse i direktiv 2004/38, nämligen artikel 16.4 i detta, kan tillämpas analogt på perioder före dem som omfattas av direktiv 2004/38 då en person inte har uppehållit sig lagligt i en medlemsstat i den mening som avses i artikel 16.1 i nämnda direktiv.[8] Vad EU-domstolen eftersträvade genom domen Dias[9] var emellertid i första hand att avhjälpa en brist i direktiv 2004/38 och att åtgärda en situation som endast kunde uppstå före det direktivet.[10] Vidare rör den rättspraxis som har nämnts ovan hur en fängelsevistelse påverkar åtnjutandet av rättigheter som en person har förvärvat efter att under några år ha stått till arbetsmarknadens förfogande, medan domen Onuekwere[11] däremot avser det stadium då en rättighet förvärvas. På grund av detta kan den huvudsakliga motivering som EU-domstolen anförde i domen Onuekwere[12] – nämligen att det skulle strida mot syftet med direktiv 2004/38 om fängelsevistelser beaktades i samband med uppfyllandet av kraven för förvärv av permanent uppehållsrätt – inte tillämpas på ett fall som avser förlust av en sådan rättighet, eftersom det då i förekommande fall kan röra sig om en unionsmedborgare som inte drar direkt fördel av fängelsevistelser utan i stället drar nytta av tidigare perioder då han eller hon har uppehållit sig inom den berörda medlemsstatens territorium.

34. När det gäller huruvida förvärv av permanent uppehållsrätt utgör en förutsättning för förstärkt skydd i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, har den hänskjutande domstolen redovisat två skilda ståndpunkter, eftersom dess ledamöter inte har kunnat enas såvitt avser den första tolkningsfrågan. Samma meningsskiljaktighet kännetecknar också de ståndpunkter som har kommit till uttryck i yttranden i målet.

35. Enligt den första av dessa båda ståndpunkter, som i allt väsentligt företräds av den irländska, den grekiska, den nederländska och Förenade kungarikets regering samt av kommissionen, erhåller unionsmedborgarna skydd mot utvisning i ett antal på varandra följande steg. Förvärv av permanent uppehållsrätt – med de fördelar som följer av artikel 28.2 i direktiv 2004/38 – utgör därför en förutsättning för det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 28.3 i nämnda direktiv.

36. Den andra ståndpunkten, som förfäktas av Franco Vomero och den danska regeringen, grundar sig på tanken att det genom artikel 28.2 respektive 28.3 i direktiv 2004/38 inrättas två skilda ordningar för skydd mot utvisning. Således behöver en unionsmedborgare inte nödvändigtvis åtnjuta det skydd som i kraft av artikel 28.2 i direktiv 2004/38 följer av permanent uppehållsrätt för att kunna åberopa skydd mot utvisning med stöd av artikel 28.3 i samma direktiv.

2. Nivåerna på skyddet mot utvisning inom ramen för direktiv 2004/38 uppvisar successiv karaktär

37. Ståndpunkten att förvärv av permanent uppehållsrätt utgör en förutsättning för förstärkt skydd i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ligger i linje med en mer allmän tanke om ett skyddssystem av successiv karaktär.

38. Direktiv 2004/38 bygger på resonemang av detta slag bland annat med avseende på graden av allvar hos det hot mot allmän säkerhet som motiverar inskränkningar i rätten till fri rörlighet och fri vistelse.

6 Dom av den 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punkt 38), och dom av den 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punkt 28).

7 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 64).

8 Dom av den 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 65).

9 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i målet Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, punkt 102).

11 Dom av den 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Dom av den 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

39. Till att börja med gäller enligt artikel 28.1 i direktiv 2004/38 att en unionsmedborgare i princip inte får utvisas från den mottagande medlemsstatens territorium annat än av skäl som grundar sig på ”hänsyn till allmän ordning eller säkerhet”. Vidare anges det i artikel 28.2 i direktiv 2004/38 att en unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt inte får utvisas från den mottagande medlemsstatens territorium utom i fall där det ”föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”. Slutligen föreskrivs det i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 att en medborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren inte får bli föremål för ett beslut om utvisning, utom om beslutet grundar sig på ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”. EU-domstolen har redan slagit fast att det sistnämnda begreppet är betydligt restriktivare än begreppet ”allvarligt hot” i den mening som avses i artikel 28.2. [13]

40. Av detta följer att artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 garanterar en högre nivå av skydd mot utvisning än vad artikel 28.2 i samma direktiv gör, medan skyddsnivån enligt den sistnämnda bestämmelsen i sin tur är högre än nivån på det skydd som garanteras genom artikel 28.1 i nämnda direktiv.

3. Står nivån på skyddet mot utvisning i proportion till graden av integration i den mottagande medlemsstaten?

41. Som jag nyss har visat, kännetecknas det system som föreskrivs i direktiv 2004/38 av stigande nivåer på skyddet mot utvisning. Den hänskjutande domstolen i mål C-424/16 har emellertid inte ställt någon fråga som rör den successiva karaktären hos nivån på skyddet mot utvisning, utan den önskar i stället vinna klarhet i huruvida det föreligger ett sekventiellt förhållande mellan de villkor som är knutna till var och en av de olika skyddsnivåerna.

42. Hur välintegrerad en unionsmedborgare är i den mottagande medlemsstaten har central betydelse i det system för skydd mot utvisning som föreskrivs genom direktiv 2004/38, eftersom nivån på detta skydd står i proportion till unionsmedborgarens grad av integration i den medlemsstaten. Att så är fallet anges i skäl 23 i direktiv 2004/38, enligt vilket räckvidden för åtgärder i fråga om utvisning av unionsmedborgare bör begränsas i enlighet med proportionalitetsprincipen, så att hänsyn kan tas till ett antal faktiska omständigheter, bland annat ”i vilken grad de berörda personerna har integrerats”. Detta bekräftas också av skäl 24 i direktivet, där det anges att ”[j]u högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör … graden av skydd mot utvisning vara”.

43. Dessutom har lagstiftaren valt att i artiklarna 16.1 och 28.3 a i direktiv 2004/38 ange kriterier som gör det möjligt att bedöma graden av integration i den mottagande medlemsstaten utifrån längden på vistelsen inom dess territorium. Den som har uppehållit sig ”lagligt” i fem år inom den mottagande medlemsstatens territorium förvärvar en permanent uppehållsrätt, vilken åtföljs av det skydd mot utvisningsbeslut som föreskrivs i artikel 28.2 i direktivet, medan den som har uppehållit sig där ”under de tio föregående åren” i kraft av artikel 28.3 i direktivet tillerkänns ett ännu starkare skydd.

44. Vidare anges det i artikel 16.3 i direktiv 2004/38 att bedömningen av förekomsten av sådant stadigvarande uppehåll som krävs för förvärv av permanent uppehållsrätt i princip inte ska påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro av vissa i bestämmelsen angivna skäl. I artikel 16.4 i nämnda direktiv anges att den som en gång har förvärvat permanent uppehållsrätt endast kan förlora denna genom att vara frånvarande från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

45. Det följer emellertid av fast rättspraxis att villkoren och reglerna för förvärv och förlust av uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16 i direktiv 2004/38 inte utan vidare kan tillämpas på artikel 28.3 a i samma direktiv.

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 40).

46. Till att börja med har EU-domstolen funnit att en fängelsevistelse avbryter sådant stadigvarande lagligt uppehåll som enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 krävs för förvärv av permanent uppehållsrätt [14] men däremot, enligt domen G, [15] endast ”i princip” avbryter stadigvarande uppehåll när det gäller den uppehållsperiod på tio år som avses i artikel 28.3 a i nämnda direktiv. [16]

47. Vidare har domstolen i domen Tsakouridis [17] – som svar på en fråga – funnit att det inte var möjligt att analogt tillämpa de villkor för förlust av uppehållsrätt som anges i artikel 16.4 i direktiv 2004/38 vid bedömning av huruvida perioder av frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium under de tio föregående åren utgjorde hinder för förvärv av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 i samma direktiv. Därvid framhöll domstolen att de nationella myndigheterna är skyldiga att göra en helhetsbedömning i syfte att slå fast huruvida sådana frånvaroperioder har medfört att den berörda personen inte längre är att anse som integrerad i den mottagande medlemsstaten. [18]

48. Den rättspraxis som har nämnts ovan avspeglas i kommissionens skriftliga yttrande, i vilket denna anger olika hypotetiska fall där en person enligt dess uppfattning kan ha befunnit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium i tio år utan att ha förvärvat permanent uppehållsrätt. Kommissionens första fall, som avspeglar domstolens resonemang i domen Tsakouridis, [19] rör en person som har uppehållit sig lagligt i den mottagande medlemsstaten i minst tio år och därvid först har arbetat fyra år i den mottagande medlemsstaten, därefter har återvänt till sin ursprungsmedlemsstat och tillbringat sju månader där, sedan har kommit tillbaka till den mottagande medlemsstaten och arbetat tre år där, varpå vederbörande efter en ny vistelse i ursprungsmedlemsstaten har återkommit till den mottagande medlemsstaten och börjat arbeta där på nytt. Kommissionens andra fall avspeglar domen G [20] och rör en person som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten i minst tio år och har arbetat där under hela denna period men även har avtjänat ett antal kortare fängelsestraff under perioden.

49. Jag vill emellertid framhålla att i målen Tsakouridis och G hade de berörda personerna inte förlorat sin permanenta uppehållsrätt. [21] När domstolen besvarade de hänskjutna tolkningsfrågorna i dessa båda mål, utgick den därför från premissen att det inte hade ifrågasatts huruvida dessa personer åtnjöt skydd enligt artikel 28.2 i direktiv 2004/38.

50. I domen Tsakouridis [22] angav domstolen dessutom inte uttryckligen att endast perioder av frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium som är längre än de perioder som nämns i artikel 16.4 i direktiv 2004/38 kan avbryta stadigvarande uppehåll när det gäller de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i detta direktiv. Om så vore fallet, skulle den som blev föremål för en utvisningsåtgärd kunna åtnjuta förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a men ändå förlora sin permanenta uppehållsrätt. Min bedömning av nämnda dom ger vid handen att domstolens avsikt snarast var den motsatta. Enligt de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen redogjorde för, lämnade Panagiotis Tsakouridis den mottagande medlemsstatens territorium endast vid två tillfällen, först i omkring sex och en halv månad och därefter i drygt sexton månader. I dom

14 Dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 31).

15 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

17 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkterna 30–32). Såvitt avser skillnaderna mellan villkoren för beviljande och förlust av permanent uppehållsrätt och villkoren för förstärkt skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, punkt 28).

19 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkterna 19 och 37), och dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

22 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

Tsakouridis[23] angav EU-domstolen dessutom att, ”[f]ör 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”.

51. Vidare framgår det inte av direktiv 2004/38 – i synnerhet inte av artikel 14.2 jämförd med artikel 7.1 i detta – att rätten att lagligt uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader skulle kunna begränsas med hänvisning till krav på innehav av permanent uppehållsrätt, utan det är möjligt att lagligt uppehålla sig på ett ej fortlöpande sätt inom en medlemsstats territorium under längre tid än tio år utan att ha förvärvat permanent uppehållsrätt. Den som utnyttjar denna möjlighet bör emellertid inte nödvändigtvis beviljas det skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

52. Domstolen har redan tidigare angett, i domen Lassal,[24] att en förutsättning för förvärv av permanent uppehållsrätt är integration i den mottagande medlemsstaten. I domarna Dias[25] och Onuekwere[26] slog domstolen vidare fast att graden av en unionsmedborgares integration i den mottagande medlemsstaten inte endast beror på geografiska och tidsmässiga faktorer utan även på kvalitativa faktorer.

53. Jag är medveten om att domstolens resonemang i dessa tre domar framför allt rör förvärv av permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38. Dessa domar rör inte – åtminstone inte direkt – den uppehållsperiod på tio år som anges i artikel 28.3 a i nämnda direktiv. Icke desto mindre går domstolens resonemang enligt min bedömning utöver tillämpningsområdet för artikel 16 i direktiv 2004/38. Som jag redan har påpekat i punkt 42 i detta förslag till avgörande, spelar graden av integration en roll i det system för skydd mot utvisning som har införts i kraft av artikel 28 i direktiv 2004/38.

54. Därför förefaller det mig som om både det skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.2 i direktiv 2004/38 och det förstärkta skydd som avses i artikel 28.3 a i samma direktiv ges utifrån den grad av integration som krävs. Den enda skillnaden mellan dessa båda bestämmelser ligger i den grad av integration som krävs för att komma i åtnjutande av en viss skyddsnivå, och graden av integration är det samlade resultatet av ett antal faktorer som är desamma i båda fallen. Följaktligen är det inte möjligt att omfattas av den högre skyddsnivån utan att först ha uppnått den grad av integration som berättigar till den lägre skyddsnivån.

4. Huruvida det råder samstämmighet mellan nivåerna på skydd mot utvisning enligt direktiv 2004/38

55. Min ståndpunkt enligt ovan får stöd av de upplysningar som framkommer vid en helhetsbedömning av direktiv 2004/38.

56. Inom ramen för det system som införs genom direktiv 2004/38, utgör skyddet mot utvisning enligt artikel 28.2 i detta direktiv en av de fördelar som är knutna till innehav av permanent uppehållsrätt.[27] Förvärv av permanent uppehållsrätt påverkar den rättsliga ställningen för en medborgare i en annan medlemsstat som befinner sig inom den mottagande medlemsstatens territorium på ett antal sätt, bland annat genom att den berörda personen dels får i princip ovillkorlig tillgång till visst ekonomiskt

23 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 37).

24 Se dom av den 7 oktober 2010 (C-162/09, EU:C:2010:592, punkt 37).

25 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 64).

26 Dom av den 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 25).

27 Dollat, P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Bryssel, 2008, s. 278.

bistånd,[28] dels inte längre behöver uppfylla lika hårda krav för att få uppehålla sig lagligt i den mottagande medlemsstaten. Närmare bestämt framgår det av artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att en permanent uppehållsrätt inte ska vara underkastad villkoren i kapitel III i direktivet. Dessa villkor är som sagt bland annat avsedda att tillsförsäkra att en unionsmedborgare inte ska bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin vistelse. Av de aktuella bestämmelserna följer således att den som har permanent uppehållsrätt får utgöra en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem utan att för den skull kunna utvisas från den medlemsstatens territorium.[29]

57. Det är i just detta sammanhang som följderna blir paradoxala om man hävdar att permanent uppehållsrätt inte är en förutsättning för skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Då skulle nämligen en unionsmedborgare inte kunna utvisas annat om det förelåg tvingande hänsyn till allmän säkerhet, men samtidigt skulle samma unionsmedborgare kunna utvisas om han eller hon blev en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem – något som skulle innebära att systemet för skydd mot utvisning enligt direktiv 2004/38 var uppenbart osammanhängande.

58. Det framgår förvisso av skäl 16 i direktiv 2004/38 att den mottagande medlemsstaten, vid bedömningen av huruvida den som erhåller en viss form av socialt bistånd utgör en orimlig börda för dess sociala biståndssystem, ska ”beakta bosättningens längd” och] ”personens personliga omständigheter” innan den vidtar en utvisningsåtgärd. Ett konstaterande av att en unionsmedborgare utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och således ska förlora sin uppehållsrätt måste dessutom grundas på en noggrann bedömning där hänsyn tas till samtliga omständigheter och där proportionalitetsprincipen iakttas.[30] Dessa åtgärder, som är avsedda att se till att proportionalitetsprincipen inte åsidosätts, kan emellertid inte likställas med en permanent uppehållsrätt, som – i kraft av artikel 16.1 i direktiv 2004/38 – medför ett systematiskt förbud mot att utvisa en person från den mottagande medlemsstatens territorium av skäl som har att göra med det sociala biståndssystemets verksamhet.

59. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan i mål C-424/16 med att förvärv av permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artiklarna 16 och 28.2 i direktiv 2004/38 utgör en förutsättning för förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i samma direktiv.

B. Den andra och den tredje tolkningsfrågan i mål C-424/16: metod för beräkning av den period som motsvarar ”de tio föregående åren” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

1. Inledande synpunkter

60. Den hänskjutande domstolen i mål C-424/16 har genom sin andra tolkningsfråga – vilken behöver besvaras endast om EU-domstolen besvarar den första tolkningsfrågan nekande – uppmanat EU-domstolen att yttra sig om tolkningen av uttrycket ”de tio föregående åren” i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Som jag förstår saken, önskar den hänskjutande domstolen genom denna fråga vinna klarhet i huruvida perioder av frånvaro och fängelsevistelse kan anses utgöra uppehållsperioder vid beräkningen av de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

28 Se artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

29 Lenaerts, K., ”European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity”, *Jurisprudence*, nr 18, 2011, s. 409.

30 Dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 69–75).

61. Genom sin tredje tolkningsfråga önskar vidare den hänskjutande domstolen i mål C-424/16 vinna klarhet i det närmare förhållandet mellan det kriterium avseende en tioårsperiod som åsyftas i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 och helhetsbedömningen av en persons grad av integration.

62. Att den hänskjutande domstolen i sin tredje tolkningsfråga hänvisar till begreppet ”helhetsbedömning av graden av integration” förefaller ha att göra med att den anser att det föreligger bristande samstämmighet mellan det kriterium avseende ”de tio föregående åren” som anges i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, ett kriterium som är konkret och exakt, och det rättsliga begreppet ”helhetsbedömning av graden av integration”, vilket är avsevärt vagare. Med tanke på att den aktuella helhetsbedömningen ska göras i fall där den period som utgör ”de tio föregående åren” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 varvas med perioder av frånvaro eller fängelsevistelse, är det lämpligt att pröva den andra och den tredje tolkningsfrågan tillsammans.

2. Arten av den period som utgör ”de tio föregående åren” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

63. Jag vill inledningsvis framhålla att EU-domstolen redan, i domen G,[31] har tolkat uttrycket ”de tio föregående åren” i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, varvid den slog fast att den beräkning som utförs med stöd av den bestämmelsen skiljer sig från den beräkning som utförs i samband med beviljande av permanent uppehållsrätt i så måtto att den aktuella tioårsperioden *”i princip ska vara sammanhängande* och beräknas bakåt i tiden från beslutet att utvisa den berörda personen”.[32]

64. Av detta följer att skyddet mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte – till skillnad från en permanent uppehållsrätt – utgör en rättighet som när den väl har förvärvats ger upphov till varaktiga verkningar som är oberoende av frågan om utvisning och som är jämförbara med de verkningar som beskrivs i punkt 56 i detta förslag till avgörande. Detta skydd ges nämligen på villkor att en person under en period av tio år har uppehållit sig i princip fortlöpande inom den mottagande medlemsstatens territorium, och detta är något som ska bedömas varje gång frågan om utvisning uppkommer.

3. Huruvida perioder av frånvaro ska beaktas vid beräkningen av ”de tio föregående åren” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

65. EU-domstolen har tolkat lydelsen av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 så, att den period som utgör ”de tio föregående åren” i princip ska vara fortlöpande.

66. Som generaladvokaten Bot påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Tsakouridis,[33] kan unionsmedborgarna emellertid inte åläggas ett totalt förbud mot frånvaro. Det skulle nämligen strida mot det syfte i fråga om fri rörlighet för personer som eftersträvas genom direktiv 2004/38, om unionsmedborgarna avskräcktes från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet genom att varje frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium kunde påverka deras rätt till förstärkt skydd mot utvisning.

67. I linje med det resonemanget slog EU-domstolen i domen Tsakouridis[34] fast att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, när de ska avgöra huruvida perioder av frånvaro från den medlemsstatens territorium utgör hinder för att en person ska omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, är skyldiga att beakta samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt

31 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkterna 28 och 37). Min kursivering.

33 C-145/09,EU:C:2010:322, punkt 122.

34 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

fall, bland annat hur länge personen vid varje enskilt tillfälle har varit frånvarande från den mottagande medlemsstaten, hur lång den sammanlagda frånvaron har varit och hur ofta personen har varit frånvarande liksom personens skäl till att lämna denna medlemsstat. EU-domstolen anser det nämligen viktigt att avgöra huruvida perioderna av frånvaro är ett tecken på att centrum för den berördes personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen har förflyttats till en annan stat.[35] Denna ståndpunkt grundar sig på tanken att en sådan förflyttning tyder på att banden till den mottagande medlemsstaten har brutits.[36] Av detta följer att i ett fall där en persons grad av integration i den mottagande medlemsstaten är försumbar, saknas det grund för att anse att stadigvarande uppehåll såvitt avser tioårsperioden enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte har avbrutits, vilket betyder att det även saknas grund för att anse att personen ska omfattas av förstärkt skydd mot utvisning.

68. Vad EU-domstolen eftersträvade genom sitt krav på en helhetsbedömning – som ska göras enbart när det i ett utvisningsärende aktualiseras huruvida det föreligger stadigvarande uppehåll under de tio föregående åren – var enligt min uppfattning att se till att skyddet enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte blir skenbart eller helt verkningslöst till följd av ett orealistiskt krav på att personen ovillkorligen måste ha befunnit sig utan avbrott i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Jag anser att hänvisningen till graden av integration medger en mindre restriktiv tolkning av den bestämmelsen som gör att unionsmedborgarna i praktiken kan utöva sin fria rörlighet.

69. För att avgöra huruvida perioder av frånvaro från den mottagande medlemsstatens territorium avbryter stadigvarande uppehåll och medför att den berörda personen inte omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, ska det således göras en helhetsbedömning av den berörda personens grad av integration i den mottagande medlemsstaten.

4. Huruvida fängelsevistelser ska beaktas vid beräkningen av ”de tio föregående åren” i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

a) Inverkan av fängelsevistelser på beviljandet av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 mot bakgrund av domarna Onuekwere och G

70. Att en nationell domstol dömer en person till fängelse visar enligt EU-domstolen att denna person inte har respekterat de värderingar som samhället i den mottagande medlemsstaten ger uttryck för i sin strafflagstiftning.[37] Denna underlåtenhet att respektera värderingar förklarar i sin tur varför fängelsevistelser inte ska beaktas när det gäller att bedöma huruvida en person uppfyller kraven för att förvärva permanent uppehållsrätt[38] eller för att omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, liksom varför sådana perioder i princip avbryter stadigvarande uppehåll i den mening som avses i den bestämmelsen.[39] Härvidlag anser EU-domstolen att det uppenbart skulle stå i strid med det syfte som eftersträvas genom direktiv 2004/38, om en dömd person kunde utnyttja sina fängelsevistelser till att förvärva rätt till skydd enligt artikel 28.2 och 28.3 i det direktivet.[40] Dessutom

35 Dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33).

36 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 34).

37 Dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26), och dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 31).

38 Dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

39 Dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 32).

40 Dom av den 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26), och dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 31).

ska det, för att besvara frågan i vilken mån frånvaro under de tio år som föregår ett beslut att utvisa en person utgör hinder för att denne ska åtnjuta förstärkt skydd, vid varje tillfälle göras en helhetsbedömning av vederbörandes situation vid precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer. [41]

71. Inledningsvis vill jag kortfattat erinra om min bedömning i punkterna 63 och 64 i detta förslag till avgörande, med innebörden att huruvida en unionsmedborgare omfattas av förstärkt skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 beror på huruvida denne ska anses ha uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregår utvisningsbeslutet. Om denna period befinns ha varit fortlöpande, ska därför samtliga perioder av frånvaro eller fängelsevistelser under de tio föregående åren anses utgöra uppehållsperioder i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen. Mot bakgrund av detta förefaller det inte möjligt att samtidigt hävda dels att en fängelsevistelse inte avbryter stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/83, dels att en sådan period inte ska beaktas vid bedömningen av huruvida den berörda unionsmedborgaren har uppehållit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium under de tio föregående åren. [42]

72. Det finns anledning att göra vissa förtydliganden när det gäller EU-domstolens slutsats som jag har erinrat om i punkt 70 i detta förslag till avgörande, när det gäller hur en fängelsevistelse inverkar på beviljandet av skydd mot utvisning.

73. För det första förefaller det till att börja med föga sannolikt att en unionsmedborgare skulle kunna utgöra ett hot mot ett grundläggande samhällsintresse, så att det vore motiverat att utvisa denne, utan att ha begått ett brott som är så allvarligt att det kan medföra fängelse. De allra flesta av de personer som berörs av skyddet mot utvisning av sådana skäl rörande allmän ordning eller allmän säkerhet som avses i artikel 28 i direktiv 2004/38 är således – åtminstone i de rättsordningar där utvisningsåtgärder vidtas först efter meddelandet av den straffrättsliga domen – frihetsberövade eller nyligen frigivna efter att ha avtjänat ett fängelsestraff, när frågan om utvisning uppkommer. Artikel 28.3 i direktiv 2004/38 skulle därför förlora större delen av sitt materiella innehåll om utdömandet av ett fängelsestraff systematiskt utgjorde hinder för möjligheten att omfattas av det skydd som föreskrivs i denna bestämmelse.

74. Vidare kan en unionsmedborgare även dömas till fängelse för ett brott som inte är uppsåtligt. Det är tvivelaktigt huruvida detta, på samma sätt som när det gäller ett uppsåtligt brott, kan likställas med underlåtenhet att respektera de värderingar som kommer till uttryck i strafflagstiftningen. Dessutom är det i vissa medlemsstater möjligt att utdöma frihetsberövande påföljder av kort varaktighet för mindre allvarliga brott. Det skulle strida mot proportionalitetsprincipen om bedömningen av stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 påverkades på samma sätt av den inledande perioden av en påföljd utdömd för ett allvarligt brott som av en förhållandevis kort fängelsevistelse med anknytning till ett mindre allvarligt brott. Avslutningsvis förefaller det mig inte heller som om en oskyldigt dömd persons avtjänande av ett fängelsestraff kan avbryta stadigvarande uppehåll, eftersom det då inte rör sig om något brott som faktiskt har begåtts och som på ett giltigt sätt har konstaterats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Även om man antar att fängelsevistelser faktiskt kan utgöra hinder för beviljande av förstärkt skydd i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, innebär det ovan anförda att det i samband med bedömningen av huruvida sådant förstärkt skydd ska beviljas är oundgängligt att se närmare på det brott som har föranlett utdömandet och verkställigheten av ett frihetsstraff.

41 Se dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35).

42 Se, för ett liknande resonemang, den tolkning av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35), som redovisades av den domstol som hade framställt begäran om förhandsavgörande i det målet vid EU-domstolen, nämligen Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Överrätten, asyl- och immigrationsavdelningen), i dess dom av den 14 maj 2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

75. För det andra är det själva brottet som strider mot de värderingar som kommer till uttryck i den mottagande medlemsstatens strafflagstiftning. Den enda slutsats som kan dras med ledning av meddelandet av en fängelsedom är att den dömde torde ha begått ett allvarligt brott.

76. Om domstolens resonemang i domen Dias [43] – som den erinrade om i punkt 25 i domen Onuekwere [44] och som avspeglar punkterna 31 och 32 i domen G [45] – var direkt tillämpligt på frihetsberövade personer, skulle det vara nödvändigt att anse att stadigvarande uppehåll avbryts under den period av vistelse inom den mottagande medlemsstatens territorium som inleds när brottet begås. Jag erinrar om att domstolen i domen Dias, [46] såvitt avsåg den rättsliga situationen före direktiv 2004/38, utgick från reglerna för frånvaroperioders inverkan på förlust av uppehållsrätt och analogt tillämpade dessa regler på perioder då en person hade vistats utan uppehållsrätt inom den mottagande medlemsstatens territorium. Domstolen gjorde nämligen bedömningen att den berörda personens beslut att vistas utan tillstånd i den medlemsstaten gjorde det möjligt att ifrågasätta dennes integration i nämnda medlemsstat, eftersom graden av integration inte endast beror på tidsmässiga och geografiska faktorer utan även på kvalitativa faktorer, [47] däribland respekten för de värderingar som kommer till uttryck i den nationella rättsordningen.

77. Således måste slutsatsen bli att domstolen i domarna Onuekwere [48] och G [49] inte knöt avbrottet i stadigvarande uppehåll till själva brottet, utan till utdömandet av ett fängelsestraff, vilket hindrar de nationella myndigheter som är behöriga att fatta beslut i utvisningsärendet från att yttra sig om straffansvaret och dess följder utanför de straffrättsliga förfarandena.

78. Om nu en period av vistelse inom den mottagande medlemsstatens territorium då graden av integration har varit otillräcklig som allmän regel avbryter stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, kan man således fråga sig varför det inte varje gång frågan om utvisning av en unionsmedborgare uppkommer görs en bedömning av dennes grad av integration under de tio föregående åren, även om han eller hon aldrig har varit frihetsberövad.

79. Därför är jag inte övertygad om att det uteslutande är den bristande respekten för den nationella rättsordningens värderingar som motiverar bedömningen att fängelsevistelser automatiskt avbryter stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

b) Stadigvarande uppehåll som förutsättning för förstärkt skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38

80. Som jag har påpekat i punkterna 66–68 i detta förslag till avgörande, görs en helhetsbedömning av graden av integration endast i fall där det har ifrågasatts huruvida det föreligger stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Om detta inte har ifrågasatts, presumeras den erforderliga graden av integration ha förelegat under den period av ”de tio föregående åren” som avses i nämnda bestämmelse.

81. I detta sammanhang vill jag framhålla att vad den hänskjutande domstolen i målet Tsakouridis [50] önskade vinna klarhet i var i vilken utsträckning som perioder av frånvaro från den mottagande medlemsstaten under den period som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 utgör hinder för att den berörda personen ska omfattas av förstärkt skydd enligt den bestämmelsen. Panagiotis Tsakouridis

43 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
44 Dom av den 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
45 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).
46 Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
47 Se dom av den 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkterna 62–66).
48 Dom av den 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
49 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).
50 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

hade efter en tids frånvaro från den mottagande medlemsstaten återförts dit under tvång för att avtjäna ett fängelsestraff som hade utdömts av en straffrättslig domstol i nämnda medlemsstat. EU-domstolen fann att denna omständighet liksom den tid som han hade varit frihetsberövad kunde beaktas vid den helhetsbedömning som krävdes för att avgöra huruvida han inte längre var integrerad i den mottagande medlemsstaten.[51] Således anslöt sig EU-domstolen inte till uppfattningen att en fängelsevistelse avbryter stadigvarande uppehåll när det gäller de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Som jag ser saken, rörde EU-domstolens prövning snarare frågan huruvida en sådan period av mot Panagiotis Tsakouridis vilja framtvingad vistelse inom den mottagande medlemsstaten efter perioder av frånvaro från denna kunde utgöra grund för att bestrida bedömningen att centrum för hans personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen hade förflyttats till en annan medlemsstat till följd av hans perioder av frånvaro från den mottagande medlemsstaten.[52]

82. Den tolkning som jag har föreslagit ovan förefaller dessutom stämma överens med kommissionens tolkning.[53] I sitt meddelande slår kommissionen nämligen fast att ”[m]edlemsstaterna … som regel inte [är] skyldiga att beakta tidsperioder som tillbringats i fängelse vid beräkningen av längden på uppehållet enligt artikel 28 [i direktiv 2004/38] då några band till den mottagande medlemsstaten inte skapas”.[54] Utifrån detta är det möjligt att *e contrario* dra slutsatsen att kommissionens resonemang bygger på premissen att fängelsevistelser inte saknar relevans såvitt avser nivån på skyddet mot utvisning enligt artikel 28.2 och 28.3 i direktiv 2004/38, förutsatt att det rör sig om en unionsmedborgare som faktiskt är bosatt i den mottagande medlemsstaten.

83. Graden av integration, som ligger till grund för ordningen för skydd mot utvisningsåtgärder enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, bedöms med ledning av i vilken medlemsstat en unionsmedborgare inom ramen för utövandet av sin fria rörlighet har centrum för sina personliga, familjemässiga eller yrkesmässiga intressen. Detta förutsätter ett konkret band till den berörda medlemsstaten. Om unionsmedborgaren sätts i fängelse, kan graden av hans eller hennes integration i nämnda medlemsstat ifrågasättas. En fängelsevistelse kan likställas med en framtvingad vistelse inom den mottagande medlemsstatens territorium, vilket – i enlighet med resonemanget i domen Tsakouridis[55] – gör det möjligt att ifrågasätta bedömningen att den berörde under utövande av sin fria rörlighet har förlagt sitt intressecentrum till den mottagande medlemsstaten och bibehållit nämnda centrum där. Således är det i fall av fängelsevistelse inte möjligt att presumera att en person har varit integrerad under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a, vilket betyder att det kan ifrågasättas huruvida stadigvarande uppehåll föreligger.

84. Så är i synnerhet fallet när graden av integration bedöms utifrån sådana kvalitativa faktorer som har nämnts i punkt 76 i detta förslag till avgörande, även om sådana faktorer enligt min uppfattning kan utgöra indicier som tyder på att centrum för en unionsmedborgares personliga intressen faktiskt är förlagt till den mottagande medlemsstatens territorium. Medan unionsmedborgaren är frihetsberövad, kan hans eller hennes samhälleliga integration i den mottagande medlemsstaten å ena sidan komma att störas till följd av de frihetsinskränkningar som han eller hon åläggs. Å andra sidan utgör det frihetsberövande straffet, som isolerar brottslingen från samhället, i princip den mest långtgående åtgärd som står till buds för medlemsstaterna: detta är i praktiken det enda genomförbara sättet att skydda samhället mot extremt farliga individer. I princip bör de straffrättsliga domstolarna därför i första hand utdöma påföljder som inte är frihetsberövande, medan fängelsestraff bör utdömas

51 Dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 34).

52 Dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33).

53 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38 (KOM(2009) 313 slutlig).

54 Se s. 14.

55 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

endast för gärningar som är uppenbart oacceptabla för samhället i den mottagande medlemsstaten. Således kan utdömandet av ett fängelsestraff föranleda antagandet att den berörda personen har begått ett allvarligt brott, något som innebär att det är sannolikt att han eller hon inte respekterar samhällsvärderingarna i den mottagande medlemsstaten.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda ska det vid fängelsevistelse i varje enskilt fall göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i syfte att avgöra huruvida personens tidigare integration i den mottagande medlemsstaten har brutits under fängelsevistelsen, så att denne inte kan beviljas sådant förstärkt skydd som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

86. När det sedan avslutningsvis gäller de farhågor som den hänskjutande domstolen i mål C-424/16 har gett uttryck för i sin tredje tolkningsfråga, kan jag inte se att det skulle råda något ”spänningsförhållande” mellan kriteriet i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 och helhetsbedömningen av graden av integration, och inte heller att det skulle råda någon brist på klarhet såvitt avser nämnda helhetsbedömning. En sådan bedömning görs uteslutande i fall där det har ifrågasatts huruvida det föreligger stadigvarande uppehåll under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, och syftet med bedömningen är att avgöra huruvida en persons uppehåll ska anses ha varit stadigvarande trots perioder av frånvaro eller fängelsevistelse.

87. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den andra och den tredje tolkningsfrågan i mål C-424/16 med att uttrycket ”de tio föregående åren” i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det avser en sammanhängande period som beräknas bakåt i tiden från precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer och som i förekommande fall innefattar perioder av frånvaro eller fängelsevistelse, under förutsättning att ingen av dessa perioder av frånvaro eller fängelsevistelse har medfört att den berörda personen inte längre kan anses vara integrerad i den mottagande medlemsstaten.

C. Tolkningsfrågorna i mål C-316/16: faktorer som ska beaktas vid helhetsbedömningen av graden av integration i den mottagande medlemsstaten

1. Är det tillräckligt för att en person ska kunna omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 i direktiv 2004/38 att han eller hon är stadigvarande bosatt i den mottagande medlemsstaten och helt saknar anknytning till ursprungsmedlemsstaten?

88. Den hänskjutande domstolen i mål C-316/16 har ställt sin första tolkningsfråga för att vinna klarhet i huruvida det, såvitt avser en unionsmedborgare som har rest in på den mottagande medlemsstatens territorium vid 3 års ålder, därefter har tillbringat hela sitt liv där och inte längre har några band till den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare, är a priori uteslutet att utdömandet och den därpå följande verkställigheten av ett fängelsestraff för ett brott som personen begick efter en uppehållsperiod på 20 år kan anses medföra att personen inte längre är integrerad i den mottagande medlemsstaten, så att villkoret om stadigvarande uppehåll under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte är uppfyllt och det därmed saknas grund för skydd mot utvisning med stöd av den bestämmelsen.

89. Som jag förstår saken har den hänskjutande domstolen ställt denna fråga för att vinna klarhet i huruvida det är tillräckligt för att en person ska kunna omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 i direktiv 2004/38 att han eller hon är stadigvarande bosatt i den mottagande medlemsstaten och helt saknar anknytning till den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare.

90. Som anges i skäl 24 i direktiv 2004/38, avser det fall som beskrivs i artikel 28.3 a i nämnda direktiv särskilt unionsmedborgare som har bott hela sitt liv i den mottagande medlemsstaten. En betydande period av vistelse inom den mottagande medlemsstatens territorium ger således sådant förstärkt skydd mot utvisning som avses i artikel 28.3 a i direktivet.

91. Det avgörande kriteriet för huruvida en unionsmedborgare omfattas av förstärkt skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 är emellertid, som domstolen slog fast i domen Tsakouridis [56] med hänvisning till just skäl 24 i nämnda direktiv, huruvida han eller hon har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregår utvisningsbeslutet.

92. Denna period ska i princip ha varit fortlöpande. När fråga uppkommer om huruvida stadigvarande vistelse föreligger, ska det göras en helhetsbedömning i syfte att avgöra huruvida personens tidigare integration i den mottagande medlemsstaten har brutits, och utifrån denna bedömning ska det sedan beslutas huruvida personen ska beviljas förstärkt skydd.

93. I detta sammanhang framgår det av domstolens praxis att hänsyn inom ramen för denna ”helhetsbedömning” ska tas just till helheten, närmare bestämt till ”samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall”. [57] Som jag har visat i punkterna 83 och 84 i detta förslag till avgörande, beror graden av en unionsmedborgares integration i den mottagande medlemsstaten på tidsmässiga, geografiska och kvalitativa faktorer. Detta betyder att vistelsens längd, som ju är en rent tidsmässig faktor, inte kan vara det enda kriterium som beaktas vid bedömningen av graden av integration, vilket premissen för den första tolkningsfrågan innebär att det skulle vara.

94. Mot bakgrund av det ovan anförda kan räckvidden för den helhetsbedömning som görs för att avgöra huruvida integrationen har brutits inte inskränkas till att uteslutande avse de båda kriterier som rör stadigvarande bosättning i den mottagande medlemsstaten respektive fullständig avsaknad av anknytning till ursprungsmedlemsstaten.

2. Beaktandet av fängelsevistelsen i helhetsbedömningen av den berördes situation mot bakgrund av skillnaderna mellan de nationella systemen

a) Inledande synpunkter

95. Den hänskjutande domstolen har genom sin andra tolkningsfråga gett uttryck för ståndpunkten att de aktuella unionsmedborgarna – som blir föremål för beslut om utvisning medan de sitter i fängelse, genom ett myndighetsbeslut som fattas efter det att de har fällts till ansvar för brott – skulle missgynnas utan saklig grund i förhållande till unionsmedborgare som bor i en medlemsstat där myndigheterna förordnar om utvisningsåtgärder som en del av påföljden eller som komplement till denna.

96. Genom sin fjärde tolkningsfråga önskar den hänskjutande domstolen vinna klarhet i huruvida det finns några unionsrättsliga bestämmelser som gör det möjligt att fastställa ”precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer”, [58] vilket är den tidpunkt då det ska göras en helhetsbedömning av den berördes situation. Principen om processrättslig autonomi innebär därvidlag, enligt den hänskjutande domstolen, att det i förekommande fall ankommer på medlemsstaterna att fastställa närmare processuella regler.

56 Dom av den 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 38). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 37).

57 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33), och dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

58 I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen hänvisat till ovannämnda dom av den 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 32), och ovannämnda dom av den 16 januari 2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35).

97. Den hänskjutande domstolen har genom denna fjärde tolkningsfråga återkommit till en farhåga som den redan har gett uttryck för inom ramen för sin andra tolkningsfråga. Enligt dess uppfattning kan de olikartade beslutssystemen leda till att helhetsbedömningen av graden av integration ger olika utfall beroende på när utvisningsbeslutet fattas. I system där utvisningsåtgärder vidtas utanför det straffrättsliga förfarandet, torde perioden av frihetsberövande bli förhållandevis kort om den behöriga myndigheten vidtar en utvisningsåtgärd snabbt efter den fällande domen, men om denna myndighet däremot tar längre tid på sig för att vidta en sådan åtgärd kan detta leda till att den berörda personens integration hinner brytas till följd av långvarig fängelsevistelse.

98. De farhågor som kommer till uttryck i den andra och den fjärde tolkningsfrågan rör enligt min uppfattning en och samma problematik. Visserligen avser den hänskjutande domstolen med de tvivel som den uttrycker i den andra frågan snarast den tidsmässiga räckvidden för helhetsbedömningen av graden av integration, i och med att den undrar huruvida fängelsevistelsen ska beaktas i denna bedömning, medan den fjärde frågan är avsedd att utverka ett klargörande av vilken tidpunkt som är avgörande för den bedömning av de faktiska omständigheterna som ska slå fast huruvida den berörda personen omfattas av förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Det kan emellertid inte uteslutas att den aktuella bedömningen kan göras retroaktivt, med utgångspunkt i tiden just före verkställigheten av fängelsestraffet, vilket skulle göra det möjligt att bortse från hur nämnda straff har påverkat graden av integration och därigenom undvika komplikationer som beror på skillnaderna mellan de olika nationella systemen. Om så var fallet, skulle den andra tolkningsfrågan kunna prövas på ett liknande sätt.

99. Detta skulle i så fall betyda att den hänskjutande domstolen genom den andra och den fjärde tolkningsfrågan önskar vinna klarhet i huruvida unionsrätten innebär att en period då ett fängelsestraff har verkställts ska beaktas i helhetsbedömningen av graden av integration.

100. Om man i ett sådant system som det som är i fråga i det nationella målet beaktade verkställigheten av ett fängelsestraff, skulle detta enligt den hänskjutande domstolen medföra att medborgare i de övriga medlemsstaterna inte erhöll förstärkt skydd mot utvisning med stöd av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, eftersom myndighetsbeslutet i princip fattas medan den berörda personen är frihetsberövad, efter det att stadigvarande uppehåll har avbrutits genom verkställigheten av fängelsestraffet.

101. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att fastställandet av precis den avgörande tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer inte kan regleras genom nationell processrätt, eftersom detta fastställande snarast gör det möjligt att bestämma vilken materiell skyddsnivå som en unionsmedborgare ska åtnjuta. Utifrån den premissen förefaller den hänskjutande domstolen anse att denna avgörande tidpunkt, som ska garantera en enhetlig tillämpning av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, är den tidpunkt då en domstol som har prövat frågan om utvisning i sak meddelar sitt avgörande.

102. Både den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering anser att den avgörande tidpunkten för en förvaltningsdomstols prövning av ett utvisningsärende är en fråga för nationell rätt, medan kommissionen liksom den hänskjutande domstolen förefaller anse att unionslagstiftaren självständigt ska fastställa den avgörande tidpunkten för en sådan prövning till den tidpunkt då en domstol meddelar sitt avgörande om utvisningsbeslutet.

b) Konsekvens mellan bedömningen av graden av integration och den faktiska karaktären av hotet mot den mottagande medlemsstatens intressen

103. Jag vill inledningsvis framhålla att unionsrätten inte reglerar vare sig inom vilken typ av system som utvisningsåtgärder ska vidtas eller när nationella myndigheter ska vidta sådana åtgärder. Vad som uttryckligen anges i direktiv 2004/38 är villkoren för giltigt vidtagande av utvisningsåtgärder.

104. Enligt fast rättspraxis,[59] som unionslagstiftaren också har bekräftat på flera ställen i direktiv 2004/38,[60] ska villkoret om förekomsten av ett faktiskt skäl till utvisning vara uppfyllt vid den tidpunkt då utvisningen sker. Närmare bestämt ska det när frågan om utvisning uppkommer göras en bedömning, såsom föreskrivs i artikel 27.2 i direktiv 2004/38, av huruvida de anförda grunderna är faktiska och verkliga.

105. I system där utvisningsåtgärder vidtas efter det att den fällande straffrättsliga domen har meddelats, kan verkställighet av ett fängelsestraff förvisso i princip avbryta stadigvarande uppehåll under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Det hot som en frihetsberövad person utgör mot den mottagande medlemsstatens intressen torde emellertid i princip bli mindre allteftersom fängelsevistelsen fortskrider. En frihetsberövande påföljd som utdöms av en straffrättslig domstol utgör enligt medlemsstaternas nuvarande politik på det straffrättsliga området inte endast ett straff för den rättsstridiga gärningen, utan avsikten är också att dels isolera förövaren tills denne inte längre utgör något hot mot samhället, dels återanpassa förövaren till samhället så att han eller hon efter fängelsevistelsen kan leva ett socialt ansvarsfullt liv utan att begå brott.[61]

106. I system där straffrättsliga domstolar förordnar om utvisningsåtgärder som straff eller som komplement till fängelsestraff, aktualiserar fängelsevistelsen däremot inte frågan om stadigvarande uppehåll under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Nivån på hotet mot den mottagande medlemsstatens intressen bedöms emellertid med ledning av omständigheterna före frihetsberövandet, närmare bestämt vid den tidpunkt då hotet var som starkast. Detta hot kom nämligen till sitt mest påtagliga uttryck när brottet begicks.

107. Det vore således inkonsekvent om man, i de system där utvisningsåtgärder vidtas genom myndighetsbeslut, skulle bedöma den faktiska karaktären av hotet mot den mottagande medlemsstatens intressen med ledning av de omständigheter som råder när utvisningsåtgärden beslutas men däremot skulle bedöma graden av integration – som avgör nivån på skyddet mot utvisning – retroaktivt, med hänvisning till den ovannämnda tidigare tidpunkten.

c) Fängelsestraffets funktion

108. När det gäller den hänskjutande domstolens farhågor om att det i ett sådant system som det som är i fråga i det nationella målet aldrig skulle vara möjligt för medborgare i de övriga medlemsstaterna att åtnjuta förstärkt skydd mot utvisning, om graden av integration bedömdes med ledning av omständigheterna under fängelsevistelsen, förefaller det mig som om den hänskjutande domstolen bygger dessa farhågor på premissen att en period som frihetsberövad oundvikligen måste bryta den frihetsberövades integration i den mottagande medlemsstaten och således föranleda avbrott av stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

109. Jag ser det emellertid som helt realistiskt att en person som avtjänar ett fängelsestraff på minst fem år kan anses behålla sin anknytning till den mottagande medlemsstaten genom att slå vakt om sina familjeband under den tid då han eller hon är frihetsberövad.

59 Dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau (C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punkt 28). Se även dom av den 22 maj 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punkterna 18 och 19), och dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 78 och 79).

60 Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punkterna 57 och 58).

61 Se punkterna 48–50 i förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Se även generaladvokaten Bots påpekanden i punkt 29 i hans förslag till avgörande i målet Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

110. Att bortse från perioden av frihetsberövande vid en sådan helhetsbedömning skulle för övrigt strida mot medlemsstaternas nuvarande politik på det straffrättsliga området, enligt vilken påföljdens grundläggande funktion är att återanpassa den dömde och därigenom ge honom eller henne en möjlighet att på nytt finna sin plats i samhället efter tiden som frihetsberövad. Om en fängelsevistelse undantagslöst ansågs bryta anknytningen till den mottagande medlemsstaten, skulle den enskilde helt sakna incitament att samarbeta med kriminalvården, som ansvarar för hans eller hennes återanpassning till samhället. Fäster man däremot vikt vid omständigheterna under fängelsevistelsen, kan man ta hänsyn till dynamiken i processen för återanpassning av den intagne under fängelsetiden: den intagne kan genom att anstränga sig motverka att hans eller hennes framtida integration i den mottagande medlemsstaten försämras, medan förhärdelse däremot kan få en negativ inverkan på graden av integration.

d) Dubbel bedömning av graden av integration

111. Frågan huruvida villkoret enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 är uppfyllt, det vill säga huruvida den berörda personen har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, uppkommer vid den tidpunkt då den behöriga myndigheten överväger att vidta en utvisningsåtgärd.

112. I situationer som omfattas av artikel 28.3 i direktiv 2004/38 ska det, enligt vad domstolen slog fast i domen I, även göras en sådan bedömning som föreskrivs i artikel 28.1 i nämnda direktiv.[62] Enligt artikel 28.1 ska den mottagande medlemsstaten, innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, beakta – utöver längden på den berörda personens vistelse inom dess territorium samt personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomiska situation – bland annat personens sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten. Mot bakgrund av lydelsen av artikel 28.1 i direktiv 2004/38 jämförd med skäl 23 i samma direktiv följer av ovanstående att de ovannämnda faktorerna, vilka kan utvecklas över tid och vilka ska beaktas i den prövning som föregår antagandet av ett utvisningsbeslut, ska bedömas med ledning av de omständigheter som råder vid den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer och under iakttagande av proportionalitetsprincipen.

113. Den hänskjutande domstolen har emellertid påtalat att det är möjligt att göra av varandra oberoende bedömningar av den berörda personens grad av integration dels med stöd av artikel 28.1 i direktiv 2004/38, innan beslut om utvisning fattas, dels inom ramen för den helhetsbedömning som ska slå fast huruvida stadigvarande uppehåll har förelegat under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i samma direktiv. Enligt den hänskjutande domstolen kan det därför hända att graden av integration blir föremål för dubbel bedömning inom ramen för ett enda utvisningsbeslut, vilket den inte anser vara förenligt med målen för direktiv 2004/38.

114. Jag vill inledningsvis framhålla att när det har fastställts att det föreligger ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” som motiverar att en person utvisas, har det inte längre någon betydelse huruvida den personen har 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, eftersom den bestämmelsen inte ger vederbörande något skydd mot utvisning av sådana skäl. Då ska det således göras en sådan bedömning som avses i artikel 28.1 i direktiv 2004/38. På detta stadium kan det sedan visa sig att utvisningsåtgärden inte kan vidtas. Av detta följer att graden av integration bedöms endast en gång inom ramen för artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

62 Dom av den 22 maj 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, punkterna 32 och 34).

115. När det föreligger ett ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.2 i direktiv 2004/38 ska det för övrigt också bedömas huruvida den berörda personen har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren i den mening som avses i artikel 28.3 a i samma direktiv. Har vederbörande det, går det inte att besluta om utvisning. Annars ska det göras en sådan bedömning som föreskrivs i artikel 28.1 i direktivet.

116. I en sådan situation förefaller graden av integration förvisso bedömas två gånger. Jag kan emellertid inte ansluta mig till ståndpunkten att dubbel bedömning av graden av integration skulle vara oförenlig med målen för direktiv 2004/38.

117. Till att börja med förhåller det sig så, att medan syftet med helhetsbedömningen är att avgöra huruvida stadigvarande uppehåll har avbrutits under de tio föregående åren, syftar den bedömning som görs med stöd av artikel 28.1 i direktiv 2004/38 till att avgöra huruvida utvisning är en åtgärd som står i proportion till de rådande omständigheterna vid den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer. Om den berörda personen under de tio föregående åren har lyckats knyta nya band till den mottagande medlemsstaten efter det att hans eller hennes tidigare integration hade brutits, kan detta således påverka utfallet av den bedömning som görs med stöd av artikel 27.2 i artikel 2004/38. Däremot kan det inte ändra bedömningen att stadigvarande uppehåll har avbrutits, vilket betyder att förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i nämnda direktiv inte kommer att beviljas.

118. Vidare är det tänkbart att en persons grad av integration inte är tillräcklig för att stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska anses föreligga men däremot är tillräcklig för att med stöd av proportionalitetsprincipen utgöra hinder för utvisning. Om graden av integration bedöms endast en gång, kan en person som hotas av en utvisningsåtgärd inte dra någon som helst fördel av sin sociala och kulturella integration i den mottagande medlemsstaten.

119. Därför kan jag inte se något skäl till att man inom ramen för den helhetsbedömning som görs för att slå fast huruvida stadigvarande uppehåll har förelegat skulle bortse från det frihetsberövande som har utdömts med anledning av brottet.

120. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den avgörande tidpunkten för den helhetsbedömning av graden av integration som görs inom ramen för direktiv 2004/38 ska sammanfalla med den tidpunkt då myndigheterna meddelar avgörande om utvisningsbeslutet.

3. Relevanta faktorer i den helhetsbedömning som görs för att avgöra huruvida integrationen har brutits till följd av verkställighet av ett fängelsestraff som har utdömts för det brott som ligger till grund för utvisningsbeslutet

121. Den hänskjutande domstolen i mål C-316/16 har ställt sin tredje tolkningsfråga för att vinna klarhet i vilka kriterier som är relevanta vid bedömningen av huruvida integrationen har bibehållits trots fängelsevistelsen och således av huruvida förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska beviljas.

122. Till att börja med skulle det – som jag har förklarat i punkt 110 i detta förslag till avgörande – strida mot medlemsstaternas nuvarande politik på det straffrättsliga området och försvaga fängelsestraffets huvudsakliga funktion, om omständigheter som har uppkommit under fängelsevistelsen undantogs från bedömningen.

123. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen framhållit att syftet med ett fängelsestraff enligt tysk rätt är att bidra till att återanpassa unionsmedborgaren till samhället och att ge honom eller henne möjlighet att leva ett socialt ansvarsfullt liv utan att begå brott. Med utgångspunkt i den premissen har den hänskjutande domstolen föreslagit att följande kriterier ska beaktas vid en

helhetsbedömning: typ av verkställighet av påföljden, uppgörelse med och bearbetning av brottet, allmänt uppförande i fängelset, mottagande och genomförande av behandlingsprogram, arbetsinsats, deltagande i åtgärder som avser skol-, yrkes- och vidareutbildning, delaktighet i verkställigheten av påföljden och upprätthållande av personliga band och familjeband i den mottagande medlemsstaten.

124. De kriterier som den hänskjutande domstolen har angett lämpar sig enligt min uppfattning väl för att bedöma en frihetsberövad persons grad av integration.

125. Därutöver följer det av mina påpekanden i punkt 74 i detta förslag till avgörande att det brott som har föranlett den fällande domen och avtjänandet av ett fängelsestraff liksom de omständigheter under vilka detta brott begicks också utgör relevanta faktorer vid bedömning av graden av integration.

126. Avslutningsvis finns det även vissa kriterier utan direkt samband med fängelsestraffet som likaså är relevanta. Av domen G framgår att varaktigheten av den berörda personens uppehåll i den mottagande medlemsstaten före fängelsevistelsen kan beaktas vid helhetsbedömningen av graden av integration.[63] Enligt min uppfattning förhåller det sig därför så, att ju starkare integrationen är – och hur stark den är kan fastställas bland annat med ledning av omständigheterna före fängelsevistelsen – desto tydligare störande karaktär måste den period som avbryter stadigvarande uppehåll ha för att den berörda personen inte ska omfattas av förstärkt skydd mot utvisning i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

127. Av detta följer att det, för att avgöra huruvida den tidigare integrationen i den mottagande medlemsstaten har brutits till följd av en fängelsevistelse, så att förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte kan beviljas, ska göras en konkret helhetsbedömning vid den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer, varvid hänsyn ska tas till samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall såvitt avser samtliga perioder av vistelse inom den medlemsstatens territorium, inbegripet perioder av fängelsevistelse.

VI. Förslag till avgörande

128. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) och Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen, Förenade kungariket) enligt följande:

I mål C-424/16:

1) Förvärv av permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 utgör en förutsättning för förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i samma direktiv.

2) Uttrycket ”de tio föregående åren” i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det avser en sammanhängande period som beräknas bakåt i tiden från precis den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer och som i förekommande fall innefattar perioder av frånvaro eller

63 Dom av den 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 37).

fängelsevistelse, under förutsättning att ingen av dessa perioder av frånvaro eller fängelsevistelse har medfört att den berörda personen inte längre kan anses vara integrerad i den mottagande medlemsstaten.

I mål C-316/16:

För att avgöra huruvida förstärkt skydd enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, i dess lydelse enligt förordning nr 492/2011, ska beviljas efter en fängelsevistelse, ska det vid den tidpunkt då frågan om utvisning uppkommer göras en konkret helhetsbedömning i syfte att avgöra huruvida fängelsevistelsen har medfört att integrationen i den mottagande medlemsstaten har brutits under de tio föregående åren, varvid hänsyn ska tas till samtliga relevanta omständigheter i varje enskilt fall såvitt avser samtliga perioder av vistelse inom den medlemsstatens territorium, inbegripet fängelsevistelser.