Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 24. oktober 2017 [1]

Forenede sager C-316/16 og C-424/16

B
mod
Land Baden-Württemberg
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Baden-Württemberg, Tyskland))
og
Secretary of State for the Home Department
mod
Franco Vomero

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på Unionens område – beskyttelse mod udsendelse – ophold i værtsmedlemsstaten i ti år forud for afgørelsen om udsendelse – unionsborger uden tilknytning til sin oprindelsesmedlemsstat – opholdets uafbrudte karakter brudt af en periode med fængsling – lovovertrædelse begået efter en opholdsperiode på 20 år – begrebet »det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår««

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-316/16 er indgivet inden for rammerne af en sag mellem B, som er født i Grækenland i 1989, og som har boet i Tyskland sammen med sin mor siden 1993, og Land Baden-Württemberg (delstaten Land Baden-Württemberg,Tyskland). I 2009 begik B en lovovertrædelse, som han blev idømt en straf for. Baggrunden for anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-424/16 er en tvist mellem Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige) og Franco Vomero, en italiensk statsborger, som har boet i Det Forenede Kongerige siden 1985, og som begik et drab i 2001.

2. Det er på denne faktuelle baggrund, at de berørte personer efter at være blevet idømt straf for ovennævnte lovovertrædelser og efter fængselsopholdene blev genstand for udsendelsesforanstaltninger. I forbindelse med disse har begge de forelæggende retter udtrykt alvorlig tvivl om anvendelsen af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38/EF [2], hvorefter der ydes personer,

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 (EUT 2011, L 141, s. 1, og berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, herefter »direktiv 2004/38«).

som har haft ophold i værtsmedlemsstaten i »de ti forudgående år«, øget beskyttelse mod udsendelse. De foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse giver derfor Domstolen lejlighed til foretage en nærmere undersøgelse af udtrykket i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 og til at udbygge sin nyere praksis vedrørende den omhandlede bestemmelse.

II. Retsforskrifter

A. EU-ret

3. Ifølge artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, som har overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«, har »[e]nhver unionsborger […] ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder«, hvis betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt. Disse betingelser har navnlig til formål at sikre, at en unionsborger ikke bliver en belastning for værtsmedlemsstatens sociale system under sit ophold.

4. Artikel 16 i direktiv 2004/38 findes i kapitel IV, der har overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold«, og bestemmer:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dets område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

[…]

3. Opholdets uafbrudte karakter berøres ikke af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst tolv på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland.

4. Når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.«

5. Kapitel VI i direktiv 2004/38, som har overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, bestemmer i artikel 27 og 28:

»Artikel 27

Generelle principper

1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

[…]

Artikel 28

Beskyttelse mod udsendelse

1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de:

a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller

b) er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

B. Tysk ret

6. Artikel 28 i direktiv 2004/38 er blevet gennemført i tysk ret ved § 6 i Gestus über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (den tyske lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed) af 30. juli 2004. (BGBl. 2004 I, s. 1950). Denne paragraf har i sin affattelse af 28. august 2007 følgende ordlyd:

»(1) Der kan […] kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til § 2, stk. 1, og ske inddragelse af beviset for den tidsubegrænsede opholdsret og tilbagekaldelse af opholdskortet eller det tidsubegrænsede opholdskort af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 45, stk. 3, og artikel 52, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde). Indrejseadgang kan ligeledes nægtes af de ovenfor anførte grunde […]

(2) En strafferetlig domfældelse er ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde de i stk. 1 omhandlede afgørelser eller foranstaltninger. Kun straffedomme, som ikke er slettet af centralregistret, kan tages i betragtning, og udelukkende såfremt de omstændigheder, der har ført til disse domfældelser, tilkendegiver en personlig adfærd, som udgør en faktisk trussel mod den offentlige orden. Der skal være tale om en faktisk og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

(3) Med henblik på afgørelser, der træffes i henhold til stk. 1, skal der særligt tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i Tyskland, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i Tyskland samt tilknytning til hjemlandet.

(4) Der kan ikke træffes afgørelse i henhold til stk. 1, når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, medmindre der foreligger alvorlige hensyn.

(5) Den i stk. 1 omhandlede afgørelse kan for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har opholdt sig i Forbundsrepublikken i de ti foregående år, og for så vidt angår mindreårige kun træffes, hvis den er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed. Denne regel gælder ikke for mindreårige, når fortabelsen af retten til ophold er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En afgørelse kan kun anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvis den pågældende på grund af en eller flere forsætlige lovovertrædelser er idømt en fængsels- eller ungdomsstraf på mindst fem år, der er blevet retskraftig, eller der er foreskrevet en sikkerhedsinternering ved den sidste endelige domfældelse, når Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed er berørt, eller der fra den pågældende udgår en terrortrussel.«

C. Det Forenede Kongeriges ret

7. Artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38 er blevet gennemført i Det Forenede Kongeriges retssystem ved artikel 21 i Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (SI 2006/1003) (bekendtgørelse af 2006 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde)).

III. Tvisternes baggrunde

A. Sag C-316/16, B

8. B er født i Grækenland i 1989. Efter at forældrene var blevet separeret, indrejste han som treårig i Tyskland i 1993 sammen med sin mor, der har arbejdet i denne medlemsstat siden indrejsen, og som ud over græsk statsborgerskab har tysk statsborgerskab.

9. Da B var otte år, bragte hans far ham mod moderens vilje til Grækenland i to måneder. Han kom først tilbage til Tyskland, efter at de græske myndigheder havde grebet ind.

10. Bortset fra denne tildragelse og nogle korte perioder med ferie har B uden afbrydelse opholdt sig i Tyskland siden 1993. Det samme gælder hans mor og de øvrige medlemmer af hans familie, herunder hans bedsteforældre, som har boet i Tyskland siden 1989, og hans tante.

11. B har gået i børnehave og skole og har afgangsbevis fra grundskolen (Hauptschulabschluss). Han behersker tysk, men hans sproglige færdigheder på græsk begrænser sig til at kunne gøre sig forstået mundtligt med et begrænset ordforråd.

12. I anmodningen om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret anført, at B udviser en antisocial personlighedsforstyrrelse, og at han desuden siden barndommen har haft lidelsen opmærksomhedsforstyrrelse med hyperaktivitet (ADHD). Han har derfor flere gange gennemgået lægebehandling og tager stadig medicin.

13. Ved kendelse af 7. november 2012 blev B af Amtsgericht Pforzheim (byretten i Pforzheim, Tyskland) inden for rammerne af en forenklet strafferetlig procedure idømt en straf på 90 dagbøder, svarende til et beløb på ca. 3 000 EUR, for underslæb, ulovlig tvang, forsøg på afpresning og forsætlig ulovlig besiddelse af et forbudt våben.

14. Den 10. april 2013 angreb B en spillehal bevæbnet med en pistol med gummikugler for bl.a. at skaffe sig det beløb, det krævede at betale den nævnte bøde.

15. Den 9. december 2013 idømte Landgericht Karlsruhe (den regionale ret i første instans i Karlsruhe) B fængsel i fem år og otte måneder for afpresning af særlig grov karakter i forbindelse med røveri samt forsætlig ulovlig anvendelse af skydevåben og forsætlig ulovlig besiddelse af ammunition. Dommen fik retskraft den 1. maj 2014.

16. B har været varetægtsfængslet siden den 12. april 2013, bortset fra perioden fra den 15. maj 2013 til den 12. august 2013, hvori straffen blev afsonet i form af dagbøder.

17. Ved afgørelse af 25. november 2014 traf den kompetente udlændingemyndighed bestemmelse om, at B havde fortabt retten til indrejse og ophold i Tyskland, idet den begrundede sin afgørelse med, at betingelserne for at træffe bestemmelse om, at retten til indrejse og ophold i henhold til § 6, stk. 5, i FreizügG/EU, sammenholdt med artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, var fortabt, var opfyldt. Samtidig blev det forbudt B at indrejse og opholde sig i Tyskland i syv år regnet fra den dag, han forlod landet.

18. B. påklagede afgørelsen af 25. november 2014 til Verwaltungsgericht Karlsruhe (forvaltningsdomstolen i Karlsruhe, Tyskland), som ophævede den anfægtede afgørelse ved kendelse af 10. september 2015.

19. Land Baden-Württemberg har appelleret denne kendelse til den forelæggende ret, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Baden-Württemberg, Tyskland). I sagen for den forelæggende ret hælder Land Baden-Württemberg til den opfattelse, at afgørelsen om fortabelse af retten til indrejse og ophold er lovlig, hvorimod B har hævdet, at den lovovertrædelse, han har begået, ikke er således, at afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, og at han er omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i denne bestemmelse, da han har opholdt sig i Tyskland, siden han var tre år, og ikke har nogen tilknytning til Grækenland.

20. Den foreliggende ret finder, at den handling, B har begået i det aktuelle tilfælde, ikke er således, at afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Hvis, på den ene side, B nyder beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, vil han derfor ikke kunne udsendes af Tyskland. På den anden side er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt der kan ydes B denne beskyttelse, eftersom han i princippet har været fængslet siden den 12. april 2013.

B. Sag C-424/16, Vomero

21. Den indstævnte i hovedsagen, Franco Vomero, er en italiensk statsborger, der er født i 1957, og som den 3. marts 1985 flyttede til Det Forenede Kongerige sammen med sin hustru, der er britisk statsborger. Parret giftede sig nogle måneder efter Vomeros indrejse i Det Forenede Kongerige, hvor han havde arbejde fra tid til anden og passede deres fem børn.

22. I 1998 blev parret separeret. Franco Vomero fraflyttede ægtefællernes bolig og flyttede senere sammen med Edward Mitchell.

23. Den 1. marts 2001 dræbte Franco Vomero Edward Mitchell. I 2002 blev han idømt otte års fængsel for drab. Han blev løsladt i juli 2006.

24. Ved afgørelse af 23. marts 2007, som blev stadfæstet den 17. maj 2007, besluttede indenrigsministeren at udsende Franco Vomero i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelsen af 2006 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske samarbejdsområde). Med henblik på udsendelsen blev han holdt fængslet til og med december 2007.

25. Før hovedsagen blev indbragt for Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol), var den blevet behandlet af Upper Tribunal (Asylum and Immigration Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl, Det Forenede Kongerige)) og Court of Appeal (appeldomstol, Det Forenede Kongerige). Den blev udsat to gange i afventning af afsigelsen af Domstolens domme af 16. januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), og G. (C-400/12, EU:C:2014:9). I mellemtiden begik Franco Vomero yderligere lovovertrædelser, som han blev idømt straf for.

26. Efter den forelæggende rets opfattelse havde Franco Vomero ikke opnået ret til tidsubegrænset ophold, før han blev genstand for en udsendelsesforanstaltning. Den forelæggende ret har imidlertid påpeget, at Franco Vomero har opholdt sig i Det Forenede Kongerige siden den 3. marts 1985, hvilket giver grund til at antage, at han har haft ophold i værtsmedlemsstaten »i de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Hvis det forholder sig således, kan Franco Vomero ikke være genstand for en udsendelsesafgørelse, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

IV. Retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

27. Dette er baggrunden for de forelæggende retters præjudicielle spørgsmål til Domstolen i de omhandlede to sager.

28. I sag C-316/16 har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Baden-Württemberg, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det på forhånd udelukket, at idømmelsen og den efterfølgende fuldbyrdelse af en fængselsstraf kan føre til, at den tætte integration af en unionsborger, der indrejste i værtsmedlemsstaten i en alder af tre år, kan anses for afbrudt, således at der ikke foreligger et uafbrudt ophold i ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, og at der derfor ikke skal ydes beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, når unionsborgeren efter indrejsen i en alder af tre år har tilbragt hele sit liv i den pågældende værtsmedlemsstat, ikke længere har nogen tilknytning til den medlemsstat, hvor han er statsborger, og lovovertrædelsen, der har ført til idømmelse og fuldbyrdelse af en fængselsstraf, først er blevet begået efter 20 års ophold?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal den fængselsstraf, der er blevet idømt for den lovovertrædelse, der er anledning til udsendelsen, lades ude af betragtning ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt fuldbyrdelsen af en fængselsstraf fører til, at den tætte integration afbrydes?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende: Hvilke kriterier er afgørende for, om den pågældende unionsborger i et sådant tilfælde alligevel er omfattet af beskyttelsen mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38?

4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende: Findes der ufravigelige EU-retlige bestemmelser vedrørende fastsættelsen af det »tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår«, og hvor der skal foretages en samlet vurdering af den pågældende unionsborgers situation med henblik på at efterprøve, i hvilket omfang det forhold, at opholdet har været afbrudt i løbet af de ti år, der går forud for udsendelsen af den pågældende, afskærer denne fra den øgede beskyttelse?«

29. I sag C-424/16 har Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Afhænger den særlige beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38] af retten til tidsubegrænset ophold som omhandlet i [dette direktivs] artikel 16 og artikel 28, stk. 2?

2) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende, forelægges ligeledes følgende spørgsmål: Beregnes opholdsperioden i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38] som

   a) en almindelig kalenderperiode, der beregnes fra den relevante dato (her afgørelsen om udvisning), der omfatter eventuelle perioder med fravær eller fængsling, eller

   b) en potentielt afbrudt periode, der beregnes ved at regne tilbage fra den relevante dato og lægge perioder sammen, hvor den pågældende ikke var fraværende eller i fængsel, med henblik på eventuelt at nå frem til et samlet forudgående ophold på ti år?

3) Hvorledes er forholdet mellem vurderingen af, hvorvidt der har været ophold i ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), [i direktiv 2004/38] og den samlede vurdering af forbindelse med hensyn til integration?«

30. B, den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sag C-316/16. Franco Vomero, Det Forenede Kongeriges regering, den danske regering, Irland, den græske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sag C-424/16. De to sager er blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling. De parter, som havde indgivet indlæg under den skriftlige forhandling, var ligeledes til stede under den mundtlige forhandling, der blev afholdt den 17. juli 2017.

V. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16: Er ret til tidsubegrænset ophold en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38?

1. Indledende betragtninger

31. Ved det første præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16 ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvorvidt en unionsborger for at være omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 nødvendigvis skal have opnået ret til tidsubegrænset ophold i overensstemmelse med betingelserne i direktivets artikel 16, som på sin side sikrer den beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i direktivets artikel 28, stk. 2.

32. Det skal fremhæves, at det kun er sag C-424/16, der giver anledning til dette spørgsmål, idet den forelæggende ret har anført, at Franco Vomero ikke har opnået ret til tidsubegrænset ophold, hvilket det tilkommer denne ret at kontrollere, før den træffer sin endelige afgørelse i overensstemmelse med EU-retten som fortolket af Domstolen. Ifølge den forelæggende ret bygger dens konklusion hvad dette angår på den omstændighed, at Vomero var fængslet fra 2001 til 2006, og på den fortolkning, som Domstolen har foretaget i sin praksis, navnlig i Dias-dommen [3] og i Onuekwere-dommen [4].

3 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 57).

4 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 26).

33. Det skal dog påpeges, at Domstolen har fastslået, at opholdsretten for tredjelandsstatsborgere, der opfylder betingelsen om at have stået til rådighed for arbejdsmarkedet i en medlemsstat i en vis minimumsperiode, nærmere bestemt sådanne, hvis rettigheder bygger på associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som et accesorium til retten til adgang til arbejdsmarkedet ikke påvirkes af perioder med fængsling [5]. Domstolen indtog dette standpunkt under henvisning til ordlyden af bestemmelserne i den nævnte afgørelse, hvorefter opholdsretten kun kan begrænses på grund af fravær eller af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed [6]. I Dias-dommen [7] fastslog Domstolen dog, at en lignende bestemmelse i direktiv 2004/38, nemlig artikel 16, stk. 4, kan anvendes analogt på opholdsperioder før perioder omfattet af direktiv 2004/38, som ikke udgør perioder med lovligt ophold som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 1 [8]. Imidlertid tilsigtede Domstolen i Dias-dommen [9] navnlig at afhjælpe en mangel i direktiv 2004/38 og en situation, som kun kunne opstå før udstedelsen af dette direktiv [10]. Desuden vedrører ovennævnte retspraksis den måde, hvorpå fængselsophold påvirker udøvelsen af rettigheder, som er opnået efter, at de pågældende har stået til rådighed for arbejdsmarkedet i nogle år, hvorimod Onuekwere-dommen [11] drejer sig om det trin, hvorpå en rettighed opnås. Den primære begrundelse, som Domstolen anførte for Onuekwere-dommen [12], og hvorefter det ville være i strid med det formål, som forfølges med direktiv 2004/38, at medtage fængslingsperioder i grundlaget for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, kan derfor ikke overføres på tilfælde, hvor en sådan ret fortabes, da der eventuelt kan være tale om en unionsborger, som drager fordel ikke direkte af fængslingsperioder, men af tidligere opholdsperioder i medlemsstaten.

34. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det er en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, at der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, har den forelæggende ret anført to forskellige standpunkter, da dens medlemmer ikke har kunnet opnå enstemmighed hvad det første præjudicielle spørgsmål angår. Parternes standpunkter kendetegnes af den samme meningsforskel.

35. Ifølge det første af disse standpunkter, som i det væsentlige gøres gældende af Irland, af den græske og den nederlandske regering og af Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen, ydes unionsborgere beskyttelse mod udsendelse i successive etaper. Det er således en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, at der er opnået ret til tidsubegrænset ophold – med de fordele, der følger af direktivets artikel 28, stk. 2.

36. Det andet standpunkt, som Franco Vomero og den danske regering indtager, bygger på den opfattelse, at der ved artikel 28, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 indføres to forskellige ordninger for beskyttelse mod udsendelse. For at kunne påberåbe sig beskyttelse mod udsendelse på grundlag af direktivets artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 skal en unionsborger derfor ikke nødvendigvis være omfattet af den beskyttelse, som følger af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til direktivets artikel 28, stk. 2.

5 – Jf. dom af 11.11.2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 38 og 39), og af 7.7.2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, præmis 32). Med hensyn til varetægtsfængsling og efterfølgende idømmelse af betinget frihedsstraf, jf. ligeledes dom af 10.2.2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, præmis 40 og 41).

6 – Dom af 11.11.2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 38), og af 7.7.2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, præmis 28).

7 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 64).

8 – Dom af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 65).

9 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 – Jf. i denne retning generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Dias (C-325/09, EU:C:2011:86) (C-325/09, EU:C:2011:86, punkt 102).

11 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 26).

2. Den gradvise karakter af niveauerne af beskyttelse mod udsendelse i henhold til direktiv 2004/38

37. Det standpunkt, hvorefter det er en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, at der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, falder i tråd med det mere generelle princip om et gradvist beskyttelsessystem.

38. Direktiv 2004/38 følger denne systematik, bl.a. når det drejer sig om alvorligheden af den trussel mod den offentlige sikkerhed, hvormed begrænsninger i retten til fri bevægelighed og ophold begrundes.

39. Indledningsvis kan en unionsborger i henhold til artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38 principielt ikke udsendes af værtsmedlemsstaten, medmindre det er begrundet i »den offentlige orden eller sikkerhed«. Endvidere kan en unionsborger, som har ret til tidsubegrænset ophold, ifølge artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38 kun udsendes af værtsmedlemsstaten på grund af »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«. Endelig kan en borger, som har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, ifølge artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ikke være genstand for en udsendelsesafgørelse, medmindre afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«. Domstolen har allerede fastslået, at dette begreb er væsentligt strengere end »alvorlige hensyn« i henhold til artiklens stk. 2 [13].

40. Heraf følger, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 sikrer et højere niveau af beskyttelse mod udsendelse end det, der er fastsat i direktivets artikel 28, stk. 2, som på sin side giver et højere beskyttelsesniveau end fastsat i direktivets artikel 28, stk. 1.

3. Er niveauerne af beskyttelse proportionale med graden af integration i værtsmedlemsstaten?

41. Som jeg netop har vist, er niveauet af beskyttelse mod udvisning ifølge sin natur stigende i det system, der fastlægges i direktiv 2004/38. I sag C-424/16 udtrykker den forelæggende ret imidlertid ikke tvivl om den gradvise karakter af niveauerne af beskyttelse mod udsendelse, men ønsker snarere oplyst, om der er et sekventielt forhold mellem de fastsatte betingelser for at være omfattet af hvert enkelt beskyttelsesniveau.

42. I hvor høj grad en unionsborger er integreret i værtsmedlemsstaten, er et centralt element i det system til beskyttelse mod udsendelse, der fastlægges i direktiv 2004/38, eftersom niveauet af denne beskyttelse afhænger af, hvor tæt unionsborgeren er integreret i værtsmedlemsstaten. Den omstændighed, at der findes denne forbindelse, angives i 23. betragtning til direktiv 2004/38, hvorefter rækkevidden af foranstaltningerne til udsendelse af unionsborgere bør begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet med henblik på at tage hensyn til en række faktuelle omstændigheder, herunder »graden af de pågældende personers integration«. Dette princip bekræftes i 24. betragtning til direktivet, hvori det angives, at »jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være«.

43. Desuden besluttede lovgiver – i artikel 16, stk. 1, og artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 – at fastsætte kriterier til vurdering af graden af integration i værtsmedlemsstaten på grundlag af varigheden af den pågældendes ophold på dens område. Såkaldt »lovligt« ophold i fem år i værtsmedlemsstaten giver ret til tidsubegrænset ophold, som i henhold til artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38 er ledsaget af beskyttelse mod udsendelsesafgørelser, mens ophold »i de ti forudgående år« i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, giver en endnu højere grad af beskyttelse.

13 – Jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 40).

44. Ydermere fastsættes det i direktivets artikel 16, stk. 3, at den uafbrudte karakter af opholdet forud for erhvervelsen af ret til tidsubegrænset ophold principielt ikke berøres af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed af de grunde, som er fastsat i denne bestemmelse. Endvidere angives det i direktivets artikel 16, stk. 4, at retten til tidsubegrænset ophold kun mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.

45. Det er fast retspraksis, at betingelserne og de nærmere regler for opnåelse og fortabelse af opholdsret som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38 ikke uden videre kan overføres på direktivets artikel 28, stk. 3, litra a).

46. Dels har Domstolen tidligere afgjort, at fængslingsperioder bryder den uafbrudte karakter af det lovlige ophold, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38[14], hvorimod en sådan periode med frihedsberøvelse ifølge G.-dommen[15] »i princippet« ikke bryder opholdets uafbrudte karakter, når der er tale om den opholdsperiode på ti år, som er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38[16].

47. Dels var Domstolen i Tsakouridis-dommen[17] blevet forelagt et spørgsmål om, hvorvidt de regler om fortabelse af opholdsretten, der er fastsat i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38, kan anvendes analogt med henblik på at fastslå, om fravær fra værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år er til hinder for at opnå den øgede beskyttelse i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3. Dette afviste Domstolen, idet den anførte, at det påhviler de nationale myndigheder at foretage en samlet vurdering for at fastslå, om den tætte integration i værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet afbrudt[18].

48. Ovennævnte retspraksis afspejles i Kommissionens skriftlige indlæg, hvori der angives en række hypotetiske tilfælde, hvor en person, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i ti år, ikke har opnået ret til tidsubegrænset ophold. Det første af de af Kommissionen tænkte tilfælde, der afspejler Domstolens ræsonnement i Tsakouridis-dommen[19], vedrører en person, der opholdt sig lovligt i værtsmedlemsstaten i mindst ti år, idet den pågældende har arbejdet i fire år i værtsmedlemsstaten og derpå er rejst tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat i syv måneder, hvorefter han er vendt tilbage til værtsmedlemsstaten og har arbejdet i tre år. Efter endnu en gang at være rejst tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat er han vendt tilbage til værtsmedlemsstaten, hvor han har genoptaget arbejdet. Det andet af de af Kommissionen tænkte tilfælde afspejler G.-dommen[20] og drejer sig om en person, som har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i mindst ti år og har arbejdet dér i hele denne periode, men hvor opholdet har omfattet en række kortere fængselsophold.

49. Det skal imidlertid fremhæves, at de berørte personer i Tsakouridis-dommen og G.-dommen ikke havde fortabt deres ret til tidsubegrænset ophold[21]. I sin besvarelse af de præjudicielle spørgsmål i de to sager gik Domstolen følgelig ud fra den forudsætning, at der ikke var rejst spørgsmål om, hvorvidt de pågældende havde ret til den beskyttelse, der fastsættes i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38.

14 – Dom af 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 31).

15 – Dom af 16.1.2014 C-400/12, EU:C:2014:9).

16 – Dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 36).

17 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 30-32). Om forskellene mellem forudsætningerne for at opnå og fortabe en ret til tidsubegrænset ophold og betingelserne for øget beskyttelse mod udsendelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, jf. ligeledes generaladvokat Bots forslag til afgørelse Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, punkt 28).

19 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 – Dom af 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 19 og 37), og af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 36).

50. Desuden anførte Domstolen ikke udtrykkeligt i Tsakouridis-dommen [22], at kun perioder med fravær fra værtsmedlemsstaten, som er længere end dem, der angives i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38, kan bryde den uafbrudte karakter af opholdet i de ti forudgående år som omhandlet i direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), således at en person, der er genstand for en udsendelsesforanstaltning, kan være omfattet af den øgede beskyttelse som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse og samtidig have mistet retten til tidsubegrænset ophold. En analyse af denne dom giver grund til at antage, at Domstolen snarere sigtede til den modsatte situation. Ifølge de faktiske omstændigheder, som de er fremlagt af den forelæggende ret, havde Panagiotis Tsakouridis kun forladt værtsmedlemsstaten to gange – første gang i ca. seks en halv måned og anden gang i godt 16 måneder. Desuden anførte Domstolen i Tsakouridis-dommen [23], at »[s]åfremt det konkluderes, at en person, der befinder sig i Panagiotis Tsakouridis' situation, som har opnået ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, ikke opfylder betingelserne for ophold som fastsat i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, kan en afgørelse om udsendelse i givet fald være berettiget, såfremt der foreligger »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« i henhold til artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38«.

51. Endvidere fremgår det ikke af direktiv 2004/38 – navnlig artikel 14, stk. 4, sammenholdt med artikel 7, stk. 1 – at retten til lovligt at opholde sig i en anden medlemsstat i mere end tre måneder kan begrænses afhængigt af, om den pågældende har opnået ret til tidsubegrænset ophold. Det er således muligt at opholde sig lovligt med afbrydelser i en medlemsstat i mere end ti år uden at opnå ret til tidsubegrænset ophold. Denne mulighed bør imidlertid ikke nødvendigvis føre til, at der ydes den beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

52. Domstolen fastslog allerede i Lassal-dommen [24], at erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold er betinget unionsborgerens integration i værtsmedlemsstaten. I Dias-dommen [25] og Onuekwere-dommen [26] anførte den ligeledes i denne henseende, at den grad, hvori en unionsborger er integreret i værtsmedlemsstaten, ikke blot er baseret på territoriale og tidsmæssige omstændigheder, men også på kvalitative elementer.

53. Jeg er klar over, at Domstolens betragtninger i de nævnte tre domme navnlig vedrører opnåelse af ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38. De tre domme omhandler ikke – i hvert fald ikke direkte – den opholdsperiode på ti år, som er omhandlet i direktivets artikel 28, stk. 3, litra a). Domstolens betragtninger går efter min opfattelse imidlertid ud over rækkevidden af artikel 16 i direktiv 2004/38. Således som jeg anførte i punkt 42 i dette forslag til afgørelse, spiller graden af integration en rolle i det system til beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i artikel 28 i direktiv 2004/38.

54. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at både den beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, og den øgede beskyttelse i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), ydes afhængigt af den opnåede grad af integration. Den eneste forskel mellem de to bestemmelser består i den grad af integration, der kræves for at blive omfattet af et bestemt beskyttelsesniveau, idet denne grad er det samlede resultat af de samme faktorer. Det er følgelig ikke muligt at være omfattet af det høje beskyttelsesniveau uden forinden at have opnået den grad af integration, som berettiger til det lavere beskyttelsesniveau.

22 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 37).

24 – Jf. dom af 7.10.2010(C-162/09, EU:C:2010:592, præmis 37).

25 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 64).

26 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 25).

4. Argumentet om sammenhæng for, at niveauerne af beskyttelse mod udsendelse i henhold til direktiv 2004/38 er af sekventiel karakter

55. Det, der kan udledes af samlet analyse af direktiv 2004/38, underbygger det standpunkt, som jeg har redegjort for ovenfor.

56. Inden for rammerne af det system, der indføres ved direktiv 2004/38, udgør den beskyttelse mod udsendelse, som er fastsat i direktivets artikel 28, stk. 2, en af fordelene ved at være omfattet af retten til tidsubegrænset ophold [27]. Når en borger fra en anden medlemsstat, som befinder sig i værtsmedlemsstaten, opnår ret til tidsubegrænset ophold, kommer betydningen af dette for hans retsstilling bl.a. til udtryk i, at han i princippet får ubetinget adgang til visse økonomiske ydelser [28], og at der sker en lempelse af de betingelser, han skal opfylde for at kunne opholde sig lovligt i værtsmedlemsstaten. Nærmere bestemt fremgår det af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at retten til tidsubegrænset ophold ikke er underlagt betingelserne i direktivets kapitel III. Som tidligere nævnt har disse betingelser navnlig til formål at sikre, at en unionsborger ikke bliver en belastning for værtsmedlemsstatens sociale system under sit ophold. Det følger af de pågældende bestemmelser, at indehaveren af en ret til tidsubegrænset ophold kan udgøre en belastning for værtsmedlemsstatens sociale system uden at kunne udsendes af denne stat [29].

57. Det er på denne baggrund, at det har paradoksale implikationer at argumentere for, at ret til tidsubegrænset ophold ikke er en forudsætning for at være omfattet af beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Hvis det forholdt sig således, ville en unionsborger nemlig kunne udsendes, hvis det var bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, mens han samtidig kunne udsendes, hvis han blev en urimelig belastning for det sociale system i værtsmedlemsstaten. Dette ville gøre det i direktiv 2004/38 fastsatte system for beskyttelse med udsendelse åbenbart usammenhængende.

58. Ganske vist fremgår det af 16. betragtning til direktiv 2004/38, at værtsmedlemsstaten for at fastslå, om en person, der modtager en social ydelse, udgør en urimelig byrde for dens sociale system, inden den træffer en udsendelsesafgørelse skal »tage hensyn til opholdets varighed« [og] unionsborgerens »personlige forhold«. Endvidere skal der, inden det fastslås, at en unionsborger udgør en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, hvilket indebærer fortabelse af opholdsretten, foretages en omhyggelig undersøgelse, hvorunder der skal tages hensyn til en række faktorer og til proportionalitetsprincippet [30]. Disse foranstaltninger, som har til formål at sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes, kan dog ikke ligestilles med retten til tidsubegrænset ophold, der – på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 – systematisk udelukker, at en person kan udsendes af værtsmedlemsstaten af grunde, som vedrører det sociale systems funktion.

59. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16 med, at det er en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, at der er opnået ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i direktivets artikel 16 og artikel 28, stk. 2.

27 – S. Dollat: *La citoyenneté européenne. Théorie og statuts*. Bruylant, Bruxelles, 2008, s. 278.

28 – Jf. artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

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

30 – Dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 69-75).

B. Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16: metoden til beregning af perioden »de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38

1. Indledende betragtninger

60. Med sit andet præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16, som kun er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at udtale sig om fortolkningen af udtrykket »de ti forudgående år« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Efter min opfattelse ønsker den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvorvidt fraværs- og fængslingsperioder kan betragtes som opholdsperioder ved beregningen af de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

61. Endvidere ønsker den forelæggende ret med sit tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16 en klarlæggelse af det nøjagtige forhold mellem kriteriet om en periode på ti år i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 og den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning.

62. Ved at henvise til den integrationsmæssige tilknytning i sit tredje præjudicielle spørgsmål peger den forelæggende ret tilsyneladende på, at der ikke er sammenhæng mellem kriteriet »de ti forudgående år« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, som er konkret og præcist, og den integrationsmæssige tilknytning, som er et langt mere uklart retligt begreb. Eftersom den samlede vurdering skal foretages, når perioden »de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 er blevet afbrudt af perioder med fravær eller fængsling, er det hensigtsmæssigt at prøve det andet og det tredje spørgsmål samlet.

2. Betydningen af perioden »de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38

63. Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen allerede fortolkede udtrykket »de ti forudgående år« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 i G.-dommen [31], hvori den anførte, at den beregning, der skal foretages i henhold til denne bestemmelse, er anderledes end den, der foretages med henblik på tildeling af retten til tidsubegrænset ophold, eftersom den omhandlede periode »*i princippet skal være uafbrudt* og beregnes ved at regne tilbage fra datoen for afgørelsen om udsendelse af den berørte person« [32].

64. Heraf følger, at beskyttelsen mod udsendelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 – i modsætning til retten til tidsubegrænset ophold – ikke udgør en ret, som, når den er opnået, afføder varige virkninger, der er uafhængige i forhold til spørgsmålet om udsendelse og sammenlignelige med dem, der beskrives i punkt 56 i dette forslag til afgørelse. Denne beskyttelse ydes på betingelse af, at den pågældende har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i en i princippet uafbrudt periode på ti år, hvilket skal fastslås, hver gang spørgsmålet om udsendelse opstår.

3. Medtagelsen af fraværsperioder i beregningen af »de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38

65. Domstolen har fortolket ordlyden af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 således, at perioden »de ti forudgående år« i princippet skal være uafbrudt.

31 – Dom af 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 – Dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 28 og 37). Min fremhævelse.

66. Således som generaladvokat Bot bemærkede i sit forslag til afgørelse i Tsakouridis-sagen [33], kan det dog ikke kræves, at unionsborgeren slet ikke har haft fravær fra værtsmedlemsstaten, da det ville være i strid med det mål om fri bevægelighed for personer, som direktiv 2004/38 tilstræber, hvis unionsborgerne blev afskrækket fra at gøre brug af deres frie bevægelighed med den begrundelse, at et enkelt fravær fra værtsmedlemsstaten kunne indvirke på deres ret til øget beskyttelse mod udsendelse.

67. Ud fra samme betragtning anførte Domstolen i Tsakouridis-dommen [34], at de nationale myndigheder med henblik på at fastslå, i hvilket omfang perioder, hvori den berørte person ikke har opholdt sig i værtsmedlemsstaten, er til hinder for, at han er omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, er forpligtede til i hvert konkret tilfælde at tage hensyn til alle relevante forhold, herunder navnlig varigheden af hvert af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fraværsperioder samt de grunde, der har fået den pågældende til at forlade denne medlemsstat. Ifølge Domstolen skal det nemlig efterprøves, om de omhandlede fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser er flyttet til en anden stat [35]. Dette standpunkt bygger på den opfattelse, at en sådan flytning er udtryk for, at tilknytningen til værtsmedlemsstaten er blevet brudt [36]. En ubetydelig grad af integration berettiger følgelig ikke til, at det fastslås, at den uafbrudte karakter af opholdet på ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 er blevet opretholdt, således at den berørte person kan nyde godt af den øgede beskyttelse mod udsendelse.

68. Efter min opfattelse indførte Domstolen begrebet »en samlet vurdering« – der kun skal foretages, når spørgsmålet om, hvorvidt opholdet har været uafbrudt i de ti forudgående år, opstår i forbindelse med udsendelsesproceduren – for at sikre, at den beskyttelse, der følger af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, ikke er illusorisk eller fuldstændig virkningsløs på grund af et urealistisk krav, nemlig at opholdet i værtsmedlemsstaten i de forudgående ti år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 aldrig er blevet afbrudt. Jeg mener, at henvisningen til en integrationsmæssig tilknytning muliggør en mere lempelig fortolkning af denne bestemmelse med henblik på at sikre, at den frie bevægelighed kan udøves i praksis.

69. Når der forekommer perioder med fravær fra værtsmedlemsstaten, skal der således med henblik på at fastslå, i hvilket omfang sådanne perioder afbryder opholdet og forhindrer den berørte person i at nyde godt af den øgede beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, foretages en samlet vurdering af den pågældendes integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten.

4. Medtagelsen af perioder med fængsling i beregningen af »de ti forudgående år« som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38

a) Fængslingsperioders virkning for ydelsen af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 på baggrund af Onuekwere-dommen og G.-dommen

70. Ifølge Domstolen viser den nationale retsinstans' pålæggelse af en ubetinget fængselsstraf, at den berørte person ikke har respekteret de værdier, som værtsmedlemsstaten har udtrykt i sin strafferet [37]. Endvidere er denne mangel på respekt grunden til, dels at fængslingsperioder hverken skal medtages i grundlaget for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold [38] eller for ydelse af øget beskyttelse i

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

34 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 33).

36 – Jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 34).

37 – Dom af 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 26), og af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 31).

38 – Dom af 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 26).

henhold til artikel 38, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, dels at de principielt bryder opholdets uafbrudte karakter som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse [39]. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at det åbenlyst ville være i strid med det formål, som forfølges med dette direktiv, at fængslingsperioder kunne give en dømt person ret til beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 [40]. Desuden skal der for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang det forhold, at opholdet har været afbrudt i løbet af de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse af den pågældende, afskærer denne fra den øgede beskyttelse, i hvert tilfælde foretages en samlet vurdering af den pågældendes situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår [41].

71. Indledningsvis vender jeg kort tilbage til min analyse i punkt 63 og 64 i dette forslag til afgørelse, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der kan ydes unionsborgeren øget beskyttelse mod udsendelse inden for rammerne af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, afhænger af, om den pågældende har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse. Hvis det således fastslås, at denne periode har været uafbrudt, anses alle perioder med fravær eller fængsling i de foregående ti år følgelig for at være opholdsperioder som omhandlet i denne bestemmelse. Efter min opfattelse kan det derfor ikke gøres gældende, dels at fængslingsperioder ikke bryder opholdets uafbrudte karakter som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, dels at sådanne perioder samtidig ikke skal medtages i grundlaget for at fastslå, om en unionsborger har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år [42].

72. Domstolens konklusion, hvortil der henvises i punkt 70 i dette forlag til afgørelse, om en fængslingsperiodes betydning for, om der kan ydes beskyttelse mod udsendelse, kræver en række præciseringer.

73. For det første forekommer det mig dels lidet sandsynligt, at en unionsborger kan udgøre en trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, som kan begrunde, at han udvises, hvis han ikke har begået en så alvorlig forbrydelse, at det giver anledning til en fængselsstraf. Langt størsteparten af de personer, som den i artikel 28 i direktiv 2004/38 fastsatte beskyttelse mod udvisning af hensyn til den offentlige orden eller offentlige sikkerhed angår, er således – i det mindste i de retssystemer, hvor udsendelsesforanstaltninger træffes efter idømmelsen af en straf – enten varetægtsfængslet, når spørgsmålet om udvisning opstår, eller har afsonet en fængselsstraf kort tid forinden. Artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 ville i vid udstrækning miste sit materielle indhold, hvis idømmelse af en fængselsstraf systematisk var til hinder for, at der blev ydet den beskyttelse, som fastsættes i denne bestemmelse.

74. Dels kan en unionsborger idømmes fængselsstraf for selv en uforsætlig lovovertrædelse. Det er tvivlsomt, om dette kan sidestilles med den manglende respekt for de værdier, værtsmedlemsstaten har udtrykt i strafferetten, der kan kendetegne en forsætlig lovovertrædelse. Endvidere er der i visse medlemsstater mulighed for at idømme korte fængselsstraffe for mindre alvorlige lovovertrædelser. Det ville være i strid med proportionalitetsprincippet at drage de samme konsekvenser for opholdets uafbrudte karakter som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 af den indledende periode af en straf for en alvorlig forbrydelse som af en forholdsvis kort periode i fængsel for en mindre lovovertrædelse. Endelig mener jeg ikke, at fuldbyrdelsen af en fængselsstraf pålagt i tilfælde af en uretmæssig dom kan bryde opholdets uafbrudte karakter, da der i en sådan situation ikke ville være tale om en lovovertrædelse, som var begået og gyldigt fastslået inden for rammerne af en straffesag.

39 – Jf. dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 32).

40 – Dom af 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, præmis 26), og af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 31).

41 – Dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 35).

42 – Jf. i denne retning den fortolkning af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 på baggrund af dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 35), som den ret, der havde indgivet anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne sag, nemlig Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl)], anførte i sin dom af 14.5.2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

Heraf følger, at selv hvis det antages, at fængslingsperioder kan være til hinder for at yde den øgede beskyttelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, udgør en vurdering af den lovovertrædelse, som har ført til idømmelse og fuldbyrdelse af en frihedsstraf, en faktor, der ikke må lades ude af betragtning, når det afgøres, om denne øgede beskyttelse skal ydes.

75. For det andet er det selve lovovertrædelsen, der strider imod de værdier, som er udtrykt i værtsmedlemsstatens strafferet. Idømmelsen af en fængselsstraf leder kun til at antage, at den domfældte har begået en alvorlig lovovertrædelse.

76. Hvis Domstolens ræsonnement i Dias-dommen [43], hvortil der henvises i præmis 25 i Onuekwere-dommen [44], som afspejler præmis 31 og 32 i G.-dommen [45], var direkte anvendelig på indsatte, ville opholdsperioden i værtsmedlemsstaten, begyndende med det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen blev begået, skulle anses for at afbryde opholdet. Det skal bemærkes, at Domstolen i Dias-dommen [46], som vedrørte retstilstanden før direktiv 2004/38, anvendte reglerne om fraværsperioders indvirkning på fortabelse af opholdsretten på en opholdsperiode i værtsmedlemsstaten, hvori den pågældende ikke havde haft opholdsret, analogt. Domstolen fandt i denne forbindelse, at en beslutning om at opholde sig uden opholdsret drager den integrationsmæssige tilknytning mellem den berørte person og den pågældende medlemsstat i tvivl, eftersom integration ikke kun er baseret på territoriale og tidsmæssige omstændigheder, men også på kvalitative elementer [47]. Ud fra denne tankegang vedrører disse faktorer således respekt for de værdier, som kommer til udtryk i værtsmedlemsstatens nationale retsorden.

77. Man skal derfor være opmærksom på, at Domstolen i Onuekwere-dommen [48] og G.-dommen [49] ikke henførte afbrydelsen af opholdets uafbrudte karakter til selve lovovertrædelsen, men til det forhold, at der var idømt en fængselsstraf, hvilket ville forhindre de nationale myndigheder, der traf bestemmelse om udsendelse, i at træffe afgørelse om strafansvaret og konsekvenserne af dette uden for straffesagen.

78. Hvis manglen på tilstrækkelig integration for det tredje som hovedregel fører til, at opholdsperioder i værtsmedlemsstaten afbryder opholdet som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, kan man derfor undre sig over, at det ikke vurderes, i hvor høj grad en unionsborger er integreret, hver gang spørgsmålet om, hvorvidt han skal udsendes, opstår, selv om han aldrig har været i fængsel.

79. Jeg er følgelig ikke overbevist om, at det udelukkende er manglende respekt for de værdier, som kommer til udtryk i den nationale retsorden, der berettiger den konklusion, at fængslingsperioder automatisk afbryder opholdet som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

b) Et ophold af uafbrudt karakter som forudsætning for øget beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38

80. Således som jeg har bemærket i punkt 66-68 i dette forslag til afgørelse, foretages der kun en samlet vurdering den integrationsmæssige tilknytning, når der rejses tvivl om, hvorvidt opholdet har været uafbrudt som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Rejses der ikke tvivl om, at det har været uafbrudt, antages der at foreligge den grad af integration, som er opnået i den periode på de ti forudgående år, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse.

43 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
44 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
45 – Dom af 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).
46 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
47 – Jf. dom af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 62-66).
48 – Dom af 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
49 – Dom af 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

81. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den forelæggende ret i Tsakouridis-dommen [50] havde ønsket oplyst, i hvilket omfang fravær fra værtsmedlemsstaten i den periode, der er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, afskærer den berørte person fra den øgede beskyttelse, der er fastsat i denne bestemmelse. Panagiotis Tsakouridis var nemlig efter en periode med fravær fra værtsmedlemsstaten blevet tvangsmæssigt tilbagesendt til denne for at afsone en fængselsstraf, som den strafferetlige domstol i værtsmedlemsstaten havde idømt ham. Domstolen anførte, at denne omstændighed og den tid, der er tilbragt i varetægt, kan tages i betragtning ved den samlede vurdering, der skal foretages for at fastslå, om den tætte integration i værtsmedlemsstaten, som tidligere er blevet opnået, er blevet afbrudt [51]. Domstolen var følgelig ikke af den opfattelse, at fængsling bryder opholdets uafbrudte karakter i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Det forekommer mig, at den snarere sigtede til spørgsmålet om, hvorvidt en sådan periode med tvunget ophold i værtsmedlemsstaten mod Tsakouridis' vilje, som fulgte efter perioderne med fravær, kunne rejse tvivl om, at centrummet for hans personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser som følge af perioderne med fravær fra værtsmedlemsstaten var flyttet til en anden medlemsstat [52].

82. Desuden forekommer den fortolkning, jeg netop har foreslået, mig at stemme overens med Kommissionens [53]. Det angives nemlig i en meddelelse fra denne, at »[i] tilfælde, hvor der ikke er nogen tilknytning til værtsmedlemsstaten, er medlemsstater i reglen ikke forpligtet til at tage hensyn til den tid, der reelt er tilbragt bag tremmer, når de beregner opholdets varighed i henhold til artikel 28 [i direktiv 2004/38]« [54]. Heraf kunne det modsætningsvis udledes, at Kommissionen har lagt den forudsætning til grund, at når spørgsmålet om niveauet af beskyttelse som omhandlet i artikel 28, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/38 opstår, er fængslingsperioder ikke irrelevante, forudsat at der er tale om en unionsborger, som faktisk er bosiddende i værtsmedlemsstaten.

83. Når den integration, som udgør grundlaget for en ordning med beskyttelse mod udsendelsesforanstaltninger som omhandlet artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, vurderes ud fra placeringen af centrum for de personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser, som besiddes af en unionsborger i en medlemsstat, der udøver sin frie bevægelighed – hvilken placering indebærer en reel tilknytning til den pågældende medlemsstat – kan der rejses tvivl om den pågældendes integration i medlemsstaten, hvis han fængsles. Fængsling svarer til et tvunget ophold i medlemsstaten, som kan rejse spørgsmål om den vurdering – med formuleringen i Tsakouridis-dommen [55] – at centrum for den pågældendes interesser under udøvelsen af den frie bevægelighed var beliggende og var bibeholdt i værtsmedlemsstaten. Hvis en person fængsles, kan det derfor ikke antages, at han har været integreret i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), hvorfor der opstår spørgsmål om, hvorvidt opholdet har været uafbrudt.

84. Dette gælder så meget mere, når graden af integration vurderes på grundlag af kvalitative faktorer som dem, hvortil der henvises i punkt 76 i dette forslag til afgørelse, uanset at sådanne faktorer efter min opfattelse kan udgøre holdepunkter for, at centrum for en unionsborgers personlige interesser rent faktisk befinder sig i værtsmedlemsstaten. Dels er det sandsynligt, at integrationen af unionsborgeren i samfundet i værtsmedlemsstaten forstyrres under indespærringen på grund af indskrænkningen af hans frihed. Dels repræsenterer frihedsstraffen, som isolerer lovovertræderen fra samfundet, principielt den yderste foranstaltning, som medlemsstaterne har til rådighed, nemlig den eneste reelt gennemførlige måde, hvorpå samfundet kan beskytte sig mod meget farlige individer. De strafferetlige domstole bør derfor i princippet lægge større vægt på andre straffe end frihedsstraffe, og

50 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 34).

52 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 33).

53 – Meddelelse fra Kommissionen og Europa-Parlamentet om retningslinjer for en bedre gennemførelse af direktiv 2004/38 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2009) 313 endelig).

54 – Jf. s. 14.

55 – Dom af 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

der bør kun idømmes fængselsstraf for adfærd, som er åbenlyst uacceptabel for samfundet i værtsmedlemsstaten. Heraf følger, at idømmelsen af en fængselsstraf giver grundlag for at antage, at den pågældende har begået en alvorlig forbrydelse, og at det derfor er sandsynligt, at han ikke respekterer samfundets værdier i værtsmedlemsstaten.

85. I betragtning af det ovenstående skal der foretages en samlet vurdering af alle relevante forhold i hvert konkret tilfælde med henblik på at fastslå, om der tidligere er opnået en integrationsmæssig tilknytning til værtsmedlemsstaten, og om denne er blevet brudt under fængslingen, således at den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ikke kan ydes.

86. I øvrigt mener jeg i modsætning til de betænkeligheder, den forelæggende ret udtrykker inden for rammerne af det tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16, hverken, at der er et »spændingsforhold« mellem det kriterium, der fastsættes i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, og den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning, eller at der mangler klarhed hvad denne samlede vurdering angår. Vurderingen skal udelukkende foretages, når spørgsmålet om, hvorvidt opholdet har været uafbrudt i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, opstår, med henblik på at fastslå, om opholdet stadig har været uafbrudt på trods af perioder med fravær eller fængsling.

87. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-424/16 med, at udtrykket »de ti forudgående år« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det henviser til en uafbrudt periode, der beregnes ved at regne tilbage fra det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår, og som eventuelt omfatter fraværs- eller fængslingsperioder, forudsat at ingen af disse fraværs- eller fængslingsperioder har medført, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten er blevet brudt.

C. De præjudicielle spørgsmål i sag C-316/16: faktorer, der indgår i den samlede vurdering af integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten

1. Er varig bopæl i værtsmedlemsstaten og fuldstændig mangel på tilknytning til oprindelsesmedlemsstaten tilstrækkeligt til, at det kan fastslås, at den pågældende kan være berettiget til den øgede beskyttelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38?

88. Med sit første præjudicielle spørgsmål i sag C-316/16 ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det på forhånd er udelukket, at idømmelsen og den efterfølgende fuldbyrdelse af en frihedsstraf kan føre til, at en unionsborgers integrationsmæssige tilknytning til en værtsmedlemsstat, hvortil den pågældende indrejste som treårig, som har tilbragt hele sit liv dér, og som ikke længere har nogen tilknytning til den medlemsstat, hvori han er statsborger, afbrydes, når den lovovertrædelse, som har ført til idømmelsen og fuldbyrdelsen af fængselsstraffen, først er blevet begået efter 20 års ophold, således at betingelsen om et uafbrudt ophold i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ikke er opfyldt, og der derfor ikke skal ydes beskyttelse mod udsendelse i henhold til denne bestemmelse.

89. Jeg forstår den forelæggende rets spørgsmål således, at den nærmere bestemt ønsker fastslået, om faktorerne varig bopæl i værtsmedlemsstaten og fuldstændig mangel på tilknytning til den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, er tilstrækkelige til, at det kan fastslås, at han er berettiget til den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

90. Ganske vist vedrører den situation, som er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, navnlig – således som det angives i 24. betragtning til dette direktiv – unionsborgere, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten hele deres liv. En betydelig opholdsperiode i værtsmedlemsstaten beskytter således mod tvungen udsendelse som omhandlet i denne bestemmelse.

91. Imidlertid er, således som Domstolen oplyste i Tsakouridis-dommen [56], idet den henviste til 24. betragtning til direktiv 2004/38, det afgørende kriterium med hensyn til, om en unionsborger er omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), om han har opholdt sig denne medlemsstat i de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse.

92. Denne periode skal principielt være uafbrudt. Når der opstår spørgsmål om, hvorvidt den har været uafbrudt, skal der foretages en samlet vurdering med henblik på at fastslå, om den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet brudt, således at den øgede beskyttelse enten kan ydes eller ikke kan ydes.

93. Hvad dette angår fremgår det af Domstolens praksis, at den »samlede« vurdering, således som betegnelsen angiver, skal omfatte »alle relevante forhold« »i hvert konkret tilfælde« [57]. Således som jeg har forklaret i punkt 83 og 84 i dette forslag til afgørelse, beror en unionsborgers integration i værtsmedlemsstaten på tidsmæssige, territoriale og kvalitative faktorer. I modsætning til den situation, der danner udgangspunkt for det første præjudicielle spørgsmål, kan opholdets varighed som et rent tidsmæssigt kriterium ikke være det eneste, der anvendes for at vurdere graden af integrationen.

94. I betragtning af det ovenstående kan rækkevidden af den samlede vurdering, hvorved det skal fastslås, om den integrationsmæssige tilknytning er blevet brudt, ikke begrænses til kun at omfatte kriterierne varig bopæl i værtsmedlemsstaten og fuldstændig mangel på tilknytning til oprindelsesmedlemsstaten.

2. Medtagelsen af fængslingsperioden i den samlede vurdering af den berørte persons forhold i relation til forskellene mellem de nationale systemer

a) Indledende betragtninger

95. Ved sit andet præjudicielle spørgsmål giver den forelæggende ret udtryk for den opfattelse, at de unionsborgere, som det drejer sig om i det foreliggende tilfælde, og om hvis udsendelse der træffes bestemmelse under fængselsopholdet ved en administrativ afgørelse, der følger efter idømmelsen af straffedommen, stilles ugunstigt – uden at det er begrundet i materiel forstand – i forhold til unionsborgere, som bor i en medlemsstat, hvis myndigheder anordner udsendelsesforanstaltninger som en straf eller som en supplerende foranstaltning.

96. Med sit fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt EU-retten indeholder bestemmelser, der gør det muligt at fastslå det »tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår« [58], som er det tidspunkt, hvor der skal foretages en samlet vurdering af den pågældendes situation. I givet fald tilkommer det ifølge den forelæggende ret, som følge af princippet om procesautonomi, medlemsstaterne at fastsætte processuelle regler hvad dette angår.

56 – Dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 38). Jf. ligeledes i denne retning dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 37).

57 – Jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 33), og af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 36).

58 – Den forelæggende ret henviser i denne forbindelse til disse ovennævnte domme: dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 32), og af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 35).

97. Med dette fjerde spørgsmål gentager den forelæggende ret en betænkelighed, den allerede rejste inden for rammerne af sit andet præjudicielle spørgsmål. Den finder, at de forskellige beslutningssystemer kan føre til forskellige resultater af den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning afhængigt af, hvornår udsendelsesafgørelsen træffes. I systemer, hvor udsendelsesforanstaltninger træffes uden for rammerne af straffesagen, er det sandsynligt, at fængslingen varer forholdsvis kort, hvis den kompetente myndighed træffer en udsendelsesforanstaltning kort efter domfældelsen. Hvis den derimod først træffer en udsendelsesforanstaltning på et senere tidspunkt, kan det føre til, at den integrationsmæssige tilknytning afbrydes på grund af et forlænget fængselsophold.

98. De bekymringer, der kommer til udtryk i det andet og det fjerde præjudicielle spørgsmål, mener jeg rejser den samme problematik. Ganske vist tager den forelæggende ret med den tvivl, den udtrykker i det andet spørgsmål, først og fremmest sigte på den tidsmæssige rækkevidde af den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning, i og med at den ønsker oplyst, om vurderingen skal omfatte fængselsopholdet, hvorimod den med det fjerde spørgsmål søger afklaret, hvilket tidspunkt der er afgørende for vurderingen af de faktiske omstændigheder med henblik på at fastslå, om den pågældende er omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at denne vurdering kan foretages retrospektivt på grundlag af tidspunktet før fuldbyrdelsen af fængselsstraffen, hvilket gør det muligt at se bort fra straffens betydning for den integrationsmæssige tilknytning og undgå de vanskeligheder, som forskellene mellem de nationale systemer giver anledning til. I så fald kunne det andet præjudicielle spørgsmål være genstand for en lignende analyse.

99. Herefter ville den forelæggende rets andet og fjerde præjudicielle spørgsmål i det væsentlige dreje sig om, hvorvidt den periode, hvori en frihedsstraf fuldbyrdes, ifølge EU-retten skal medtages i den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning.

100. Hvis der i et system som det i hovedsagen omhandlede blev taget hensyn til fuldbyrdelsen af en frihedsstraf, ville dette ifølge den forelæggende ret indebære, at borgere fra de øvrige medlemsstater blev frataget den øgede beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, eftersom den administrative afgørelse i princippet træffes, mens den berørte person er fængslet, efter at den uafbrudte karakter af opholdet er blevet brudt af fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

101. Den nationale ret finder imidlertid, at fastlæggelsen af det afgørende tidspunkt, hvorpå spørgsmålet om udsendelse opstår, ikke kan henhøre under national procesret, da fastlæggelsen af dette tidspunkt snarere er bestemmende for, hvilket materielt beskyttelsesniveau unionsborgeren skal nyde godt af. Ud fra denne forudsætning synes den forelæggende ret at være af den opfattelse, at det afgørende tidspunkt, der sikrer ensartet anvendelse af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, er det, hvorpå den ret, der tager stilling til realiteten med hensyn til udsendelsen, træffer sin afgørelse.

102. Den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering finder, at det henhører under national ret, hvilket tidspunkt der er afgørende for administrative domstoles prøvelse af spørgsmålet om udsendelse, hvorimod Kommissionen, i lighed med den forelæggende ret, synes at være af den opfattelse, at det afgørende tidspunkt for vurderingen bør fastsættes uafhængigt af EU-lovgiver på samme måde som tidspunktet for de retslige instansers prøvelse af udsendelsesafgørelsen.

b) Sammenhængen mellem vurderingen af den integrationsmæssige tilknytning og af umiddelbarheden af truslen mod værtsmedlemsstatens interesser

103. Det skal indledningsvis bemærkes, at EU-retten hverken bestemmer, inden for hvilken form for system udsendelsesforanstaltninger skal træffes, eller på hvilket tidspunkt de nationale myndigheder skal træffe sådanne foranstaltninger. Det, der udtrykkeligt defineres i direktiv 2004/38, er, under hvilke betingelser udsendelsesforanstaltninger gyldigt kan træffes.

104. Ifølge fast retspraksis [59], som EU-lovgiver har bekræftet gentagne gange i direktiv 2004/38 [60], skal betingelsen om, at der foreligger en umiddelbar grund til udsendelse, være opfyldt på det tidspunkt, hvor udvisningen finder sted. Nærmere bestemt skal det undersøges – således som det bestemmes i artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 – om grundene til udsendelsen er reelle og umiddelbare, når spørgsmålet om den opstår.

105. Selv om fuldbyrdelsen af en frihedsstraf principielt kan bevirke en afbrydelse af opholdet i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 i systemer, hvor udsendelsesforanstaltninger træffes efter idømmelsen af en straffedom, må den trussel, den indsatte repræsenterer for værtsmedlemsstatens interesser, i princippet være mindre under fængselsopholdet. Når strafferetsdomstolene idømmer en frihedsstraf, har det ifølge medlemsstaternes nuværende politik på det strafferetlige område ikke kun til formål at straffe den ulovlige adfærd, men også dels at isolere lovovertræderen, indtil han ikke længere udgør en trussel mod samfundet, dels at resocialisere ham, således at han efter fængselsopholdet kan føre et socialt ansvarligt liv uden at begå lovovertrædelser [61].

106. Derimod rejses der i de systemer, hvor udsendelsesforanstaltninger anordnes af straffedomstole som en straf eller som en foranstaltning, der supplerer en fængselsstraf, ikke tvivl om den uafbrudte karakter af opholdet i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Hvor stor truslen mod værtsmedlemsstatens interesser er, vurderes imidlertid på baggrund af omstændigheder, der tilhører perioden før fængslingen, dvs. da truslen var sit højeste niveau. Truslen kommer klarest til udtryk på det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen begås.

107. Det ville derfor være inkonsekvent, hvis umiddelbarheden af truslen mod værtsmedlemsstatens interesser i de systemer, hvor udsendelsesforanstaltninger træffes ved administrativ afgørelse, skulle vurderes ud fra de omstændigheder, der forelå, da udsendelsesforanstaltningen blev truffet, mens integrationsgraden, som afgør niveauet for beskyttelse mod udsendelse, blev vurderet retrospektivt på grundlag af det tidligere tidspunkt.

c) Fængselsstraffens funktion

108. For så vidt angår den forelæggende rets betænkelighed ved, at borgere fra de øvrige medlemsstater i et system som det i hovedsagen omhandlede aldrig ville kunne være omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, hvis den integrationsmæssige tilknytning skulle vurderes på baggrund af de omstændigheder, der forelå under fængselsopholdet, forekommer det mig, at den forelæggende ret lægger til grund – således som den formulerer sin tvivl – at en fængslingsperiode uundgåeligt fører til, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten afbrydes, hvorfor opholdets uafbrudte karakter som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ligeledes afbrydes.

109. Det er efter min opfattelse imidlertid fuldstændig realistisk at antage, at en person, der afsoner en fængselsstraf på mindst fem år, kan opretholde sin tilknytning til værtsmedlemsstaten, hvis han bevarer sine familiemæssige bånd under fængselsopholdet.

110. Desuden ville det være i strid med medlemsstaternes nuværende strafferetspolitik, hvorefter det grundlæggende formål med straffen er at resocialisere den dømte for at gøre det muligt for ham at genfinde sin plads i samfundet efter fængselsopholdet, hvis perioden med frihedsberøvelse skulle udelukkes fra den samlede vurdering. Hvis et fængselsophold skulle anses for at afbryde tilknytningen til værtsmedlemsstaten som en regel, hvorfra der ikke kunne gøres undtagelse, ville den pågældende

59 – Jf. dom af 27.10.1977, Bouchereau (C-30/77, EU:C:1977:172, præmis 28). Jf. ligeledes dom af 22.5.1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, præmis 18 og 19), og af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 78 og 79).

60 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punkt 57 og 58).

61 – Hvad dette angår jf. punkt 48-50 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Jf. ligeledes generaladvokat Bots bemærkninger i punkt 29 i hans forslag til afgørelse Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

ikke være tilskyndet til at samarbejde med fængselsvæsenet, som er ansvarligt for resocialiseringen af ham. Hvis der derimod lægges vægt på omstændighederne under fængselsopholdet, bliver det muligt at tage hensyn til dynamikken i resocialiseringsprocessen under dette ophold, således at den indsattes indsats kan forhindre yderligere forringelse af hans tilknytning til værtsmedlemsstaten, mens en forhærdelse af den indsatte kan have den modsatte indvirkning på denne tilknytning.

d) Dobbelt vurdering af den integrationsmæssige tilknytning

111. Spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 er opfyldt, dvs. om den pågældende har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, opstår, når den kompetente myndighed imødeser at træffe en udsendelsesforanstaltning.

112. Ifølge Domstolens vurdering i I.-dommen skal der i situationer, som er omfattet af artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, ligeledes foretages den undersøgelse, som er omhandlet i direktivets artikel 28, stk. 1[62]. Ifølge sidstnævnte bestemmelse skal værtsmedlemsstaten, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed – ud over varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område samt hans alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation – bl.a. tage hensyn til hans sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten. Heraf følger, at ovennævnte forhold, som kan ændre sig i tidens løb, og som skal indgå i den undersøgelse, der skal foretages, før der træffes en udsendelsesforanstaltning, i henhold til ordlyden af artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38, sammenholdt med 23. betragtning til direktivet, skal vurderes på grundlag af de omstændigheder, som foreligger på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

113. Den forelæggende ret bemærker imidlertid, at den berørte persons integrationsmæssige tilknytning kan vurderes uafhængigt, dels, i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38, før der træffes en udsendelsesafgørelse, dels under den samlede vurdering, der skal fastslå, om opholdets uafbrudte karakter i de ti forudgående år som omhandlet i direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), er blevet opretholdt. Ifølge den forelæggende ret kan det derfor forekomme, at graden af integration underkastes en dobbelt vurdering inden for rammerne af en og samme udsendelsesafgørelse, hvilket ikke er i overensstemmelse med målene for direktiv 2004/38.

114. Indledningsvis bemærkes, at det, når det er blevet fastslået, at det er »bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed« at udsende en person, ikke længere har nogen betydning, om den pågældende har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, idet den beskyttelse, som er fastsat i denne bestemmelse, ikke skærmer ham mod udsendelse, der er begrundet i sådanne hensyn. I denne situation skal der følgelig foretages den undersøgelse, som er fastsat i artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38. På dette stadium kan det vise sig, at udsendelsesforanstaltningen ikke kan træffes. Heraf følger, at graden af integration kun vurderes en enkelt gang inden for rammerne af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

115. Dog skal det, hvis der foreligger »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« som omhandlet i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, vurderes, om den berørte person har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Hvis dette rent faktisk er tilfældet, kan der ikke træffes bestemmelse om udsendelse, idet der i modsat fald skal foretages den undersøgelse, der er fastsat i artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38.

116. Det er rigtigt, at den integrationsmæssige tilknytning i en sådan situation synes at blive vurderet to gange. Jeg kan dog ikke tilslutte mig argumentet om, at den dobbelte vurdering af den integrationsmæssige tilknytning ikke er i overensstemmelse med målene med direktiv 2004/38.

62 – Dom af 22.5.2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 32 og 34).

117. Mens, for det første, formålet med den samlede vurdering er at fastslå, om opholdets uafbrudte karakter er blevet brudt i de ti foregående år, er formålet med den undersøgelse, der foretages i henhold til artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38, at afgøre, om udsendelsen vil være forholdsmæssig i relation til de aktuelle omstændigheder som fastlagt på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår. Det kan således ændre udfaldet af den undersøgelse, der foretages i henhold til artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38, hvis det er lykkedes den berørte person atter at knytte bånd til værtsmedlemsstaten, efter at båndene er blevet brudt i de ti forudgående år. Dette kan dog ikke rejse tvivl om, at opholdet har været afbrudt, hvorfor der ikke kan ikke ydes øget beskyttelse i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra a).

118. For det andet kan graden af integration tænkes ikke at være tilstrækkelig til at sikre, at opholdet er af uafbrudt karakter som omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, men samtidig vise sig at være tilstrækkelig til at forhindre udsendelse på grundlag af proportionalitetsprincippet. Hvis den integrationsmæssige tilknytning derimod kun blev vurderet en enkelt gang, ville en person, der var truet af en udsendelsesforanstaltning, ikke kunne drage nogen fordel af sin sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten.

119. Jeg kan derfor ikke se, hvilke grunde der kunne retfærdiggøre, at den for overtrædelsen idømte frihedsstraf ikke medtages i den samlede vurdering, der skal fastslå, om opholdets uafbrudte karakter er blevet opretholdt.

120. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at det afgørende tidspunkt for den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning inden for rammerne af direktiv 2004/38 må være det tidspunkt, hvor myndighederne træffer udsendelsesafgørelsen.

3. Forhold, som er relevante for den samlede vurdering, der skal fastslå, om den integrationsmæssige tilknytning er blevet brudt på grund af fuldbyrdelsen af en frihedsstraf, som er blevet idømt for den lovovertrædelse, som er årsag til udsendelsen

121. Ved sit tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-316/16 ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke kriterier det er relevant at anvende med henblik på at fastslå, om den integrationsmæssige tilknytning er bevaret på trods af fængslingsperioden, således at den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 enten ydes eller ikke ydes.

122. Indledningsvis ville det – således som jeg har forklaret i punkt 110 i dette forslag til afgørelse – være i strid med medlemsstaternes nuværende strafferetspolitik og svække fængselsstraffens centrale funktion, hvis de omstændigheder, der foreligger under fængselsopholdet, skulle udelukkes fra vurderingen.

123. Hvad dette angår har den forelæggende ret fremhævet, at frihedsstraf i tysk ret har til formål at bidrage til unionsborgerens sociale reintegration og til at sætte ham i stand til at føre et socialt ansvarligt liv uden at begå lovovertrædelser. Med dette som udgangspunkt foreslår den forelæggende ret, at følgende kriterier lægges til grund ved en samlet vurdering: måden, hvorpå straffen fuldbyrdes, bearbejdningen af den begåede lovovertrædelse, almindelig opførsel under fængslingen, accept og gennemførelse af terapeutiske anvisninger, indslusning på arbejdsmarkedet, deltagelse i skole-, erhvervs- og videreuddannelsesprogrammer, deltagelse i fuldbyrdelse af straffen samt opretholdelse af personlige og familiemæssige bånd i værtsmedlemsstaten.

124. De kriterier, den forelæggende ret har anført, forekommer mig at være formålstjenlige med henblik på at vurdere den indsattes integrationsmæssige tilknytning.

125. Desuden følger det af mine bemærkninger i punkt 74 i dette forslag til afgørelse, at den lovovertrædelse, der har ført til idømmelse og fuldbyrdelse af en frihedsstraf, og de omstændigheder, hvorunder lovovertrædelsen er blevet begået, er faktorer, som er relevante for en vurdering af den integrationsmæssige tilknytning.

126. Endelig er en række kriterier uden direkte forbindelse med frihedsstraffen ligeledes relevante. Det fremgår af G.-dommen, at varigheden af opholdet i værtsmedlemsstaten forud for fængslingen kan tages i betragtning ved den samlede vurdering af den integrationsmæssige tilknytning[63]. Jeg mener følgelig, at jo stærkere integrationen er – hvilket kan fastslås på grundlag af bl.a. omstændighederne i perioden før fængslingen – jo mere forstyrrende skal den periode være, som bryder opholdets uafbrudte karakter, for at den berørte person ikke er omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

127. Heraf følger, at der på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår, med henblik på at afgøre, om den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet brudt på grund af en periode med fængsling, således at den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 enten kan ydes eller ikke kan ydes, skal foretages en konkret, samlet vurdering, der omfatter samtlige opholdsperioder i medlemsstaten, herunder perioder med fængsling, og hvorunder der i hvert konkret tilfælde tages hensyn til alle relevante forhold.

VI. Forslag til afgørelse

128. På baggrund af ovenstående betragtninger i det hele foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Baden-Württemberg, Tyskland) og Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) forelagte spørgsmål på følgende måde:

I sag C-424/16:

»1) Det er en forudsætning for at være omfattet af den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011, at der er opnået ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i direktivets artikel 16.

2) Udtrykket »de ti forudgående år« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det henviser til en uafbrudt periode, der beregnes ved at regne tilbage fra det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår, og som eventuelt omfatter fraværsperioder eller perioder med fængsling, forudsat at ingen af disse fraværsperioder eller perioder med fængsling har medført, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten er blevet brudt.«

63 – Dom af 16.1.2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, præmis 37).

I sag C-316/16:

»På det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår, skal der med henblik på at afgøre, om den øgede beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, som ændret ved forordning nr. 492/2011, skal ydes eller ej efter en periode med fængsling, foretages en konkret, samlet vurdering, der omfatter samtlige opholdsperioder i medlemsstaten, herunder perioder med fængsling, og hvorunder der i hvert konkret tilfælde tages hensyn til alle relevante forhold, for at fastslå, om den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, som er opnået i den forudgående ti år, er blevet brudt på grund af en periode med fængsling.«