DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

23. november 2010 *

I sag C-145/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) ved afgørelse af 9. april 2009, indgået til Domstolen den 24. april 2009, i sagen:

Land Baden-Württemberg

mod

Panagiotis Tsakouridis,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby samt dommerne A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen og M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. april 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Land Baden-Württemberg ved M. Schenk, som befuldmægtiget

— Panagiotis Tsakouridis ved Rechtsanwalt K. Frank

— den tyske regering ved M. Lumma, J. Möller og C. Blaschke, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget

— den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget

— den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget

— den ungarske regering ved R. Somssich, M. Fehér og K. Veres, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— den polske regering ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Seeboruth og I. Rao, som befuldmægtigede, bistået af barrister K. Beal

— Europa-Kommissionen ved D. Maidani og S. Grünheid, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juni 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 4, og 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 (EØF) 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 L 158, s. 77, berigtiget i EUT L 229, s. 35).

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Land Baden-Württemberg og Panagiotis Tsakouridis, der er græsk statsborger, vedrørende Land Baden-Württembergs afgørelse, hvori det blev fastslået, at Panagiotis Tsakouridis' ret til indrejse og ophold i Forbundsrepublikken Tyskland skulle bortfalde, og vedrørende en trussel om afgørelse om udsendelse af vedkommende.

Retsforskrifter

Direktiv 2004/38

3 Tredje betragtning til direktiv 2004/38 anfører følgende:

»Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.«

4 Det følger af toogtyvende betragtning til direktivet:

»Ifølge traktaten kan der indføres begrænsninger i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. For at præcisere de betingelser og proceduremæssige garantier, der gælder for afgørelser om nægtelse af indrejse eller udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, bør dette direktiv erstatte Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til

indrejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed [(EFT 1963-1964, s. 109), som ændret ved Rådets direktiv 75/35/EØF af 17.12.1974 (EFT 1975 L 14, s. 14)].«

5 Treogtyvende og fireogtyvende betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

(23) »Udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de pågældende personers integration, varigheden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

(24) Følgelig gælder det, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være. Kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør der kunne træffes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv. Endvidere bør reglen om ekstraordinære tilfælde ligeledes gælde for foranstaltninger til udsendelse af mindreårige for at sikre deres tilknytning til deres familie i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

6 Direktivets artikel 16 bestemmer:

1. »Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens 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.«

7 Direktivets artikel 27, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

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.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

8 Direktivets artikel 28 har følgende ordlyd:

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.«

9 Artikel 32, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»Personer, der af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed bliver nægtet adgang til en medlemsstats område, kan indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter udløbet af en rimelig frist afhængig af omstændighederne, dog under alle omstændigheder efter tre år regnet fra gennemførelsen af den endelige afgørelse om indrejseforbud, der er gyldigt truffet i overensstemmelse med fællesskabsretten,

under påberåbelse af enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet.

Den pågældende medlemsstat skal tage stilling til denne ansøgning inden for en frist på seks måneder regnet fra indgivelsen.«

Nationale bestemmelser

10 § 6 i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), som ændret ved lov om ændring af lov om forbundspolitiet og andre love (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) af 26. februar 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, herefter »FreizügG/EU«), bestemmer:

»(1) Der kan, med forbehold af § 5, stk. 5, kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til § 2, stk. 1, og ske inddragelse af beviset for den fællesskabsretlige opholdsret eller for den tidsubegrænsede opholdsret og tilbagekaldelse af opholdskortet eller det tidsubegrænsede opholdskort af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (traktatens artikel 39, stk. 3, og artikel 46, stk. 1). Indrejseadgang kan ligeledes nægtes af de ovenfor anførte grunde. Der kan kun træffes afgørelser af hensyn til den offentlige sundhed, såfremt sygdommen er opstået inden for tre måneder efter indrejsen.

(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.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Panagiotis Tsakouridis blev født i Tyskland den 1. marts 1978. Han afsluttede i 1996 sin skoleuddannelse i Tyskland med erhvervelse af eksamensbevis. Siden oktober 2001 har Panagiotis Tsakouridis haft en tidsubegrænset opholdstilladelse i denne medlemsstat. Fra marts 2004 til midten af oktober 2004 drev han en pandekagebod på Rhodos i Grækenland. Derefter vendte han tilbage til Tyskland, hvor han arbejdede fra december 2004. I midten af oktober 2005 rejste Panagiotis Tsakouridis til Rhodos, hvor han genoptog driften af pandekageboden. Den 22. november 2005 udstedte Amtsgericht Stuttgart en international arrestordre mod Panagiotis Tsakouridis. Han blev anholdt på Rhodos den 19. november 2006 og overført til Tyskland den 19. marts 2007.

12 Panagiotis Tsakouridis er tidligere straffet således: Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt har idømt ham flere bøder, nemlig den 14. oktober 1998 for besiddelse af en forbudt genstand, den 15. juni 1999 for grov legemsbeskadigelse og den 8. februar 2000 for forsætlig legemsbeskadigelse i forbindelse med ulovlig tvang. Amtsgericht Stuttgart idømte endvidere den 5. september 2002 Panagiotis Tsakouridis bøder for ulovlig tvang i forbindelse med forsætlig legemsbeskadigelse. Endelig blev Panagiotis Tsakouridis den 28. august 2007 ved dom afsagt af Landgericht Stuttgart idømt en fængselsstraf på seks år og seks måneder for i en organiseret bande at have bedrevet ulovlig handel med euforiserende stoffer i ikke ringe omfang i otte tilfælde.

13 Ved afgørelse af 19. august 2008 traf Regierungspräsidium Stuttgart efter høring af Panagiotis Tsakouridis bestemmelse om, at hans ret til indrejse og ophold i Tyskland skulle bortfalde, og gjorde ham opmærksom på, at han ville kunne udsendes til Grækenland, uden at der blev fastsat en frist for frivillig udrejse. Som begrundelse herfor anførte Regierungspräsidium Stuttgart, at ved Landgericht Stuttgarts dom af 28. august 2007 er grænsen på fem års fængsel overskredet, således at de omhandlede

foranstaltninger er begrundede og »bydende nødvendig[e] af hensyn til den offentlige sikkerhed« i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 og FreizügG/EU's § 6, stk. 5.

14 Ifølge Regierungspräsidium Stuttgart udgør Panagiotis Tsakouridis' personlige adfærd en faktisk trussel mod den offentlige orden. De lovovertrædelser, han har begået ved at handle med narkotika, er meget alvorlige, og der er konkret risiko for gentagelse. Panagiotis Tsakouridis har åbenbart været villig til af økonomiske grunde at deltage i ulovlig handel med narkotika. De problemer, som denne handel skaber for narkotikaafhængige personer og for samfundet i almindelighed, er ham ligegyldige. Samfundet har en grundlæggende interesse i, at narkotikakriminalitet, der i særlig grad er socialt skadelig, bekæmpes effektivt med alle til rådighed stående midler.

15 Regierungspräsidium Stuttgart bemærkede derudover, at Panagiotis Tsakouridis enten har manglet vilje eller evne til at overholde den bestående retsorden. Han har begået lovovertrædelser med en meget høj grad af forsæt. Det kan ikke på baggrund af en muligvis upåklagelig opførsel under straffuldbyrdelsen konkluderes, at der ikke består nogen gentagelsesrisiko. Da betingelserne for anvendelse af FreizügG/EU's § 6 således er opfyldt, beror afgørelsen på myndighedernes skøn. Panagiotis Tsakouridis' private interesse i, på baggrund af varigheden af hans lange retmæssige ophold i Tyskland, at undgå, at der bliver truffet afgørelse om, at han har mistet retten til indrejse og ophold, opvejer ikke den mere tungtvejende offentlige interesse i effektiv bekæmpelse af handel med narkotika. Sandsynligheden for, at han på ny vil begå lignende lovovertrædelser, er overordentlig stor.

16 Det er Regierungspräsidium Stuttgarts opfattelse, at eftersom Panagiotis Tsakouridis i de senere år har opholdt sig i sin oprindelsesmedlemsstat i adskillige måneder, kan det ikke forventes, at han efter sin udsendelse fra Tyskland vil få integrationsvanskeligheder. Gentagelsesrisikoen berettiger ligeledes, at der gøres indgreb i sagsøgerens fri adgang som EU-borger til det tyske arbejdsmarked. Der findes ikke mindre indgribende midler, der er lige så egnede, end de trufne foranstaltninger, og disse er ikke til skade for et allerede oparbejdet økonomisk eksistensgrundlag.

17 Henset til alvorligheden af de strafbare forhold, der er blevet begået, er indgrebet i Panagiotis Tsakouridis' privat- og familieliv berettiget ud fra den mere tungtvejende interesse i at forsvare den offentlige orden og i at forhindre yderligere strafbare handlinger som omhandlet i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, uden at der ses at foreligge ligeværdige private og familiemæssige forhold, som af proportionalitetsgrunde ville gøre det nødvendigt at undlade at træffe foranstaltning om udsendelse.

18 Den 17. september 2008 anlagde Panagiotis Tsakouridis sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart til prøvelse af Regierungspräsidium Stuttgarts afgørelse af 19. august 2008, og han gjorde herved gældende, at størstedelen af hans familie bor i Tyskland. Det fremgår desuden af Landgericht Stuttgarts dom af 28. august 2007, at han blot har været underordnet medlem i en organiseret bande. Da han er vokset op i Tyskland og har fået sin skoleuddannelse i Tyskland, eksisterer der ikke en fare som omhandlet i FreizügG/EU's § 6, stk. 1. Han har endvidere en nær tilknytning til sin far, der bor i Tyskland og regelmæssigt besøger ham i fængslet. Han meldte sig frivilligt til politiet, hvilket viser, at han efter at have afsonet sin straf ikke længere udgør en fare for den offentlige orden, således at afgørelsen om, at han skal miste retten til indrejse og ophold i Tyskland, er uforholdsmæssig. Hans mor, som for tiden opholder sig hos

sin datter i Australien, vil fra foråret 2009 endegyldigt opholde sig hos sin mand i Tyskland.

19 Ved dom af 24. november 2008 ophævede Verwaltungsgericht Stuttgart Regierungspräsidium Stuttgarts afgørelse af 19. august 2008. Ifølge denne ret er en strafferetlig domfældelse ikke i sig selv tilstrækkelig som begrundelse for en afgørelse om fortabelse af retten til indrejse og ophold for unionsborgere, da en sådan fortabelse forudsætter en faktisk og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse som omhandlet i FreizügG/EU's § 6, stk. 2. Verwaltungsgericht Stuttgart tilføjede, at eftersom der er tale om gennemførelse af artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, må der i et tilfælde som Panagiotis Tsakouridis', der har opholdt sig i Tyskland i mere end ti år, kun træffes bestemmelse om fortabelse af retten til indrejse og ophold efter FreizügG/EU's § 6, stk. 1, når dette er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, således som det fremgår af samme lovs § 6, stk. 5, første punktum. I denne forbindelse anførte Verwaltungsgericht Stuttgart, at Panagiotis Tsakouridis ikke har mistet sin permanente opholdsret på grund af sine ophold på Rhodos, idet nævnte § 6, stk. 5, første punktum, ikke kræver et uafbrudt ophold i Tyskland i de seneste ti år.

20 Verwaltungsgericht Stuttgart fandt, at en afgørelse om udsendelse ikke var »bydende nødvendig […] af hensyn til den offentlige sikkerhed« i henhold til FreizügG/EU's § 6, stk. 5, sidste punktum. Den offentlige sikkerhed omfatter kun en medlemsstats indre og ydre sikkerhed og er derfor snævrere end begrebet den offentlige orden, som ligeledes omfatter den strafferetlige orden i en stat. En overskridelse af den mindstestraf, der er fastsat i FreizügG/EU's § 6, stk. 5, sidste punktum, gør det ikke muligt at konkludere, at der med henblik på en udsendelsesforanstaltning foreligger bydende nødvendige hensyn til den offentlige sikkerhed. Panagiotis Tsakouridis udgør i givet fald en væsentlig fare for den offentlige orden, men på ingen måde for statens og dens institutioners bestående eller for befolkningens overlevelse. Noget sådant har Regierungspräsidium Stuttgart heller ikke gjort gældende.

21 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, som Verwaltungsgericht Stuttgarts dom af 24. november 2008 ved appel blev indbragt for, har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) »Skal begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« i den forstand, hvori det er anvendt i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38[…], fortolkes således, at kun uafviselige trusler mod medlemsstatens indre og ydre sikkerhed kan begrunde en udvisning, og at disse kun omfatter statens og dens væsentligste organers eksistens, deres funktionsdygtighed, befolkningens overlevelse samt de ydre forbindelser og nationernes fredelige sameksistens?

2) Under hvilke betingelser fortabes den særlige beskyttelse mod udvisning efter ti års ophold i værtsmedlemsstaten, som følger af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38? Skal de omstændigheder, der efter dette direktivs artikel 16, stk. 4, medfører fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold, finde tilsvarende anvendelse i denne forbindelse?

3) Såfremt spørgsmål 2 og spørgsmålet om tilsvarende anvendelse af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 besvares bekræftende: Går den særlige beskyttelse mod udvisning tabt alene på grund af den forløbne tid, uafhængigt af de grunde, der er årsag til fraværet?

4) Ligeledes såfremt spørgsmål 2 og spørgsmålet om tilsvarende anvendelse af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 besvares bekræftende: Bevirker en tvangsmæssig tilbagevenden til værtsmedlemsstaten før udløbet af toårsperioden i forbindelse

med en strafforfølgningsforanstaltning, at den særlige beskyttelse mod udvisning opretholdes, selv om der i tilslutning til denne tilbagevenden i første omgang ikke kan gøres brug af de grundlæggende friheder i en længere periode?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet til det fjerde spørgsmål

22 Med det andet til det fjerde spørgsmål, som undersøges først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, i hvilket omfang fravær fra værtsmedlemsstaten i den periode, der er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, dvs. i de ti år, der er gået forud for afgørelsen om udsendelse af den pågældende, afskærer sidstnævnte fra den særlige beskyttelse, som denne bestemmelse fastsætter.

23 I henhold til Domstolens praksis tilsigter direktiv 2004/38 at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af traktaten direkte er tillagt unionsborgerne, og har navnlig til formål at styrke denne ret, således at unionsborgerne ikke må tillægges færre rettigheder i medfør af dette direktiv, end de tillægges i medfør af de afledte retsakter, som det ændrer eller ophæver (jf. dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 59 og 82, og af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 30).

24 Det fremgår af betragtning 23 til direktiv 2004/38, at udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten.

25 Som det fremgår af betragtning 24 til direktiv 2004/38, er det på baggrund heraf, at dette direktiv indfører en ordning til beskyttelse mod udsendelse, som er baseret på graden af de omhandlede personers integration i værtsmedlemsstaten, således at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være.

26 Det er i denne sammenhæng, at nævnte direktivs artikel 28, stk. 1, i generelle vendinger bestemmer, at værtsmedlemsstaten, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. skal 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.

27 I medfør af nævnte artikels stk. 2 kan en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område i henhold til samme direktivs artikel 16, ikke gøres til genstand for en afgørelse om udsendelse, »medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«.

28 Hvad angår unionsborgere, som har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti foregående år, udvider artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 beskyttelsen mod udsendelse betydeligt, idet den fastsætter, at en sådan foranstaltning kun kan træffes, såfremt afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten«.

29 Artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 underlægger således retten til den særlige beskyttelse en betingelse om, at den pågældende har haft ophold i den omhandlede medlemsstat i en periode på ti år forud for afgørelsen om udsendelse, mens den er tavs om, hvilke omstændigheder der med henblik på opnåelsen af den særlige beskyttelse mod udsendelse, der er fastsat i denne bestemmelse, kan medføre en afbrydelse af opholdsperioden på ti år.

30 Ud fra den forudsætning, at den særlige beskyttelse, i lighed med retten til tidsubegrænset ophold, opnås efter et ophold af en vis varighed i værtsmedlemsstaten, og at den efterfølgende kan fortabes, har den forelæggende ret vurderet, at det kan påtænkes, at de kriterier, der er fastsat i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38, anvendes analogt.

31 Selv om det ganske vist er korrekt, at betragtning 23 og 24 til direktiv 2004/38 omhandler en særlig beskyttelse for de personer, som reelt er integrerede i værtsmedlemsstaten, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv, forholder det sig ikke desto mindre således, at det afgørende kriterium, henset til ordlyden af artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, er spørgsmålet, om unionsborgeren har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der går forud for afgørelsen om udsendelse.

32 Hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang fravær fra værtsmedlemsstaten i den periode, der er omhandlet i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, dvs. i de ti år, der er gået forud for afgørelsen om udsendelse af den pågældende, afskærer sidstnævnte fra den særlige beskyttelse, skal der i hvert tilfælde foretages en samlet vurdering af den pågældendes situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udsendelse opstår.

33 De nationale myndigheder, der har til opgave at anvende artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, er forpligtede til i hvert konkret tilfælde at tage hensyn til alle relevante forhold, 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. Det skal nemlig efterprøves, om de omhandlede fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser er flyttet til en anden stat.

34 Den omstændighed, at den pågældende har været genstand for en tvangsmæssig tilbagevenden til værtsmedlemsstaten med henblik på dér at afsone en fængselsstraf, og den tid, der er tilbragt i varetægt, kan, sammen med de forhold, der er opregnet i den foregående præmis, tages i betragtning i den samlede vurdering, der skal foretages for at fastslå, om den tætte integration i værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet afbrudt.

35 Det tilkommer den nationale ret at bedømme, om dette er tilfældet i hovedsagen. Såfremt retten måtte nå til den konklusion, at Panagiotis Tsakouridis' fravær fra værtsmedlemsstaten ikke afskærer ham fra den særlige beskyttelse, skal den dernæst undersøge, om afgørelsen om udsendelse var bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38.

36 Det bemærkes, at med henblik på at give den nationale ret den fornødne vejledning til at træffe afgørelse i den tvist, som er blevet indbragt for den, kan Domstolen inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i de præjudicielle spørgsmål (jf. i denne retning dom af 8.11.2007, sag C-374/05, Gintec, Sml. I, s. 9517, præmis 48).

37 Såfremt 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.

38 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet til det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at med henblik på at fastslå, om en unionsborger har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der er gået forud for afgørelsen om udsendelse, hvilket er det afgørende kriterium for at opnå den særlige beskyttelse, som denne bestemmelse indeholder, skal der i hvert konkret tilfælde tages hensyn til alle relevante forhold, navnlig varigheden af hver af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fravær samt de grunde, der har fået den pågældende til at forlade denne medlemsstat, og som er egnede til at fastslå, om disse fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser er flyttet til en anden stat.

Det første spørgsmål

39 Henset til besvarelsen af det andet til det fjerde spørgsmål skal det første spørgsmål forstås således, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om og i hvilket omfang narkotikakriminalitet begået i en organiseret bande kan henhøre under begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, såfremt denne ret finder, at den omhandlede unionsborger har ret til beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, eller af underbegrebet »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«, såfremt den finder, at nævnte unionsborger har ret til beskyttelsen i direktivets artikel 28, stk. 2.

40 Som anført i denne doms præmis 24-28 fremgår det af ordlyden af og opbygningen af artikel 28 i direktiv 2004/38, at eftersom det kræves, at enhver afgørelse om udsendelse i de tilfælde, der er omhandlet i dette direktivs artikel 28, stk. 3, er »bydende nødvendig« af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvilket begreb er væsentligt strengere end »alvorlige hensyn« i henhold til artiklens stk. 2, har EU-lovgiver åbenbart haft til hensigt at begrænse afgørelser truffet på grundlag af nævnte stk. 3 til »ekstraordinære tilfælde« således som anført i betragtning 24 til direktivet.

41 Begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« forudsætter nemlig ikke blot eksistensen af en trussel mod den offentlige sikkerhed, men ligeledes, at en sådan trussel er endog særligt alvorlig, hvilket afspejles af anvendelsen af udtrykket »bydende nødvendig«.

42 Begrebet »den offentlige sikkerhed« i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38 skal fortolkes i denne sammenhæng.

43 Vedrørende den offentlige sikkerhed har Domstolen fastslået, at begrebet omfatter både en medlemsstats indre og ydre sikkerhed (jf. bl.a. dom af 26.10.1999, sag C-273/97, Sirdar, Sml. I, s. 7403, præmis 17, af 11.1.2000, sag C-285/98, Kreil, Sml. I, s. 69, præmis 17, af 13.7.2000, sag C-423/98, Albore, Sml. I, s. 5965, præmis 18, og af 11.3.2003, sag C-186/01, Dory, Sml. I, s. 2479, præmis 32).

44 Domstolen har endvidere fastslået, at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser kan påvirke den offentlige sikkerhed (jf. bl.a. dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 34 og 35, og af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, præmis 27, Albore-dommen, præmis 22, og dom af 25.10.2001, sag C-398/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7915, præmis 29).

45 Det følger dog ikke nødvendigvis heraf, at et formål, såsom bekæmpelse af narkotikakriminalitet begået i en organiseret bande, ikke er omfattet af det nævnte begreb.

46 Handel med narkotika begået i en organiseret bande er en vidtforgrenet kriminalitetstype med betydelige økonomiske og operationelle midler, som meget ofte har grænseoverskridende forbindelser. Med hensyn til de ødelæggende virkninger af kriminalitet, der er forbundet med denne handel, anfører første betragtning til Rådets

rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (EUT L 335, s. 8), at ulovlig handel med narkotika udgør en trussel mod EU-borgernes sundhed, sikkerhed og livskvalitet samt mod medlemsstaternes lovlige økonomi, stabilitet og sikkerhed.

47 Eftersom narkotikaafhængighed er et alvorligt onde for det enkelte menneske og rummer økonomiske og sociale farer for menneskeheden (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.10.1982, sag 221/81, Wolf, Sml. s. 3681, præmis 9, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 17.1.2006, Aoulmi mod Frankrig, præmis 86), kan handel med narkotika begået i en organiseret bande være på et sådant niveau, at den direkte truer roen og den fysiske sikkerhed hos befolkningen som helhed eller hos en stor del heraf.

48 Det skal tilføjes hertil, at artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 understreger, at den pågældendes personlige adfærd skal udgøre en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende interesse i det omhandlede samfund eller den omhandlede medlemsstat, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, og at begrundelser, der ikke direkte vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, ikke må anvendes.

49 En afgørelse om udsendelse skal følgelig træffes på grundlag af en individuel undersøgelse i det foreliggende tilfælde (jf. bl.a. dommen i sagen Metock m.fl., præmis 74), og den kan kun være bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed i henhold til artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, såfremt en sådan foranstaltning, henset til truslens ekstraordinære alvor, er nødvendig for beskyttelsen af de interesser, som den har til formål at sikre, samt såfremt dette formål ikke kan nås ved hjælp af mindre restriktive foranstaltninger, og under hensyntagen til varigheden af unionsborgerens

ophold i værtsmedlemsstaten og især til de alvorlige negative konsekvenser, som en sådan foranstaltning kan få for unionsborgere, der faktisk er blevet integreret i værtsmedlemsstaten.

50 Ved anvendelsen af direktiv 2004/38 skal der nærmere bestemt foretages en afvejning mellem på den ene side den ekstraordinære karakter af truslen for den offentlige sikkerhed, som er en følge af den pågældende persons adfærd, hvilken adfærd, i givet fald på baggrund af bl.a. de idømte og afsonede straffe, omfanget af deltagelsen i kriminelle forhold, skadens omfang og i påkommende tilfælde gentagelsesrisikoen (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 29), skal være blevet undersøgt på det tidspunkt, hvor afgørelsen om udsendelse er blevet truffet (jf. bl.a. dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 77-79), og på den anden side risikoen for at skade unionsborgerens sociale reintegration i den stat, hvor vedkommende faktisk er integreret, hvilket ikke kun er i vedkommendes egen interesse, men også i Den Europæiske Unions almene interesse, således som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse.

51 Den idømte straf er et forhold, der skal tages i betragtning blandt de samlede forhold. En idømmelse af en straf på fem år kan ikke give anledning til en afgørelse om udsendelse, således som de nationale retsforskrifter fastsætter, uden at der er taget hensyn til de forhold, der er beskrevet i den foregående præmis, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

52 Inden for rammerne af denne undersøgelse skal der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, for så vidt som almene hensyn kun kan påberåbes som begrundelse for en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for personer, når den pågældende foranstaltning tager hensyn til sådanne rettigheder (jf. bl.a. dommen i sagen Orfanopoulos og Oliveri, præmis 97-99), herunder bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i artikel 7

i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. bl.a. dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB., Sml. I, s. 8965, præmis 53, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 23.6.2008, Maslov mod Østrig (GC), Reports of Judgments and Decisions 2008, præmis 61 ff.).

53 Ved vurderingen af, om det påtænkte indgreb står i rimeligt forhold til det forfulgte formål, som i den foreliggende sag er beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, skal der navnlig tages hensyn til karakteren og grovheden af den begåede lovovertrædelse, varigheden af den pågældendes ophold i værtsmedlemsstaten, tidsrummet, der er forløbet siden lovovertrædelsen blev begået, og den pågældendes adfærd i denne periode, samt hvor stærke sociale, kulturelle og familiemæssige bånd, der er knyttet til værtsmedlemsstaten. Hvad angår en unionsborger, der retmæssigt har tilbragt størstedelen af eller endog hele sin barndom og ungdom i værtsmedlemsstaten, skal der fremføres meget vægtige grunde for, at en afgørelse om udsendelse er berettiget (jf. i denne retning bl.a. dommen i sagen Maslov mod Østrig, præmis 71-75).

54 Da Domstolen har fastslået, at en medlemsstat med henblik på at opretholde den offentlige orden kan antage, at brug af euforiserende udgør en fare for samfundet, der kan begrunde særforanstaltninger over for udlændinge, som overtræder narkotikalovgivningen (jf. dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 22, og dommen i sagen Orfanopoulos og Oliveri, præmis 67), må det under alle omstændigheder konkluderes, at handel med narkotika begået i en organiseret bande i endnu højere grad er omfattet af begrebet »den offentlige orden« som omhandlet i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38.

55 Det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til alle de ovennævnte forhold at efterprøve, om Panagiotis Tsakouridis' adfærd er omfattet af begrebet »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« i henhold til artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38 eller af begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, og om den påtænkte afgørelse om udsendelse overholder de ovenfor anførte betingelser.

56 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at såfremt den forelæggende ret finder, at den omhandlede unionsborger har ret til beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, skal denne bestemmelse fortolkes således, at bekæmpelse af handel med euforiserende stoffer begået i en organiseret bande kan henhøre under begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, som kan begrunde en afgørelse om udsendelse af en unionsborger, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti foregående år. Såfremt den forelæggende ret finder, at den omhandlede unionsborger har ret til beskyttelsen i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, skal denne bestemmelse fortolkes således, at bekæmpelse af handel med euforiserende stoffer begået i en organiseret bande henhører under begrebet »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«.

Sagens omkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **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 (EØF) 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 skal fortolkes således, at med henblik på at fastslå, om en unionsborger har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der er gået forud for afgørelsen om udsendelse, hvilket er det afgørende kriterium for at opnå den særlige beskyttelse, som denne bestemmelse indeholder, skal der i hvert konkret tilfælde tages hensyn til alle relevante forhold, navnlig varigheden af hver af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fravær samt de grunde, der har fået den pågældende til at forlade denne medlemsstat, og som er egnede til at fastslå, om disse fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervsmæssige interesser er flyttet til en anden stat.**

2) **Såfremt den forelæggende ret finder, at den omhandlede unionsborger har ret til beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38, skal denne bestemmelse fortolkes således, at bekæmpelse af handel med euforiserende stoffer begået i en organiseret bande kan henhøre under begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, som kan begrunde en afgørelse om udsendelse af en unionsborger, der har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti foregående år. Såfremt den forelæggende ret finder,**

at den omhandlede unionsborger har ret til beskyttelsen i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/38, skal denne bestemmelse fortolkes således, at bekæmpelse af handel med euforiserende stoffer begået i en organiseret bande henhører under begrebet »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«.

Underskrifter