Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 juli 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 27.2 andra stycket – Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa – Utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet – Beteende som utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse – Ett verkligt och faktiskt hot – Begrepp – En unionsmedborgare som är bosatt i den mottagande medlemsstaten och där avtjänar ett fängelsestraff för upprepade sexualbrott mot minderåriga”

I mål C-193/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien) genom beslut av den 8 mars 2016, som inkom till domstolen den 7 april 2016, i målet

E

mot

Subdelegación de Gobierno en Álava,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna M. Vilaras (referent), J. Malenovský, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Spaniens regering, genom V. Ester Casas, i egenskap av ombud,

– Belgiens regering, genom C. Pochet och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud,

– Tysklands regering, genom K. Stranz och T. Henze, båda i egenskap av ombud,

* rättegångsspråk: spanska.

– Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi, i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom G. Eberhard, i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon och C. Crane, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. Lask, barrister.

– Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och I. Martínez del Peral, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan E och Subdelegación del Gobierno en Álava (organ som representerar den spanska regeringen i provinsen Álava, Spanien), angående det organets beslut att utvisa E från Konungariket Spanien av hänsyn till allmän säkerhet, vilket beslut var förenat med ett återreseförbud på 10 år.

Tillämpliga bestämmelser Unionsrätt

Direktiv 2004/38

3 Artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

4 Artikel 28.3 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller

b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.”

5 I artikel 33.1 och 33.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

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

Spansk rätt

6 I artikel 10.1 i real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kungligt dekret nr 240/2007 om inresa, fri rörlighet och vistelse i Spanien för medborgare i Europeiska unionen och i andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) av den 16 februari 2007 (BOE nr 51, av den 28 februari 2007, s. 8558, nedan kallat kungligt dekret nr 240/2007), föreskrivs följande:

”Medborgare i Europeiska unionens medlemsstater och i stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och familjemedlemmar till sådana medborgare som inte är medborgare i någon av dessa stater ska ha permanent upphållsrätt i Spanien. Detta gäller under förutsättning att de under en fortlöpande period av fem år har vistats lagligen i Spanien. Denna rätt ska inte vara underkastad villkoren i kapitel III i detta dekret.

…”

7 I artikel 15 i kungligt dekret nr 240/2007 föreskrivs följande:

”1. Om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, får någon av följande åtgärder vidtas mot medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller familjemedlemmar till sådana medborgare:

…

c) Beslut om att personen ska utvisas eller avvisas från Spanien.

Beslut om utvisning av medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller familjemedlemmar till sådana medborgare, oavsett vilket medborgarskap de har, som har permanent uppehållsrätt i Spanien, får endast fattas om den berörda personen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Innan ett utvisningsbeslut fattas ska hänsyn tas till hur länge den berörda personen har vistats i Spanien och personens sociala och kulturella integration där. Vidare ska personens ålder, hälsotillstånd, familjeförhållanden och ekonomiska förhållanden samt band till ursprungslandet beaktas.

…

4. Om ett utvisningsbeslut verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, ska de behöriga myndigheterna kontrollera och bedöma huruvida omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet fattades samt huruvida den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

5. En åtgärd enligt punkterna 1–4 ska vidtas med beaktande av följande kriterier:

a) Åtgärden ska vidtas i enlighet med lagstiftningen om allmän ordning och allmän säkerhet och gällande bestämmelser på området.

b) Åtgärden kan upphävas på det beslutande organets eget initiativ eller efter ansökan från den berörda personen om de skäl som föranledde åtgärden inte längre föreligger.

c) Åtgärden får inte vidtas av ekonomiska skäl.

d) Åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet ska uteslutande vara grundade på det personliga beteendet hos den berörda personen, som i alla händelser ska utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det behöriga organet ska göra en bedömning av den berörda personen på grundval av rapporter från polis, åklagare och rättsliga myndigheter som finns i akten i ärendet. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

8 E är italiensk medborgare. Den 14 april 2003 registrerades han som unionsmedborgare bosatt i Spanien.

9 Den 13 november 2013 beslutade Subdelegación del Gobierno en Álava, med stöd av artikel 15.1 c i kungligt dekret 240/2007, att utvisa E från Spanien av hänsyn till allmän säkerhet (nedan kallat utvisningsbeslutet), vilket förenades med ett återreseförbud på 10 år. Skälet var att E genom tre lagakraftvunna domar hade dömts till tolv års fängelse för upprepade sexualbrott mot minderåriga, ett straff som han avtjänade på en kriminalvårdsanstalt.

10 E överklagade beslutet till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 3 de Vitoria-Gasteiz (regional förvaltningsdomstol nr 3 i Vitoria-Gasteiz, Spanien). Den 12 september 2014 ogillade nämnda domstol överklagandet då utvisningsbeslutet ansetts vara vederbörligen motiverat mot bakgrund av bland annat det psykiatriska utlåtandet från kriminalvårdsanstalten och den berörda personens familjeförhållanden och ekonomiska förhållanden i den mottagande medlemsstaten.

11 E överklagade detta avgörande till den hänskjutande domstolen. Till stöd för sitt överklagande gjorde E gällande bland annat att han hade avtjänat sex år av det fängelsestraff han dömts till för sexualbrott mot minderåriga. Detta innebar, enligt E, att han vid tidpunkten för utvisningsbeslutet inte kunde anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

12 Den hänskjutande domstolen anser att E:s beteende är tillräckligt allvarligt för att kvalificeras som ”hot mot allmän säkerhet”. Däremot är den osäker på om beteendet kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot med hänsyn till att han avtjänar ett fängelsestraff och det fortfarande återstår lång tid av straffet.

13 Den hänskjutande domstolen är dessutom osäker på om utvisningsbeslutet är förenligt med artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38.

14 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 tolkas på så sätt att en person som E, som är dömd till 12 års fängelse för upprepade sexualbrott mot minderåriga, utgör ett verkligt och faktiskt hot mot den allmänna säkerheten, med hänsyn till att han avtjänar ett fängelsestraff och har avtjänat sex år av strafftiden och att det därför dröjer flera år innan han återfår sin frihet?”

Prövning av tolkningsfrågan

15 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 27.2 andra stycket i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att det faktum att en person vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas mot honom eller henne avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till snar frigivning, utesluter att personens beteende kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten.

16 Det ska inledningsvis påpekas att unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte har en ovillkorlig uppehållsrätt inom unionen, utan denna rätt kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande (se, bland annat dom av den 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 21, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 55).

17 Begränsningarna i uppehållsrätten följer särskilt av artikel 27.1 i direktiv 2004/38, enligt vilken bestämmelse medlemsstaterna får begränsa uppehållsrätten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar oavsett medborgarskap, bland annat av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (se dom av den 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 22, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 57).

18 Enligt fast rättspraxis utgör undantaget av hänsyn till allmän ordning ett undantag från uppehållsrätten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar som ska tolkas restriktivt och vars räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 18, dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punkt 33, dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 65, och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 58).

19 Såsom framgår av artikel 27.2 första stycket i direktiv 2004/38, måste åtgärder som medför begränsningar av friheten att uppehålla sig för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, bland annat åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning, för att anses vara motiverade överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende (dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 59).

20 Det ska i det avseendet påpekas att det framgår av artikel 83.1 FEUF att sexuellt utnyttjande av barn anses höra till de områden av särskilt allvarlig brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag, och på vilka unionslagstiftaren ska kunna ingripa. Det är därför tillåtet för medlemsstaterna att anse att den typen av brott som avses i artikel 83.1 andra stycket FEUF medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som, vid risk för upprepning, kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet och därmed omfattas av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, vilket kan motivera ett beslut om utvisning med stöd av artikel 28.3 i direktiv 2004/38. Detta gäller under förutsättning att dessa brott har begåtts på ett synnerligen grovt

sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra på grundval av en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 33).

21 Om den hänskjutande domstolen skulle finna att den typen av brott som E har begått, enligt de värderingar som ligger till grund för rättsordningen i den medlemsstat där nämnda domstol är belägen, utgör ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet, måste detta emellertid inte nödvändigtvis medföra att den berörda personen utvisas (se, analogt, dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 29).

22 Det framgår nämligen av lydelsen i artikel 27.2 i direktiv2004/38 att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet uteslutande ska vara grundade på den berörda personens personliga beteende.

23 Enligt artikel 27.2 andra stycket i detta direktiv får vidare ett beslut om utvisning fattas endast om den berörda personens personliga beteende utgör ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den mottagande medlemsstaten, vilket i allmänhet innebär ett krav på att det finns en benägenhet hos den berörda personen att uppvisa samma beteende i framtiden (dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30).

24 Det faktum att den berörda personen vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas mot honom eller henne avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till frigivning på flera år, kan inte anses ha med den berörda personens personliga beteende att göra.

25 Vidare ska det påpekas att det i artikel 33.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs en möjlighet för den mottagande medlemsstaten att med iakttagande av bland annat kraven i artikel 27 i detta direktiv besluta om utvisning som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande. Unionslagstiftaren har således uttryckligen föreskrivit en möjlighet för medlemsstaterna att fatta ett beslut om utvisning mot en person som dömts till ett fängelsestraff om det är styrkt att hans eller hennes beteende utgör ett faktiskt och verkligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den medlemsstaten.

26 Noteras ska även att domstolen redan har prövat frågor om tolkningen av direktiv 2004/38, som framställts i mål där en person dömts till fängelsestraff och i vilka det krävdes en prövning av under vilka förhållanden en sådan persons beteende kunde anses rättfärdiga ett beslut om att vederbörande skulle utvisas (dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, och dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Av det anförda följer att frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 27.2 andra stycket i direktiv 2004/38 ska tolkas på så sätt att det faktum att en person vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas mot honom eller henne avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till snar frigivning, inte utesluter att personens beteende kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 27.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas på så sätt att det faktum att en person vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas mot honom eller henne avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till snar frigivning, inte utesluter att personens beteende kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten.

Underskrifter