

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



Administrationsafdelingen
Kontrol- og Analysekontoret

NOTAT

Dato: 17. juli 2009
Journalnummer: 09/01344
Sagsbehandler: gsn/sba

Notat til Europaudvalget om afgivelse af skriftligt indlæg i EF-domstolens præjudicielle sag, C-145/09, Tsakouridis

1. Indledning

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Tyskland har forelagt EF-domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 28, stk. 3, litra a, samt af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet).

Sagsøgeren i sagen er græsk statsborger med tidsubegrænset opholdsret i Tyskland, der på baggrund af flere forsætlige lovovertrædelser, herunder narkotikakriminalitet, ved endelig dom er idømt en fængselsstraf på over 5 år.

Den forelæggende ret ønsker bl.a. EF-domstolens stilling til fortolkningen (rækkevidden) af begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" i artikel 28, stk. 3, ved udvisningsafgørelse af en unionsborger, der har haft ti års ophold i værtsmedlemsstaten.

Den forelæggende ret ønsker endvidere EF-domstolens stillingtagen til, om den særlige beskyttelse mod udvisning efter ti års ophold i værtsmedlemsstaten i bestemmelsen kan fortabes og i givet fald under hvilke betingelser.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Sagsøger er en græsk statsborger, født den 1. marts 1978 i Tyskland, som siden oktober 2001 har haft tidsubegrænset opholdsret i Tyskland. Ansøger afsluttede sin folkeskoleuddannelse i 1996 i Tyskland. Fra marts 2004 til midten af oktober 2004 drev han en pandekagebod på Rhodos. Han vendte tilbage til Tyskland og arbejdede fra december 2004 i et fitnesscenter. I midten af oktober 2005 vendte han tilbage til Rhodos.

Den 22. november 2005 udstedte Amtsgericht Stuttgart en international arrestordre på ham. Han blev i november 2006 anholdt på Rhodos og overført til Tyskland i marts 2007. Sagsøger er tidligere straffet, og den 28. august 2007 blev han idømt 6 ½ års fængsel for narkokriminalitet.

I august 2008 traf Regierungspräsidium Stuttgart afgørelse om, at sagsøgers ret til indrejse og ophold i Tyskland skulle bortfalde og truede med udvisning til Grækenland under henvisning til, at sagsøgers personlige adfærd udgjorde en aktuel fare for den offentlige orden, idet de af sagsøger begåede lovovertrædelser var særdeles grove, og idet der forelå en konkret gentagelsesrisiko.

Den 17. september 2008 anfægtede sagsøger Regierungspräsidium Stuttgarts afgørelse ved Verwaltungsgericht og anførte som begrundelse, at størstedelen af hans familie boede i Tyskland. Ved dom af 24. november 2008 ophævede Verwaltungsgericht Regierungspräsidiums afgørelse under henvisning til, at der i tilfælde af, at unionsborgeres ophold overstiger 10 år i værtsmedlemsstaten, kun må træffes bestemmelse om fortabelse af indrejse- og opholdsret, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed. Ifølge den forelæggende ret kan begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" ikke begrunde udvisning for alvorlige kriminelle handlinger, så som narkokriminalitet m.v., men alene for uafviselige trusler mod medlemsstatens indre og ydre sikkerhed, der kun omfatter statens og dens væsentligste organers eksistens, deres funktionsdygtighed, befolkningens overlevelse samt de ydre forbindelser og nationernes fredelige sameksistens.

Et centralt spørgsmål i sagen er således, hvordan begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" i opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, skal fortolkes i den foreliggende situation, hvor sagsøger på baggrund af flere forsætlige lovovertrædelser ved endelig dom er idømt en fængselsstraf på over 5 år (bl.a. som følge af narkotikakriminalitet).

Endvidere er spørgsmålet om den særlige beskyttelse mod udvisning efter ti års ophold i værtsmedlemsstaten, jf. artikel 28, stk. 3, litra a, i opholdsdirektivet, kan fortabes, og i givet fald om betingelserne i opholdsdirektivets artikel 16, stk. 4, om fortabelse af tidsbegrænset ophold finder tilsvarende anvendelse i denne forbindelse.

3. Dansk praksis

Sagen er interessant, idet den vedrører fortolkningen af unionsborgeres beskyttelsesværn mod udvisning efter ti års ophold i værtsmedlemsstaten, herunder rækkevidden af begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" i artikel 28, stk. 3's forstand.

Det bemærkes, at de danske domstole ikke anlægger en så snæver fortolkning af begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" i artikel 28, stk. 3, som den tyske forelæggende ret.

De danske domstole har således i flere sager fundet, at EU-borgere med ophold i Danmark i mindst de ti forudgående år kunne udvises for alvorlige straffelovsovertrædelser, og at udvisning dermed var bydende nødvendig af hensyn til den danske offentlige sikkerhed, jf. artikel 28, stk. 3.

Medlemsstaternes muligheder for at begrænse EU-borgeres ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed er nærmere reguleret i opholdsdirektivets artikel 27-33. Det bemærkes i den sammenhæng, at EF-domstolen endnu ikke har udtalt sig om fortolkningen af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3.

EF-domstolen har dog tidligere fastslået, at en EU-borger kan udvises, når hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette. Foranstaltninger skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundsinteresser. Endvidere fremgår det af EF-domstolens praksis, at fællesskabsretten er til hinder for, at straffedomme automatisk udløser udvisning.

Af fast praksis fra EF-domstolen fremgår det endvidere, at undtagelsesbestemmelser til den fri bevægelighed, herunder om den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, skal fortolkes snævert. I den for-

bindelse bemærkes det, at Domstolen forud for opholdsdirektivets vedtagelse har udtalt, at bekæmpelse af terroraktivitet kan anses for at vedrøre opretholdelse af den offentlige sikkerhed.

4. Sagens betydning for dansk udvisningspraksis

Sagens udfald har betydning for adgangen til udvisning af EU-borgere, der har opnået den i artikel 28, stk. 3, litra a, nævnte beskyttelse, og som har begået alvorlige straffelovsovertrædelser.

Danmark har interesse i at få fastslået, at alvorlig kriminalitet (såsom narkotikakriminalitet) i visse tilfælde efter en konkret vurdering bør kunne føre til en begrænsning af opholdsretten for EU-borgere omfattet af opholdsdirektivet, og at udvisning i sådanne sager anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

For så vidt angår spørgsmålet om fortabelse af unionsborgeres særlige beskyttelsesværn mod udvisning efter ti års ophold i værtsmedlemsstaten i opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a, indeholder opholdsdirektivet ingen regulering heraf.

I den sammenhæng har Danmark interesse i at få fastslået, at en EU-borger fortaber denne beskyttelse, hvis den pågældendes ophold i værtsmedlemsstaten ophører, herunder pga. udvisning, eller hvis opholdet afbrydes, og den tidsmæssige betingelse om ophør af tidsubegrænset opholdsret i artikel 16, stk. 4, er opfyldt.

Danmark har endelig interesse i, at EF-domstolen fastslår, at ophold i fængsel og varetægtsfængsel, ikke bør medregnes i forbindelse med beregningen af opholdets varighed efter artikel 28, stk. 3, litra a.

5. De forelagte spørgsmål og regeringens stillingtagen

Da sagens udfald vil kunne påvirke dansk retspraksis for at udvise EU-borgere, skal der fra dansk side afgives indlæg i sagen, hvori der først og fremmest argumenteres for, at en udvisning for alvorlig kriminalitet (såsom narkotikakriminalitet) i visse tilfælde efter en konkret vurdering bør kunne føre til en begrænsning af opholdsretten for EU-borgere omfattet af opholdsdirektivet, og at udvisning i sådanne tilfælde er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, at en EU-borger kan fortabe den særlige beskyttelse mod udvisning i opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a, og at ophold i fængsel og varetægtsfængsel ikke skal medregnes i forbindelse med beregningen af opholdets varighed efter denne bestemmelse.