



EFTA-DOMSTOLENS DOM

21. april 2021*

(Direktiv 2004/38/EF – Fri bevegelse og fritt opphold – Utvisning – Vern mot utvisning – Virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel – Tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet – Innreiseforbud – Søknader om å oppheve innreiseforbud – Vesentlig endring – Nødvendighet – Forholdsmessighet – Grunnleggende rettigheter – Retten til familieliv)

I sak E-2/20,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Borgarting lagmannsrett i en sak for mellom

Den norske stat v/Utlendingsnemnda (UNE)

og

L

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, som tilpasset avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, avsier

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president, Per Christiansen og Bernd Hammermann (saksforberedende dommer), dommere,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innlegg inngitt på vegne av:

- den norske stat, representert ved Kristin Hallsjø Aarvik, som partsrepresentant,
- L, representert ved Bent Endresen, advokat,
- Danmarks regjering, representert ved Jakob Nymann-Lindgren, Maria Søndahl Wolff og Mads Peder Brøchner Jespersen, som partsrepresentanter,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Stewart Watson, Erlend Møinichen Leonhardsen, Catherine Howdle og Carsten Zatschler, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Elisabetta Montaguti og Jonathan Tomkin, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra den norske stat, representert ved Kristin Hallsjø Aarvik; L, representert ved Bent Endresen; Danmarks regjering, representert ved Mads Peder Brøchner Jespersen; ESA, representert ved Carsten Zatschler, Stewart Watson, og Erlend Møinichen Leonhardsen; Kommisjonen, representert ved Elisabetta Montaguti og Jonathan Tomkin, i digitalt rettsmøte 29. september 2020,

slik

Dom

I Rettslig bakgrunn

EØS-rett

- 1 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, om endring av forordning (EØF) nr. 1612/68 og om oppheving av 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), rettet ved EUT 2004 L 229, s. 35, EUT 2005 L 30, s. 27, og EUT 2005 L 197, s. 34 («direktivet») ble innlemmet i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») ved EØS-komiteens beslutning nr. 158/2007 (EUT 2008 L 124, s. 20, og EØS-tillegg 2008 nr. 26, s. 17) («EØS-komiteens beslutning»), og er vist til i vedlegg VIII nr. 3 (Etableringsrett) og vedlegg V nr. 1 og 2 (Fri bevegelse for arbeidstakere).

Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island, Liechtenstein og Norge, og ble oppfylt 9. januar 2009. Beslutningen trådte i kraft 1. mars 2009.

2 Artikkel 1 i EØS-komiteens beslutning lyder i utdrag:

[...]

Direktivets bestemmelser skal for avtalens formål gjelde med følgende tilpasninger:

a) Direktivet får anvendelse der det er aktuelt på de områder som omfattes av dette vedlegg.

b) Direktivet får anvendelse for avtalepartenes statsborgere. Deres familiemedlemmer i direktivets betydning som er tredjelandsborgere, tilkommer imidlertid visse rettigheter i medhold av direktivet.

c) Betegnelsen «unionsborger(e)» erstattes med betegnelsen «statsborger(e) i EF-medlemsstatene og EFTA-statene».

d) I artikkel 24 nr. 1 skal betegnelsen «traktaten» forstås som «avtalen» og uttrykket «sekundærlovgivning» skal forstås som «sekundærlovgivning som er innlemmet i avtalen».

3 Betragtning 23, 24 og 27 i direktivet lyder:

23) Utvisning av unionsborgere og deres familiemedlemmer av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet er et tiltak som kan være til alvorlig skade for personer som etter å ha gjort bruk av sine rettigheter og friheter i henhold til traktaten, er blitt virkelig integrert i vertsstaten. Omfanget av slike tiltak bør derfor begrenses i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet for å ta hensyn til i hvilken grad de berørte personer er integrert, varigheten av deres opphold i vertsstaten, deres alder, helsetilstand, familiesituasjon og økonomiske situasjon samt deres tilknytning til hjemstaten.

24) Jo sterkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integrert i vertsstaten, desto sterkere bør vernet mot utvisning være. Bare i unntakstilfeller, når det er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, bør det vedtas å utvise unionsborgere som har oppholdt seg mange år i vertsstaten, særlig dersom de er født der og har oppholdt seg der hele sitt liv. Dessuten bør det bare i unntakstilfeller kunne vedtas å utvise mindreårige, for å sikre deres tilknytning til familien i samsvar med FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter.

27) I samsvar med Domstolens praksis, som innebærer at medlemsstatene ikke kan utstede livsvarig forbud mot innreise til sine territorier for personer som omfattes av dette direktiv, bør det bekreftes at unionsborgere og deres familiemedlemmer som er blitt nektet innreise til en medlemsstats territorium, har rett til å framlegge en ny søknad etter et rimelig tidsrom, og under alle omstendigheter tre år etter at det endelige innreiseforbudet ble vedtatt.

4 Direktivet kapittel VI, med overskriften «Begrensninger i retten til innreise og opphold av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse», inneholder artiklene 27 til 33.

5 Direktivet artikkel 27 nr. 1 og 2, med overskriften «Alminnelige prinsipper», lyder:

1. Med forbehold for bestemmelsene i dette kapittel kan medlemsstatene begrense unionsborgeres og deres familiemedlemmers frie bevegelighet og opphold, uavhengig av statsborgerskap, av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse. Disse hensyn må ikke gjøres gjeldende for økonomiske formål.

2. Tiltak av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet skal være i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet og utelukkende være begrunnet i vedkommende enkeltpersons personlige atferd. Tidligere straffedommer alene skal ikke gi grunnlag for anvendelse av slike tiltak.

Den berørte persons personlige atferd må utgjøre en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot en grunnleggende samfunnsinteresse. Begrunnelser som ikke berører den enkelte sak, eller som bygger på hensynet til allmenn forebygging, skal ikke godtas.

6 Direktivet artikkel 28, med overskriften «Vern mot utvisning», lyder:

1. Før vertsstaten vedtar en utvisning av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet, skal den blant annet ta hensyn til varigheten av den berørte persons opphold på vertsstatens territorium, vedkommendes alder, helsetilstand, familiesituasjon og økonomiske situasjon samt sosiale og kulturelle integrering i vertsstaten og tilknytning til hjemstaten.

2. Vertsstaten kan ikke vedta å utvise unionsborgere eller deres familiemedlemmer, uavhengig av statsborgerskap, som har rett til varig på vertsstatens territorium, med mindre det foreligger tungtveiende hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet.

3. Det kan ikke vedtas å utvise unionsborgere, med mindre vedtaket er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet slik den er definert av medlemsstatene, dersom de

a) har oppholdt seg i vertsstaten i de ti foregående årene, eller

b) er mindreårige, unntatt i tilfeller der utvisningen er nødvendig av hensyn til barnets beste i henhold til FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter.

7 Direktivet artikkel 32, med overskriften «Varighet av innreiseforbud», lyder:

1. Personer som av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet er blitt nektet innreise, kan søke om å få opphevet innreiseforbudet etter et rimelig tidsrom avhengig av omstendighetene, men i alle tilfeller etter tre år fra og med gjennomføringen av det endelige innreiseforbudet, som ble lovlig vedtatt i samsvar med fellesskapsretten, ved å påberope seg enhver vesentlig endring i de forhold som lå til grunn for vedtaket om innreiseforbud.

Den berørte medlemsstat skal ta stilling til søknaden senest seks måneder etter at den ble inngitt.

2. Personene nevnt i nr. 1 skal ikke ha rett til innreise på den berørte medlemsstats territorium mens søknaden behandles.

8 Direktivet artikkel 33, med overskriften «Utvisning som sanksjon eller rettsvirkning», lyder:

1. Vertsstaten kan ikke vedta utvisning som sanksjon eller rettsvirkning av en fengselsstraff, med mindre vedtaket oppfyller vilkårene i artikkel 27, 28 og 29.

2. Dersom et utvisningsvedtak som fastsatt i nr. 1 gjennomføres mer enn to år etter at det ble gjort, skal medlemsstaten kontrollere om den berørte person fortsatt utgjør en virkelig trussel mot den offentlige orden eller sikkerhet og vurdere om forholdene er blitt vesentlig endret etter at vedtaket om utvisning ble gjort.

Nasjonal rett

9 Direktivet er innarbeidet i norsk rett ved lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her («utlendingsloven»).

10 Utlendingsloven § 122 lyder:

EØS-borgere og deres familiemedlemmer, og utlendinger som nevnt i lovens § 110 fjerde ledd med oppholdsrett etter § 111 annet ledd eller § 114 annet ledd, kan utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det. Det er et vilkår for utvisning at det hos utlendingen foreligger, eller må antas å foreligge, personlige

forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hva som er omfattet av offentlig orden og sikkerhet.

En utlending som kan utvises etter første ledd, kan likevel ikke utvises når utlendingen

- a) har varig oppholdsrett etter §§ 115 eller 116 med mindre tungtveiende hensyn til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det,*
- b) er EØS-borger som har oppholdt seg de siste ti år i riket, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, eller*
- c) er EØS-borger som er mindreårig, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet. Dette gjelder likevel ikke overfor mindreårige hvis utvisning av den mindreårige er nødvendig for å ivareta hensynet til barnets beste.*

En utlending som har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, kan utvises uavhengig av bestemmelsene i annet ledd.

Utvisning etter bestemmelsene i denne paragrafen besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, vil utgjøre et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller familiemedlemmene. Ved vurderingen av om utvisning utgjør et uforholdsmessig tiltak, skal det blant annet legges vekt på varigheten av vedkommendes opphold i riket, alder, helsetilstand, familiesituasjon, økonomisk situasjon, sosial og kulturell integrering i riket og tilknytning til hjemlandet. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

11 Utlendingsloven § 124 første og andre ledd lyder:

Utvisning er til hinder for senere innreise. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke for kortere tidsrom enn to år. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på forhold som nevnt i § 122 første ledd.

Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det. Dersom særskilte omstendigheter foreligger, kan den som er utvist, etter søknad få adgang til riket for kortvarig besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves, men som regel ikke før ett år er gått fra utreisen.

II Faktum og saksgang

- 12 L er finsk statsborger. Han flyttet til Norge i 1998, da han var 19 år gammel. Før han flyttet til Norge, bodde han i Stockholm, Sverige.
- 13 I 2003 møtte L sin samboer. De har to barn, født i 2005 og 2007. L er også stefar for samboerens datter som er født i 1999. L og samboeren bodde fra hverandre i en periode fra 2009 på grunn av vanskeligheter i forholdet som følge av samboerens helsetilstand. Samboeren anses i dag som 100 % ufør.
- 14 L er dømt ved flere anledninger i Norge. Ved dom 16. november 2010 ble L idømt en kort betinget fengselsstraff og bot for overtredelse av vegtrafikkloven. Ved Stavanger tingretts dom 9. mai 2011 ble han dømt for overtredelse av straffeloven. Etter anke ble domfellelsen opprettholdt i Gulating lagmannsretts dom 29. mars 2012, som fastsatte straffen til fengsel i 11 måneder.
- 15 På tidspunktet for sistnevnte dom var L pågrepet i en større narkotikasak. Ved Stavanger tingretts dom 12. november 2012 ble L domfelt for tre overtredelser av straffeloven for befatning eller medvirkning til befatning med meget betydelig mengde narkotika. Han ble dømt for å ha ervervet minst 14,4 kilo metamfetamin («MET») og omkring 5 kilo parametoksymetamfetamin («PMMA»), for å ha solgt minst 12 kilo MET og omkring 0,5 kilo PMMA, og for å ha medvirket til innførsel av 6,98 kilo MET til Norge. Etter en delvis anke ble domfellelsen opprettholdt ved Gulating lagmannsretts dom 22. mars 2013. Han ble dømt til fengsel i 11 år.
- 16 L sonet fengselsstraffen, dels på en avdeling for rusmestring. I august 2018 ble L overført til overgangsbolig i Stavanger, før han ble løslatt på prøve høsten 2019. Det følger av foreleggelsen at fra han ble overført til overgangsbolig og frem til i dag, har han vært i full jobb. L opprettholdt tett kontakt med sin familie under soningen. Han fikk innvilget utvidet permisjonskvote til 50 døgn per år, som utelukkende ble brukt til besøk hos samboer og barn. L har fått gode skussmål fra Kriminalomsorgen under soningen, og han ble tildelt oppgaver som stilte særskilte krav til tillit. Den type arbeidsoppgaver som han fikk, ble bare gitt til personer som var vurdert ikke å utgjøre risiko for unndragelse eller for innsmugling av narkotika.

Utvisningsprosedyren

- 17 Politiet utferdiget 20. august 2013 forhåndsvarsel om utvisning, og L innga uttalelse til forhåndsvarselet 12. september 2013. Den 26. april 2016 fattet Utlendingsdirektoratet («UDI») utvisningsvedtak med varig innreiseforbud, som innebærer at L har forbud mot å reise inn i Norge. L påklaget vedtaket 29. september 2016. Den 12. juli 2017 stadfestet UNE UDIs vedtak. UNE la til grunn at L hadde en rettslig botid på over ti år i Norge. UNE fant imidlertid at utvisning av L var tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, og at forhold ved L utgjorde en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot

grunnleggende samfunnshensyn. UNE mente videre at vedtaket om utvisning med varig innreiseforbud ikke var et uforholdsmessig inngrep overfor L og hans familie.

- 18 L tok ut stevning for Oslo tingrett 8. mai 2019 med påstand om at UNEs vedtak kjennes ugyldig. I sin dom avsagt 7. november 2019 la Oslo tingrett til grunn at et varig innreiseforbud ikke er i strid med EØS-retten. UNEs vedtak ble imidlertid kjent ugyldig. Oslo tingrett mente at det ikke forelå eller kunne antas å foreligge slike personlige forhold ved L som innebærer «en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn» i utlendingslovens forstand. Etter en samlet vurdering fant Oslo tingrett at risikoen for nye alvorlige narkotikalovbrudd var så liten at utvisning ikke fremstod som et nærliggende og velbegrunnet tiltak. På tross av at Oslo tingrett ikke fant grunnvilkåret for utvisning av en EØS-borger oppfylt, foretok tingretten likevel en vurdering av om utvisningen ville være «tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet». I denne vurdering fant Oslo tingrett at vilkåret var oppfylt under henvisning til mengden narkotika, at Ls befatning gjaldt både oppbevaring, salg og medvirkning til innførsel, og hans fremtredende rolle i operasjonen.
- 19 Staten ved UNE anket Oslo tingretts dom til Borgarting lagmannsrett, som har besluttet å forelegge saken for EFTA-domstolen. Anmodningen var datert 3. april 2020 og ble registrert ved EFTA-domstolen samme dag. Borgarting lagmannsrett har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:
1. *Skal premiss 27 i fortalen til direktiv 2004/38/EF forstås slik at utvisning av en EU/EØS-borger med varig innreiseforbud er i strid med direktivet også dersom vedkommende i tråd med artikkel 32 nr. 1 har mulighet til å søke om å få innreiseforbudet opphevet?*
 2. *Hvordan skal «material change» i artikkel 32 nr. 1 forstås når utvisning er begrunnet i personlige egenskaper ved EU/EØS-borgeren?*
 3. *Dersom det forutsettes at de personlige egenskapene ved EU/EØS-borgeren som begrunner utvisning ikke vil endre seg, vil utvisning med varig innreiseforbud i slike tilfeller være i strid med direktiv 2004/38/EF?*
 4. *Hvordan skal kravet i artikkel 27 nr. 2 om at utvisning skal være et forholdsmessig tiltak forstås ved utvisning av EU/EØS-borger med varig innreiseforbud når vedkommende har familie og barn i landet som han eller hun utvises fra? Er direktivet til hinder for utvisning med varig innreiseforbud i slike tilfeller?*
 5. *Hvilken vekt skal fravær av kriminalitet under straffegjennomføringen og positiv utvikling etter prøveløslatelse ha i vurderingen av om det foreligger «a genuine, present and sufficiently serious threat» i artikkel 27 nr. 2?*
- 20 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige ramme, de faktiske forhold, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter vil i det følgende bare bli nevnt eller drøftet så langt dette er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

III EFTA-domstolens svar

Innledende bemerkninger

- 21 Saken for den anmodende domstol gjelder gyldigheten av et vedtak om utvisning med varig innreiseforbud.
- 22 Det fremgår av anmodningen at utvisningsvedtaket 26. april 2016 for det første var ment å utvise L fra Norge, og for det andre permanent å forby ham å komme tilbake. I lys av spørsmålene forelagt for EFTA-domstolen, må vedtaket derfor anses som et innreiseforbud som uttrykkelig er nevnt i direktivet artikkel 32.
- 23 L har bodd i Norge siden 1998. Ettersom han har bodd i vertsstaten, Norge, i over ti år, kvalifiserer L for den forsterkede beskyttelse etter direktivet artikkel 28 nr. 3 bokstav a.
- 24 Siden retten til fri bevegelighet for arbeidstakere er et konkret uttrykk for den generelle rett til å ferdes og oppholde seg fritt i EØS-området, finner EFTA-domstolen det hensiktsmessig å se på ordningen etablert ved EØS-avtalen artikkel 28. I denne sammenheng må det nevnes at begrepet «arbeidstaker», i den utstrekning det definerer virkeområdet for en grunnleggende frihet i EØS-området, må tolkes vidt (se sak E-4/19, *Campbell*, dom 13. mai 2020, avsnittene 48 og 49, og rettspraksis som det vises til der).
- 25 Ifølge anmodningen har L vært i full jobb siden 2018 og er det fremdeles i dag. Det faktum at han under soning ikke var tilgjengelig på arbeidsmarkedet, betyr ikke, som et generelt utgangspunkt, at han ikke fortsatt var behørig registrert som tilhørende arbeidsstyrken i vertsstaten i denne periode, da han faktisk fikk jobb da han ble løslatt (jf. dommen i *Orfanopoulos & Oliveri*, forente saker C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, avsnitt 50, og rettspraksis som det vises til der). L er derfor arbeidstaker etter EØS-avtalen artikkel 28, noe som er en relevant faktor ved vurdering av arten av hans opphold i vertsstaten og av om utvisningen av ham er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet. Siden L er økonomisk aktiv og følgelig bidrar økonomisk til samfunnet i vertsstaten, er dette en sterk indikasjon på at han er integrert i samfunnet.

Spørsmål 1

- 26 Ved spørsmål 1 har den anmodende domstol i hovedsak spurt om betraktning 27 i fortalen til direktivet skal forstås slik at utvisning av en EØS-borger med varig innreiseforbud er i strid med direktivet, også dersom vedkommende i tråd med direktivet artikkel 32 nr. 1 har mulighet til å søke om å få innreiseforbudet opphevet.
- 27 EFTA-domstolen minner om at det er fast rettspraksis at det innenfor rammen av det rettslige samarbeid opprettet ved artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol at det faller på EFTA-domstolen å gi et så fullstendig og nyttig svar som mulig, og at EFTA-domstolen ikke er avskåret fra å gi

den anmodende domstol alle elementer for tolkning av EØS-retten som kan være til hjelp ved avgjørelse av saken som står for den, enten det er vist til dem i det forelagte spørsmål eller ikke (se *Campbell*, som omtalt over, avsnitt 45, og rettspraksis som det vises til der). EFTA-domstolen finner det derfor hensiktsmessig å behandle ileggelsen av et utvisningsvedtak med varig innreiseforbud under omstendigheter som dem i hovedsaken, nemlig etter at en person med fast opphold er domfelt.

- 28 Når det gjelder den anmodende domstols spørsmål om varigheten av et innreiseforbud som nevnt i direktivet artikkel 32, peker EFTA-domstolen på at vedtakelsen av et slikt tiltak forutsetter en forutgående vurdering av om vilkårene fastsatt i direktivet artikkel 27 og 28 for å fatte det opprinnelige utvisningsvedtak, er oppfylt (jf. dommen i *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, avsnitt 39 til 41).
- 29 EFTA-domstolen peker dermed på at et innreiseforbud som følger etter et utvisningsvedtak, som det hovedsaken gjelder, kun er gyldig dersom det først er godtgjort at vilkårene fastsatt i direktivet artikkel 27 og 28 er oppfylt.
- 30 Utvisning av en EØS-borger kan være til alvorlig skade for personer som etter å ha benyttet de rettigheter og friheter de er gitt ved EØS-avtalen, har blitt virkelig integrert i vertsstaten. Som også nevnt i betraktning 23 og 24, er utvisning det mest inngripende tiltak som kan treffes mot EØS-borgere som har utøvd sin rett til fri bevegelighet etter direktivet. Enhver begrensning av EØS-borgere som har utøvd sin rett til å flytte til og/eller oppholde seg i denne stat, må være forenlig med direktivet artikkel 27. Denne bestemmelse fastsetter at EØS-statene kan begrense den frie bevegelighet for EØS-borgere og deres familiemedlemmer av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse utelukkende basert på den berørte persons atferd, og i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet (se sak E-15/12 *Jan Anfinn Wahl*, Sml. 2013 s. 534, avsnitt 81).
- 31 Direktivet kapittel VI, herunder artikkel 27 og 28, krever tiltak for å beskytte EØS-borgere mot utvisning og innreiseforbud. Direktivet artikkel 27 nr. 2 fastsetter uttrykkelig at eventuelle tidligere straffedommer ikke alene skal gi grunnlag for å vedta inngripende tiltak. Imidlertid må unntak fra den frie bevegelighet for personer tolkes strengt, noe som innebærer at en tidligere domfellelse kan rettfærdiggjøre et innreiseforbud eller en utvisning bare i den utstrekning omstendighetene som førte til domfellelsen, er bevis på en personlig atferd som utgjør en umiddelbar trussel mot kravene til offentlig orden og/eller offentlig sikkerhet (se *Jan Anfinn Wahl*, som omtalt over, avsnitt 117, og rettspraksis som det vises til der).
- 32 EFTA-domstolen påpeker at vurderingen etter direktivet artikkel 27 må baseres utelukkende på den berørte persons personlige atferd. Utvisning er rettfærdiggjort kun dersom og for så lenge som den berørte persons fortsatte tilstedeværelse utgjør en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn (se *Jan Anfinn Wahl*, som omtalt over, avsnitt 84 og 85, og rettspraksis som det vises til der).

Følgelig må en EØS-stat for det første godtgjøre at EØS-borgerens personlige atferd da han begikk lovbruddene, utgjør en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, for det andre at utvisningen av vedkommende er nødvendig for å ivareta disse hensyn, og for det tredje at tiltaket er forholdsmessig i lys av de samlede følger for vedkommende som blir utvist og konsekvensene for hans familiemedlemmer.

- 33 Når det gjelder det første krav, at trusselen må vurderes som virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig, må EØS-borgerens oppholdsstatus vurderes etter direktivet artikkel 28.
- 34 Etter direktivet artikkel 28 nr. 3 kan en person som nyter økt beskyttelse etter ti års opphold, ikke utvises med mindre den personlige atferd gjør dette tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, noe som understreker at utvisning utgjør et unntak fra retten til opphold. Ifølge anmodningen har L bodd i Norge siden 1998. Han er derfor berettiget til den økte beskyttelse etter direktivet som fastsatt i artikkel 28 nr. 3 bokstav a. Begrepet «tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet» forutsetter eksistensen av en spesielt alvorlig trussel mot den offentlige sikkerhet (jf. dommen i *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, avsnitt 41, og *P.I.*, C-348/09, EU:C:2012:300, avsnitt 20). Hva som er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, må defineres av EØS-statene, men det må tolkes strengt slik at omfanget ikke kan bestemmes ensidig av den enkelte EØS-stat uten kontroll fra EØS-institusjonene (se *Jan Anfinn Wahl*, som omtalt over, avsnitt 83, og rettspraksis som det vises til der).
- 35 Etter betraktning 23 bør adgangen til utvisning være begrenset i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet for å ta hensyn til i hvilken grad de berørte personer er integrert, varigheten av deres opphold i vertsstaten, deres alder, helsetilstand, familiesituasjon og økonomiske situasjon samt deres tilknytning til opprinnelseslandet. Følgelig er det slik at jo sterkere EØS-borgere og deres familiemedlemmer er integrert i vertsstaten, desto sterkere bør disse personers vern mot utvisning være (jf. dommen i *K & H.F.*, forente saker C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, avsnitt 71, og rettspraksis som det vises til der). I denne sammenheng følger det av ordlyden og strukturen i direktivet artikkel 28 at vernet mot utvisning fastsatt i nevnte artikkel øker gradvis forholdsmessig med graden av EØS-borgerens integrasjon i vertsstaten (jf. dommen i *B og Vomero*, forente saker C-316/16 og C-424/16, EU:C:2018:256, avsnitt 48).
- 36 Ved å betinge alle utvisningsvedtak i tilfelle nevnt i direktivet artikkel 28 nr. 3 av at vedtakene må være «tvingende nødvendig» av hensyn til den offentlige sikkerhet, et begrep som er betydelig strengere enn «tungtveiende grunner» etter artikkel 28 nr. 2, mente lovgiver klart å begrense tiltakene etter artikkel 28 nr. 3 til «unntakstilfeller» som fastsatt i direktivet betraktning 24 (jf. dommen i *Tsakouridis*, som omtalt over, avsnitt 40).

- 37 Straffbare forhold kan utgjøre en spesielt alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Det kan være en direkte trussel mot befolkningens trygghet og fysiske sikkerhet og kan dermed omfattes av begrepet «tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet», så lenge måten lovbruddet ble utført på, avdekker spesielt alvorlige egenskaper. Den berørte persons individuelle atferd må likevel utgjøre en virkelig, alvorlig og umiddelbar trussel, noe som innebærer at det foreligger en tilbøyelighet hos vedkommende til å handle på samme måte i fremtiden (jf. dommen i *P.I.*, som omtalt over, avsnittene 28, 30 og 33).
- 38 Om en person utgjør en tilstrekkelig alvorlig, virkelig trussel som er «umiddelbar», innebærer derfor at det foreligger en overhengende fremtidig risiko, som i sin tur innebærer at det må foretas en oppdatert vurdering på et tidspunkt som ligger nært opptil den planlagte utvisning av den berørte person (jf. dommen i *Tsakouridis*, som omtalt over, avsnitt 32, og *Orfanopoulos & Oliveri*, som omtalt over, avsnitt 78 til 82). Som det fremgår av direktivet artikkel 33 nr. 2, må det, hvis et utvisningsvedtak gjennomføres mer enn to år etter at det ble fattet, foretas en ny vurdering av vedkommendes situasjon på det tidspunkt vedtaket gjennomføres. Følgelig vil et utvisningsvedtak som er fattet flere år før det gjennomføres, ikke kunne vurdere på en tilfredsstillende måte om en person på utvisningstidspunktet fortsatt utgjør en alvorlig, virkelig trussel. Videre må nasjonale myndigheter sikre at de har tatt den seneste informasjon i betraktning, herunder positiv utvikling (jf. dommene i *Santillo*, 131/79, EU:C:1980:131, avsnitt 18, og *Orfanopoulos & Oliveri*, som omtalt over, avsnitt 82).
- 39 EFTA-domstolen påpeker at det i den foreliggende sak ble utferdiget et forhåndsvarsel om utvisning i august 2013. Utvisningsvedtaket ble fattet i april 2016 sammen med et varig innreiseforbud. L bor fortsatt i Norge. Det har gått ca. fem år siden vedtaket om utvisning og innreiseforbud ble fattet. Det følger av fast rettspraksis at de nasjonale domstoler ved vurderingen av lovligheten av et utvisningstiltak mot en statsborger av en annen EØS-stat må ta hensyn til de faktiske forhold som har funnet sted etter at vedkommende myndigheter tok den endelige beslutning, og som kan tale for at den umiddelbare trussel som atferden til den berørte person utgjør i forhold til kravet med hensyn til offentlig orden eller offentlig sikkerhet, har opphørt eller er betydelig redusert. Dette gjelder særlig dersom det har gått lang tid fra utvisningsvedtakets dato til datoen for prøving av samme vedtak av vedkommende domstol (jf. dommen i *B og Vomero*, som omtalt over, avsnitt 94, og rettspraksis som det vises til der).
- 40 Når det gjelder det andre krav, minner EFTA-domstolen om at direktivet artikkel 27 nr. 2 understreker at vurderingen må vise at utvisningen av vedkommende er nødvendig for å beskytte grunnleggende samfunnshensyn. Følgelig må et utvisningstiltak være basert på en individuell vurdering av den konkrete sak. Et utvisningstiltak kan begrunnes som tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet etter direktivet artikkel 28 nr. 3 kun dersom tiltaket, fordi trusselen er spesielt alvorlig, er nødvendig for å beskytte de interesser det er ment å sikre, forutsatt at målet ikke kan nås med mindre inngripende virkemidler,

samtidig som varigheten av EØS-borgerens opphold i vertsstaten og spesielt de alvorlige negative konsekvenser et slikt tiltak kan få for EØS-borgere som har blitt virkelig integrert i vertsstaten, tas i betraktning (med hensyn til «nødvendighet» i forholdsmessighetstesten, se sak E-8/17 *Kristoffersen*, Sml. 2018 s. 383, avsnitt 122; og jf. dommen i *Tsakouridis*, som omtalt over, avsnitt 49).

- 41 Med hensyn til det tredje krav, forholdsmessighetsvurderingen fastsatt i direktivet artikkel 27 nr. 2, vil utvisning være forholdsmessig dersom det er oppnådd sikret balanse mellom den ekstraordinære karakter av trusselen mot den offentlige sikkerhet som følge av vedkommendes personlige atferd og de samlede følger for vedkommende som blir utvist, inkludert herunder konsekvensene for hans familiemedlemmer. En slik vurdering må ta aspektene beskrevet over i betraktning, sammen med risikoen for at den sosiale rehabilitering av EØS-borgeren i den EØS-stat han har blitt virkelig integrert i, settes i fare, noe som ikke bare er i hans interesse, men også i samfunnets interesse generelt (jf. dommen i *B og Vomero*, som omtalt over, avsnitt 75, og rettspraksis som det vises til der; se også direktivet betraktning 23 og 24). Det må tas hensyn til vedkommendes domfellelser, men disse utgjør bare ett element i det kompleks av faktorer som må vurderes individuelt i den konkrete sak (jf. dommene i *Tsakouridis*, som omtalt over, avsnitt 51, og *Metock m.fl.*, C-127/08, EU:C:2008:449, avsnitt 74).
- 42 Etter direktivet artikkel 32 nr. 1 kan personer som har blitt nektet innreise av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet, søke om å få opphevet innreiseforbudet ved å påberope seg enhver vesentlig endring i de forhold som lå til grunn for vedtaket om innreiseforbud. Når det gjelder innreiseforbudet, peker EFTA-domstolen på at det fremgår av artiklene 27 og 28 sammenholdt med artikkel 32, at varige innreiseforbud i prinsippet ikke er i strid med EØS-retten så lenge de oppfyller vilkårene fastsatt i nevnte bestemmelser og kan oppheves i samsvar med direktivet artikkel 32 (jf. dommen i *Adoui og Cornuaille*, 115/81 og 116/81, EU:C:1982:183, avsnitt 12).
- 43 Betraktning 27 og artikkel 32 nr. 1 i direktivet anerkjenner en rett for EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har blitt nektet innreise til en EØS-stats territorium, til å søke om å få opphevet innreiseforbudet etter rimelig tid, og under alle omstendigheter tre år etter at det endelige innreiseforbud ble gjennomført. Den prosessuelle mulighet til å søke om periodisk revurdering er en av mekanismene for å beskytte den frie bevegelighet etter direktivet.
- 44 Dersom utvisningsvedtaket er kombinert med et innreiseforbud, må innreiseforbudet også bestå nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen. Særlig må varigheten av et påfølgende innreiseforbud være begrenset til det som er nødvendig for å ivareta det grunnleggende hensyn som utvisningen og innreiseforbudet er ment å beskytte etter en helhetsvurdering (jf. dommen i *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, avsnitt 43).

45 Følgelig må svaret på spørsmål 1 bli at varige innreiseforbud i prinsippet ikke er i strid med EØS-retten så lenge de oppfyller vilkårene fastsatt i direktivet artiklene 27 og 28 og kan oppheves i samsvar med direktivet artikkel 32. Et utvisningstiltak må være basert på en individuell vurdering. Når det gjelder EØS-borgere som har oppholdt seg lovlig i vertsstaten i over ti år, kan utvisning bare vedtas etter direktivet artiklene 27 og 28 nr. 3 dersom det er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, under omstendigheter hvor den berørte persons personlige atferd utgjør en spesielt alvorlig trussel der et utvisningsvedtak er nødvendig for å beskytte grunnleggende samfunnshensyn. Dette gjelder forutsatt at slik beskyttelse ikke kan oppnås med mindre inngripende virkemidler, og det tas hensyn til varigheten av EØS-borgerens opphold i vertsstaten og spesielt de alvorlige negative konsekvenser et slikt tiltak kan få for EØS-borgeren og hans/hennes familiemedlemmer som har blitt virkelig integrert i vertsstaten. Et eventuelt påfølgende innreiseforbud må være begrenset til det som er nødvendig for å ivareta de grunnleggende hensyn som utvisningen er ment å beskytte. Innreiseforbudet må overholde forholdsmessighetsprinsippet. Innreiseforbudet må oppheves dersom det godtgjøres at det har vært en vesentlig endring i de forhold som lå til grunn for innreiseforbudet, og at vilkårene for innreiseforbudet ikke lenger er oppfylt.

Spørsmål 4 og 5

46 EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å behandle spørsmål 4 og 5 samlet, og vil basere seg på samme kriterier og struktur som i svaret på spørsmål 1. Ved spørsmål 5 søker den anmodende domstol veiledning med hensyn til relevansen av en persons fravær av straffbare forhold og positive utvikling under straffegjennomføringen og etter løslatelse på prøve, ved vurdering av «en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel» som angitt i direktivet artikkel 27 nr. 2. Spørsmål 4 gjelder i hovedsak tolkningen av forholdsmessighetsprinsippet og særlig relevansen av vedkommendes familie og barn i denne vurdering.

47 Som angitt i forbindelse med spørsmål 1, er utvisning av en person forholdsmessig dersom det er oppnådd balanse mellom den ekstraordinære karakter av trusselen mot den offentlige sikkerhet som følge av vedkommendes personlige atferd og de samlede følger for vedkommende som blir utvist, og konsekvensene for hans familiemedlemmer. En slik vurdering må ta de forhold beskrevet over i forbindelse med spørsmål 1 i betraktning, sammen med risikoen for at den sosiale rehabilitering av EØS-borgeren i den EØS-stat han har blitt virkelig integrert i, settes i fare (jf. dommen i *Byankov*, som omtalt over, avsnitt 43, se også direktivet betraktning 23 og 24).

48 I forbindelse med spørsmål 5, i tillegg til konklusjonene i svaret på spørsmål 1 om vurderingen av «en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel», viser EFTA-domstolen til at det må etableres at den berørte person har en tilbøyelighet til å handle på samme måte i fremtiden (jf. dommen i *K & H.F.*, som omtalt over, avsnitt 56, og rettspraksis som det vises til der). Faktorer slik som fraværet av kriminelle handlinger

under soning og deretter i prøvetiden, sammen med andre bevis som tyder på reintegrasjon i samfunnet, er elementer som kan tale for at det ikke foreligger noen tilbøyelighet til å hengi seg til kriminell atferd som er egnet til å utgjøre en trussel mot den offentlige sikkerhet, som må tas i betraktning ved en samlet vurdering av vedkommendes atferd (jf. dommen i *B og Vomero*, som omtalt over, avsnitt 70 og 73). Sosial rehabilitering av en EØS-borger i vertsstaten er i samfunnets interesse generelt og kan oppnås gjennom tiltak i prøvetiden (jf. dommen i *B og Vomero*, som omtalt over, avsnitt 75).

- 49 Som opplyst i anmodningen, sonet L deler av fengselsstraffen på en avdeling for rusmestring. Han ble løslatt på prøve i 2019 og fikk gode skussmål fra Kriminalomsorgen. Han ble tildelt oppgaver som stilte særskilte krav til tillit, altså oppgaver som kun ble gitt til personer som ble ansett ikke å utgjøre risiko for unndragelse eller for innsmugling av narkotika i fengselet.
- 50 Ved spørsmål 4 har den anmodende domstol særlig spurt hvilken vekt familieliv skal tillegges i interesseavveiningen etter forholdsmessighetsprinsippet. Det er fast rettspraksis at grunnleggende rettigheter utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper. EFTA-domstolen har lagt til grunn at bestemmelsene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som i artikkel 8 nr. 1 nedfeller retten til respekt for privatliv og familieliv, og dommene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol («EMD») er viktige kilder for å fastslå anvendelsesområdet for disse grunnleggende rettigheter. I denne sammenheng må det pekes på at EØS-statene, og særlig deres domstoler, ikke bare må tolke sin nasjonale rett på en måte som er i samsvar med EØS-retten, men også har plikt til å sikre at tolkningen og anvendelsen av rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen, ikke kommer i konflikt med grunnleggende rettigheter som er beskyttet etter EØS-retten (se sak E-1/20 *Kerim*, dom 9. februar 2021, avsnitt 43, og rettspraksis som det vises til der).
- 51 Når det gjelder relevansen av familieliv i denne vurdering, som nevnt i spørsmål 4, nevner direktivet artikkel 28 nr. 1 uttrykkelig «familiesituasjon og økonomiske situasjon» som en relevant faktor som må tas i betraktning ved vurdering av et utvisningsvedtak begrunnet i offentlig orden eller sikkerhet (jf. dommen i *Tsakouridis*, som omtalt over, avsnitt 52). Kriterier som bør vurderes i denne sammenheng omfatter vedkommendes familiesituasjon, herunder forholdets varighet og andre faktorer som viser hva slags familieliv paret har, om det er barn i forholdet, stebarn, eller andre forsørgede, og hvor gamle disse er. Videre bør det legges vekt på alvorlighetsgraden av de vanskeligheter ektefellen eller tilsvarende og barna sannsynligvis vil møte i det land klager skal utvises til, og styrken i den sosiale, kulturelle og familiære tilknytning til vertsstaten og hjemstaten.
- 52 Disse faktorer bør også vurderes i lys av prinsippene om forholdsmessighet, barnets beste og grunnleggende rettigheter (jf. dommen i *K.A. m.fl.*, C-82/16, EU:C:2018:308, avsnitt 93). Prinsippet om barnets beste er desto mer relevant under omstendigheter slik som i den foreliggende sak, der den andre forelder er 100 % ufør, noe som kan ha innvirkning på

omsorgen for de aktuelle barn. Ls familiesituasjon, herunder hans samboer og barn som bor i Norge, stebarn inkludert, er derfor relevant for den samlede vurdering som den nasjonale domstol må foreta.

- 53 I slike saker bør nasjonale myndigheter ved vurdering av nødvendigheten av en utvisning vurdere alternativer til utvisning av vedkommende, for eksempel tett overvåking av vedkommende eller meldeplikt. Det bør derfor ikke fattes vedtak om utvisning i en situasjon der vilkårene for det inngripende tiltak samlet sett vil medføre et utilbørlig inngrep i retten til familieliv, og der målet med å sikre vern av den offentlige sikkerhet kan oppnås med tiltak som er mindre inngripende i retten til respekt for familieliv (jf. EMDs dom i *Üner mot Nederland*, CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, avsnitt 57 til 60).
- 54 Svaret på spørsmål 4 og 5 må derfor bli at sosial rehabilitering av en EØS-borger i den stat han/hun har blitt virkelig integrert i, er i samfunnets interesse generelt. God oppførsel hos vedkommende under soning og deretter i prøvetiden, sammen med andre bevis på reintegrasjon i samfunnet, reduserer faren for at det foreligger en umiddelbar trussel mot den offentlige sikkerhet. I lys av prinsippene om forholdsmessighet, barnets beste og grunnleggende rettigheter er vedkommendes familie og barn, herunder stebarn, et viktig hensyn i vurderingen av nødvendigheten av et inngripende tiltak etter direktivet kapittel VI. Ved vurdering av nødvendigheten av en utvisning må alle alternativer til utvisning inngå i den samlede vurdering.

Spørsmål 2 og 3

- 55 Ved spørsmål 2 og 3 søker den anmodende domstol i hovedsak veiledning med hensyn til tolkningen av begrepet «vesentlig endring» i forbindelse med søknaden om oppheving av et innreiseforbud som nevnt i direktivet artikkel 32 nr. 1. Den anmodende domstol spør særlig om et utvisningsvedtak med varig innreiseforbud er begrunnet dersom det antas at EØS-borgerens personlige atferd ikke vil endre seg. EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å besvare disse spørsmål samlet.
- 56 Ifølge ordlyden i direktivet artikkel 32 er en «vesentlig endring» knyttet til de opprinnelige omstendigheter som lå til grunn for vedtaket om innreiseforbud. Som angitt i svaret på spørsmål 1, er et innreiseforbud som er kombinert med utvisning, kun rettfærdiggjort dersom utvisningen var lovlig vedtatt. Dersom innreiseforbudet er basert på en oppfatning om at vedkommendes atferd utgjør en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot samfunnet, viser henvisningen til en «vesentlig endring» til en vurdering av endring i de forhold som lå til grunn for utvisningsvedtaket (jf. dommen i *Shingara og Radiom*, forente saker C-65/95 og C-111/95, EU:C:1997:300, avsnitt 39).
- 57 EFTA-domstolen påpeker at selv om de forelagte spørsmål viser til «personlige egenskaper», brukes ikke dette uttrykk i direktivet. EFTA-domstolen viser til at et vedtak truffet etter direktivet kapittel VI, må oppfylle kravene i artikkel 27 og 28. Direktivet artikkel 27 nr. 2 fastsetter at tiltak som treffes av hensyn til offentlig orden eller offentlig

sikkerhet skal utelukkende være begrunnet i den berørte persons «personlige atferd» (se *Jan Anfinn Wahl*, som omtalt over, avsnitt 115). Følgelig er direktivet artikkel 27, som Kommisjonen anførte i sitt skriftlige innlegg, til hinder for at en EØS-borger ilegges forbud mot innreise til vertsstatens territorium utelukkende med henvisning til det som antas å være en uutslettelig eller uforanderlig personlig egenskap.

- 58 Både direktivet artikkel 32 nr. 1, som fastsetter at EØS-borgere kan søke om å få innreiseforbud opphevet, og direktivet artikkel 33 nr. 2, som krever at EØS-statene skal vurderer nødvendigheten av å opprettholde et utvisningsvedtak ved å ta stilling til om det foreligger noen «vesentlig endring» i vedkommendes personlige atferd, forutsetter at en slik endring i den personlige atferd faktisk er mulig.
- 59 Ved vurderingen av hva som utgjør en «vesentlig endring» i en søknad om oppheving av et innreiseforbud, må EØS-statene vurdere de faktiske forhold i den enkelte sak. I den forbindelse er det imidlertid nødvendig at det foretas en bred vurdering av hva som utgjør en «vesentlig endring» på søknadstidspunktet. En slik vurdering omfatter alle krav i svaret på spørsmål 1 og må ta i betraktning alle faktorer som reduserer vedkommendes tilbøyelighet til å begå den samme kriminelle atferd som førte til vedkommende myndighets opprinnelige vedtak. Videre må denne vurdering foretas i den enkelte sak og på en måte som ikke svekker retten til fornyet søknad om å få innreiseforbudet opphevet. Det følger av ordlyden i direktivet artikkel 32 nr. 1 at en endring anses som vesentlig om den fjerner begrunnelsen som lå til grunn for det opprinnelige vedtak som rettfærdiggjorde restriksjonen på bevegelsesfriheten. Som Kommisjonen anførte i rettsmøtet, må vurderingen av om personen fortsatt utgjør en trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, gi en objektiv indikasjon på at vedkommende virkelig har tatt avstand fra sin tidligere atferd og sannsynligvis ikke vil begå nye lovbrudd.
- 60 Dersom vilkårene for innreiseforbudet ikke lenger er oppfylt, må det oppheves.
- 61 Hvilke faktorer som kan bidra til å bevise at det foreligger en vesentlig endring, vil avhenge av arten av vedkommendes personlige atferd og av den samfunnstrussel atferden utgjorde. Ethvert bevis på at vedkommende har engasjert seg i positive og lovlige aktiviteter som gjør det usannsynlig at han/hun vil falle tilbake til den type aktiviteter som førte til utvisningen, må tas i betraktning. Slike faktorer kan omfatte, men er ikke begrenset til, bevis på at personen har avstått fra å begå ytterligere lovbrudd, bevis på reintegrasjon i vertssamfunnet, har påbegynt og fastholder en stabil økonomisk aktivitet, resultatene av psykologiske vurderinger, troverdige uttrykk for angrep samt bevis på at vedkommende har engasjert seg på en positiv og konstruktiv måte i samfunnet. Sosial rehabilitering av en EØS-borger i den stat der han har blitt virkelig integrert, er også særlig i samfunnets interesse generelt (jf. dommen i *B og Vomero*, som omtalt over, avsnitt 75). EFTA-domstolen peker på at sosial rehabilitering er et av hovedmålene med tiltak i prøvetiden.

- 62 I lys av det ovenstående kan det ikke være riktig å anta at en vesentlig endring aldri vil kunne finne sted, slik den anmodende domstol synes å legge til grunn i spørsmål 3. En slik antakelse ville svekke en persons rett til fornyet vurdering av en søknad om å få innreiseforbudet opphevet. En konklusjon om at det har funnet sted en «vesentlig endring» må baseres på en samlet vurdering av den konkrete sak på det tidspunkt søknaden inngis i samsvar med direktivet artikkel 32 (se *Jan Anfinn Wahl*, som omtalt over, avsnitt 84).
- 63 EFTA-domstolen peker på at direktivet artikkel 32 nr. 1 gjelder etter iverksettelsen av utvisningsvedtaket. Det fremgår imidlertid av sakens dokumenter at utvisningsvedtaket ennå ikke er iverksatt selv om det har gått mer enn to år siden vedtaket ble gjort. I det tilfelle kommer ikke artikkel 32 til anvendelse. Dersom en EØS-stat søker å gjennomføre et utvisningsvedtak i en situasjon der vedtaket har blitt fattet i samsvar med kravene i direktivet artikkel 27 til 29, forutsetter direktivet artikkel 33 nr. 2 at EØS-staten må vurdere om den berørte person utgjør en nåværende og virkelig trussel mot offentlig sikkerhet, og om det har vært noen «vesentlig endring» i forholdene siden utvisningsvedtaket ble gjort. Formålet med denne vurdering er å undersøke om vilkårene for utvisning fortsatt er oppfylt.
- 64 Svaret på spørsmål 2 og 3 er at en «vesentlig endring» etter direktivet artikkel 32 er en endring som fjerner begrunnelsen som lå til grunn for det opprinnelige vedtaket etter direktivet kapittel VI om å begrense bevegelsesfriheten med henvisning til vedkommendes atferd. Det kan ikke antas at det ikke vil finne sted en vesentlig endring i den personlige atferd, og hver søknad må behandles på individuelt grunnlag. Alle faktorer som kan bidra til å bevise en vesentlig endring i den personlige atferd, må tas i betraktning. Dette vil avhenge av arten av vedkommendes personlige atferd og av den samfunnstrussel atferden utgjorde. Ethvert bevis på at vedkommende har engasjert seg i positive og lovlige aktiviteter som gjør det usannsynlig at han/hun vil falle tilbake til den type aktiviteter som førte til utvisningen, må tas i betraktning. Slike faktorer kan omfatte, men er ikke begrenset til, bevis på at personen har avstått fra å begå nye lovbrudd, bevis på reintegrasjon i vertssamfunnet, har påbegynt og fastholder en stabil økonomisk aktivitet, resultatene av psykologiske vurderinger, troverdige uttrykk for anger, bevis på at vedkommende engasjerer seg på en positiv og konstruktiv måte i samfunnet, og særlig EØS-borgerens sosiale rehabilitering i den stat han/hun har blitt virkelig integrert i.

IV Saksomkostninger

- 65 Omkostninger som er påløpt for Danmarks regjering, ESA og Kommisjonen, som har inngitt innlegg for EFTA-domstolen, kan ikke kreves dekket. Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstol, ligger det til denne domstol å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Borgarting lagmannsrett, følgende rådgivende uttalelse:

- 1. Varige innreiseforbud er i prinsippet ikke i strid med EØS-retten så lenge de oppfyller vilkårene fastsatt i europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium artikkel 27 og 28 og kan oppheves i samsvar med direktivet artikkel 32. Et utvisningstiltak må være basert på en individuell vurdering. Når det gjelder EØS-borgere som har oppholdt seg lovlig i vertsstaten i over ti år, kan utvisning bare vedtas etter direktiv 2004/38/EF artikkel 27 og 28 nr. 3 dersom det er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, under omstendigheter hvor den berørte persons personlige atferd utgjør en spesielt alvorlig trussel der et utvisningsvedtak er nødvendig for å beskytte grunnleggende samfunnshensyn. Dette gjelder forutsatt at slik beskyttelse ikke kan oppnås med mindre inngripende virkemidler, og det tas hensyn til varigheten av EØS-borgerens opphold i vertsstaten og spesielt de alvorlige negative konsekvenser et slikt tiltak kan få for EØS-borgeren og hans/hennes familiemedlemmer som har blitt virkelig integrert i vertsstaten. Et eventuelt påfølgende innreiseforbud må være begrenset til det som er nødvendig for å ivareta det grunnleggende hensyn som utvisningen er ment å beskytte. Innreiseforbudet må overholde forholdsmessighetsprinsippet.**
- 2. Sosial rehabilitering av en EØS-borger i den stat han/hun har blitt virkelig integrert i, er i samfunnets interesse generelt. God oppførsel hos vedkommende under soning og deretter i prøvetiden, sammen med andre bevis på reintegrasjon i samfunnet, reduserer faren for at det foreligger noen umiddelbar trussel mot den offentlige sikkerhet. I lys av prinsippene om forholdsmessighet, barnets beste og grunnleggende rettigheter er vedkommendes familie og barn, herunder stebarn, et viktig hensyn i vurderingen av nødvendigheten av et inngripende tiltak etter direktiv 2004/38/EF kapittel VI. Ved vurdering av nødvendigheten av en utvisning må alle alternativer til utvisning inngå i den samlede vurdering.**
- 3. En vesentlig endring etter direktiv 2004/38/EF artikkel 32 er en endring som fjerner begrunnelsen som lå til grunn for det opprinnelige vedtaket etter direktivet kapittel VI om å begrense bevegelsesfriheten**

med henvisning til vedkommendes atferd. Det kan ikke antas at det ikke vil finne sted en vesentlig endring i den personlige atferd, og hver søknad må behandles på individuelt grunnlag. Alle faktorer som kan bidra til å bevise en vesentlig endring i den personlige atferd, må tas i betraktning. Dette vil avhenge av arten av vedkommendes personlige atferd og av den samfunnstrussel atferden utgjorde. Ethvert bevis på at vedkommende har engasjert seg i positive og lovlige aktiviteter som gjør det usannsynlig at han/hun vil falle tilbake til den type aktiviteter som førte til utvisningen, må tas i betraktning. Slike faktorer kan omfatte, men er ikke begrenset til, bevis på at personen har avstått fra å begå nye lovbrudd, bevis på reintegrasjon i vertssamfunnet, har påbegynt og fastholder en stabil økonomisk aktivitet, resultatene av psykologiske vurderinger, troverdige uttrykk for anger, bevis på at han/hun engasjerer seg på en positiv og konstruktiv måte i samfunnet, og særlig EØS-borgerens sosiale rehabilitering i den stat han/hun har blitt virkelig integrert i.

Páll Hreinsson

Per Christiansen

Bernd Hammermann

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 21. april 2021.

Birgir Hrafn Búason
Fungerende justissekretær

Páll Hreinsson
President