Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

23. april 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2008/115/EF — fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold — artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1 — national lovgivning, hvorefter der efter omstændighederne enten pålægges en bøde eller sker udsendelse«

I sag C-38/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) ved afgørelse af 17. december 2013, indgået til Domstolen den 27. januar 2014, i sagen:

Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa - Extranjería

mod

Samir Zaizoune

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. december 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved S. Pardo Quintillán og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: spansk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører navnlig fortolkningen af artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag indledt mod Samir Zaizoune vedrørende dennes ulovlige ophold på spansk område.

Retsforskrifter

Direktiv 2008/115

3 Anden og fjerde betragtning til direktiv 2008/115 lyder:

»(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

[...]

(4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.

4 Artikel 1 i direktiv 2008/115 med overskriften »Genstand« fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Dette direktivs artikel 3 definerer forskellige udtryk med henblik på anvendelsen af direktivet. I denne artikels nr. 4) er udtrykket »afgørelse om tilbagesendelse« således defineret som »en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage«.

6 I nævnte artikels nr. 5) skal »udsendelse« forstås som »håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten«.

7 Artikel 4 i direktiv 2008/115 med overskriften »Gunstigere bestemmelser« bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Dette direktiv berører ikke bestemmelser, som kan være gunstigere for tredjelandsstatsborgeren, og som er fastsat i gældende fællesskabsret vedrørende indvandring og asyl.

3. Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes ret til at vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for de personer, det finder anvendelse på, forudsat at sådanne bestemmelser er forenelige med dette direktiv.«

8 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

2. Tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandsstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandsstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.

3. Medlemsstaterne kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på deres område, hvis den pågældende tredjelandsstatsborger tilbagetages af en anden medlemsstat i henhold til bilaterale aftaler eller ordninger, der er gældende på datoen for dette direktivs ikrafttræden. I så fald anvender den medlemsstat, der har tilbagetaget den pågældende tredjelandsstatsborger, stk. 1.

4. Medlemsstaterne kan når som helst af menneskelige, humanitære eller andre grunde beslutte at tildele en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. I så fald træffes der ikke afgørelse om tilbagesendelse. Hvis der allerede er vedtaget afgørelse om tilbagesendelse, ophæves afgørelsen, eller den stilles i bero i den periode, hvor opholdstilladelsen eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold, er gyldig.

5. Hvis en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, er genstand for en igangværende procedure for fornyelse af sin opholdstilladelse eller af en anden tilladelse, som giver ret til ophold, overvejer den pågældende medlemsstat at undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse, indtil den igangværende procedure er afsluttet, jf. dog stk. 6.

[...]«

9 Nævnte direktivs artikel 7 med overskriften »Frivillig udrejse« bestemmer i stk. 1 og 4:

»1. I en afgørelse om tilbagesendelse fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2 og 4. […]

[...]

4. Er der risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller er en ansøgning om lovligt ophold blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller udgør den pågældende person en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, kan medlemsstaterne undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse [...]«

10 Dette direktivs artikel 8, der har overskriften »Udsendelse«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.«

Spansk ret

11 Artikel 28, stk. 3, litra c), i Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organisk lov nr. 4/2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og om deres sociale integration), i den affattelse, der fremgår af eneste artikel, stk. 28, i Ley Orgánica 2/2009 (organisk lov nr. 2/2009, BOE nr. 299, af 12.12.2009), som trådte i kraft den 13. december 2009 (herefter »den spanske udlændingelov«), bestemmer som følger:

»Udrejse [fra spansk område] er obligatorisk i følgende tilfælde:

[...]

c) i tilfælde af et afslag fra myndighederne på udlændingens ansøgning om at få lov til at forblive på spansk område eller i mangel af en tilladelse til at opholde sig i Spanien.«

12 I henhold til den spanske udlændingelovs artikel 51, stk. 2, klassificeres overtrædelserne som omhandlet i nærværende lov efter deres grovhed i »mindre grove«, »grove« og »meget grove« overtrædelser.

13 I henhold til den spanske udlændingelovs artikel 53, stk. 1, litra a), er der tale om en »grov« overtrædelse, »såfremt en person ulovligt opholder sig på spansk område som følge af, at personen ikke har opnået en forlængelse af sin opholdstilladelse eller en opholdstilladelse, eller når disse dokumenter er udløbet for over tre måneder siden, uden at den pågældende har ansøgt om fornyelse heraf inden for den i loven fastsatte frist.«

14 I henhold til den spanske udlændingelovs artikel 55, stk. 1, litra b), straffes grove overtrædelser med en bøde på mellem 501 og 10 000 EUR.

15 Samme artikels stk. 3 fastsætter, at den kompetente myndighed ved udmålingen af sanktionerne skal anvende proportionalitetskriterier og tage hensyn til graden af skyld, den eventuelle forårsagede skade, risikoen ved overtrædelsen samt virkningerne af overtrædelsen.

16 Den spanske udlændingelovs artikel 57 har følgende ordlyd:

»1. Når lovovertræderne er udlændinge, og deres handlinger i henhold til loven kvalificeres som meget grove eller grove som omhandlet i denne Ley Orgánicas artikel 53, stk. 1, litra a), b), c), d) og f), kan der i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i stedet for en bøde anvendes udsendelse fra spansk område, efter at den administrative procedure er afsluttet, og efter at der er vedtaget en begrundet afgørelse på grundlag af en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen.

[...]

3. Udsendelsessanktionen og bødesanktionen kan under ingen omstændigheder anvendes samtidigt.

[...]«.

17 Artikel 24 i kongeligt dekret nr. 557/2011 af 20. april 2011 om godkendelse af organisk lov nr. 4/2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og om deres sociale integration efter ændringen ved organisk lov nr. 2/2009 fastsætter:

»1. I mangel af en tilladelse til at opholde sig i Spanien, navnlig fordi betingelserne for indrejse og ophold ikke eller ikke længere er opfyldt, eller i tilfælde af myndighedernes afslag på en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, om en opholdstilladelse eller om ethvert andet dokument, som er

nødvendigt for, at udlændingen fortsat kan opholde sig på spansk område […], skal myndighedernes afgørelse oplyse den pågældende om vedkommendes pligt til at forlade landet, uden at det udelukker muligheden for, at dette påbud ligeledes indføres i passet eller i et tilsvarende dokument, herunder et særskilt dokument, hvis vedkommende opholder sig i Spanien under dække af et identitetsdokument, som ikke gør det muligt at indføre dette påbud heri. [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Den 15. juli 2011 blev den marokkanske statsborger, Samir Zaizoune, pågrebet på spansk område af ordensmagten.

19 Da han ved denne lejlighed ikke kunne fremvise sine identitetspapirer, blev han anholdt, og der blev indledt en administrativ procedure med henblik på udsendelse af ham fra spansk område.

20 Den 19. oktober 2011 vedtog Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa (regeringens delegerede i regionen Guipúzcoa) som følge af denne procedure en afgørelse om hans udsendelse fra spansk område, ledsaget af et indrejseforbud på fem år.

21 Denne afgørelse var begrundet i Samir Zaizounes ulovlige ophold i Spanien som omhandlet i den spanske udlændingelovs artikel 53, stk. 1, hvortil kommer, at denne tidligere var blevet idømt straf i denne stat.

22 Samir Zaizoune indbragte denne afgørelse for Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Donostia-San Sebastián (forvaltningsdomstolen i San Sebastián), der ophævede nævnte afgørelse, idet den erstattede udsendelsen med en bøde.

23 Subdelegacion del Gobierno en Guipúzcoa appellerede denne afgørelse til den forelæggende ret. Sidstnævnte har bemærket, at de omhandlede nationale bestemmelser er blevet fortolket af den nationale højesteret således, at hovedsanktionen for tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold er en bøde, medmindre der foreligger yderligere skærpende omstændigheder, der kan begrunde, at bøden erstattes af en udsendelse fra spansk område.

24 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 2 […] [og] 3, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115[…] fortolkes således, at de, henset til princippet om loyalt samarbejde og om direktivers effektive virkning, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede og den retspraksis, som fortolker denne lovgivning, hvorefter det er muligt alene at sanktionere udlændinges ulovlige ophold [på spansk område] med en økonomisk sanktion, som desuden er uforenelig med en udsendelsessanktion?«

Om det præjudicielle spørgsmål

25 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, som disse retter forelægger Domstolen (dom eco cosmetics og Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 og C-120/13, EU:C:2014:2144, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

26 Selv om de forelagte spørgsmål formelt hovedsageligt vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2 og 3, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, er en sådan omstændighed følgelig ikke til hinder for, at Domstolen giver alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af hovedsagen. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom eco cosmetics og Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 og C-120/13, EU:C:2014:2144, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

27 I den foreliggende sag bemærkes, at som den spanske regering har bekræftet i sine indlæg i retsmødet, dækker begrebet »udsendelse«, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, både en afgørelse om tilbagesendelse og fuldbyrdelsen heraf. Fortolkningen af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115 vedrørende fuldbyrdelsen af afgørelsen om tilbagesendelse er således også relevant inden for rammerne af hovedsagen.

28 Under disse omstændigheder skal det præjudicielle spørgsmål med henblik på at give den forelæggende ret en hensigtsmæssig besvarelse omformuleres således, at det med spørgsmålet nærmere bestemt ønskes oplyst, om direktiv 2008/115, navnlig artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at det er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der i tilfælde af tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold i denne stat efter omstændighederne enten pålægges en bøde eller sker udsendelse, idet de to foranstaltninger gensidigt udelukker hinanden.

29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold på spansk område i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning som fortolket af den nationale højesteret udelukkende kan sanktioneres med en bøde, som ikke er forenelig med en udsendelse fra spansk område, da denne sidstnævnte foranstaltning kun træffes, hvis der foreligger yderligere skærpende omstændigheder.

30 I denne henseende bemærkes, at formålet med direktiv 2008/115, således som det fremgår af anden og fjerde betragtning hertil, er at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik. Dette direktiv fastsætter i henhold til dets artikel 1 fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

31 Som det således fremgår af præmis 35 i dom El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), fastsætter nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, for det første en pligt for medlemsstaterne til først og fremmest at træffe en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område.

32 Når det ulovlige ophold er konstateret, skal de kompetente nationale myndigheder således i henhold til denne artikel og med forbehold for de undtagelser, der er fastsat i samme artikels stk. 2-5, træffe afgørelse om tilbagesendelse (dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 31). I denne henseende er der intet i de for Domstolen indgivne sagsakter, der tyder på, at Samir Zaizoune befinder sig i en af de situationer, der nævnes i stk. 2-5.

33 Desuden bemærkes, at når der er vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandsstatsborger, men sidstnævnte ikke har efterkommet forpligtelsen til at vende tilbage, hvad enten det måtte være inden for den indrømmede frist for frivillig udrejse, eller hvis der ikke er indrømmet en frist herfor, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115 med det formål at sikre, at procedurerne for tilbagesendelse er effektive, træffe alle nødvendige foranstaltninger for at udsende den pågældende person, hvilket i henhold til direktivets artikel 3, nr. 5), vil sige den fysiske transport af vedkommende ud af medlemsstaten (jf. i denne retning dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 35).

34 Det bemærkes desuden, at således som det følger af både medlemsstaternes loyalitetspligt og af de effektivitetskrav, der fremgår af navnlig fjerde betragtning til direktiv 2008/115, skal den forpligtelse, som medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 8 er pålagt til i de i denne artikels stk. 1 nævnte tilfælde at foretage udsendelse af nævnte statsborger, opfyldes hurtigst muligt (jf. dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke opfylder de klare krav, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115.

36 Medlemsstaternes mulighed for i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/115 at fravige de fælles standarder og procedurer, som dette direktiv fastsætter, ændrer ikke denne konklusion.

37 Vedrørende de bestemmelser, som kan være gunstigere for tredjelandsstatsborgeren, og som er fastsat i gældende EU-ret vedrørende indvandring og asyl, som nævnt i denne artikels stk. 2, må det fastslås, at der hverken er en bestemmelse i nævnte direktiv eller en bestemmelse i en retsakt, der er fastsat i gældende EU-ret, som gør det muligt at gennemføre en ordning, hvorefter der i tilfælde af tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold i en medlemsstat efter omstændighederne enten pålægges en bøde eller sker udsendelse, idet de to foranstaltninger gensidigt udelukker hinanden.

38 Hvad angår samme artikels stk. 3 bemærkes, at den undtagelsesmulighed, som den indeholder, er betinget af, at de af medlemsstaterne vedtagne eller opretholdte gunstigere bestemmelser for de personer, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, er forenelige med dette direktiv. Under hensyntagen til det med dette direktiv forfulgte formål, der er nævnt i denne doms præmis 30, og til de forpligtelser for medlemsstaterne, som tydeligt fremgår af nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, er en sådan forenelighed dog ikke sikret, hvis en national lovgivning fastsætter en ordning som den, der er omtalt i denne doms forgående præmis.

39 Det skal i denne henseende bemærkes, at medlemsstaterne ikke bør anvende en lovgivning, som kan bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med et direktiv, i fare, og som derfor kan fratage direktivet dets effektive virkning (jf. i denne retning dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

40 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan være til hinder for anvendelsen af de fælles standarder og procedurer, der er fastsat i direktiv 2008/115, samt eventuelt forsinke tilbagesendelsen, og at den dermed er til skade for direktivets effektive virkning (jf. i denne retning dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 39).

41 Henset til samtlige de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2008/115, navnlig artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at det er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der i tilfælde af tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold i denne stat efter omstændighederne enten pålægges en bøde eller sker udsendelse, idet de to foranstaltninger gensidigt udelukker hinanden.

Sagens omkostninger

42 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, navnlig artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at det er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der i tilfælde af tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold i denne stat efter omstændighederne enten pålægges en bøde eller sker udsendelse, idet de to foranstaltninger gensidigt udelukker hinanden.

Underskrifter