Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 23 april 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Direktiv 2008/115/EG — Gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna — Artiklarna 6.1 och 8.1 — Nationell lagstiftning enligt vilken det vid olaglig vistelse är möjligt att, beroende på omständigheterna, besluta om antingen böter eller avlägsnande”

I mål C-38/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) genom beslut av den 17 december 2013, som inkom till domstolen den 27 januari 2014, i målet

Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa - Extranjera

mot

Samir Zaizoune,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 december 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom S. Pardo Quintillán och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: spanska.

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 i synnerhet artiklarna 6.1 och 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, s. 98).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Samir Zaizoune, angående hans olagliga vistelse i Spanien.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2008/115

3 I skälen 2 och 4 i direktiv 2008/115 anges följande:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

…

(4) Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltad migrationspolitik.”

4 I artikel 1 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

5 I artikel 3 anges hur olika begrepp ska förstås vid tillämpningen av detta direktiv. I artikel 3.4 i direktivet definieras ”beslut om återvändande” som ”ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända”.

6 I artikel 3.5 anges att ”avlägsnande” ska förstås som ”verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten”.

7 I artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2008/115, under rubriken ”Förmånligare bestämmelser”, föreskrivs följande:

”2. Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl.

3. Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv.”

8 I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Beslut om återvändande”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.”

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

3. Medlemsstaterna får avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag detta direktiv träder i kraft. Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa punkt 1.

4. Medlemsstaterna får när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet eller någon annan beviljad rätt att stanna.

5. Om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet, ska den berörda medlemsstaten överväga att avstå ifrån att utfärda ett beslut om återvändande till dess att förfarandet har avslutats, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 6.

…”

9 I artikel 7.1 och 7.4 i nämnda direktiv, under rubriken ”Frivillig avresa”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. …

…

4. Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa …”

10 I artikel 8.1 i direktivet, under rubriken ”Avlägsnande”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.”

Spansk rätt

11 I artikel 28.3 c i lag 4/2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och om deras integration i samhället (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) av den 11 januari 2000 (BOE nr 10 av den 12 januari 2000, s. 1139), i dess lydelse enligt punkt 28 i den enda artikeln i lag 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE nr 299 av den 12 december 2009), som gäller sedan den 13 december 2009 (nedan kallad utlänningslagen), föreskrivs följande:

”En utlänning är skyldig att lämna [Spanien] när

…

c) han eller hon genom ett administrativt beslut har fått avslag på en ansökan om fortsatt rätt att vistas i Spanien eller om han eller hon saknar tillstånd att vistas i Spanien.”

12 Enligt artikel 51.2 i utlänningslagen klassificeras överträdelser av denna lag efter svårighetsgrad, såsom ”mindre allvarliga”, ”allvarliga” eller ”mycket allvarliga”.

13 I artikel 53.1 a i utlänningslagen ska en överträdelse anses vara allvarlig ”[n]är en person vistas på spanskt territorium trots att rätt därtill saknas på grund av att förlängning av vistelsen eller uppehållstillstånd inte har beviljats, eller när det har förflutit mer än tre månader sedan giltighetstiden för dessa handlingar löpte ut och han eller hon inte har ansökt om förnyelse av sådana handlingar inom den föreskrivna fristen.”

14 Enligt artikel 55.1 b i utlänningslagen kan i fall av allvarlig överträdelse böter utfärdas på lägst 501 euro och högst 10 000 euro.

15 I artikel 55.3 i samma lag föreskrivs att, vid bestämning av påföljd, ska den behöriga myndigheten tillämpa kriterier om proportionalitet med beaktande av graden av skuld, den uppkomna skadan eller den risk som överträdelsen gett upphov till och dess verkningar.

16 Artikel 57 i utlänningslagen har följande lydelse:

”1. Om det är en utlänning som har gjort sig skyldig till överträdelsen och överträdelsen är mycket allvarlig, eller allvarlig enligt artikel 53 punkterna a–d och f i denna lag, kan enligt proportionalitetsprincipen i stället för böter beslutas om avlägsnande från spanskt territorium, efter vederbörlig administrativ handläggning av ärendet och genom ett motiverat beslut i vilket de handlanden som utgör en överträdelse bedöms.

…

3. Inte i något fall får både avlägsnande och böter tillämpas.

…”

17 I artikel 24 i kungligt dekret 557/2011 av den 20 april 2011 om antagande av genomförandebestämmelserna till lag 4/2000 om utländska medborgares rättigheter och friheter i Spanien och om deras integration i samhället, i dess lydelse enligt lag 2/2009, föreskrivs följande:

”1. Om tillstånd att vistas i Spanien saknas, särskilt på grund av att villkoren för inresa eller vistelse inte är uppfyllda, eller inte längre är uppfyllda, eller om utlänningen genom ett administrativt beslut har fått avslag på ansökan om förlängning av vistelsen, ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om andra handlingar som är nödvändiga för att en utlänning ska ha rätt att vistas på spanskt

territorium … ska det administrativa beslutet innehålla en upplysning om att den berörde är skyldig att lämna landet. Upplysningen kan även ges genom att den skrivs in i passet eller en annan jämförbar handling, eller, om den berörde har rest in i Spanien med stöd av en identitetshandling i vilken det inte är möjligt att skriva in upplysningen, i en särskild handling …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

18 Den marockanske medborgaren Samir Zaizoune blev den 15 juli 2011 stoppad i en poliskontroll.

19 Eftersom Samir Zaizoune inte kunde uppvisa några identitetshandlingar frihetsberövades han och ett administrativt förfarande för avlägsnande inleddes mot honom.

20 Till följd av detta förfarande fattade Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa (organ som representerar den spanska regeringen i regionen Guipuzcoa), den 19 oktober 2011, beslut om att Samir Zaizoune skulle avlägsnas från Spanien. Beslutet förenades med ett femårigt inreseförbud.

21 Beslutet grundade sig på Samir Zaizounes olagliga vistelse i Spanien, enligt artikel 53.1 a i utlänningslagen, samt på att han tidigare begått brott i landet.

22 Samir Zaizoune överklagade detta beslut till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Donostia-San Sebastián (förvaltningsdomstol i San Sebastián), vilken upphävde beslutet genom att ersätta avlägsnandet med böter.

23 Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa överklagade detta avgörande till den hänskjutande domstolen, som har erinrat om att den nationella högsta domstolen (Tribunal Supremo) har tolkat de relevanta nationella bestämmelserna på så sätt att i första hand böter ska påföras när tredjelandsmedborgare döms för olaglig vistelse, såvida det inte föreligger försvårande omständigheter som motiverar att personen, i stället för att påföras böter, avlägsnas från landet.

24 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artiklarna 4[.2, 4.3] och 6.1 i direktiv 2008/115, mot bakgrund av principerna om lojalt samarbete och om direktivens ändamålsenliga verkan, tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser – såsom de omtvistade bestämmelserna i det nationella målet och den rättspraxis där dessa tolkas – enligt vilka en utlänning som vistas olagligt [i landet] enbart får åläggas en ekonomisk påföljd, som dessutom inte kan förenas med påföljden avlägsnande?”

Prövning av tolkningsfrågan

25 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt det samarbetsförfarande mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte åligger det domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den. Domstolen ska nämligen tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att slita tvister som har hänskjutits till dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom eco cosmetics och Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 och C-120/13, EU:C:2014:2144, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

26 Även om tolkningsfrågorna formellt sett avser artiklarna 4.2, 4.3 och 6.1 i direktiv 2008/115 får EU-domstolen trots detta ge alla de upplysningar om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av målet vid den hänskjutande domstolen. EU-domstolen ska härvid utifrån samtliga

uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom eco cosmetics och Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 och C-120/13, EU:C:2014:2144, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

27 Vad gäller det nu aktuella fallet ska det påpekas att begreppet ”avlägsnande” i beslutet om hänskjutande omfattar både ett beslut om återvändande och dess verkställighet. Detta har även den spanska regeringen muntligen bekräftat vid förhandlingen. Därför är även en tolkning av artikel 8.1 i direktiv 2008/115, som rör verkställande av beslut om återvändande, relevant vid prövningen av det nationella målet.

28 För att den hänskjutande domstolen ska kunna få ett användbart svar, ska den ställda frågan följaktligen omformuleras så att den avser huruvida direktiv 2008/115, och särskilt artiklarna 6.1 och 8.1, jämförda med artikel 4.2 och 4.3 i samma direktiv, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom dem i det nationella målet, enligt vilka en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, alltefter omständigheterna, antingen kan påföras böter eller avlägsnas, varvid den ena åtgärden utesluter den andra.

29 Det framgår av beslutet om hänskjutande att tredjelandsmedborgares olagliga vistelse i Spanien, enligt de i det nationella målet tillämpliga bestämmelserna, såsom de har tolkats av Tribunal Supremo, kan beivras med enbart böter som inte kan förenas med ett avlägsnande från landet, eftersom sistnämnda åtgärd endast vidtas när det föreligger ytterligare försvårande omständigheter.

30 Det ska i det avseendet påpekas att syftet med direktiv 2008/115 är, enligt vad som framgår av skälen 2 och 4 däri, att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande. I artikel 1 anges att det i detta direktiv föreskrivs gemensamma ”normer och förfaranden” som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig.

31 Såsom framgår av punkt 35 i domen El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), stadgas i artikel 6.1 i detta direktiv som huvudregel att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

32 När en olaglig vistelse väl har konstaterats ska myndigheterna med stöd av denna bestämmelse – och utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 6.2–6.5 i direktivet – utfärda ett beslut om återvändande (dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 31). Det finns inga uppgifter i handlingarna i målet som tyder på att Samir Zaizoune befinner sig i någon av de situationer som avses i nämnda artikel 6.2–6.5.

33 Det ska dessutom påpekas att när en tredjelandsmedborgare har förelagts att lämna landet, och vederbörande inte följer detta föreläggande, oberoende av om fristen för återvändande har överskridits eller om någon frist inte har föreskrivits, framgår det av artikel 8.1 i direktiv 2008/115 att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa återvändandeförfarandenas effektivitet genom att vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa avlägsnandet, det vill säga att, med stöd av artikel 3 punkt 5 i nämnda direktiv, genomföra den faktiska transporten ut ur nämnda medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 35).

34 Vidare påpekas att det följer av såväl medlemsstaternas lojalitetsplikt som kraven på effektivitet, vilka nämns i bland annat skäl 4 i direktiv 2008/115, att den skyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 8 i direktivet – att i de situationer som avses i artikel 8.1 däri, avlägsna personen i fråga – ska fullgöras snarast möjligt (se dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

35 Härav följer att sådana nationella bestämmelser som dem i det nationella målet inte uppfyller de tydliga krav som uppställs i artiklarna 6.1 och 8.1 i direktiv 2008/115.

36 Möjligheten för medlemsstaterna att med stöd av artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2008/115 avvika från normerna och förfarandena i detta direktiv föranleder inte någon annan bedömning.

37 Domstolen övergår därefter till att behandla frågan om tillämpning av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare i gemenskapens regelverk om invandring och asyl i artikel 4.2. I det avseendet kan det konstateras att det inte enligt någon bestämmelse i nämnda direktiv eller enligt någon annan bestämmelse i gemenskapens regelverk är tillåtet att införa regler som föreskriver att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, alltefter omständigheterna, antingen kan påföras böter eller avlägsnas, varvid den ena åtgärden utesluter den andra.

38 Beträffande artikel 4.3 i direktivet påpekas att möjligheten till undantag enligt denna punkt endast får utnyttjas under förutsättning att de förmånligare bestämmelser, för de personer på vilka direktiv 2008/115 är tillämpligt, som medlemsstaterna antar eller bibehåller är förenliga med direktivet. Mot bakgrund av syftet med detta direktiv, enligt vad som framgår ovan i punkt 30, och av de skyldigheter för medlemsstaterna som tydligt framgår av artiklarna 6.1 och 8.1 i nämnda direktiv, uppfylls inte kravet på förenlighet när den nationella lagstiftningen innehåller bestämmelser såsom dem i föregående punkt.

39 Det ska i detta sammanhang erinras om att medlemsstaterna inte får tillämpa en lagstiftning som kan äventyra fullgörandet av målen med ett direktiv och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

40 Nationella bestämmelser, såsom dem som avses i det nationella målet, kan således motverka tillämpningen av de gemensamma normer och förfaranden som uppställs i direktiv 2008/115 och kan göra att återvändandet försenas, och därmed förta direktivet dess ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 39).

41 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Direktiv 2008/115, särskilt artiklarna 6.1 och 8.1, jämförda med artikel 4.2 och 4.3 i samma direktiv, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom dem i det nationella målet, enligt vilka en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, alltefter omständigheterna, antingen kan påföras böter eller avlägsnas, varvid den ena åtgärden utesluter den andra.

Rättegångskostnader

42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (fjärde avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, särskilt artiklarna 6.1 och 8.1, jämförda med artikel 4.2 och 4.3 i samma direktiv, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom dem i det nationella målet, enligt vilka en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, alltefter omständigheterna, antingen kan påföras böter eller avlägsnas, varvid den ena åtgärden utesluter den andra.

Underskrifter