Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 10. februar 2021 [1]

Sag C-546/19

BZ
mod
Westerwaldkreis

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – direktiv 2008/115/EF – anvendelsesområde – indrejseforbud udstedt mod en tredjelandsstatsborger som følge af en straffedom – hensyn til den offentlige sikkerhed og orden – annullation af afgørelsen om tilbagesendelse – indrejseforbuddets lovlighed«

1. I den foreliggende sag har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) endnu en gang indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen om fortolkningen af 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 [2].

2. De af den forelæggende ret stillede spørgsmål giver hermed Domstolen mulighed for at komme med de nødvendige præciseringer af to aspekter vedrørende »indrejseforbud« som omhandlet i direktiv 2008/115, der forbyder enhver indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. Domstolen anmodes nærmere bestemt om at fastlægge for det første rækkevidden af den skønsmargin, som medlemsstaterne har med hensyn til at udstede indrejseforbud, som alene er reguleret i henhold til de nationale retsregler, og for det andet den retlige kobling mellem indrejseforbuddet og afgørelsen om tilbagesendelse, som er fastsat i det omhandlede direktiv.

1 – Originalsprog: fransk.
2 – EUT 2008, L 348, s. 98.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2008/115

3. Artikel 1 i direktiv 2008/115 med overskriften »Genstand« bestemmer:

»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.«

4. Direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.

2. Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende dette direktiv på tredjelandsstatsborgere, som:

[…]

b) er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer.«

5. Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: 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) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse

[…]«

6. Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 med overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse« har følgende ordlyd:

»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.«

7. Direktivets artikel 9, stk. 1, med overskriften »Udsættelse af udsendelse« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne udsætter en udsendelse,

a) hvis den vil krænke non-refoulement-princippet […]

[…]«

8. Direktivets artikel 11 med overskriften »Indrejseforbud« lyder som følger:

»1. Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller

b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.

2. Varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og må i princippet ikke overstige fem år. Den kan dog overstige fem år, hvis tredjelandsstatsborgeren udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

[…]«

2. Forordning (EF) nr. 1987/2006

9. Artikel 24, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)[3] fastsætter:

»1. Oplysninger om tredjelandsstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold, optages på grundlag af en national indberetning, som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole i overensstemmelse med procedurebestemmelserne i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. Anke af sådanne afgørelser sker i overensstemmelse med national lovgivning.

2. En indberetning optages, når den i stk. 1 omhandlede afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandsstatsborgers tilstedeværelse i medlemsstaten kan udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed:

a) når en tredjelandsstatsborger i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling

b) når der er begrundet mistanke om, at en tredjelandsstatsborger har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en medlemsstats område.

3. En indberetning kan ligeledes optages, når den i stk. 1 omhandlede afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandsstatsborger tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, når den pågældende foranstaltning ikke er blevet udskudt eller suspenderet, og den indebærer eller er ledsaget af et indrejseforbud eller eventuelt et forbud mod at tage ophold som følge af en overtrædelse af de nationale bestemmelser om tredjelandsstatsborgeres indrejse eller ophold.«

3 – EUT 2006, L 381, s. 4.

B. National ret

10. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, arbejde og integration på det føderale område) (BGBl. 2008 I, s. 162) i den udgave, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »AufenthG«), indeholder en § 11 med overskriften »Forbud mod indrejse og ophold« med følgende ordlyd:

»1. En udlænding, som er blevet udvist, afvist eller udsendt, har ikke længere ret til genindrejse på det føderale område eller til at opholde sig dér, og den pågældende må ikke gives opholdstilladelse, end ikke i tilfælde af en rettighed i henhold til denne lov.

2. Varigheden af forbuddet mod indrejse og ophold fastsættes automatisk. Perioden begynder at løbe fra udlændingens udrejse. Ved udvisning fastsættes forbuddets varighed samtidig med udvisningsafgørelsens vedtagelse. I de øvrige tilfælde fastsættes den samtidig med udstedelsen af varslet om udsendelse, og senest når udsendelsen eller afvisningen finder sted […]

3. Varigheden af forbuddet mod indrejse og ophold fastsættes ved en skønsmæssig afgørelse. Den kan kun være på over fem år, hvis udlændingen er blevet udvist som følge af en straffedom, eller hvis vedkommende udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed. Forbuddets varighed kan ikke være på over ti år.

[…]«

11. AufenthG's § 50 med overskriften »Forpligtelse til at forlade området« bestemmer:

»1. Udlændingen er forpligtet til at forlade området, hvis vedkommende ikke eller ikke længere har den nødvendige opholdstilladelse […]

2. Udlændingen er forpligtet til at forlade Forbundsrepublikkens område omgående eller – hvis han har fået en frist, inden for hvilken han skal forlade området – inden udløbet af denne frist.

[…]«

12. AufenthG's § 51, stk. 1, nr. 5, med overskriften »Ophør af opholdets lovlighed, opretholdelse af restriktioner« lyder som følger:

»1. Opholdstilladelsens gyldighed ophører i følgende tilfælde:

[…]

5) ved udvisning af udlændingen […]«

13. AufenthG's § 53, stk. 1, med overskriften »Udvisning« er affattet således:

»Udlændingen, hvis ophold udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, mod den demokratiske og frie forfatningsorden eller mod enhver anden af Forbundsrepublikken Tysklands væsentlige interesser, udvises, hvis afvejningen af den interesse, som udlændingens udrejse udgør, og udlændingens interesse i at forblive på Forbundsrepublikkens område, under hensyn til alle omstændigheder i sagen viser, at offentlighedens interesse i udlændingens udrejse er størst.«

14. AufenthG's § 54, stk. 1, nr. 1, lyder som følger:

»1. Interessen i at udvise udlændingen som omhandlet i § 53, stk. 1, er særlig stor:

1) hvis udlændingen ved en endelig afgørelse er blevet idømt en frihedsstraf […]«

15. AufenthG's § 58, stk. 1 og 2, med overskriften »Udsendelse« bestemmer:

»1. Udlændingen udsendes, hvis hans forpligtelse til at forlade området er eksigibel, hvis ikke han er blevet indrømmet en frist, inden for hvilken han skal forlade området, eller hvis denne frist er udløbet, og hvis han ikke frivilligt har efterkommet forpligtelsen til at forlade området, eller hvis det viser sig at være nødvendigt at kontrollere ham af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed […]

2. […] I de øvrige tilfælde bliver forpligtelsen til at forlade området først eksigibel, når afvisningen af at udstede opholdstilladelsen eller en anden administrativ retsakt, i henhold til hvilken udlændingen er forpligtet til at forlade området i overensstemmelse med § 50, stk. 1, selv bliver eksigibel.

[…]«

16. AufenthG's § 60a, stk. 2-4, med overskriften »Midlertidig suspension af udsendelsen« fastsætter:

»2. Udsendelsen af en udlænding suspenderes, så længe denne udsendelse af faktiske og retlige grunde er umulig, og udlændingen ikke har fået udstedt en midlertidig opholdstilladelse […]

3. Suspensionen af udlændingens udsendelse berører ikke hans forpligtelse til at forlade området.

4. Der udstedes en attest til den udlænding, hvis udsendelse er blevet suspenderet.

[…]«

II. Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17. BZ, hvis statsborgerskab er uafklaret, er født i Syrien og har boet i Tyskland siden 1990. Han har siden denne dato været pligtig at forlade området, men opholder sig stadig i denne medlemsstat på grundlag af en løbende forlænget meddelelse af tålt ophold i henhold til AufenthG's § 60a.

18. Den 17. marts 2013 blev BZ idømt en frihedsstraf på tre år og fire måneder for forbrydelser vedrørende støtte til terrorisme. I marts 2014 blev fuldbyrdelsen af resten af den samlede frihedsstraf gjort betinget.

19. Som følge af denne straffedom udviste Westerwaldkreis (Westerwald-retskredsen, Tyskland) ved afgørelse af 24. februar 2014 BZ i medfør af AufenthG's § 53, stk. 1 (herefter »udvisningsafgørelsen«). Denne afgørelse indeholdt også et forbud mod indrejse i og ophold på det føderale område i seks år, som efterfølgende blev afkortet til fire år regnet fra udrejsedatoen og begrænset til senest den 21. juli 2023. Samtidig udstedte Westerwald-retskredsen et varsel om udsendelse til BZ.

20. BZ gjorde indsigelse mod disse afgørelser. Ved høringen i indsigelsesudvalget annullerede Westerwald-retskredsen sit varsel om udsendelse. I øvrigt forkastedes indsigelsen.

21. BZ lagde efterfølgende sag an ved Verwaltungsgericht Koblenz (forvaltningsdomstolen i Koblenz, Tyskland) med påstand om annullation af udvisningsafgørelsen og af forbuddet mod indrejse i og ophold på det føderale område, hvilken sag denne ret afviste ved dom. BZ appellerede denne dom til Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i Rheinland-Pfalz, Tyskland).

22. En asylansøgning indgivet af BZ blev efterfølgende forkastet af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for migration og flygtninge, Tyskland) ved afgørelse af 21. juli 2017 som værende åbenbart ugrundet i henhold til national ret. Samtidig fastslog denne myndighed, at BZ ikke kunne udsendes til Syrien, eftersom betingelserne for et forbud mod udsendelse, jf. AufenthG's § 60, sammenholdt med artikel 3 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, var opfyldt for så vidt angik dette land.

23. Ved dom af 5. april 2018 forkastede Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i Rheinland-Pfalz) den af BZ iværksatte appel. Sidstnævnte iværksatte derefter revisionsappel ved den forelæggende ret.

24. Den forelæggende ret har oplyst, at den allerede har forkastet en sådan appel, for så vidt som den var rettet mod udvisningsafgørelsen mod BZ, som dermed er blevet retskraftig, og har brudt revisionsappelsagen op, idet den nu udelukkende vedrører afgørelsen om at afkorte varigheden af det indrejse- og opholdsforbud, der ledsagede udvisningsafgørelsen, til fire år regnet fra en eventuel udrejse og til senest den 21. juli 2023.

25. Det fremgår af den forelæggende rets forklaringer vedrørende tysk ret, at udvisningsafgørelsen, som blev truffet i medfør af AufenthG's § 53, ikke nødvendigvis medfører udsendelse af den pågældende udlænding. Ifølge den forelæggende ret kan personer, hvis ophold udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed, nemlig godt udvises, selv om deres udsendelse fra tysk område ikke er mulig på grund af forholdene i deres bestemmelsesland. I dette tilfælde bevirker udvisningen dels, at gyldigheden af den pågældende udlændings opholdstilladelse bringes til ophør, jf. AufenthG's § 51, stk. 1, nr. 5, dels, at udlændingen pålægges et indrejse- og opholdsforbud, og at der ikke kan udstedes en ny opholdstilladelse til udlændingen, før udvisningsafgørelsen er udløbet, jf. AufenthG's § 11, stk. 1.

26. I denne forbindelse har den forelæggende ret rejst det spørgsmål, om et indrejse- og opholdsforbud, der i henhold til national ret kan udstedes også uden et varsel om udsendelse, er i overensstemmelse med EU-retten. I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at udvisningsafgørelsen i henhold til tysk ret ikke som sådan udgør en »afgørelse om tilbagesendelse« som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, idet denne betegnelse til gengæld skal tildeles varslet om udsendelse.

27. Den er nærmere bestemt i tvivl om, hvorvidt et indrejse- og opholdsforbud udstedt mod en tredjelandsstatsborger af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, og som navnlig er tilknyttet en udvisningsafgørelse, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, rejser den forelæggende ret spørgsmålet om, hvorvidt et indrejse- og opholdsforbud ikke kan anses for at være i overensstemmelse med kravene i dette direktiv, når det varsel om udsendelse, som blev udstedt sammen med dette forbud, er blevet annulleret af den myndighed, der udstedte det.

28. Såfremt annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse nødvendigvis har til følge, at et indrejseforbud, som ledsager denne afgørelse, bliver ulovligt, rejser den forelæggende ret spørgsmålet om, hvorvidt dette ligeledes er tilfældet, når den udvisningsafgørelse, som ligger forud for afgørelsen om tilbagesendelse, er blevet retskraftig.

29. På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er et indrejseforbud, som udstedes mod en tredjelandsstatsborger af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, omfattet af anvendelsesområdet for […] direktiv [2008/115] i tilfælde, hvor medlemsstaten ikke har gjort brug af muligheden i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b)?

b) Såfremt det første spørgsmål, litra a), besvares benægtende: Er et sådant indrejseforbud da heller ikke omfattet af direktiv 2008/115/EF, når tredjelandsstatsborgeren allerede – uafhængigt af en mod den pågældende udstedt udvisningsafgørelse, som indrejseforbuddet er knyttet til – opholder sig ulovligt, og dermed materielt er omfattet af direktivets anvendelsesområde?

c) Er et indrejseforbud, som udstedes i forbindelse med en udvisning, begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed og orden (i den foreliggende sag af generalpræventive grunde med henblik på at bekæmpe terror), omfattet af begrebet indrejseforbud udstedt af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares således, at det foreliggende indrejseforbud er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115:

a) Medfører myndighedernes annullation af afgørelsen om tilbagesendelse (i den foreliggende sag: varsel om udsendelse), at et samtidig udstedt indrejseforbud som omhandlet i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 bliver ulovligt?

b) Indtræder denne retsvirkning også, når myndighedens udvisningsafgørelse, som ligger forud for afgørelsen om tilbagesendelse, er (blevet) retskraftig?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

30. Disse spørgsmål har givet anledning til skriftlige indlæg fra den tyske og den nederlandske regering samt fra Europa-Kommissionen.

31. Domstolen har den 23. april 2020 sendt en anmodning om oplysninger til den forelæggende ret vedrørende retsforskrifterne i hovedsagen. Sidstnævntes svar, som er dateret den 6. maj 2020, indgik til Domstolen den 27. maj 2020.

32. Ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse af 8. oktober 2020 har Domstolen stillet alle de interesserede parter et spørgsmål til skriftlig besvarelse. De skriftlige indlæg vedrørende dette spørgsmål er indgivet inden for den fastsatte frist.

IV. Bedømmelse

33. Den tyske regering har gjort gældende, at det første præjudicielle spørgsmål skal afvises af formelle grunde. Eftersom dette argument forekommer mig implicit også at være rettet mod det andet spørgsmål, vil jeg indlede min bedømmelse med en vurdering af formaliteten (afsnit A), hvorefter jeg vil koncentrere mig om realiteten for hvert enkelt præjudicielt spørgsmål (afsnit B).

A. Formaliteten

34. Den tyske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at Forbundsrepublikken Tyskland i modsætning til det, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har gjort brug af muligheden i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 for ikke at anvende dette direktiv på tredjelandsstatsborgere, som er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret.

35. Til støtte for denne oplysning har regeringen henledt Domstolens opmærksomhed på, at begrundelsen i den tyske lov, der gennemfører direktiv 2008/115 i national ret, indeholder følgende passage vedrørende AufenthG's § 11, som gennemfører direktiv 2008/115's artikel 11 i national ret: »De undtagelser fra den normale varighed på fem år, der er fastsat i det nye fjerde punktum, er baseret på artikel 2, stk. 2, litra b) (der er i denne henseende tale om en indskrænkning af direktivets anvendelsesområde i forhold til personer, der er dømt for strafbart forhold), og på artikel 11, stk. 2, andet punktum (alvorlig trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed), i direktiv 2008/115.«

36. I denne henseende skal jeg gøre opmærksom på, at den forelæggende ret i forlængelse af Domstolens anmodning om oplysninger har fastholdt sin fortolkning af tysk ret, således som den har forelagt denne i forelæggelsesafgørelsen, ifølge hvilken Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 ikke har besluttet at udelukke tredjelandsstatsborgere, som er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion, fra *hele* direktivets anvendelsesområde.

37. Den forelæggende ret har nemlig anført, at den passage i begrundelsen, som den tyske regering har nævnt, henviser til § 11, stk. 3, i den udgave af AufenthG, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, ifølge hvilken varigheden af indrejseforbuddet kun kan være på over fem år, »hvis udlændingen er blevet udvist *som følge af en straffedom*, eller hvis vedkommende udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed« [4]. Den mener, således som det fremgår af denne passage, at for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der er blevet udvist som følge af en straffedom, ville den tyske lovgiver, da denne støttede sig på artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115, gøre det muligt *i konkrete tilfælde* at fravige den specifikke regel i direktivets artikel 11, stk. 2, som begrænser varigheden af indrejseforbuddet til fem år, og som kun kan fraviges i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

38. Det følger af fast praksis, at Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som *ifølge forelæggelsesafgørelsen* er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål. Dette indebærer, at uanset den kritik, som den tyske regering har fremsat af den fortolkning af den nationale lovgivning, som den forelæggende ret har lagt til grund, skal gennemgangen af den præjudicielle forelæggelse derfor foretages under hensyn til den fortolkning [5], ifølge hvilken den tyske lovgiver, da denne henviste til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115, ikke ønskede at udelukke tredjelandsstatsborgere, der er blevet udvist som følge af en straffedom, fra hele dette direktivs anvendelsesområde [6].

4 – Min fremhævelse.

5 – Jf. dom af 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

6 – For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 giver medlemsstaterne mulighed for i konkrete tilfælde at fravige direktivet, har den forelæggende ret, efter min opfattelse med rette, anført, at dette spørgsmål ikke er afgørende for udfaldet af tvisten i hovedsagen, eftersom et negativt svar ud fra et juridisk synspunkt blot vil have til følge, at varigheder af et indrejseforbud på over fem år ikke kan finde anvendelse.

39. Den omstændighed, at Domstolen, som den tyske regering har fremhævet, har lagt en modstridende fortolkning af tysk lovgivning til grund i dommen i sagen Filev og Osmani[7], kan efter min opfattelse ikke begrunde en anden konklusion. I den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var Domstolen nemlig i henhold til den i nærværende forslag til afgørelses foregående punkt nævnte retspraksis bundet af den af Amtsgericht Laufen (byretten i Laufen, Tyskland), som indgav anmodningen om præjudiciel afgørelse, anlagte fortolkning af national ret.

40. Da der således ikke kan rejses tvivl om relevansen af den forelæggende rets spørgsmål, mener jeg, at disse spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

1. Indledende bemærkninger

41. Med henblik på Domstolens fortolkning skal de vigtigste træk af de relevante retsforskrifter skitseres.

42. Direktiv 2008/115 har til formål at udforme 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[8].

43. I dette øjemed fastsætter direktivet præcist den procedure – med retsgarantier – som hver medlemsstat skal anvende ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, og fastsætter rækkefølgen af de på hinanden følgende forskellige etaper i denne procedure.

44. Direktivet fastsætter nærmere bestemt, at det forhold, at en tredjelandsstatsborger opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, pålægger sidstnævnte en forpligtelse til at udstede en »afgørelse om tilbagesendelse«[9] til den pågældende. Denne afgørelse pålægger den pågældende tredjelandsstatsborger en »forpligtelse til at vende tilbage«, dvs. en forpligtelse til at vende tilbage til sit oprindelsesland, et transitland eller et andet land[10], og fastsætter eventuelt en passende frist, inden for hvilken tredjelandsstatsborgeren frivilligt skal forlade området[11]. Hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt, træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse[12].

45. Afgørelsen om tilbagesendelse kan – eller i nogle tilfælde skal – ledsages af et »indrejseforbud«. Selv om det indføres af en enkelt medlemsstat, har det i henhold til definitionen i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 til formål at forbyde adressaten herfor indrejse i og ophold *på alle medlemsstaternes område*. Det giver dermed en »europæisk dimension« til virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger[13].

7 – Dom af 19.9.2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

8 – Jf. 2. og 11. betragtning til direktiv 2008/115.

9 – Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115.

10 – Artikel 3, nr. 3) og 4), i direktiv 2008/115.

11 – Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115. Medlemsstaterne kan undlade at indrømme en sådan frist i de tilfælde, der er fastsat i samme artikels stk. 4 (jf. nærværende forslag til afgørelses fodnote 18).

12 – Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115.

13 – Jf. 14. betragtning til direktiv 2008/115.

46. For at en sådan dimension ikke blot skal være rent teoretisk, fastsætter direktivet ligeledes, at når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold til en tredjelandsstatsborger, der er genstand for et indrejseforbud udstedt af en anden medlemsstat, skal den først konsultere denne medlemsstat og tage hensyn til dennes interesser [14]. Udløsningen af en sådan konsultationsprocedure forudsætter, at man forinden har gjort sig bekendt med de øvrige medlemsstaters indrejseforbud, hvilket er muligt, for så vidt som oplysningerne om disse indrejseforbud kan gøres til genstand for en national indberetning og optages i anden generation af Schengeninformationssystemet, jf. artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 1987/2006 [15].

47. Det er netop indrejseforbuddet, der er omhandlet i den forelæggende rets spørgsmål, og som jeg vil behandle i det følgende.

2. Det første spørgsmål

48. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et forbud mod indrejse og ophold, der udstedes mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, som er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

49. Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende rets tvivl – således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen – udspringer af ordlyden i punkt 11 i Kommissionens »håndbog om tilbagesendelse« [16], i henhold til hvilket direktiv 2008/115 alene finder anvendelse på indrejseforbud, der er knyttet til en overtrædelse af migrationsreglerne i medlemsstaterne (»forbud i forbindelse med tilbagesendelse«), dvs. de regler, der regulerer tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, mens dette direktiv ikke berører indrejseforbud »udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«. Denne anden kategori omfatter ud over indrejseforbud, der udgør en restriktiv foranstaltning i henhold til afsnit V, kapitel 2, i TEU, indrejseforbud udstedt til tredjelandsstatsborgere, der har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger. Det forbud, der er omhandlet i hovedsagen, kan således ifølge den forelæggende ret henhøre under denne kategori og dermed falde uden for anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

50. Domstolen skal med andre ord tage stilling til, om en fortolkning, ifølge hvilken direktiv 2008/115 alene finder anvendelse på forbud udstedt som følge af en overtrædelse af migrationsreglerne, mens forbud, som ligger uden for denne kategori, navnlig forbud, som har til formål at beskytte den offentlige orden og sikkerhed i medlemsstaterne, derimod fortsat henhører under medlemsstaternes kompetence, er korrekt.

51. Det skal først og fremmest bemærkes, at artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 definerer »indrejseforbud« som »en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse«, og dermed ikke tillader en fortolkning, hvorefter EU-lovgiver i denne artikel udelukkende tog sigte på foranstaltninger, som var begrundet i en overtrædelse af migrationsreglerne.

14 – Jf. artikel 11, stk. 4, i direktiv 2008/115, som i denne forbindelse henviser til artikel 25 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19).

15 – Det bemærkes, at denne forordning blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28.11.2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (EUT 2018, L 312, s. 14), som finder anvendelse fra den 28.12.2021. Artikel 24, stk. 1, i forordning 2018/1861, som skal erstatte artikel 24 i forordning nr. 1987/2006, fastsætter en *forpligtelse* for medlemsstaterne til at indlæse en indberetning i SIS i alle de tilfælde, hvor der er udstedt et indrejseforbud over for en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold i medfør af bestemmelser, der overholder direktiv 2008/115.

16 – Kommissionens henstilling (EU) 2017/2338 af 16.11.2017 om en fælles »håndbog om tilbagesendelse« til brug for medlemsstaternes myndigheder med ansvar for tilbagesendelsesopgaver (EUT 2017, L 339, s. 83).

Jeg mener heller ikke, at direktivets artikel 11, stk. 1, tillader dette, for så vidt som bestemmelsen blot oplister de forhold, hvorunder afgørelser om tilbagesendelse ledsages (eller kan ledsages) af et indrejseforbud, uden nogen som helst henvisning til, hvad der måtte ligge til grund for udstedelsen af et sådant forbud.

52. For så vidt angår gennemgangen af direktiv 2008/115's opbygning er jeg enig med den forelæggende ret i, at dette direktiv ikke gør det muligt at udlede noget element, der taler for en begrænsning af dets anvendelsesområde som den, der er omhandlet i punkt 11 i »håndbog om tilbagesendelse«.

53. I denne henseende henvises til de bestemmelser, hvorved det omhandlede direktiv selv afgrænser sit anvendelsesområde.

54. Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter, at dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere *med ulovligt ophold* på medlemsstaternes område, idet der ved et sådant »ulovligt ophold« i henhold til direktivets artikel 3, nr. 2), forstås »tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) [17]], eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«. I betragtning af deres generelle karakter giver disse bestemmelser imidlertid ikke anledning til nogen som helst tvivl om, at EU-lovgiver har villet definere direktivets anvendelsesområde meget bredt, for så vidt som den har fastsat, at opholdets ulovlige karakter som omhandlet i direktivet ikke blot er den, der følger af en overtrædelse af migrationsreglerne (»de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i Schengengrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse […] i den pågældende medlemsstat«), men også den, der skyldes en overtrædelse af *andre* regler end disse (»andre betingelser for […] ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«).

55. Som nævnt i nærværende forslag til afgørelse giver artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 medlemsstaterne mulighed for at beslutte ikke at anvende direktivet på tredjelandsstatsborgere, som bl.a. er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret. Denne artikel grunder sig således nødvendigvis på den forudsætning, at ulovligt ophold, som kan medføre, at direktiv 2008/115 finder anvendelse, ligeledes kan skyldes en alvorlig overtrædelse af den nationale straffelov. Det må konstateres, at tilstedeværelsen af en sådan bestemmelse ville være helt overflødig, såfremt det ulovlige ophold, der er relevant for dette direktivs anvendelse, kun kunne være knyttet til en overtrædelse af migrationsreglerne. Heraf følger, at en afgørelse om tilbagesendelse og det ledsagende indrejseforbud ligeledes kan udstedes med henblik på at beskytte den offentlige orden eller sikkerhed.

17 – EUT 2006, L 105, s. 1.

56. Denne konklusion forekommer mig endnu mere indlysende, når der tages hensyn til andre bestemmelser i direktiv 2008/115, som f.eks. artikel 6, stk. 2[18], artikel 7, stk. 4[19], artikel 11, stk. 2 og 3, og artikel 12, stk. 1, andet afsnit[20]. Disse bestemmelser beviser nemlig, at foranstaltningerne til beskyttelse af den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den nationale sikkerhed ikke er undtaget fra den harmoniserede ordning, der er indført ved direktivet, eftersom de med disse foranstaltninger forfulgte mål alene giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de regler, der er foreskrevet i disse artikler[21].

57. Hvad angår indrejseforbuddet fastsætter artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115 navnlig, at selv om dets varighed i princippet ikke må overstige fem år, kan medlemsstaterne udstede et indrejseforbud med en varighed, som overstiger en sådan grænse, hvis tredjelandsstatsborgeren udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Derudover bestemmer direktivets artikel 11, stk. 3, i det væsentlige, at medlemsstaterne ikke kan udstede et indrejseforbud til ofre for menneskehandel, der som følge heraf har fået opholdstilladelse, medmindre de udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

58. Forarbejderne bekræfter efter min mening, at EU-lovgiver på ingen måde har villet overveje en indskrænkning af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 baseret på årsagerne til opholdets ulovlighed. Kommissionen kunne efter min opfattelse ikke have udtrykt denne tanke mere klart, end den gjorde i sit forslag til direktiv[22] og i arbejdsdokument SEK(2005) 1175 fra Kommissionens tjenestegrene[23]. I førstnævnte dokument har den nemlig fastslået, at dokumentet »sigter mod at indføre et sæt horisontale regler, som finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, *uanset hvorfor opholdet er ulovligt* (f.eks. udløb af et visum, udløb af en opholdstilladelse, inddragelse eller ophævelse af en opholdstilladelse, en negativ endelig afgørelse om en asylansøgning, ophævelse af flygtningestatus, ulovlig indrejse)«[24], mens den i det andet dokument har præciseret, at forslaget til direktiv skulle finde anvendelse ikke alene, når tredjelandsstatsborgere havde ulovligt ophold, fordi de ikke opfyldte betingelserne for indrejse i artikel 5 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (nu artikel 6 i Schengengrænsekodeksen), men også når deres ophold var ulovligt af andre grunde, hvor den nævnte et eksempel med en tredjelandsstatsborger, som mister sin opholdstilladelse og samtidig gøres til genstand for en tilbagesendelsesprocedure, *da han har begået en alvorlig forbrydelse*.

59. Kommissionen erkendte ganske vist i det omhandlede forslag, at spørgsmålet om, hvorvidt »udvisning/udsendelse begrundet i hensynet til den nationale og offentlige sikkerhed« også burde have været harmoniseret i forslaget til direktiv, var blevet overvejet. Den erkendte ligeledes, at spørgsmålet blev besvaret benægtende, bl.a. fordi en sådan harmonisering ikke bør ske via et direktiv, som drejer

18 – Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 bestemmer: »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.« (Min fremhævelse.)

19 – Artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115 lyder som følger: »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, eller de kan indrømme en frist på under syv dage.« (Min fremhævelse.)

20 – Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/115 har følgende ordlyd: »Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.
Oplysningerne om de faktiske grunde kan begrænses, hvis den nationale lovgivning tillader en begrænsning i retten til information, især *for at beskytte den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed* og forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen og retsforfølgningen af strafbare handlinger.« (Min fremhævelse.)

21 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, punkt 40).

22 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (SEK(2005) 1057, KOM(2005) 391 endelig – 2005/0167 (COD), afsnit 4, kapitel I).

23 – Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals (KOM(2005) 391 endelig).

24 – Min fremhævelse.

sig om ophør af ulovligt ophold/tilbagesendelse, men snarere via direktiverne om betingelserne for indrejse og ophold og ophør af lovlig bopæl/lovligt ophold. Dog forklarede Kommissionen efterfølgende, at dette ikke var ensbetydende med, at en situation, hvor en tredjelandsstatsborgers lovlige ophold blev bragt til ophør på grund af hensynet til den offentlige orden eller nationale sikkerhed, ikke var omfattet af forslaget til direktiv. Den pågældende er dermed tværtimod blevet en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, hvilket – uden at det er nødvendigt at præcisere det yderligere – medfører, at det omhandlede direktiv finder anvendelse [25].

60. Efter min opfattelse antyder en teleologisk vurdering af artikel 3, nr. 6), og artikel 11 i direktiv 2008/115 ligeledes, at dette direktiv er affattet med et i princippet så bredt anvendelsesområde, at det ikke kan begrænses til indrejseforbud, som er begrundet i en overtrædelse af migrationsreglerne. Den »europæiske dimension«, som det indrejseforbud, der er omhandlet i disse bestemmelser, skal give virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger, kan, som den forelæggende ret med rette har anført, forklares med de omhandlede bestemmelsers mål, som er at forebygge ulovlig indvandring og forhindre, at tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold udnytter afvigende regler i medlemsstaterne til at omgå nationale opholdsafsluttende foranstaltninger. Disse mål er imidlertid efter min opfattelse ikke forenelige med en indskrænkning af den kreds af personer, over for hvilke der kan udstedes et indrejseforbud som omhandlet i »håndbog om tilbagesendelse«.

61. På dette stadie må det ikke desto mindre erkendes, at den forelæggende rets væsentligste tvivl synes at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt en fortolkning som den, jeg foreslår i nærværende forslag til afgørelse, er korrekt, henset til bestemmelserne i forordning nr. 1987/2006.

62. Det skal nemlig bemærkes, at punkt 11 i »håndbog om tilbagesendelse« blandt indrejseforbud »udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, som dermed er undtaget fra direktiv 2008/115, udtrykkeligt nævner forbud udstedt til tredjelandsstatsborgere, der har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger. Dette punkt 11 henviser i denne forbindelse til indrejse- og opholdsforbud, som bygger på en alvorlig trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006, sammenholdt med forordningens artikel 24, stk. 1. Jeg vil for min del tilføje, at nævnte forordnings artikel 24, stk. 3, regulerer indrejse- og opholdsforbud udstedt til tredjelandsstatsborgere, som tidligere er blevet »udsendt, afvist eller udvist«, hvilke forbud er baseret på »en overtrædelse af de nationale bestemmelser om [disse] tredjelandsstatsborgeres indrejse eller ophold«.

63. Det følger således af artikel 24 i forordning nr. 1987/2006, som blev vedtaget, inden direktiv 2008/115 trådte i kraft, at forbud mod indrejse og ophold, som bygger på en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed, og forbud udstedt til tredjelandsstatsborgere, som er blevet udsendt, afvist eller udvist, er defineret som tilhørende *særskilte* kategorier, for så vidt som de er undergivet hver deres retlige ordning (forpligtelsen til at optage en indberetning i SIS gælder kun for de førstnævnte forbud). Forordning 2018/1861, som fra og med den 28. december 2021 finder anvendelse i stedet for forordning nr. 1987/2006, genoptager i sin artikel 24, stk. 1,

25 – Jf. forslagets afsnit 3, punkt 12.

strukturen med to kategorier og indholdet af artikel 24 i forordning nr. 1987/2006[26], idet den konstaterer, at den anden kategori af indrejseforbud fra nu af er blevet harmoniseret ved direktiv 2008/115 (»indrejseforbud over for en tredjelandsstatsborger i overensstemmelse med procedurer, der overholder direktiv [2008/115]«)[27].

64. Den forelæggende ret synes at rejse spørgsmålet om, hvorvidt det heraf kan konkluderes, at *ingen* indrejseforbud, som bygger på en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed, falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, og at de dermed kun er undergivet den retlige ordning, der finder anvendelse på dem i henhold til national ret, således som den nederlandske regering har anført i sit skriftlige indlæg.

65. Det er ganske vist rigtigt, at eftersom direktiv 2008/115 udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, skal det fortolkes under hensyntagen til den nødvendige sammenhæng i disse regler[28], som uden skygge af tvivl omfatter bestemmelserne i forordning nr. 1987/2006. Det forekommer mig imidlertid, at den fortolkning af denne forordnings artikel 24, stk. 2, som er omhandlet i nærværende forslag til afgørelses foregående punkt, bygger på en fejlagtig fortolkning af det personelle anvendelsesområde for denne bestemmelse.

66. Jeg mener nemlig, at forbud mod indrejse og ophold, som bygger på en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed, som nævnt i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006, alene er rettet mod tredjelandsstatsborgere, som opholder sig *uden for* den pågældende medlemsstats område på det tidspunkt, hvor de udstedes. Dette forklarer, hvorfor de behandles som en særskilt kategori i forhold til dem, der henhører under direktiv 2008/115: Hvordan skulle man kunne overveje at indlede en tilbagesendelsesprocedure mod disse tredjelandsstatsborgere, hvis ikke de opholder sig ulovligt på den pågældende medlemsstats område?

67. Til gengæld vedrører artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006 ikke, som den nederlandske regering har anført, forbud mod indrejse og ophold som det i hovedsagen omhandlede, dvs. som af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er udstedt til tredjelandsstatsborgere, som *allerede* befinder sig på en medlemsstats område. Udstedelsen af sådanne forbud mod indrejse og ophold forudsætter nemlig, at disse tredjelandsstatsborgere har ulovligt ophold, og at de følgelig skal gøres til genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. Der er altså tale om forbud »i forbindelse med tilbagesendelse«, der som sådanne er omfattet af direktiv 2008/115.

68. Kort fortalt er medlemsstaterne kompetente til at udstede indrejseforbud til personer, der udgør en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed, bl.a. hvis de i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år for en strafbar handling, under forudsætning af, at de har ophold uden for den pågældende medlemsstats område på det tidspunkt, hvor disse forbud udstedes. Medlemsstaterne er derimod forpligtet til at overholde de harmoniserede regler i direktiv 2008/115, først og fremmest forpligtelsen til at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse, når de påtænker at udstede indrejseforbud til personer, som udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, hvis de pågældende personer

26 – Den eneste væsentlige ændring er udvidelsen af forpligtelsen til at indlæse en indberetning i SIS til indrejseforbud udstedt i overensstemmelse med procedurerne i direktiv 2008/115. Jf. bl.a. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af forordning (EU) nr. 515/2014 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (COM(2016) 882 final – 2016/0408 (COD), s. 4). Jf. desuden fodnote 15 i nærværende forslag til afgørelse.

27 – Artikel 24, stk. 1, i forordning 2018/1861 har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne indlæser en indberetning om nægtelse af indrejse og ophold, når en af følgende betingelser er opfyldt: a) medlemsstaten har på grundlag af en individuel vurdering, som omfatter en vurdering af den pågældende tredjelandsstatsborgers personlige omstændigheder og konsekvenserne af at nægte vedkommende indrejse og ophold, konkluderet, at tilstedeværelsen af nævnte tredjelandsstatsborger på dens område udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, og medlemsstaten har derfor vedtaget en retlig eller administrativ afgørelse i overensstemmelse med sin nationale ret om at nægte indrejse og ophold og foretaget en national indberetning med henblik på nægtelse af indrejse og ophold, eller b) medlemsstaten har udstedt et indrejseforbud over for en tredjelandsstatsborger i overensstemmelse med procedurer, der overholder direktiv [2008/115].«

28 – Dom af 26.10.2010, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-482/08, EU:C:2010:631, præmis 48).

allerede befinder sig på deres område [29]. Dette direktiv finder anvendelse, medmindre den pågældende medlemsstat i tilfælde af, at truslerne mod eller risiciene for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed udspringer af den omstændighed, at de omhandlede personer har været genstand for en alvorlig strafferetlig sanktion eller udleveringsprocedurer, har gjort brug af den mulighed, som den tillægges ved artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 [30].

69. Det er altså koblingen med nødvendigheden af at sende de pågældende tredjelandsstatsborgere tilbage, der adskiller indrejseforbud henhørende under anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 fra dem, der alene bygger på national ret, og ikke årsagerne til, at disse forbud er blevet udstedt. I sit skriftlige indlæg har Kommissionen selv erkendt, at punkt 11 i »håndbog om tilbagesendelse« skaber forvirring, for så vidt som det henviser til indrejseforbud udstedt af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, i stedet for at anvende det korrekte udtryk, nemlig indrejseforbud, »der ikke har noget at gøre med tilbagesendelse«.

70. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål således, at et forbud mod indrejse og ophold, som udstedes mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, der er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

3. Det andet spørgsmål

71. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2008/115 er til hinder for, at et forbud mod indrejse og ophold, som er udstedt mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, der er blevet retskraftig, og som er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, opretholdes, når afgørelsen om tilbagesendelse er blevet annulleret.

72. Dette spørgsmål udspringer af tysk lovgivnings særegenheder, således som de fremgår af beskrivelsen af de nationale retsforskrifter i forelæggelsesafgørelsen, der kan opsummeres som følger: i) Udvisningsforanstaltningen udgør ikke en »afgørelse om tilbagesendelse« som omhandlet i direktiv 2008/115, idet denne betegnelse er tildelt varslet om udsendelse; ii) enhver udvisningsforanstaltning gør den udenlandske statsborgers ophold ulovligt og underkaster dermed denne en abstrakt forpligtelse til at forlade tysk område, og iii) indrejse- og opholdsforbuddet er ikke blot ipso jure tilknyttet ethvert varsel om udsendelse, men også enhver udvisningsforanstaltning. Disse oplysninger har fået den forelæggende ret til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt indrejseforbuddet skal lide samme juridiske skæbne som afgørelsen om tilbagesendelse og dermed ikke kan bestå, såfremt sidstnævnte annulleres.

73. Efter at have påpeget, at ordlyden i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, ifølge hvilken afgørelser om tilbagesendelse skal (første afsnit) eller kan (andet afsnit) »ledsages« af et indrejseforbud, ikke gør det muligt at besvare dette spørgsmål, har den forelæggende ret forklaret, at det forhold, at direktivets artikel 3, nr. 6), definerer indrejseforbud som en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, »som

29 – Sondringen mellem disse to kategorier af indrejseforbud kan illustreres med en henvisning til den franske retsorden, navnlig til lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret. Den første kategori benævnt »administrativt forbud mod at opholde sig i landet« er fastsat i lovens artikel L214-2, ifølge hvilken »enhver tredjelandsstatsborger, når vedkommende ikke har sædvanligt opholdssted i Frankrig og *ikke opholder sig* på fransk område, kan gøres til genstand for et administrativt forbud mod at opholde sig i landet, når vedkommendes tilstedeværelse i Frankrig ville udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den indre sikkerhed eller Frankrigs internationale forbindelser« (min fremhævelse). Den anden kategori benævnt »forbud mod genindrejse på fransk område« er fastsat i lovens artikel L511-1, ifølge hvilken »den administrative myndighed kan pålægge en udlænding, som ikke er statsborger i en EU-medlemsstat, at forlade fransk område, når han befinder sig i en af følgende situationer: […] 7. Hvis udlændingen, som ikke har haft sædvanligt opholdssted i Frankrig i over tre måneder, udviser en adfærd, som udgør en trussel mod den offentlige orden«.

30 – Republikken Frankrig har eksempelvis gjort brug af denne mulighed for så vidt angår »forbud mod at opholde sig på fransk område«, som er fastsat i artikel L541-1 i lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret, dvs. en straf, som den judicielle myndighed kan idømme en udlænding, der har begået en forbrydelse eller en mindre alvorlig strafbar handling, og som er omfattet af bestemmelserne i artikel 131-30, 131-30-1 og 131-30-2 i den franske straffelov.

ledsager en afgørelse om tilbagesendelse«, ikke nødvendigvis efter dens opfattelse indebærer, at grundlaget for det ledsagende indrejseforbud forsvinder, hvis afgørelsen om tilbagesendelse annulleres. Den ønsker i denne forbindelse oplyst, om den tidsmæssige kobling mellem disse to retsakter også medfører en materiel tilknytning i henhold til direktivet, hvilket til gengæld ville muliggøre en fortolkning, hvorefter indrejseforbuddet bliver ulovligt, når afgørelsen om tilbagesendelse er blevet annulleret.

74. Det forekommer mig nødvendigt at komme med en præcisering for at sikre en sammenhængende fortolkning af artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115. Jeg tror ikke, at sætningsleddet »som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse« har til formål at udtrykke en tidsmæssig kobling eller samtidighed mellem de to omhandlede retsakter, hvilket den forelæggende ret synes at betragte som et faktum. I denne henseende skal det nemlig bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 opstår det ene af de to tilfælde, hvor medlemsstaterne er forpligtet til at udstede et indrejseforbud, når forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet inden for den i afgørelsen om tilbagesendelse fastsatte frist for frivillig udrejse [litra b)]. Eftersom indrejseforbuddet i et sådant tilfælde ville blive pålagt på et *senere* stadie i forhold til afgørelsen om tilbagesendelse, kan nødvendigheden af samtidighed mellem disse to retsakter efter min opfattelse ikke udledes af definitionen af indrejseforbud.

75. Denne konstatering kan give indtryk af, at formuleringen af en sådan definition er uheldig, og at EU-lovgiver ved at anvende verbet »ledsage« har villet gøre det nødvendigt, at der består en anden form for kobling mellem indrejseforbud, som er omfattet af direktiv 2008/115, og afgørelserne om tilbagesendelse, navnlig en materiel tilknytning, der som sådan indebærer, at indrejseforbuddet ikke kan opretholdes, hvis afgørelsen om tilbagesendelse annulleres.

76. Denne hypotese underbygges efter min opfattelse af Domstolens dom i Ouhrami-sagen [31]. I forbindelse med sit svar vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115, og navnlig det tidspunkt, hvorfra indrejseforbuddets varighed skal beregnes, anførte Domstolen nemlig, at artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, sammen med artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 skal forstås således, at indrejseforbuddet »må antages at *supplere* en afgørelse om tilbagesendelse, idet den pågældende i en bestemt periode efter sin […] udrejse fra medlemsstaternes område forbydes genindrejse på dette område og efterfølgende at opholde sig dér« [32], hvorefter den konkluderede, at »[i]krafttrædelsen af et sådant forbud *forudsætter* således, at den pågældende forud herfor har forladt nævnte område« [33]. Jeg mener imidlertid, at de af Domstolen anvendte udtryk på det tekstmæssige plan indebærer, at denne afgørelse om tilbagesendelse betegnes som en *nødvendig forhåndsbetingelse* for indrejseforbuddets gyldighed. Under alle omstændigheder forekommer denne konklusion mig at fremgå af Domstolens efterfølgende forklaringer af den systematiske fortolkning af den omhandlede bestemmelse, hvorefter direktiv 2008/115 foretager en *klar sondring* mellem det proceduretrin, der strækker sig frem til den frivillige eller tvangsmæssige håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, hvorunder den pågældendes ulovlige ophold er reguleret af afgørelsen om tilbagesendelse, og det efterfølgende trin, hvorunder indrejseforbuddets retsvirkninger indtræder derved, at den pågældende forbydes indrejse i og ophold på medlemsstaternes område efter ulovlig genindrejse [34].

31 – Dom af 26.7.2017 (C-225/16, EU:C:2017:590).

32 – Dom af 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, præmis 45). Min fremhævelse.

33 – Dom af 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, præmis 45). Min fremhævelse.

34 – Dom af 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, præmis 46-49). Domstolen har senest støttet sig på dette ræsonnement i dom af 17.9.2020, JZ (Fængselsstraf i tilfælde af indrejseforbud) (C-806/18, EU:C:2020:724, præmis 32-34).

77. Det må imidlertid fastslås, at den tyske regerings skriftlige indlæg taler for en noget anden fortolkning af denne dom. Ifølge denne regering indtræder indrejseforbuddets retsvirkninger ganske vist fra håndhævelsen af den forpligtelse til at forlade landet, der følger af en tredjelandsstatsborgers ulovlige ophold, men det er ikke nødvendigvis afgørelsen om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, der fastsætter denne forpligtelse. Afgørelsen om tilbagesendelse er langt fra systematisk et element, der ligger til grund for opholdets ulovlighed, og begrænser sig ifølge den pågældende regering til at fastslå en sådan ulovlighed.

78. Hvis ikke opholdets ulovlighed med bydende nødvendighed skal formaliseres ved en afgørelse om tilbagesendelse, er det ifølge den tyske regering stadig muligt at udstede et indrejseforbud, selv om denne afgørelse annulleres, eftersom de for indrejseforbuddet specifikke retsvirkninger kan indtræde, såfremt tredjelandsstatsborgeren opfylder den forpligtelse, han er pålagt i henhold til AufenthG's § 50, ved frivilligt at forlade tysk område.

79. Det er jeg ikke enig i. Denne fortolkning er nemlig hverken i overensstemmelse med logikken eller med ånden bag direktiv 2008/115.

80. For så vidt angår logikken bag direktivet giver dette ganske vist medlemsstaterne frihed til at fastsætte, at en udvisningsforanstaltning gør en tredjelandsstatsborgers ophold ulovligt, og at denne tredjelandsstatsborger dermed er underlagt en generisk og abstrakt juridisk forpligtelse til at forlade den pågældende medlemsstats område som den, der følger af AufenthG's § 50. Når opholdets ulovlige karakter er fastslået, giver det omhandlede direktiv imidlertid ikke den berørte medlemsstat mulighed for at tolerere tredjelandsstatsborgerens ophold, indtil han beslutter sig for at forlade landet af egen fri vilje. Medlemsstaten er derimod forpligtet til at træffe afgørelse om tilbagesendelse vedrørende den pågældende tredjelandsstatsborger, jf. samme direktivs artikel 6, stk. 1[35], medmindre den beslutter at lovliggøre den pågældendes ophold ved at tildele ham en opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, jf. samme direktivs artikel 6, stk. 4[36]. Medlemsstaterne fritages ikke for deres forpligtelse til at indlede en tilbagesendelsesprocedure, hvis ikke de giver ret til ophold. Den påhviler således medlemsstaterne, uanset om afgørelsen om tilbagesendelse i et givet tilfælde er et element, der ligger til grund for opholdets ulovlighed, eller om den er af rent deklaratorisk værdi.

81. Hvad angår ånden bag direktiv 2008/115 skal forpligtelsen i dets artikel 6, stk. 1, som Kommissionen har forklaret i »håndbog om tilbagesendelse«, mindske forekomsten af »gråzoner« (af ulovlig indvandring) med henblik på at forhindre, at personer med ulovligt ophold udnyttes, og øge retssikkerheden for alle involverede personer[37]. En fortolkning som den af den tyske regering anlagte – hvorefter ikrafttrædelsen af et indrejseforbud ikke nødvendigvis kræver, at den pågældende har forladt landet, efter at der over for ham er truffet en afgørelse om tilbagesendelse, for så vidt som det ville være tilstrækkeligt, at han har gjort det for at opfylde en generisk og abstrakt forpligtelse i national lovgivning – ville imidlertid efter min opfattelse åbenlyst tilsidesætte disse mål. De »gråzoner«, som Kommissionen refererer til, kan nemlig ikke mindskes effektivt ved hjælp af en sådan forpligtelse,

35 – Jf. i denne forbindelse generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, punkt 50), ifølge hvilket »[d]e forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 6 ff., i direktiv 2008/115, er varige og kontinuerlige, og de finder anvendelse uden afbrydelse i den forstand, at de opstår *automatisk*, så snart betingelserne i disse artikler er opfyldt« (min fremhævelse).

36 – Jf. Kommissionens svar på parlamentarisk forespørgsel nr. P-1687/10 (EUT 2011, C 138 E, s. 1), som henset til den forpligtelse, der således er pålagt medlemsstaterne, f.eks. Kongeriget Spanien, præciserede følgende: »It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay« (»Den indebærer, at de spanske myndigheder – når de er blevet gjort bekendt med, at tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold befinder sig på deres område – ikke længere har frihed til at tolerere denne situation uden at indlede en tilbagesendelsesprocedure eller iværksætte procedurer med henblik på at tildele en ret til ophold«) (fri oversættelse).

37 – Jf. »håndbog om tilbagesendelse«, punkt 5, s. 100. Jf. ligeledes Kommissionens svar på parlamentarisk forespørgsel nr. P-1687/10 (EUT 2011, C 138 E, s. 1), ifølge hvilket »[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce »grey areas«, to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved«.

eftersom denne i modsætning til forpligtelsen til at vende tilbage, som er indeholdt i afgørelsen om tilbagesendelse, ikke nødvendigvis indeholder hverken en frist, inden for hvilken den pågældende skal forlade medlemsstatens område frivilligt, eller en tvangsmæssig håndhævelse af dennes udrejse, hvis ikke dette sker.

82. Hvis de specifikke retsvirkninger af et indrejseforbud i henhold til direktiv 2008/115 først kan indtræde efter den frivillige tilbagevenden eller den tvangsmæssige håndhævelse af afgørelsen om tilbagesendelse, siger det sig selv, at det ikke kan opretholdes, hvis sidstnævnte annulleres.

83. Den tese, der er fremsat i nærværende forslag til afgørelse, hvorefter dette indrejseforbud udgør et instrument, som nødvendigvis er et supplement til afgørelsen om tilbagesendelse [38], forekommer mig i øvrigt at fremgå åbenlyst af de mål, der ligger til grund for indrejseforbuddets indførelse i det omhandlede direktiv. Det er allerede nævnt adskillige gange i nærværende forslag til afgørelse, at et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område, har til formål at give »[v]irkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger […] en europæisk dimension« [39]. Det skal tilføjes, som det i det væsentlige er beskrevet i punkt 11 i »håndbog om tilbagesendelse«, at indrejseforbud skal øge tilbagesendelsesprocedurens troværdighed ved at sende et budskab om, at de, der er blevet udvist for ikke at overholde migrationsreglerne i medlemsstaterne, ikke vil få tilladelse til genindrejse i en EU-medlemsstat i en nærmere angivet periode. Disse mål efterlader efter min opfattelse ikke nogen som helst tvivl om, at et indrejseforbud under ingen omstændigheder kan udstedes i henhold til direktiv 2008/115 uden en afgørelse om tilbagesendelse eller opretholdes, hvis sidstnævnte annulleres.

84. Desuden kan jeg ikke se, hvorledes den af den forelæggende ret nævnte omstændighed, at udvisningsafgørelsen, som ligger forud for afgørelsen om tilbagesendelse, er blevet retskraftig, kan ændre denne konklusion. Tværtimod fremhæver det forhold, at der med hensyn til denne omstændighed kun mangler en administrativ afgørelse for at opnå tvangsmæssig håndhævelse af sagsøgeren i hovedsagens forpligtelse til udrejse, som fastsat i AufenthG's § 50, blot det forhold, at afgørelsen om tilbagesendelse ikke længere består rent juridisk, og at grundlaget for det deraf følgende indrejseforbud dermed er forsvundet.

85. På dette stadie kan man ikke desto mindre spørge sig selv, om ikke annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse alligevel bevirker, at det indrejseforbud, der oprindeligt ledsagede den, bliver et forbud, »der ikke har noget at gøre med tilbagesendelse«, og dermed ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 – et spørgsmål, som parterne i den foreliggende sag er blevet anmodet om en skriftlig besvarelse af.

86. På dette punkt må jeg indrømme, at jeg er enig i Kommissionens benægtende udtalelse. Som denne har anført, henhører det forbud mod indrejse og ophold, der oprindeligt ledsagede afgørelsen om tilbagesendelse i hovedsagen, under direktiv 2008/115, for så vidt som det er udstedt til en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, netop på grund af hans ulovlige ophold. Eftersom en simpel annullation af en sådan afgørelse ikke har nogen indvirkning på disse forhold, forekommer det mig klart, at denne annullation ikke uden en ny foranstaltning fra de nationale myndigheders side kan medføre en ændring af den retlige kvalificering af forbuddet mod indrejse og ophold. Til forskel fra de indrejseforbud, der udstedes i medfør af artikel 11 i direktiv 2008/115, indeholder nationale

38 – Jf. ligeledes F. Martucci, »La directive »retour«: la politique européenne d'immigration face à ses paradoxes«, *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2009, s. 50, der definerer indrejseforbud i henhold til artikel 11 i direktiv 2008/115 som »accessoire du retour« (supplement til tilbagesendelsen).

39 – 14. betragtning til direktiv 2008/115.

indrejseforbud nemlig betingelser for anvendelse, som ikke omfatter opholdets ulovlige karakter[40]. I denne henseende har de tyske myndigheder altid mulighed for at vedtage en administrativ retsakt, som indeholder et nationalt indrejseforbud, hvis betingelserne for anvendelse af et sådant forbud, der ikke har noget at gøre med tilbagesendelse, er opfyldt.

87. En sidste bemærkning er påkrævet. Jeg er klar over, at det, der fik de tyske myndigheder til at annullere afgørelsen om tilbagesendelse og lade forbuddet mod indrejse og ophold bestå, var, at de ville forhindre, at sagsøgeren i hovedsagen kunne styrke sin ret til ophold i Tyskland[41]. Jeg bemærker dog i lighed med det af den nederlandske regering og Kommissionen anførte, at direktiv 2008/115 giver medlemsstaterne et juridisk instrument, som giver dem mulighed for at håndtere sådanne situationer, nemlig det, der fremgår af direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), som fastsætter, at medlemsstaterne udsætter en udsendelse, hvis den vil krænke non-refoulement-princippet, og forsyner de pågældende personer med en skriftlig bekræftelse af deres situation i overensstemmelse med 12. betragtning til direktivet[42]. Dette instrument giver de nationale myndigheder mulighed for blot at suspendere afgørelsen om tilbagesendelse og dermed undgå, at der opstår tvivl om, hvorvidt opretholdelsen af det indrejseforbud, der ledsager afgørelsen, er lovlig. For så vidt som udsendelsen af sagsøgeren i hovedsagen synes at være blevet suspenderet i medfør af den meddelelse af tålt ophold, der er fastsat i AufenthG's § 60a, er jeg i tvivl om, hvorvidt de tyske myndigheder har gjort brug af denne mulighed.

88. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål således, at direktiv 2008/115 er til hinder for, at et forbud mod indrejse og ophold, som udstedes mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, der er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, opretholdes, når afgørelsen om tilbagesendelse er blevet annulleret. Dette gælder ligeledes, hvis denne udvisningsafgørelse er blevet retskraftig.

V. Forslag til afgørelse

89. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»1) Et forbud mod indrejse og ophold, som er udstedt mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, der er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, er omfattet af anvendelsesområdet for 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.

2) Direktiv 2008/115 er til hinder for, at et forbud mod indrejse og ophold, som er udstedt mod en tredjelandsstatsborger samtidig med en udvisningsafgørelse, der er truffet på grundlag af en forudgående straffedom, opretholdes, når afgørelsen om tilbagesendelse er blevet annulleret. Dette gælder ligeledes, hvis denne udvisningsafgørelse er blevet retskraftig.«

40 – Jf. punkt 68 i nærværende forslag til afgørelse.

41 – Jf. punkt 25 i nærværende forslag til afgørelse.

42 – 12. betragtning til direktiv 2008/115 lyder som følger: »[…] For at kunne dokumentere deres særlige situation i tilfælde af administrativ kontrol bør [de tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som endnu ikke kan udsendes,] forsynes med skriftlig bekræftelse af deres situation. […]«