Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

26. juli 2017 * [i]

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – direktiv 2008/115/EF – artikel 11, stk. 2 – afgørelse om indrejseforbud, som er truffet før ikrafttrædelsen af dette direktiv, og af en længere varighed end den, der er fastsat ved nævnte direktiv – begyndelsestidspunktet for perioden for indrejseforbuddet«

I sag C-225/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) ved afgørelse af 29. marts 2016, indgået til Domstolen den 22. april 2016, i straffesagen mod

Mossa Ouhrami,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne A. Prechal, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. marts 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Mossa Ouhrami ved advocaat S.J. van der Woude,

– den nederlandske regering ved C.S. Schillemans, M. Gijzen og M. Bulterman, som befuldmægtigede,

– den danske regering ved C. Thorning og M. Wolff, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og R. Troosters, som befuldmægtigede,

– den schweiziske regering ved C. Bichet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. maj 2017,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 2, 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 2008, L 348, s. 98).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod Mossa Ouhrami, født i Algeriet i 1979, og som menes at være statsborger i dette tredjeland, med den begrundelse, at han har opholdt sig i Nederlandene i 2011 og 2012, selv om han vidste, at han var blevet erklæret som uønsket udlænding ved en afgørelse truffet i 2002.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 2., 4., 6., 10., 11. og 14. betragtning til direktiv 2008/115:

»(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.

[…]

(6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. I forbindelse med anvendelsen af standardformularer til afgørelser vedrørende tilbagesendelse, dvs. afgørelser om tilbagesendelse og, hvis sådanne er truffet, afgørelser om indrejseforbud og om udsendelse, bør medlemsstaterne overholde dette princip og opfylde alle gældende bestemmelser i dette direktiv fuldt ud.

[…]

(10) Når der ikke er grund til at tro, at det kan undergrave formålet med en tilbagesendelsesprocedure, bør frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvangsmæssig tilbagesendelse, og der bør gives en frist for frivillig udrejse. […]

(11) Der bør indføres et fælles minimumssæt af retssikkerhedsgarantier for afgørelser vedrørende tilbagesendelse for at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers interesser. […]

[…]

(14) Virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger bør gives en europæisk dimension ved, at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. Varigheden af indrejseforbuddet bør fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og bør normalt ikke overstige fem år. Der bør i denne forbindelse navnlig tages hensyn til, om den pågældende tredjelandsstatsborger allerede har været genstand for mere end én afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse eller er indrejst på en medlemsstats område under et indrejseforbud.«

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 [EU-]retten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

2) »ulovligt ophold«: 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 Schengengrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

– vedkommende tredjelandsstatsborgers oprindelsesland eller

– et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller

– et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

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

5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten

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

[…]

8) »frivillig udrejse«: opfyldelse af forpligtelsen til at vende tilbage inden for den frist, der er fastsat herfor i afgørelsen om tilbagesendelse

[…]«

6 Artikel 6 i direktiv 2008/115 med overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse« fastsætter:

»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.

[…]

6. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer afgørelse om ophør af lovligt ophold sammen med en afgørelse om tilbagesendelse og/eller en afgørelse om udsendelse og/eller en afgørelse om indrejseforbud i en og samme administrative eller retslige afgørelse eller retsakt i henhold til deres nationale lovgivning, jf. dog de retssikkerhedsgarantier, der gælder i henhold til kapitel III og i henhold til andre relevante bestemmelser i [EU-]lovgivningen og national lovgivning.«

7 Samme direktivs artikel 7 med overskriften »Frivillig udrejse«, bestemmer følgende:

»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. […]

[…]

2. Medlemsstaterne forlænger, hvor dette er nødvendigt, fristen for frivillig udrejse i en passende periode under hensyntagen til de særlige forhold i den enkelte sag, såsom opholdets varighed, eventuelle skolesøgende børn og eventuelle andre familiemæssige og sociale tilknytninger.

[…]

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, eller de kan indrømme en frist på under syv dage.«

8 Nævnte direktivs artikel 8 med overskriften »Udsendelse« fastsætter:

»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.

[…]

3. Medlemsstaterne kan vedtage en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.

[…]«

9 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Indrejseforbud« bestemmer:

»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.

3. Medlemsstaterne overvejer at ophæve eller suspendere et indrejseforbud, når en tredjelandsstatsborger, der er genstand for et indrejseforbud udstedt i overensstemmelse med stk. 1, andet afsnit, kan påvise, at vedkommende har forladt en medlemsstats område i fuld overensstemmelse med en afgørelse om tilbagesendelse.

[…]«

10 Artikel 12 i direktiv 2008/115 med overskriften »Form« fastsætter i stk. 1, første afsnit, følgende:

»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.«

11 I henhold til artikel 20 i direktiv 2008/115 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 24. december 2010.

Nederlandsk ret

12 I medfør af artikel 67, stk. 1, i Vreemdelingenwet 2000 (lov om udlændinge af 2000, herefter »Vw«), i den affattelse, der fandt anvendelse i 2002, kunne en tredjelandsstatsborger bl.a. erklæres for uønsket:

»a) såfremt han ikke ha[vde] lovligt ophold i Nederlandene og gentagne gange ha[vde] begået en i henhold til Vw strafbar handling

b) såfremt han ved endelig og retskraftig dom [var] blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken der [var] fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere

c) såfremt han udg[jorde] en fare for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

d) i henhold til en traktat

e) af hensyn til Nederlandenes internationale forbindelser«.

13 I henhold til Vw's artikel 68 i den affattelse, der var gældende i 2002, ophævedes den afgørelse, hvorved udlændingen blev erklæret for uønsket, på dennes anmodning, såfremt han uden afbrydelse havde opholdt sig ti år uden for Nederlandene, og såfremt der i denne periode ikke forelå nogle af de grunde, der omhandledes i Vw's artikel 67, stk. 1.

14 Efterfølgende blev Vw ændret med henblik på gennemførelsen af direktiv 2008/115.

15 I henhold til artikel 61, stk. 1, i den nugældende Vw skal en udlænding, der ikke eller ikke længere har lovligt ophold, på eget initiativ forlade Nederlandene inden for den frist, der er fastsat i denne lovs artikel 62, hvis stk. 1 og 2 gennemfører artikel 7, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/115.

16 Vw's artikel 66a, som har til formål at gennemføre artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115, fastsætter i stk. 1, at der træffes afgørelse om indrejseforbud over for den udlænding, som ikke på eget initiativ har forladt Nederlandene inden for den fastsatte frist.

17 I henhold til Vw's artikel 66a, stk. 4, har et indrejseforbud en bestemt varighed på højst fem år, medmindre udlændingen udgør en alvorlig fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Varigheden beregnes fra den dato, hvor udlændingen faktisk har forladt Nederlandene.

18 I medfør af Vw's artikel 66a, stk. 7, kan en udlænding, som er genstand for et indrejseforbud, under ingen omstændigheder have lovligt ophold:

»a) såfremt han ved endelig og retskraftig dom er blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken der er fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere

b) såfremt han er til fare for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed

c) såfremt han udgør en alvorlig trussel som omhandlet i stk. 4, eller

d) såfremt han i henhold til en traktat eller af hensyn til Nederlandenes internationale forbindelser skal nægtes ethvert ophold«.

19 I medfør af artikel 197 i Wetboek van Strafrecht (straffeloven), som affattet ved lov af 10. marts 1984 (Stb. 1984, nr. 91), som finder anvendelse i hovedsagen, kan en udlænding, der opholder sig i Nederlandene, selv om han ved eller har rimelig grund til at antage, at han på grundlag af en lovbestemmelse er blevet erklæret for uønsket, bl.a. idømmes en fængselsstraf på højst seks måneder.

20 Den nugældende affattelse af artikel 197, som affattet ved lov af 15. december 2011 (Stb. 2011, nr. 663), fastsætter, at en udlænding, der opholder sig i Nederlandene, selv om han ved eller har rimelig grund til at antage, at han på grundlag af en lovbestemmelse er blevet erklæret for uønsket, eller at der er blevet pålagt ham et indrejseforbud i henhold til Vw's artikel 66a, stk. 7, bl.a. idømmes en fængselsstraf på højst seks måneder.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Ved en afgørelse fra Minister van Vreemdelingenzaken en Immigratie (minister for udlændingesager og immigration, Nederlandene) af 22. oktober 2002 blev Mossa Ouhrami erklæret for uønsket. Ved denne afgørelse fastslog nævnte minister, at Mossa Ouhrami i perioden 2000-2002 fem gange var blevet dømt ved en kriminalret til samlet mere end 13 måneders fængsel for tyveri under skærpende omstændigheder, hæleri og besiddelse af hårde stoffer. På dette grundlag fandt ministeren for udlændingesager og immigration, at Mossa Ouhrami var til fare for den offentlige orden, og erklærede af denne grund den pågældende for uønsket. For Mossa Ouhrami fulgte heraf en forpligtelse til dels at forlade Nederlandene, idet han i modsat fald kunne udvises, dels at opholde sig uden for Nederlandene i de efterfølgende ti år, da han på grund af bl.a. overtrædelse af loven om euforiserende stoffer var blevet erklæret for uønsket. I henhold til nævnte afgørelse skulle denne frist på ti år begynde at løbe fra den dato, hvor Mossa Ouhrami faktisk forlod Nederlandene.

22 Afgørelsen, der erklærede Mossa Ouhrami for uønsket, blev tilstillet ham den 17. april 2003. Idet denne afgørelse ikke blev påklaget, blev den endelig den 15. maj 2003. Mossa Ouhrami forlod imidlertid ikke Nederlandene, idet han hævdede ikke at være i besiddelse af de nødvendige rejsedokumenter.

23 I perioden 2011-2012 blev det syv gange konstateret, at Mossa Ouhrami i strid med denne afgørelse havde opholdt sig i Amsterdam (Nederlandene), selv om han vidste, at han var blevet erklæret for uønsket, idet denne overtrædelse var strafbar i medfør af straffelovens artikel 197.

24 Efter i første instans at være blevet idømt fængselsstraf for disse forhold iværksatte Mossa Ouhrami appel for Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam, Nederlandene), idet han gjorde gældende, at idømmelse af en sådan straf var i strid med direktiv 2008/115 med den begrundelse, at den heri foreskrevne procedure ikke var fuldstændig afsluttet.

25 Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam) fandt, at det var i strid med direktiv 2008/115, såfremt en tredjelandsstatsborger som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1, der er blevet erklæret uønsket, og som er blevet i Nederlandene uden gyldig grund til ikke at vende tilbage, idømmes en ubetinget fængselsstraf, før den i direktivet fastlagte tilbagesendelsesprocedure er afsluttet. Idømmelsen af denne straf kunne nemlig bringe gennemførelsen af det med direktivet tilstræbte mål, nemlig en effektiv udsendelses- og tilbagesendelsespolitik vedrørende tredjelandsstatsborgere, som opholder sig ulovligt i en medlemsstat, i fare.

26 Denne ret fastslog herefter, at tilbagesendelsesproceduren i den foreliggende sag var blevet fulgt i sin helhed. Den bemærkede i denne henseende, at

– Dienst Terugkeer en Vertrek (tjenesten for tilbagesendelse og udrejse, Nederlandene) havde afholdt 26 samtaler med Mossa Ouhrami vedrørende hans tilbagesendelse

– der gentagne gange uden positivt resultat var blevet rettet henvendelse til de algeriske, de marokkanske og de tunesiske myndigheder vedrørende Mossa Ouhrami

– der via Interpol var blevet iværksat forskellige undersøgelser, bl.a. efter fingeraftryk

– man havde forsøgt at foretage en sproganalyse af ham

– samtlige procedurer for udsendelse, der er fastlagt i tjenesten for tilbagesendelse og udrejse, var blevet fulgt

– disse skridt imidlertid ikke havde ført til udsendelsen af Mossa Ouhrami, idet sidstnævnte havde nægtet at samarbejde.

27 På baggrund af disse forhold fastslog Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam), at de kompetente myndigheder havde gjort en tilstrækkelig indsats for at fastslå Mossa Ouhramis identitet og udsende ham til hans oprindelsesland. Denne ret fastslog følgelig, at tilbagesendelsesproceduren i den foreliggende sag kunne anses for at være afsluttet, således at idømmelsen af fængselsstraf for de tiltalte forhold ikke var i strid med direktiv 2008/115. Idet den nævnte ret afviste Mossa Ouhramis argumentation, blev Mossa Ouhrami idømt to måneders fængsel.

28 Mossa Ouhrami iværksatte herefter kassationsanke ved Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol).

29 I anken har Mossa Ouhrami ikke bestridt konklusionen fra Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam), hvorefter den tilbagesendelsesprocedure, som er fastsat ved direktiv 2008/115, i den foreliggende sag var blevet fulgt i sin helhed. Han har dog gjort gældende, at sidstnævnte retsinstans uretmæssigt har dømt ham, idet afgørelsen af 22. oktober 2002, hvori han blev erklæret for uønsket, ifølge Mossa Ouhrami ikke længere havde retsvirkninger på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Mossa Ouhrami har i denne henseende gjort gældende, at denne afgørelse skal ligestilles med en afgørelse om indrejseforbud, som trådte i kraft ved dens udstedelse, eller senest da han blev gjort bekendt hermed, og at gyldigheden af dette indrejseforbud ikke i den foreliggende sag i medfør af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115, kan overstige fem år, således at det ikke længere var i kraft i perioden 2011-2012.

30 Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) har bemærket, at ifølge dens egen retspraksis kan det af dom af 19. september 2013, Filev og Osmani (C-297/12, EU:C:2013:569), udledes, at en afgørelse, hvori en person erklæres for uønsket, som er truffet inden ikrafttrædelsen af direktiv 2008/115 eller før udløbet af dette direktivs gennemførelsesfrist, skal ligestilles med et indrejseforbud som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 6). Fra denne dato er denne afgørelse derfor i princippet underlagt den maksimale varighed på fem år i henhold til nævnte direktivs artikel 11, stk. 2. Under hensyn til denne ligestilling opstår spørgsmålet om begyndelsestidspunktet for perioden for indrejseforbuddet.

31 Den forelæggende ret har i denne forbindelse bemærket, at straffelovens artikel 197 i den affattelse, som finder anvendelse i hovedsagen, ikke kriminaliserer den manglende overholdelse af en afgørelse om tilbagesendelse som sådan, men opholdet i Nederlandene, såfremt den pågældende udlænding vidste eller havde rimelig grund til at vide besked om, at han var blevet erklæret for uønsket.

32 På denne baggrund har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal […] artikel 11, stk. 2, [i direktiv 2008/115] fortolkes således, at den her omhandlede periode på fem år beregnes:
   a) fra det tidspunkt, hvor indrejseforbuddet (eller med tilbagevirkende kraft: den hermed ligestillede erklæring om, at [udlændingen] er uønsket) blev udstedt, eller
   b) fra den dato, hvor den pågældende – kort sagt – faktisk har forladt EU-medlemsstaternes område, eller
   c) fra et andet tidspunkt?

2) Skal […] artikel 11, stk. 2, [i direktiv 2008/115] under hensyntagen til anvendelse af overgangsreglerne fortolkes således, at denne bestemmelse indebærer, at afgørelser, der er truffet, før dette direktiv trådte i kraft, og hvis retsvirkning er, at adressaten i de ti følgende år skal opholde sig uden for Nederlandene, og at indrejseforbuddet, som kan anfægtes ad rettens vej, er fastsat ud fra alle relevante omstændigheder i det konkrete tilfælde, ikke længere har retsvirkning, såfremt varigheden af denne forpligtelse på det tidspunkt, da dette direktiv skulle være gennemført, eller på det tidspunkt, da det konstateres, at afgørelsens adressat opholdt sig i Nederlandene, overskrider varigheden af den i denne bestemmelse omhandlede periode?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

33 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at varigheden af det indrejseforbud, der er fastsat i denne bestemmelse, som i princippet ikke må overstige fem år, skal beregnes fra datoen for udstedelse af dette indrejseforbud eller fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt medlemsstaternes område, eller fra et andet tidspunkt.

34 I forbindelse med tvisten i hovedsagen er dette spørgsmål opstået i forhold til en afgørelse, som blev truffet før udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2008/115, og hvorved Mossa Ouhrami blev erklæret for uønsket, idet retsvirkningen af denne afgørelse er forpligtelsen for den pågældende til dels at forlade Nederlandene, dels at opholde sig uden for denne medlemsstat i de ti efterfølgende år. Det er ubestridt, at Mossa Ouhrami, efter at nævnte afgørelse blev truffet, aldrig har forladt Nederlandene, og at han efter udløbet af denne gennemførelsesfrist, i første instans og i appellen er blevet idømt fængselsstraf på grund af manglende overholdelse af denne afgørelse.

35 Det bemærkes i denne henseende, at Domstolen har fastslået, at direktiv 2008/115 finder anvendelse på virkninger, som er indtrådt efter det tidspunkt, hvorfra direktivet fandt anvendelse i den berørte medlemsstat på afgørelser om indrejseforbud truffet i henhold til de nationale bestemmelser, der fandt anvendelse forud for denne dato. Selv om dette direktiv ikke indeholder nogen bestemmelse om en overgangsordning for de afgørelser om indrejseforbud, der er truffet, før direktivet fandt anvendelse, følger det nemlig af fast retspraksis, at en ny retsforskrift, medmindre der er gjort undtagelse, finder øjeblikkelig anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende (jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Filev og Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, præmis 39-41).

36 Det følger heraf, at bestemmelserne i direktiv 2008/115 finder anvendelse på den afgørelse om indrejseforbud, som er omhandlet i tvisten i hovedsagen.

37 I henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115 fastsættes varigheden af indrejseforbuddet under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag, og den 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.

38 Med henblik på fortolkningen af denne bestemmelse skal det indledningsvis bemærkes, at i henhold til såvel kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten som lighedsprincippet skal en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til navnlig bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. analogt dom af 17.7.2008, Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

39 Således som det fremgår af 14. betragtning til direktiv 2008/115, har indførelsen af indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område, imidlertid til formål at give virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en europæisk dimension.

40 Selv om direktiv 2008/115 ikke udtrykkeligt fastsætter det tidspunkt, hvorfra varigheden af indrejseforbuddet skal beregnes, følger det imidlertid af dette formål, og mere generelt af formålet med dette direktiv, som består i at fastsætte fælles standarder og procedurer for at sikre en effektiv tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, med respekt for deres grundlæggende rettigheder, og at i mangel af enhver henvisning til national ret, kan fastlæggelsen af dette tidspunkt, i modsætning til, hvad den danske regering har gjort gældende, ikke overlades til hver enkelt medlemsstats skøn.

41 Såfremt det accepteres – som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse – at indrejseforbud, hvis retsgrundlag er et sæt harmoniserede regler på europæisk plan, begynder at få og ophører med at have virkning på forskellige tidspunkter afhængig af de forskellige valg, som medlemsstaterne har foretaget i deres nationale lovgivning, vil de erklærede formål med direktiv 2008/115 og med disse indrejseforbud således blive bragt i fare.

42 Hvad angår spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt et indrejseforbud i sidste ende begynder at få virkning, og fra hvilket tidspunkt varigheden af dette forbud skal beregnes, skal dette besvares under hensyn til ordlyden og opbygningen af samt formålet med direktiv 2008/115.

43 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«. Sidstnævnte afgørelse er defineret i direktivets artikel 3, nr. 4), 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«.

44 I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 ledsages afgørelser om tilbagesendelse af et indrejseforbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet. I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.

45 Det følger af disse bestemmelsers ordlyd og af anvendelsen af udtrykket »indrejseforbud«, at et sådant forbud må antages at supplere en afgørelse om tilbagesendelse, idet den pågældende i en bestemt periode efter sin »tilbagesendelse«, således som dette udtryk er defineret i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115, og derfor efter sin udrejse fra medlemsstaternes område, forbydes genindrejse på dette område og efterfølgende at opholde sig dér. Ikrafttrædelsen af et sådant forbud forudsætter således, at den pågældende forud herfor har forladt nævnte område.

46 Denne konstatering støttes af opbygningen af direktiv 2008/115.

47 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af de bestemmelser, som er anført ovenfor i denne doms præmis 43 og 44, og navnlig af sjette betragtning til direktivet samt direktivets artikel 6, stk. 1 og 6, artikel 8, stk. 1 og 3, artikel 11, stk. 3, første afsnit, og artikel 12, stk. 1, at dette direktiv foretager en klar sondring mellem dels afgørelsen om tilbagesendelse og en eventuel afgørelse om udsendelse, dels indrejseforbuddet.

48 I henhold til artikel 3, nr. 4), og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 er det således ved afgørelsen om tilbagesendelse, at den pågældendes oprindelige ulovlige ophold erklæres ulovligt, og at der pålægges en forpligtelse for sidstnævnte til at vende tilbage. I henhold til dette direktivs artikel 7, stk. 1, og med forbehold for de undtagelser, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 4, fastsættes der i denne afgørelse en passende frist for den pågældendes frivillige udrejse. Såfremt der ikke indrømmes en sådan frist, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt, træffer medlemsstaterne i henhold til nævnte direktivs artikel 8, stk. 1 og 3, alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse ved i givet fald at træffe afgørelse om udsendelse, dvs. en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage.

49 Det følger heraf, at indtil tidspunktet for den frivillige eller tvangsmæssige håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, og følgelig den effektive tilbagesendelse af den pågældende til dennes oprindelsesland, et transitland eller et andet tredjeland som omhandlet i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115, er den pågældendes ulovlige ophold reguleret af afgørelsen om tilbagesendelse, og ikke af indrejseforbuddet, som først får virkning fra dette tidspunkt ved, at den pågældende i en bestemt periode efter sin tilbagesendelse forbydes at genindrejse og på ny at opholde sig på medlemsstaternes område.

50 Selv om direktiv 2008/115 følgelig i henhold til dets artikel 6, stk. 6, åbner mulighed for, at medlemsstaterne samtidigt kan træffe afgørelse om tilbagesendelse og om indrejseforbud, følger det imidlertid klart af direktivets opbygning, at disse to afgørelser er forskellige, idet den førstnævnte angår konsekvenserne af det oprindelige opholds ulovlighed, mens den anden vedrører et eventuelt efterfølgende ophold ved at gøre dette ulovligt.

51 Et eventuelt indrejseforbud udgør således et middel til at øge effektiviteten i Unionens tilbagesendelsespolitik, idet det sikres, at en tredjelandsstatsborger i en bestemt periode efter udsendelsen af vedkommende, hvis ophold er ulovligt, ikke længere kan rejse ind på medlemsstaternes område.

52 Dette formål med artikel 11 i direktiv 2008/115 og det generelle formål, der forfølges med dette direktiv, som nævnt i denne doms præmis 40, ville blive bragt i fare, hvis denne statsborgers nægtelse af at opfylde forpligtelsen til at vende tilbage og at samarbejde i forbindelse med

udsendelsesproceduren gav denne mulighed for, helt eller delvist, at unddrage sig retsvirkningen af et indrejseforbud, hvilket ville være tilfældet, hvis den periode, hvorunder et sådant forbud finder anvendelse, kunne løbe og udløbe i løbet af denne procedure.

53 Det følger således af ordlyden og opbygningen af samt formålet med direktiv 2008/115, at perioden for indrejseforbuddet først begynder at løbe fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt medlemsstaternes område.

54 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2008/115 i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for, at der kan idømmes fængselsstraf for overtrædelse af en afgørelse, der erklærer den pågældende for uønsket, hvis virkninger er nævnt i denne doms præmis 34, skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at en medlemsstat kun kan fastsætte en strafferetlig sanktion for overtrædelse af et indrejseforbud, som falder inden for anvendelsesområdet for dette direktiv, såfremt opretholdelsen af virkningerne af dette forbud er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 11 (jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Filev og Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, præmis 37, og af 1.10.2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, præmis 31).

55 For så vidt som Mossa Ouhrami ikke har forladt Nederlandene, efter at den afgørelse, hvorved han blev erklæret for uønsket, er truffet, og den heri foreskrevne forpligtelse til at vende tilbage følgelig aldrig er blevet håndhævet, befinder den pågældende sig imidlertid i en ulovlig situation, som følger af et oprindeligt ulovligt ophold, og ikke et efterfølgende ulovligt ophold, som ville være konsekvensen af en overtrædelse af et indrejseforbud som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2008/115.

56 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at direktiv 2008/115 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det oprindelige ulovlige ophold straffes med strafferetlige sanktioner, for så vidt som disse sanktioner tillader fængsling af en tredjelandsstatsborger, som ikke, mens han opholdt sig ulovligt på nævnte medlemsstats område og ikke var indstillet på at forlade dette område frivilligt, har været undergivet tvangsforanstaltninger i henhold til direktivets artikel 8. Domstolen har imidlertid præciseret, at nævnte direktiv ikke er til hinder for en national lovgivning, der tillader fængsling af en tredjelandsstatsborger, med hensyn til hvilken den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i direktivet, er blevet anvendt, og som opholder sig ulovligt på medlemsstatens område uden gyldig begrundelse for den manglende tilbagevenden (jf. i denne retning dom af 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 50, og af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 52 og 54).

57 Det fremgår imidlertid af de for Domstolen fremlagte sagsakter, for det første, at Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam) i forbindelse med hovedsagen har fastslået, at tilbagesendelsesproceduren i den foreliggende sag kunne anses for afsluttet, således at idømmelse af fængselsstraf for de pågældende forhold ikke var i strid med direktiv 2008/115, og for det andet, at denne konstatering, som tyder på, at de betingelser, der er opstillet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis, er opfyldt i den foreliggende sag, ikke har været bestridt i forbindelse med anken til den forelæggende ret, hvilket det imidlertid tilkommer denne ret at efterprøve.

58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at varigheden af det indrejseforbud, der er fastsat i denne bestemmelse, som i princippet ikke må overstige fem år, skal beregnes fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt medlemsstaternes område.

Det andet spørgsmål

59 Som den forelæggende ret har bemærket i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, er det andet spørgsmål forelagt alene for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det første spørgsmål med, at varigheden af det indrejseforbud, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115, ikke skal

beregnes fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt medlemsstaternes område, men fra et tidligere tidspunkt, såsom udstedelsen af dette forbud. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 64 i sit forslag til afgørelse, er det således kun i dette tilfælde, at dette spørgsmål er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

60 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det følgelig ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

61 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 sagsomkostningerne. 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 (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 11, stk. 2, 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 skal fortolkes således, at varigheden af det indrejseforbud, der er fastsat i denne bestemmelse, som i princippet ikke må overstige fem år, skal beregnes fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt medlemsstaternes område.

Underskrifter

i — Der er foretaget en sproglig rettelse af præmis 50 i denne tekst efter den oprindelige offentliggørelse.