

Sag C-409/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. september 2020

Forelæggende ret:Juzgado Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra
(forvaltningsdomstol nr. 1 i Pontevedra, Spanien)**Afgørelse af:**

20. august 2020

Sagsøger:

UN

Sagsøgt:

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra

Hovedsagens genstand

Udsendelse af en tredjelandsstatsborger fra det spanske område.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodning om præjudiciel afgørelse – artikel 267 TEUF – en national lovgivnings forenelighed med 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 (herefter »direktiv 2008/115«) – national lovgivning, der i første omgang straffer udlændinges ulovlige ophold uden skærpende omstændigheder med en bøde ledsaget af et påbud om frivillig tilbagevenden til oprindelseslandet og efterfølgende, i anden omgang, med udsendelse, hvis udlændingen hverken lovliggør sin situation eller frivilligt vender tilbage til sit land – spørgsmålet, om fortolkningen af Domstolens dom af 23. april 2015 (C-38/14, Zaizoune), for så vidt som den spanske forvaltning og de spanske retter kan anvende direktiv

2008/115 direkte til skade for en tredjelandsstatsborger, er forenelig med Domstolens praksis med hensyn til begrænsningerne af direktivers direkte virkning.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal 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« (artikel 4, stk. 3, artikel 6, stk. 1 og 5, og artikel 7, stk. 1) fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning [artikel 53, stk. 1, litra a), artikel 55, stk. 1, litra b), artikel 57 og artikel 28, stk. 3, litra c), i Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [lov nr. 4/2000 af 11.1.2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og om deres sociale integration]], der i første omgang straffer udlændinges ulovlige ophold uden skærpende omstændigheder med en bøde ledsaget af et påbud om frivillig tilbagevenden til oprindelseslandet og efterfølgende, i anden omgang, med udsendelse, hvis udlændingen hverken lovliggør sit ophold eller frivilligt vender tilbage til sit land?
- 2) Er fortolkningen af Domstolens dom af 23. april 2015 (sag C-38/14, Zaizoune) – for så vidt som den spanske forvaltning og de spanske retter kan anvende direktiv 2008/115/EF direkte til skade for en borger ved at se bort fra og undlade at anvende mere gunstige nationale bestemmelser om sanktioner, hvilket skærper den pågældendes strafansvar og muligvis omgår det strafferetlige legalitetsprincip – forenelig med Domstolens praksis med hensyn til begrænsningerne af direktivers direkte virkning, eller skal de mere gunstige nationale bestemmelser derimod fortsat anvendes på borgeren, så længe disse bestemmelser ikke er ændret eller ophævet ved en lovændring?

Anførte EU-retlige forskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/115: artikel 4, stk. 3, artikel 6, stk. 1 og 5, artikel 7, stk. 1, og artikel 21, stk. 1.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF

Domstolens praksis

1. Dom af 23. april 2015 (C-38/14, Zaizoune), præmis 24, 29, 32, 37 og domskonklusionen
2. Dom af 22. oktober 2009 (forenede sager C-261/08 og C-348/08, Zurita og Choque), præmis 61 og 65
3. Dom af 18. september 2014 (C-487/12, Vueling Airlines, S.A.), præmis 26 og 27
4. Dom af 11. juni 1987 (C-14/86, Pretore di Salò)
5. Dom af 12. december 1996 (C-74/95)
6. Dom af 3. maj 2005 (forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02)

Anførte nationale forskrifter

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (lov nr. 4/2000 af 11.1.2000 om rettigheder og friheder for udlændinge i Spanien og om deres sociale integration), som ændret ved Ley Orgánica nr. 8/2000, nr. 14/2003 og nr. 2/2009 (herefter »lov nr. 4/2000«).

Artikel 28, stk. 3, litra c): »Udrejse er obligatorisk i følgende tilfælde: [...] c) i tilfælde af et afslag fra myndighederne på udlændingens ansøgning om at få lov til at forblive på spansk område eller i mangel af en tilladelse til at opholde sig i Spanien.«

Artikel 53, stk. 1, litra a): »Følgende defineres som en grov overtrædelse: a) Såfremt en person ulovligt opholder sig på spansk område som følge af, at personen ikke har opnået en forlængelse af sin opholdstilladelse eller en opholdstilladelse, eller når disse dokumenter er udløbet for over tre måneder siden, uden at den pågældende har ansøgt om fornyelse heraf inden for den i loven fastsatte frist.«

Artikel 55, stk. 1, litra b): »De overtrædelser, der klassificeres i ovennævnte bestemmelser, udløser følgende straf: [...] b) grove overtrædelser straffes med en bøde på mellem 501 og 10 000 EUR«.

Artikel 57, stk. 1: »Når lovovertræderne er udlændinge, og deres handlinger i henhold til loven kvalificeres som meget grove eller grove som omhandlet i denne Ley Orgánicas artikel 53, stk. 1, litra a), b), c), d) og f), kan der i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i stedet for en bøde anordnes udsendelse fra spansk område, efter at den administrative procedure er afsluttet, og efter at der er vedtaget en begrundet afgørelse på grundlag af en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen.«

Artikel 57, stk. 3: »Udsendelsessanktionen og bødesanktionen kan under ingen omstændigheder pålægges samtidigt.«

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kongeligt dekret nr. 240/2007 af 16.2.2007 om indrejse, fri bevægelighed og ophold i Spanien for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og i andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (kongeligt dekret nr. 557/2011 af 20.4.2011 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen til organisk lov nr. 4/2000, som ændret ved organisk lov nr. 2/2009).

Domme afsagt af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol): dom nr. 260/2007 af 20. december 2007 (ECLI:ES:TC:2007:260), dom nr. 140/2009 af 15. juni 2009 (ECLI:ES:TC:2009:140), dom nr. 145/2011 af 26. september 2011 (ECLI:ES:TC:2011:145), og dom nr. 169/2012 af 1. oktober 2012 (ECLI:ES:TC:2012:169).

Tribunal Supremos (øverste domstol) dom af 22. februar 2007, af 23. oktober 2007, sml. 1624/2004 (ECLI:ES:TS:2007:6962), af 5. juli 2007, sml. 1060/2004 (ECLI:ES:TS:2007:4767), af 19. december 2006, af 28. februar 2007, af 4. oktober 2007, sml. 2244/2004 (ECLI:ES:TS:2007:6676), af 8. november 2007, sml. 2448/2004 (ECLI:ES:TS:2007:7390), og af 24. oktober 2019, sml. 1808/2018 (ECLI:ES:TS:2019:3416).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 UN, der er myndig og statsborger i Colombia, indrejste lovligt på Den Europæiske Unions område som turist den 9. maj 2017 med en invitation fra sin søn, som også er myndig, har spansk statsborgerskab og er bosiddende i Spanien. UN's ophold som turist havde en maksimal varighed på 90 dage, og UN skulle forlade Unionens område inden udløbet af denne frist. UN vendte imidlertid ikke tilbage til Colombia, men blev i Spanien og registrerede sig i folkeregistret på sin spanske søns bopæl.
- 2 Den 13. februar 2019 indledte indenrigsministeriet en sanktionsprocedure mod UN i henhold til artikel 63a i lov nr. 4/2000, idet UN ikke havde ret til at opholde sig i Spanien.
- 3 I marts 2019 indgav UN en ansøgning om meddelelse af opholdskort i egenskab af familiemedlem til en unionsborger til udlændingemyndighederne i Pontevedra

og anmodede om familiesammenføring med sin spanske søn i overensstemmelse med kongeligt dekret nr. 240/2007, som gennemfører direktiv 2004/38.

- 4 Samtidig indgav UN et skriftligt indlæg i forbindelse med sanktionsproceduren, hvori UN påberåbte sig sin familiemæssige tilknytning til Spanien, eftersom alle UN's børn har lovligt ophold i denne medlemsstat, og et af dem har opnået spansk statsborgerskab. Desuden har UN ifølge det skriftlige indlæg ikke længere familie i Colombia, råder ikke over subsistensmidler der, har en ren straffeattest og er ikke tidligere blevet anholdt. UN påberåbte sig ligeledes humanitære grunde, beskyttelse af familien samt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 5 Den 30. april 2019 traf chefen for udlændingemyndighederne en afgørelse, hvorved UN blev meddelt afslag på opholdstilladelsen, da UN efter myndighedernes opfattelse ikke havde godtgjort, at UN blev forsørget i sit oprindelsesland af sin spanske søn, og UN desuden ikke havde en privat sygeforsikring i Spanien. UN anlagde sag til prøvelse af dette afslag ved Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra (forvaltningsdomstol nr. 2 i Pontevedra, Spanien), og denne sag verserer stadig.
- 6 Den 8. maj 2019 traf Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (regeringens delegerede i Pontevedra) den i den foreliggende sag anfægtede afgørelse, hvorved UN blev udsendt fra det spanske område ledsaget af et indrejseforbud på tre år. I afgørelsens begrundelse anføres det blot, at UN havde begået en grov overtrædelse i henhold til artikel 53, stk. 1, litra a), i lov nr. 4/2000 (ulovligt ophold i Spanien), og at det ikke fremgik, at den pågældende var omfattet af nogen af de situationer, der ligger til grund for asylretten.
- 7 Den 31. oktober 2019 anlagde UN sag ved den forelæggende ret til prøvelse af udsendelsessanktionen, hvori den pågældende nedlagde påstand om fuldstændig annullation og tilbagekaldelse af den anfægtede afgørelse, subsidiært at den erstattes af en økonomisk sanktion. UN anmodede også om midlertidig suspension af udsendelsen, hvilket blev imødekommet ved afgørelse af 19. december 2019.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 UN har i sit søgsmål bl.a. anført, at UN, idet den pågældende har en stor tilknytning til Spanien, og det ulovlige ophold ikke er behæftet med skærpende omstændigheder, samt at det var muligt, at UN's situation blev lovliggjort, idet UN er familiemedlem til en unionsborger, i værste fald burde været blevet pålagt en bøde i henhold til artikel 55, stk. 1, litra b), i lov nr. 4/2000 og ikke en udsendelsessanktion. UN er ligeledes af den opfattelse, at denne fortolkning af den spanske lovgivning er uforenelig med direktiv 2008/115.
- 9 Den sagsøgte forvaltning har nedlagt påstand om fuldstændig frifindelse. Sagsøgte har anført, at det efter Domstolens dom af 23. april 2015 i sag C-38/14 i Spanien ikke længere er muligt at straffe ulovligt ophold med en bøde. Sanktionen må altid

og under alle omstændigheder være udsendelse på grund af den »direkte virkning« af direktiv 2008/115, som har forrang for spansk ret.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret har forklaret, at lov nr. 4/2000, inden dommen i sag C-38/14, klassificerede den omstændighed, at person ulovligt opholder sig på spansk område uden at have opnået en opholdstilladelse eller tilsvarende dokumenter, dersom sådanne finder anvendelse, som en grov overtrædelse [artikel 53, stk. 1, litra a)]. Denne overtrædelse blev straffet med en bøde [artikel 55, stk. 1, litra b)] eller med udsendelse fra spansk område i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (artikel 57, stk. 1). Den nævnte lov forbød samtidig anvendelse af bøde og tvangsudsendelse i én og samme afgørelse (artikel 57, stk. 3), men ikke successiv anvendelse heraf, dvs. først pålæggelse af en bødesanktion og efterfølgende af en udsendelsessanktion. I forbindelse med udsendelse blev der pålagt en yderligere byrde i form af et forbud mod at indrejse i Spanien i en bestemt periode (artikel 58, stk. 1).
- 11 Den forelæggende ret har anført, at bødesanktionen, som omfatter en forpligtelse til at udrejse frivilligt inden for en bestemt frist, i henhold til lov nr. 4/2000 har forrang for udsendelsessanktionen ledsaget af et indrejseforbud. Formålet hermed er ikke at tolerere ulovligt ophold, mod at der betales en bøde, men derimod at gøre det muligt for en udlænding med ulovligt ophold, i hvilken forbindelse der ikke foreligger skærpende omstændigheder, at lovliggøre sin situation ved at ansøge om og opnå opholdstilladelse, hvis den pågældende opfylder de gældende krav. Eller i modsat fald frivilligt at vende tilbage til sit oprindelsesland, men uden et forbud mod at indrejse i Den Europæiske Union, hvilket muliggør, at den pågældende kan søge om visum eller relevante tilladelser fra det pågældende land, eventuelt med henblik på en lovlig tilbagevenden til Spanien.
- 12 Den forelæggende ret har anført, at en bøde under alle omstændigheder ikke fritager udlændingen fra forpligtelsen til at forlade Spanien, som er fastlagt i artikel 28, stk. 3, litra c), i lov nr. 4/2000, hvis den pågældende ikke opnår det påkrævede visum eller den påkrævede opholdstilladelse. Hvis den pågældende ikke lovliggør sin situation, kan der indledes en ny sanktionsprocedure mod den pågældende, som vil udmønte sig i en tvangsudsendelse.
- 13 Med hensyn til indvandrere, for hvilke der foreligger skærpende omstændigheder, er det muligt direkte at træffe afgørelse om udsendelse uden en forudgående bøde eller påbud om frivillig udrejse. Tribunal Supremo (øverste domstol) har defineret disse omstændigheder på kasuistisk vis.
- 14 Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) har fastslået, at denne lovgivning er i overensstemmelse med forfatningen, eftersom valget mellem en bøde eller udsendelse ikke er baseret på et skøn, men derimod lovbestemt, og har bekræftet den lovbestemmelse, hvorefter bøden har forrang for udsendelse, idet

forfatningsdomstolen har fremhævet behovet for at begrunde sidstnævnte sanktion i betragtning af omstændighederne ved den konkrete sag.

- 15 Muligheden for at vælge mellem en bøde og udsendelse blev bekræftet af Domstolen i de forenede sager C-261/08 og C-348/08. I den pågældende dom fastslog Domstolen, at EU-retten »giver [...] fortrinsret til en frivillig udrejse for den tredjelandstatsborger, som ikke eller ikke længere opfylder de betingelser for tilladelse til kortvarigt ophold, der gælder på den pågældende medlemsstats område«, og at den spanske lovgivning er forenelig med EU-retten, hvorefter udlændinge, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, skal udvises, fordi i Spanien er »den afgørelse, hvorved der pålægges en bøde, ikke et dokument, som giver en tredjelandstatsborger, der ulovligt opholder sig i landet, ret til at forblive på spansk område«, samt at »uanset om denne bøde betales eller ej, forkyndes denne afgørelse for den pågældende med påbud om at forlade landet inden 15 dage, og at den pågældende, hvis han ikke efterkommer dette påbud, vil kunne retsforfølges på grundlag af udlændingelovens artikel 53, litra a), og risikerer straks at blive udvist«.
- 16 Efter vedtagelsen af direktiv 2008/115 vedtog Spanien Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 (lov nr. 2/2009 af 11.12.2009 om ændring af lov nr. 4/2000) med henblik på at tilpasse den spanske lovgivning til EU-retten, navnlig til direktiv 2008/115, for at styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Ved denne lejlighed blev der i artikel 57, stk. 1, i lov nr. 4/2000 indført et krav fra retspraksis om særlig begrundelse af udsendelsessanktioner, og det blev præciseret, at sådanne afgørelser skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og begrundes på grundlag af en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen. Der blev også vedtaget en ny gennemførelsesbekendtgørelse til lov nr. 4/2000 i form af kongeligt dekret nr. 557/2011 af 20. april 2011, hvori det blev præciseret, at der ved fastsættelsen af den sanktion, der skal pålægges, skal tages hensyn til den pågældendes nærmere personlige og familiemæssige forhold.
- 17 Den forelæggende ret har anført, at hovedparten af de spanske domstole inden dommen i sag C-38/14 anvendte den spanske Tribunal Supremos (øverste domstol) praksis med hensyn til bødens forrang og kravet om at begrunde afgørelser om udsendelse med skærpente omstændigheder i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at det under ingen omstændigheder blev antaget, at en annulation af udsendelsen og en erstatning af denne med en bøde medførte en skjult »lovliggørelse« af udlændingens situation. Efter bøden var indvandrerens fortsat forpligtet til at ansøge om og opnå opholdstilladelse, hvis den pågældende opfyldte de gældende krav, eller i modsat fald til at vende tilbage til sit oprindelsesland, således at denne bøde altid blev anset for at være forenelig med en efterfølgende udsendelsessanktion.
- 18 Den 23. april 2015 afsagde Domstolen dom i sag C-38/14 og afgjorde et præjudicielt spørgsmål, som Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste

regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) havde forelagt i forbindelse med en sag, der var blevet anlagt af en tredjelandsstatsborger vedrørende en udsendelsessanktion ledsaget af et indrejseforbud på fem år. I den pågældende sag forelå der skærpende omstændigheder, og dermed kunne der i henhold til gældende spansk ret være blevet anvendt en udsendelsessanktion uden en forudgående bøde.

- 19 Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) forelagde imidlertid Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål: »Skal artikel 4, stk. 2 [...] [og] 3, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115[...] fortolkes således, at de, henset til principperne om loyalt samarbejde og om direktivers effektive virkning, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede og den retspraksis, som fortolker denne lovgivning, hvorefter det er muligt **alene** at sanktionere udlændinges ulovlige ophold [på spansk område] med en økonomisk sanktion, som desuden er **uforenelig** med en udsendelsessanktion?«
- 20 Som svar på dette spørgsmål fastslog Domstolen, at direktiv 2008/115 er uforeneligt med den spanske ordning med hensyn til tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold, som ifølge Tribunal Superior de Justicia del País Vascos (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) fortolkning tillader, at der udelukkende pålægges en økonomisk sanktion, som ikke specifikt ledsages af en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage, og som desuden er uforenelig med udsendelsessanktionen. Derfor fastslog Domstolen, at den spanske lovgivning ifølge Tribunal Superior de Justicia del País Vascos (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) fortolkning var uforenelig med dette direktivs »effektive virkning«.
- 21 Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) forelagde ifølge den forelæggende ret Domstolen en særegen fortolkning af den gældende spanske lovgivning. Den sag, der gav anledning til den nævnte dom, omhandlede desuden en situation, hvori der forelå skærpende omstændigheder, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 22 Efter den forelæggende rets opfattelse er den ordning, der er fastlagt i spansk ret, i realiteten anderledes, således som Domstolen kunne vurdere i sin dom i sag C-261/08, hvor der blev anvendt en EU-retsakt, der gik forud for direktiv 2008/115, men som minder meget om dette direktiv. I henhold til spansk lovgivning, sådan som den fremgår af punkt 11-13 af dette sammendrag, ledsages bøden ifølge den forelæggende ret af en forpligtelse for udlændingen med ulovligt ophold til at forlade Spanien samt af muligheden for at pålægge en udsendelsessanktion, hvis den pågældende ikke lovliggør sin situation og tilsidesætter denne forpligtelse til at vende tilbage.
- 23 Hvis Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Baskerlandet) havde forelagt Domstolen en fortolkning af den spanske lovgivning, som er mere i overensstemmelse med virkeligheden i

forbindelse med omstændigheder som de i denne sag foreliggende, havde Domstolen efter den forelæggende rets opfattelse sandsynligvis konkluderet, at den spanske lovgivning er forenelig med direktiv 2008/115.

- 24 I hovedsagen havde anvendelsen af den spanske bestemmelse medført, at UN i første omgang var blevet pålagt en bøde samtidig med, at der var blevet fastsat en frist for frivillig tilbagevenden til den pågældendes oprindelsesland eller til at lovliggøre situationen. Hvis den pågældende hverken lovliggør sin situation eller frivilligt vender tilbage efter udløbet af denne frist, kan der pålægges en udsendelsessanktion ledsaget af et indrejseforbud på flere år. Efter den forelæggende rets opfattelse er denne anvendelse af den spanske bestemmelse, således som hovedparten af de spanske retter opfattede den indtil dommen i sag C-38/14, fuldt ud forenelig med direktiv 2008/115. Den sikrer direktivets effektive virkning, og resultatet heraf er effektivt, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og er tilpasset Spaniens særlige situation. I betragtning af retspraksis efter dommen i sag C-261/08 er den forelæggende ret derfor af den opfattelse, at der er behov for en ny afgørelse fra Domstolen for at få afklaret disse spørgsmål.
- 25 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at dommen i sag C-38/14 ikke indeholder nogen angivelser af konsekvenserne af den angivelige uforenelighed mellem den spanske lov, som er mere gunstig for borgeren, og direktiv 2008/115, som er mere skadelig for denne. Den forelæggende ret har desuden anført, at dette direktiv inden for rammerne af den konkrete forelagte tvist ikke anerkendes en direkte virkning, som gør det muligt uden videre at undlade at anvende de spanske sanktionsbestemmelser til skade for den pågældende.
- 26 Den forelæggende ret har anført, at det i henhold til Domstolens faste praksis og kriteriet i retslitteraturen ikke er muligt at gøre den direkte virkning af et direktiv gældende i »omvendte vertikale relationer« som de i denne sag undersøgte, således at Den Europæiske Unions institutioners eneste mulighed for at sikre en effektiv ikkeanvendelse eller ophævelse af denne ordning, selv hvis det fastslås, at sanktionsordningen i lov nr. 4/2000 er uforenelig med direktiv 2008/115, er at påbyde den spanske stat at ændre sin lovgivning ved hjælp af påbud og tvangsbøder. Så længe denne lovændring ikke har fundet sted, er den spanske offentlige forvaltning og de spanske domstole imidlertid fortsat forpligtede til at anvende lov nr. 4/2000 så restriktivt som muligt.
- 27 Der er ifølge den forelæggende ret ingen tvivl om, at anvendelsen af den spanske lovgivning er mere gunstig for den berørte person end en direkte anvendelse af direktiv 2008/115 fortolket således, at der kun er mulighed for tvangsudsendelse.
- 28 Efter dommen i sag C-38/14 undlader Administración del Estado (statsadministrationen) og de spanske retter imidlertid at anvende de spanske sanktionsbestemmelser til skade for privatpersoner, hvilket kun efterlader en mulighed for i første omgang at træffe afgørelse om udsendelse ledsaget af et indrejseforbud, hvilket også gør sig gældende i de tilfælde, hvor det er muligt at

lovliggøre udlændingens situation, hvorved der opstår en uforholdsmæssigt stor skade og skabes uretfærdige situationer, som kunne undgås ved at anvende lov nr. 4/2000, uden at den effektive virkning af direktiv 2008/115 forringes. For at afgøre tvisten har Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla La Mancha) forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål (C-568/19 og C-731/19), hvorved det ønskes oplyst, om denne fortolkning af dommen i sag C-38/14 er forenelig med Domstolens praksis med hensyn til begrænsningerne af direktivers direkte virkning. Den forelæggende ret har gentaget dette spørgsmål.

ARBEJDSDOKUMENT