

Mål C-719/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

30 september 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 september 2019

Klagande:

FS

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

I det nationella målet har en utlänning, som är unionsmedborgare, enligt egen utsago frivilligt, följt ett nederländskt beslut om utvisning i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38/EG. Efter att ha lämnat Nederländerna reste han på nytt in i landet och togs senare i förvar, efter att ha gripits misstänkt för ett brott. Enligt utlänningen skedde detta på felaktiga grunder, eftersom han enligt artikel 6 i nämnda direktiv åter hade rätt att uppehålla sig i Nederländerna. Domstolen i första instans ogillade dock utlänningens talan. Utlänningen har överklagat detta avgörande till den hänskjutande domstolen.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Förevarande begäran enligt 267 FEUF rör frågan hur länge rättsverkningarna av ett beslut om utvisning enligt artikel 15 i direktiv 2004/38 består efter det att en utlänning frivilligt har lämnat eller utvisats från den mottagande medlemsstaten och hur länge utlänningen faktiskt måste ha uppehållit sig utanför Nederländerna innan han eller hon får återvända med stöd av artiklarna 5 och 6 i direktivet (rätt till inresa och uppehållsrätt i högst tre månader).

Frågor som hänskjutits för förhandsavgörande

Fråga 1:

Ska artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) tolkas så, att ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten som fattats med stöd av denna bestämmelse ska anses verkställt och beslutet inte längre anses ha några rättsverkningar så snart unionsmedborgaren bevisligen lämnat den mottagande medlemsstaten inom den frist för frivillig avresa som fastställts i beslutet?

Fråga 2:

Om fråga 1 ska besvaras jakande, åtnjuter unionsmedborgaren vid en omedelbar återkomst till den mottagande medlemsstaten den uppehållsrätt i högst tre månader som avses i artikel 6.1 i direktiv 2004/38, eller får den mottagande medlemsstaten fatta ett nytt beslut om utvisning för att förhindra att unionsmedborgaren gång på gång reser in i landet för ett kortare uppehåll?

Fråga 3:

Om fråga 1 ska besvaras nekande, måste unionsmedborgaren i så fall uppehålla sig utanför den mottagande medlemsstaten under en viss period, och i så fall hur länge?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG: artiklarna 1 a, 2.1, 3.1, 5.1, 5.4, 6.1, 7.1 a, b och c första och andra strecksatserna, 14.1, 14.2, 14.4 a och b och 15

Domstolens dom av den 12 mars 2014, O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135), och dom av den 10 september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693)

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag, nedan kallad Vw 2000): artiklarna 1.1, 8 e, 50.1, 50.3, 59.1 a, 61.1, 62.1, 63.1, 72.3, 106.1 och 106.2 och 112

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning): artikel 8.7, 8.8, 8.11, 8.12 och 8.16

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Utlänningen, FS, registrerades i Nederländerna den 9 november 2017. Under sin vistelse i Nederländerna har han på grund av olika brott regelbundet kommit i kontakt med polisen. Dessutom slog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare för säkerhets- och justitiefrågor med ministerlika befogenheter, nedan kallad staatssecretaris) genom beslut av den 1 juni 2018 fast att FS inte längre uppfyllde villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38 för att lagligt uppehålla sig i landet under längre tid än tre månader.
- 2 FS begärde omprövning av detta beslut. Staatssecretaris meddelade i beslut av 25 september 2018 att det inte fanns skäl att ändra beslutet av den 1 juni 2018, fastställde en frist på fyra veckor för frivillig avresa och slog fast att utlänningen kunde utvisas om han inte iakttog denna frist.
- 3 FS har visat att han under alla omständigheter lämnade Nederländerna före den 23 oktober 2018, eftersom han det datumet greps i Tyskland misstänkt för snatteri.
- 4 FS har dessutom förklarat att han återvände till Nederländerna den 21 november 2018, eftersom han hade kallats att inställa sig vid domstol den 23 november 2018. Den 22 november 2018 greps han i Nederländerna misstänkt för ett brott, och den 23 november 2018 togs han i förvar av staatssecretaris och placerades i ett så kallat utlänningsförvar. Ett sådant förvar är enligt artikel 59.1 a Vw 2000 avsett för utlänningar som olagligen uppehåller sig i Nederländerna och där målet är att dessa utlänningar ska utvisas till sitt ursprungsland, i FS fall Polen.
- 5 Enligt staatssecretaris var det nödvändigt att ta FS i förvar eftersom det fanns risk för att han skulle avvika och kringgå eller undandra sig förberedelserna inför utvisningen.
- 6 FS väckte talan mot placeringen av honom i utlänningsförvaret. Den 7 december 2018 ogillade Rechtbank Den Haag, med sammanträdesort i Groningen, (nedan kallad Rechtbank) FS talan.
- 7 Enligt Rechtbank hade staatssecretaris med rätta grundat sitt beslut av den 23 november 2018 på den omständigheten att FS redan hade erhållit ett beslut av vilket det framgick att han var tvungen att lämna Nederländerna och inte frivilligt

hade gjort detta inom den fastställda fristen. Det framgick inte att FS hade lämnat Nederländerna, vilket motiverade den förmodade risk som nämndes i punkt 5. Rechtbank avslog även begäran om skadestånd. FS har överklagat Rechtbanks dom.

- 8 Den 18 december 2018 begärde FS omprövning av beslutet om utvisning till Polen och begärde att domaren med ansvar för att pröva ansökningar om interimistiska åtgärder vid Rechtbank Den Haag skulle förbjuda utvisningen. Denna begäran bifölls.
- 9 Eftersom utvisningen till Polen således förbjöds upphävde staatssecretaris den 20 december 2018 sitt beslut att ta utlänningen i förvar. Efter detta datum har FS gripits ytterligare två gånger.

Parternas huvudargument

- 10 FS har klagat på att Rechtbank inte har gett någon tydlig motivering till sin dom den 7 december 2018, eftersom FS har visat att han lämnade Nederländerna inom den fyra veckorsfrist för frivillig avresa som staatssecretaris hade fastställt. Härav följer att han felaktigt togs i förvar, eftersom han enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 åter hade rätt att uppehålla sig i Nederländerna.
- 11 Enligt staatssecretaris har utlänningen förvisso visat att han lämnat Nederländerna inom den frist som fastställdes i beslutet av den 25 september 2018. Det innebär emellertid inte att rättsverkningarna av det beslutet, däribland den skyldighet att lämna landet som åvilar honom, upphör i och med hans avresa till Tyskland. Så är endast fallet om FS i enlighet med EU-domstolens dom av den 12 mars 2014, O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkterna 53 och 56) har etablerat sig i Tyskland i enlighet med och med förbehåll för kraven i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 och således faktiskt är bosatt i det landet, det vill säga har uppehållit sig där i mer än tre månader. Så är inte fallet. Endast genom denna analoga tillämpning av domen O. & B. är det enligt staatssecretaris möjligt att förhindra missbruk. Annars kan utlänningen genom att uppehålla sig en enda dag i Tyskland omintetgöra rättsverkningarna av beslutet av den 25 september 2018 och lagligen återvända till och uppehålla sig i Nederländerna.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 12 Enligt fast nationell rättspraxis kan det prövas huruvida FS vid tidpunkten för förvarsplaceringen hade en uppehållsrätt direkt enligt unionsrätten, varför placeringen av honom i förvar var rättsstridig och han har rätt till skadestånd.
- 13 Beslutet av den 25 september 2018 är ett beslut i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38 (se EU-domstolens dom av den 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkterna 70–74) och har antagits av andra skäl än allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Beslutet innebär en skyldighet

att lämna landet, och FS riskerade att utvisas om han inte lämnade landet inom den fastställda fristen.

- 14 Av artikel 15 i direktiv 2004/38 framgår inte huruvida ett beslut om verkställighet har följts, och beslutet inte längre har några rättsverkningar, när unionsmedborgarens frivilligt har lämnat landet eller utvisats. Frågan är huruvida detta besluts rättsverkningar består under en viss tid, såsom staatssecretaris har gjort gällande.
- 15 Svaret på denna fråga är relevant för att kunna fastställa när FS kan återvända till den mottagande medlemsstaten efter att ha lämnat eller utvisats från denna stat. Det finns två tänkbara scenarier. Antingen har utlänningsen genom att frivilligt lämna landet eller genom att ha utvisats följt beslutet, varför beslutets rättsverkningar inte består, eller så består beslutets rättsverkningar även efter den frivilliga avresan eller utvisningen.
- 16 I det **första** scenariot, som innebär att FS genom att frivilligt lämna den mottagande medlemsstaten har följt beslutet, och beslutets rättsverkningar därför inte längre består, kan FS samma dag som han lämnade den mottagande medlemsstaten återvända till den medlemsstaten och uppehålla sig där.
- 17 I detta scenario får det beslut om utvisning som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38 nämligen inga följder för den rätt att (på nytt) resa in till den mottagande medlemsstat som avses i artikel 5 i direktivet. Eftersom den rätt som avses i artikel 5 inte kan betraktas fristående från den rätt som avses i artikel 6, det vill säga rätten att uppehålla sig i en medlemsstat i högst tre månader, berör en mottagande medlemsstats beslut om utvisning inte heller denna rätt.
- 18 FS har visat att han den 23 oktober 2018, och således inom den fastställda avresefristen, uppehöll sig i Tyskland och enligt detta scenario därför från och med den dagen hade rätt att återvända till Nederländerna enligt artikel 5 i direktiv 2004/38. Efter att ha rest in i Nederländerna hade han på nytt laglig uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktiv 2004/38, och han togs därför felaktigt i förvar den 23 november 2018.
- 19 I det **andra** scenariot består rättsverkningarna av ett sådant beslut om utvisning som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38, efter frivillig avresa eller utvisning, till dess att utlänningsen varaktigt har vistats i sin egen medlemsstat eller i en annan medlemsstat än den mottagande medlemsstat som fattade beslutet. Genom analog tillämpning av domen O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) innebär varaktig vistelse under alla omständigheter en vistelse på mer än tre månader.
- 20 Beslutet om utvisning får följder för de rättigheter som avses i artiklarna 5 och 6 i direktiv 2004/38. Under minst tre månader efter frivillig avresa eller utvisning kan dessa rättigheter inte på nytt åberopas gentemot den mottagande medlemsstat som fattade beslutet om utvisning.

- 21 I detta scenario fick FS genom analog tillämpning av domen O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) återvända till Nederländerna först efter den 23 januari 2019 och hade den 23 november 2018 inte laglig uppehållsrätt i Nederländerna. Det var i så fall motiverat att ta honom i förvar.
- 22 Enligt den hänskjutande domstolen finns det inget entydigt svar på frågan när ett sådant beslut om utvisning som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38 ska anses ha följts och inte längre ska anses ha några rättsverkningar. Svaret följer inte med självklarhet av artikel 15 eller av direktivets systematik.
- 23 Å ena sidan går det att hävda att det av artikel 15.3 i direktiv 2004/38 följer att en medlemsstat med ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare inte kan tvinga denne att efter vederbörandes avresa eller utvisning uppehålla sig utanför denna medlemsstat i mer än tre månader. I annat fall skulle ett beslut om utvisning i praktiken innebära ett förbud mot att resa in till den medlemsstat som har fattat beslutet. Detta strider mot artikel 15.3 i direktiv 2004/38 (se även dom Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 88).
- 24 Å andra sidan går det att hävda att syftet med en utvisning i allmänhet är att den person som utvisas varaktig ska vistas utanför den medlemsstat som fattade beslutet om utvisning. Så sker inte om unionsmedborgaren samma dag som han eller hon har lämnat, eller utvisats från, en medlemsstat på nytt kan resa in till den medlemsstaten med stöd av artikel 5 i direktiv 2004/38, och uppehålla sig där med stöd av artikel 6 i direktivet. Frågan uppkommer därför vad ett sådant beslut om utvisning som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38 tjänar till.