

Sag C-673/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. september 2019

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

4. september 2019

Appellanter:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Indstævnte:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Hovedsagens genstand

Appel af tre domme afsagt af rechtbank Den Haag (ret i første instans, Haag) angående spørgsmålet, om tre udlændinge i henhold til artikel 59, stk. 2, i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »udlændingeloven«) uden en forudgående afgørelse om tilbagesendelse lovligt er blevet frihedsberøvet med henblik på at sikre deres udrejse til andre medlemsstater i EU, hvor de har international beskyttelse.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Spørgsmålet, om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold finder anvendelse, såfremt der skal ske udrejse til en anden medlemsstat i stedet for udsendelse til et

tredjeland. Såfremt direktivet finder anvendelse, fortolkning af betingelserne for anvendelse af de nationale bestemmelser, der omhandles i artikel 4, stk. 3, i tilbagesendelsesdirektivet. Artikel 267 TEUF.

Præjudicielt spørgsmål

Er Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsskatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348), særligt artikel 3, 4, 6 og 15, til hinder for, at en udlænding, der har international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat, i henhold til national lovgivning underkastes frihedsberøvelse, såfremt frihedsberøvelsen sker med henblik på udsendelse til den anden medlemsstat, og såfremt der først blev udstedt et påbud om at udrejse til denne medlemsstat, men der efterfølgende ikke er truffet nogen afgørelse om tilbagesendelse?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsskatsborgere med ulovligt ophold (tilbagesendelsesdirektivet), anden og femte betragtning, artikel 1, 2, 3, 4, 5, 6 og 15

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

Anførte nationale bestemmelser

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »udlændingeloven«), artikel 59, 62a, 63 og 106

Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000, herefter »udlændingecirkulæret«), paragraf A3/2

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Udlændingene, M, A og T, alle tredjelandsskatsborgere, har hver for sig indgivet ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for sikkerhed og justits, herefter »statssekretæren«) afviste ved afgørelser af henholdsvis den 28. februar 2018, 9. oktober 2018 og 13. juni 2018 at tage ansøgningerne under behandling, da udlændingene havde gyldig flygtningestatus i en anden EU-medlemsstat. I afgørelserne pålagde statssekretæren i henhold udlændingelovens artikel 62a, stk. 3, (hvormed tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 2, er gennemført i

nederlandsk ret) de pågældende udlændinge straks at udrejse til den medlemsstat, hvor de har international beskyttelse, og bemærkede herved, at de risikerede udsendelse, hvis de ikke efterkom påbuddet. Udlændingene efterkom ikke påbuddet. Statssekretæren underkastede dem derpå henholdsvis den 28. september 2018, den 22. november 2018 og den 25. oktober 2018 i henhold til udlændingelovens artikel 59, stk. 2, frihedsberøvelse med henblik på at sikre deres udrejse til de pågældende medlemsstater.

- 2 Udlændingene anfægtede derpå afgørelserne ved rechtbank Den Haag. De gjorde blandt andet gældende, at frihedsberøvelsen var ulovlig, fordi der ikke var truffet nogen afgørelse om tilbagesendelse.
- 3 I sagerne vedrørende M og A udtalte rechtbank Den Haag, at det var lovligt, at statssekretæren havde underkastet disse udlændinge administrativ frihedsberøvelse i henhold til udlændingelovens artikel 59, stk. 2, uden først at træffe en afgørelse om tilbagesendelse. Ifølge rechtbank kræves der ikke en afgørelse om tilbagesendelse for at kunne foretage en administrativ frihedsberøvelse med hjemmel i udlændingelovens artikel 59, stk. 2. I disse sager frifandt rechtbank derfor statssekretæren.
- 4 I sagen vedrørende T derimod udtalte rechtbank blandt andet, at det ikke er klart, om udlændingelovens artikel 59 kan være hjemmel for administrativ frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på at sikre deres udrejse til en anden medlemsstat. Dette vil kun være muligt, såfremt udtrykket tilbagesendelse i udlændingelovens artikel 59, stk. 2, har en anden betydning end i resten af artikel 59. Ifølge rechtbank ses det ikke, at lovgiver efter gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet også har tilsigtet dette i udlændingelovens artikel 59, hvorfor der må vælges en restriktiv fortolkning af udtrykket tilbagesendelse i udlændingeloven, som stemmer overens med definitionen af dette udtryk i tilbagesendelsesdirektivet. Desuden havde statssekretæren undladt at indlevere visse dokumenter fuldstændigt og rettidigt til rechtbank. Den administrative frihedsberøvelse af T var derfor ulovlig fra dette tidspunkt.

De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter

- 5 Under appellen ved Raad van State har M og A gjort gældende, at rechtbank med urette er gået ud fra, at en afgørelse om tilbagesendelse ikke er nødvendig. Da udlændingene ikke efterkom påbuddet om at udrejse til de andre medlemsstaters område, var statssekretæren efter deres opfattelse forpligtet til at træffe en tilbagesendelsesafgørelse i henhold til udlændingelovens artikel 62a, stk. 3. Da der ikke fandtes nogen tilbagesendelsesafgørelse, er den administrative frihedsberøvelse retsstridig.
- 6 Statssekretæren har anført, at udlændingelovens artikel 59, stk. 2, stammer fra før gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet, og at denne artikel udgør en national hjemmel til frihedsberøvelse. Hvor loven ikke udelukkende er en gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet, eller hvor den indeholder en ordning

for situationer, hvor direktivet ikke finder anvendelse, må udtrykket tilbagesendelse tillægges den betydning, det har i normal sprogbrug. Ifølge statssekretæren er der ingen begrundelse for en restriktiv fortolkning af udlændingelovens artikel 59, stk. 2, i hvilken bestemmelse udtrykket tilbagesendelse svarer til udtrykket i tilbagesendelsesdirektivet. Ifølge denne artikel kan tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på nederlandsk område, derfor frihedsberøves administrativt for at sikre deres udrejse til den medlemsstat, hvor de har gyldig flygtningestatus eller sekundær beskyttelsesstatus.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Udlændingelovens artikel 59 indeholder forskellige hjemmelsbestemmelser for frihedsberøvelse. Denne artikels stk. 1 gennemfører tilbagesendelsesdirektivets artikel 15. Dette stykke udgør således en hjemmel for frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere, som er genstand for en tilbagesendelsesprocedure i direktivets forstand, med henblik på at forberede deres tilbagesendelse og/eller gennemføre deres udsendelse. En tilbagesendelsesafgørelse er en del af denne tilbagesendelsesprocedure, hvorfor der med denne hjemmel kræves en tilbagesendelsesafgørelse for at foretage en administrativ frihedsberøvelse. Udlændingelovens artikel 59, stk. 2, er en supplerende hjemmel for frihedsberøvelse, der ikke er støttet på tilbagesendelsesdirektivet. Ifølge dette stykke er administrativ frihedsberøvelse nødvendig af hensyn til den offentlige orden, såfremt de for tilbagesendelsen nødvendige dokumenter foreligger eller vil kunne bringes til veje inden for kort tid.
- 8 I retsmødet har statssekretæren oplyst, at for indeværende anvendes udlændingelovens artikel 59, stk. 2, kun som grundlag for frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere, der har fået international beskyttelse i en anden medlemsstat men opholder sig ulovligt i Nederlandene, med henblik på at sikre deres udsendelse til denne medlemsstat. Selv om statssekretæren i henhold til udlændingelovens artikel 62a, stk. 3, skal træffe en afgørelse om tilbagesendelse, såfremt et påbud om udrejse ikke respekteres, sker dette i praksis ikke ved udlændinge, der har opnået international beskyttelse. Ifølge statssekretæren er forbuddet mod refoulement i disse tilfælde til hinder for en afgørelse om tilbagesendelse.
- 9 Tilbagesendelsesdirektivet berører ikke nationale ordninger for så vidt angår situationer, der ikke dækkes af direktivet. Dette har nemlig ikke til formål at harmonisere alle nationale forskrifter om udlændinges ophold, men vedrører kun udstedelse af afgørelser om tilbagesendelse og gennemførelse af disse afgørelser (se Domstolens dom af 6. december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 28 og 29). Raad van State ser derfor ingen grund til at begrænse fortolkningen af udtrykket tilbagesendelse i udlændingelovens artikel 59, stk. 2, til den definition, der er givet heraf i tilbagesendelsesdirektivet.

- 10 For at det kan afgøres, om statssekretæren lovligt har underkastet udlændingene frihedsberøvelse uden tilbagesendelsesafgørelse, må det undersøges, om tilbagesendelsesdirektivet finder anvendelse, og hvis dette er tilfældet, om medlemsstaterne i henhold til direktivet må underkaste udlændinge frihedsberøvelse med henblik på at sikre deres udrejse til en anden medlemsstat.

Tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde

- 11 I henhold til tilbagesendelsesdirektivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1, vedrører direktivet tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstat område. Da det i disse sager drejer sig om udrejse til en anden medlemsstat i stedet for udsendelse til et tredjeland, er spørgsmålet, om standarderne og procedurerne i tilbagesendelsesdirektivet skal finde anvendelse på denne situation. Ifølge femte betragtning til tilbagesendelsesdirektivet bør der indføres et sæt horisontale regler, som finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i en medlemsstat. Videre falder udsendelse til en anden medlemsstat ikke under definitionen af tilbagesendelse i tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, stk. 3. Allerede af denne grund kan tilbagesendelsesdirektivets artikel 15 med hjemmel til frihedsberøvelse ikke finde anvendelse i disse tilfælde. Læses tilbagesendelsesdirektivets femte betragtning sammen med artikel 3, stk. 1, og artikel 1, er en mulig konklusion, at direktivet ikke indeholder nogen standarder og procedurer, som Nederlandene skal anvende i det tilfælde, hvor udlændinge tvinges til udrejse til den medlemsstat, hvor de har fået international beskyttelse. I dette tilfælde er frihedsberøvelse af disse udlændinge i det hele omfattet af national ret.
- 12 Heroverfor står, at det i tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 2, udtrykkeligt bestemmes, at medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse, såfremt en udlænding med ulovligt ophold ikke efterkommer et påbud om straks at udrejse til den medlemsstat, hvor han er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. Det fremgår, at disse regler bygger på den antagelse, at en tredjelandsstatsborger i reglen straks skal opfylde påbuddet, idet han ellers risikerer udsendelse til sit oprindelsesland.
- 13 Denne ordning kan imidlertid ikke uden videre finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som i en anden medlemsstat har fået tildelt flygtningestatus eller opnået subsidiær beskyttelse. Udsendelse til oprindelseslandet er i dette tilfælde ikke mulig henset til forbuddet mod refoulement, som blandt andet i henhold til tilbagesendelsesdirektivets artikel 1 og artikel 5 skal respekteres ved direktivets gennemførelse.
- 14 I de foreliggende sager er udlændingenes flygtningestatus til hinder for tilbagesendelse til deres oprindelsesland. Tilbagesendelse til et gennemrejseland kommer lige så lidt på tale. Udlændingene har heller ikke givet udtryk for, at de frivilligt vil udrejse til et andet tredjeland. At træffe eller fastsætte en afgørelse om tilbagesendelse med oprindelseslandet som destination er i disse sager heller ikke

mulig. Spørgsmålet er, om tilbagesendelsesdirektivet i disse tilfælde giver medlemsstaterne spillerum til uden en afgørelse om tilbagesendelse at frihedsberøve udlændingene med henblik på deres udrejse til det land, hvor de har gyldig flygtningsstatus.

Gunstigere bestemmelser

- 15 I henhold til punkt 5.3 og 5.4 i »håndbog om tilbagesendelse« finder den almindelige ordning efter tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 2, anvendelse, hvis en tredjelandstatsborger værger sig mod at vende frivilligt tilbage til den medlemsstat, der har tildelt ham international beskyttelse. Såfremt tilbagesendelse eller udsendelse af udlændingen til et tredjeland ikke er mulig, og udsendelse til en anden medlemsstat kan anses for en gunstigere foranstaltning, kan personen udsendes til den medlemsstat, hvor han har lovligt ophold. Ifølge tilbagesendeshåndbogen skal den medlemsstat, der har givet tilladelsen, i denne situation være indforstået med tilbagetagelsen af tredjelandstatsborgeren, og de procedurer, der finder anvendelse på denne udsendelse, er omfattet af national ret.
- 16 Ifølge tilbagesendeshåndbogens punkt 2.3 skal udtrykket gunstigere i tilbagesendelsesdirektivets artikel 4, stk. 3, forstås som gunstigere for udlændingen og ikke som gunstigere for medlemsstaten. Dette rejser problemer i disse sager, fordi udlændingene ikke efterkom påbuddet om at udrejse til den medlemsstat, hvor de har international beskyttelse. De foretrækker åbenbart ulovligt ophold i Nederlandene fremfor lovligt ophold i den anden medlemsstat. Det er for Raad van State derfor et spørgsmål, på hvilke faktorer man skal støtte sig ved afgørelsen af, om der er tale om en gunstigere bestemmelse. Det er klart, at udsendelse til oprindelseslandet ikke kan komme på tale, da dette ville være i strid med forbuddet mod refoulement.
- 17 Ud over kravet om, at eventuelle nationale bestemmelser skal være gunstigere, kræves det i tilbagesendelsesdirektivets artikel 4, stk. 3, at de skal være forenelige med direktivet. Spørgsmålet er, om en nationalretlig bestemmelse, der muliggør frihedsberøvelse for at sikre udrejse til en anden medlemsstat, kan forenes med tilbagesendelsesdirektivet. Hverken direktivet eller tilbagesendeshåndbogen indeholder noget svar på dette spørgsmål.
- 18 Hvis frihedsberøvelse med henblik på udrejse til en anden medlemsstat ikke anses for gunstigere eller er uforenelig med tilbagesendelsesdirektivet, og direktivet således er til hinder for frihedsberøvelse, bliver det betragteligt vanskeligere at tvinge tredjelandstatsborgere, der ikke har lovligt ophold, men som har opnået international beskyttelse i en anden medlemsstat, til at udrejse til denne medlemsstat. I dette tilfælde resterer kun den mulighed på ny at pålægge udlændingen at udrejse til den anden medlemsstat. Herved bliver en effektiv udsendelsespolitik inden for EU i overensstemmelse med tilbagesendelsesdirektivets mål (anden betragtning til direktivet) umulig for disse udlændingens vedkommende.

- 19 De Raad van State ser to mulige løsninger. Den ene løsning er at fortolke tilbagesendelsesdirektivet således, at tredjelandstatsborgeres udrejse til andre medlemsstater, hvor de har fået international beskyttelse, falder uden for tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde. I dette tilfælde er det udelukkende national ret, der finder anvendelse. Efter den anden løsning finder tilbagesendelsesdirektivet anvendelse på denne situation. Den nationale ret kan i disse tilfælde også finde anvendelse, men kun hvis det er gunstigere for udlændingene og foreneligt med tilbagesendelsesdirektivet.

ARBEJDSDOKUMENT