

Zaak C-546/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 juli 2019

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 mei 2019

Verzoeker, verzoeker in hoger beroep en verzoeker tot Revision:

BZ

Verweerder, verweerder in hoger beroep en verweerder in Revision:

Westerwaldkreis

Voorwerp van het hoofdgeding

Inreisverbod dat om niet-migratiegerelateerde redenen is opgelegd

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Toepasselijkheid van richtlijn 2008/115 („terugkeerrichtlijn”) op een om niet-migratiegerelateerde redenen opgelegd inreisverbod; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. a. Valt een inreisverbod dat aan een onderdaan van een derde land wordt opgelegd wegens „niet-migratiegerelateerde” redenen, in ieder geval binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun

grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), wanneer de lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn?

b. Indien de eerste prejudiciële vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: valt een dergelijk inreisverbod evenmin onder richtlijn 2008/115/EG wanneer de onderdaan van een derde land reeds los van een tegen hem vastgestelde uitwijzingsbeschikking, waaraan het inreisverbod is gekoppeld, illegaal op het grondgebied verblijft en derhalve eigenlijk binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt?

c. Behoort tot de om „niet-migratiegerelateerde” redenen opgelegde inreisverboden een inreisverbod dat wordt opgelegd in verband met een uitwijzing die is bevolen om redenen van openbare veiligheid en orde (in casu: alleen om algemeen preventieve redenen ter bestrijding van terrorisme)?

2. Indien de eerste prejudiciële vraag aldus wordt beantwoord dat het onderhavige inreisverbod binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115/EG valt:

a. Leidt de administratieve opheffing van het terugkeerbesluit (in casu: bedreiging met verwijdering) ertoe dat een gelijktijdig daarmee opgelegd inreisverbod in de zin van artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115/EG onrechtmatig wordt?

b. Treedt dat rechtsgevolg eveneens in wanneer de aan het terugkeerbesluit voorafgaande administratieve uitwijzingsbeschikking definitief is (geworden)?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), artikel 1, artikel 2, lid 2, onder b), artikel 3, punten 4 („terugkeerbesluit”) en 6 („inreisverbod”), artikel 7, lid 1, artikel 8, lid 1, artikel 11, lid 1.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Aufenthaltsgesetz (Duitse wet inzake het verblijf van vreemdelingen; hierna: „AufenthG”), §§ 11 (inreis- en verblijfsverbod), 50 (verplichting tot vertrek), 51 (beëindiging van de rechtmatigheid van het verblijf; handhaving van beperkingen), 53 (uitwijzing), 54 (uitwijzingsbelang), 55 (verblijfsbelang), 58 (verwijdering), 59 (bedreiging met verwijdering), 60a (tijdelijke opschorting van de verwijdering [gedoogstatus])

Summiere uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De in 1986 in Syrië geboren verzoeker behoort tot het Palestijnse volk. Zijn nationaliteit is niet bekend. Hij is in 1990 samen met zijn ouders onder een valse identiteit naar de Bondsrepubliek Duitsland gereisd. Zijn aanvraag om erkenning als vluchteling is afgewezen. Sedertdien is hij verplicht te vertrekken, maar verblijft op basis van een doorlopend verlengde gedoogstatus als bedoeld in § 60a AufenthG in Duitsland.
- 2 Bij arrest van 17 april 2013 heeft het Oberlandesgericht Koblenz (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Rijnland-Palts, Koblenz, Duitsland) hem in 39 gevallen wegens het werven van leden of sympathisanten van een buitenlandse terroristische organisatie, evenals in twee gevallen wegens een gewelddadig karakter, in één geval in vereniging met goedkeuring van strafbare feiten, veroordeeld tot een gevangenisstraf van in totaal drie jaar en vier maanden. Volgens de vaststellingen van het Oberlandesgericht verspreidde verzoeker op het internet in de periode van september 2007 tot en met december 2009 video- en tekstberichten van islamitische terroristische organisaties. In maart 2014 is de tenuitvoerlegging van de rest van de totale gevangenisstraf omgezet in een voorwaardelijke straf, waarbij een proeftijd van vier jaar is vastgesteld.
- 3 Bij beslissing van 24 februari 2014 heeft verweerder verzoeker uitgewezen uit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Hij heeft vastgesteld dat de uitwijzing eveneens het verbod bevat om opnieuw de Bondsrepubliek Duitsland binnen te komen. In maart 2018 heeft verweerder het in 2014 oorspronkelijk voor een termijn van zes jaar vastgestelde inreis- en verblijfsverbod teruggebracht tot de duur van vier jaar vanaf een eventueel vertrek en, los van een eventueel vertrek, beperkt tot uiterlijk 21 juli 2023.
- 4 Verzoekers Revision is gericht tegen het arrest van het Oberverwaltungsgericht van 5 april 2018, waarbij het verzoekers hoger beroep heeft verworpen.
- 5 De verwijzende rechter heeft verzoekers Revision, voor zover deze zich tegen zijn uitwijzing richt, afgewezen. Voorwerp van de Revision vormt thans nog de beslissing om het met de uitwijzing gepaard gaande inreis- en verblijfsverbod terug te brengen tot de duur van vier jaar vanaf een eventueel vertrek en, los van een eventueel vertrek, te beperken tot uiterlijk 21 juli 2023. In dat kader rijzen de hierboven uiteengezette vragen.
- 6 Naar nationaal recht (§ 11 AufenthG) is voldaan aan de voorwaarden van een inreis- en verblijfsverbod. Volgens § 11, lid 1, AufenthG mag een buitenlander die is uitgewezen noch opnieuw binnenkomen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, noch aldaar verblijven, noch mag hem een verblijfsvergunning worden verleend, zelfs niet wanneer hij daar volgens deze wet recht op heeft. Verzoeker is rechtsgeldig uitgewezen. Zijn rechtsmiddelen tegen de uitwijzing hebben definitief geen resultaat opgeleverd, aangezien de

verwijzende rechter verzoekers Revision tegen de afwijzende oordelen van de lagere rechters heeft afgewezen.

- 7 De uitwijzing was rechtmatig en geoorloofd, hoewel verzoeker wegens een dreigende schending van zijn rechten op grond van artikel 3 EVRM niet binnen afzienbare termijn naar Syrië kan worden verwijderd. Volgens het Duitse verblijfsrecht is een uitwijzing niet rechtstreeks verbonden met een beëindiging van het verblijf en leidt daar ook niet altijd toe. Personen, waarvan het verdere verblijf de openbare veiligheid in gevaar brengt, kunnen integendeel eveneens worden uitgewezen wanneer een verwijdering wegens de situatie in het land van bestemming niet mogelijk is. Dat heeft op zijn minst tot gevolg dat de verblijfsvergunning van de buitenlander vervalt (§ 51, lid 1, punt 5, AufenthG) en dat in bepaalde gevallen toezichtmaatregelen op grond van het vreemdelingenrecht van toepassing zijn. Maar ook buitenlanders, die – zoals verzoeker – nooit een verblijfsvergunning hebben gehad en alleen met een gedoogstatus overeenkomstig § 60a AufenthG in Duitsland verblijven, kunnen naar Duits recht worden uitgewezen. In dat geval leidt de uitwijzing ertoe dat aan de buitenlander tot en met het verstrijken van de termijn daarvan geen verblijfsvergunning mag worden verleend (§ 11, lid 1, AufenthG).
- 8 Verweerder heeft het inreis- en verblijfsverbod in overeenstemming met § 11, lid 2, eerste volzin, AufenthG ambtshalve aan een termijn gebonden. Verweerder heeft het aan het vertrek gekoppelde inreis- en verblijfsverbod ten slotte zonder beoordelingsfouten tot een duur van vier jaar beperkt.

Beknopte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 Het behoeft verduidelijking of een naar nationaal recht ook zonder bedreiging met verwijdering mogelijk, aan de uitwijzing zelf gekoppeld (aan een termijn gebonden) inreis- en verblijfsverbod, in overeenstemming is met het Unierecht.
- 10 „Terugkeerbesluit” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 vormt – wanneer wordt uitgegaan van de toepasselijkheid van deze richtlijn op maatregelen die het verblijf beëindigen om redenen van openbare veiligheid en orde – naar nationale rechtsopvattingen niet alleen de uitwijzing zelf (§§ 53 e.v., AufenthG), welke in ieder geval de rechtmatigheid beëindigt van een verblijf krachtens de wet (§ 50, leden 1 en 2, § 51, lid 1, punt 5, AufenthG), maar vooral de bedreiging met verwijdering (§ 59, lid 1, eerste volzin, AufenthG).
- 11 Onder „terugkeerbesluit” wordt volgens artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling verstaan waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld. Overeenkomstig artikel 6, lid 6, van richtlijn 2008/115 belet deze richtlijn niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratieve of

rechterlijke beslissing of handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het Unierecht en het nationaal recht.

- 12 Het uitwijzingsbesluit naar nationaal recht leidt (in ieder geval bij buitenlanders die rechtmatig op het grondgebied verblijven) enkel tot de illegaliteit van het verblijf. Pas met de bedreiging met verwijdering dient de volgens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 bij een terugkeerbesluit in principe vereiste administratieve of rechterlijk vastgestelde termijn voor een vrijwillig vertrek (§ 59, lid 1, AufenthG) te worden vastgesteld, en waarvan het vruchteloos verstrijken voorwaarde is voor een gedwongen uitvoering van de vertrekverplichting door verwijdering (§ 58 AufenthG).
- 13 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat migratiegerelateerde inreis- en verblijfsverboden zonder beperking onder de richtlijn vallen. Daarentegen dient te worden verduidelijkt of dat ook geldt voor „niet-migratiegerelateerde inreisverboden”.
- 14 Of niet-migratiegerelateerde inreisverboden inderdaad principieel of onder bepaalde voorwaarden niet binnen de werkingssfeer van de terugkeerrichtlijn vallen, is tot op heden niet verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof.
- 15 Voor het oordeel inzake de rechtmatigheid van het in casu litigieuze, aan een uitwijzing in de zin van § 51, lid 1, punt 5, juncto de §§ 53 e.v. AufenthG gekoppelde en derhalve in bovenstaande zin „niet-migratiegerelateerde inreis- en verblijfsverbod” van § 11, lid 1, AufenthG is het van belang of dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt. Indien dat bevestigend wordt beantwoord, moet verder worden verduidelijkt of het niet-migratiegerelateerde inreis- en verblijfsverbod met richtlijn 2008/115 verenigbaar blijkt te zijn, ook nadat het daarmee gepaard gaande terugkeerbesluit (in casu: de bedreiging met verwijdering volgens § 59, lid 1, eerste volzin, AufenthG) administratief is opgeheven.

Eerste prejudiciële vraag

- 16 Met de eerste prejudiciële vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter te vernemen of ook „niet-migratiegerelateerde inreisverboden” in ieder geval binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 vallen wanneer – zoals voor de onderhavige situatie de Bondsrepubliek Duitsland – de lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115. De verwijzende rechter twijfelt aan de toepasselijkheid van de richtlijn tegen de achtergrond van aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken (PB 2017, L 339, blz. 83).

- 17 Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van richtlijn 2008/115 wordt onder „inreisverbod” verstaan een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit. De Commissie verstaat onder een „migratiegerelateerd inreisverbod” een inreisverbod dat is gekoppeld aan de schending van voor de lidstaten geldende migratieregels, dat wil zeggen de regels die de binnenkomst en het verblijf van de onderdaan van een derde land in de desbetreffende lidstaat regelen (zie punt 11 van aanbeveling 2017/2338). Leidt de schending van de desbetreffende migratieregels ertoe dat het verblijf van de onderdaan van een derde land in de betrokken lidstaat onrechtmatig is of wordt, dan moeten voor zijn terugkeer overeenkomstig artikel 1 van richtlijn 2008/115 de gemeenschappelijke normen en procedures worden toegepast die in de lidstaten gelden bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en het internationaal recht, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen. Daarentegen wordt onder het begrip „niet-migratiegerelateerd inreisverbod” in de zin van punt 11 van aanbeveling 2017/2338 een inreisverbod verstaan dat niet is gekoppeld aan schending van de voor de lidstaat geldende migratieregels, maar om andere redenen is opgelegd. Hieronder vallen met name inreisverboden voor onderdanen van derde landen die ernstige strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd en diensgevolge administratief of rechterlijk zijn bestraft en die dienen ter bescherming van de openbare veiligheid en orde in de lidstaat.
- 18 De bewoordingen van zowel artikel 3, punt 6, als van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 voorzien niet in een overeenkomstige beperking van de werkingssfeer van de richtlijn.
- 19 Ook wat de systematiek betreft ziet de verwijzende rechter geen aanknopingspunten voor een dergelijke beperking van de werkingssfeer van de richtlijn. Hij verwijst echter naar een beslissing van de Franse Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), volgens welke de terugkeerrichtlijn alleen kan worden toegepast op terugkeerbesluiten van de lidstaten, die wegens het illegale verblijf van een onderdaan van een derde land zijn vastgesteld. Volgens de verwijzende rechter kan evenwel onder andere uit de artikelen 1, 2, lid 2, onder b), en 11, lid 2, tweede volzin, van de richtlijn worden afgeleid dat de richtlijn geen onderscheid maakt aangaande de redenen op grond waarvan illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen een terugkeerverplichting wordt opgelegd. Veeleer pleiten de genoemde bepalingen ervoor dat de richtlijn een in principe veelomvattende, maar in te perken, werkingssfeer heeft.
- 20 Volgens overweging 14 dienen artikel 3, punt 6, en artikel 11 van richtlijn 2008/115 ertoe het effect van nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie te verlenen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten onttrekt. Het doel

daarvan is illegale immigratie te voorkomen en te beletten dat illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen op grond van verschillende regelingen van de lidstaten maatregelen kunnen omzeilen die het verblijf beëindigen. Ook met deze doelstellingen ligt in principe een ruime uitlegging van de werkingssfeer voor de hand.

- 21 Punt 11 van aanbeveling 2017/2338 kent de terugkeerderelateerde inreisverboden waarin richtlijn 2008/115 voorziet niet alleen een preventief effect toe, maar eveneens de functie om de geloofwaardigheid van het terugkeerbeleid te vergroten. Deze bepaling voorziet er evenwel eveneens in dat dergelijke inreisverboden niet worden geraakt door de bepalingen van de terugkeerrichtlijn aangaande terugkeerderelateerde inreisverboden, die om „niet-migratiegerelateerde redenen” worden opgelegd. In dat verband worden uitdrukkelijk inreisverboden genoemd voor onderdanen van derde landen, die ernstige strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd of voor wie er duidelijke aanwijzingen zijn dat het voornemen bestaat een dergelijke strafrechtelijke inbreuk te plegen. Punt 11 van aanbeveling 2017/2338 verwijst dienaangaande naar artikel 24, lid 2, juncto lid 1, van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4).
- 22 Uit de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2008/115 kunnen geen duidelijke verwijzingen worden afgeleid naar de in punt 11 van aanbeveling 2017/2338 vermelde veronderstelling dat om „niet-migratiegerelateerde” redenen opgelegde inreisverboden niet worden geraakt door de bepalingen van de terugkeerrichtlijn aangaande terugkeerderelateerde inreisverboden.
- 23 In cijfer 3, punt 12, van haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (COM/2005/0391 def.) zet de Commissie uiteen dat zelfs als zou worden overwogen de „uitzetting in verband met de openbare orde/veiligheid” verder te harmoniseren, dit niet zou moeten worden voorgesteld in het kader van een richtlijn die betrekking heeft op de beëindiging van illegaal verblijf en op terugkeer, maar eerder in het kader van de richtlijnen over de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf en het beëindigen van legaal verblijf. Vanaf het moment dat het legaal verblijf van een onderdaan van een derde land in verband met de openbare orde wordt beëindigd, wordt de betrokkene echter een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van de lidstaat verblijft in de zin van de terugkeerrichtlijn en zijn de bepalingen van deze richtlijn op hem van toepassing.
- 24 Indien de eerste prejudiciële vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord, rijst de eerste prejudiciële vraag, onder b), of een om „niet-migratiegerelateerde redenen” opgelegd inreisverbod ook niet onder richtlijn 2008/115 valt wanneer – zoals in casu verzoeker – de onderdaan van een derde land reeds los van een tegen

hem vastgestelde uitwijzingsbeschikking waaraan het inreisverbod is gekoppeld, illegaal op het grondgebied verblijft en derhalve eigenlijk binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt. Met de eerste prejudiciële vraag, onder c), wenst de verwijzende rechter te vernemen of met een niet-migratiegerelateerd inreisverbod ook een inreisverbod wordt bedoeld dat is verbonden met de algemeen preventieve uitwijzing van een wegens ernstige strafrechtelijke inbreuken veroordeelde onderdaan van een derde land.

Tweede prejudiciële vraag

- 25 De tweede prejudiciële vraag rijst indien een niet-migratiegerelateerd inreisverbod binnen de werkingssfeer valt van richtlijn 2008/115.
- 26 Met de tweede prejudiciële vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter te vernemen of de opheffing van het terugkeerbesluit (in casu: vernietiging van de bedreiging met verwijdering) ertoe leidt dat een tegelijk met de vaststelling van het terugkeerbesluit opgelegd inreisverbod in de zin van artikel 3, punt 6, van de richtlijn, onrechtmatig wordt. Volgens de verwijzende rechter is het niet onvermijdelijk dat de opheffing van het terugkeerbesluit aan het daarmee gepaard gaande inreisverbod de grondslag ontnemt, en dat uit het temporele verband in het kader van het Unierecht dus noodzakelijkerwijs en steeds een materiële koppeling voortvloeit.
- 27 Wanneer de vraag inzake de koppeling in principe bevestigend wordt beantwoord, dan wenst de verwijzende rechter met de tweede prejudiciële vraag, onder b), verder te vernemen hoe het is in het geval dat een aan het terugkeerbesluit voorafgaande administratieve uitwijzingsbeschikking krachtens § 53 AufenthG definitief is geworden. Dientengevolge doelt de tweede prejudiciële vraag, onder b), op een mogelijke ontkoppeling van het (voortbestaande) terugkeerbesluit en het inreisverbod in de gevallen waarin: – door een administratieve of rechterlijke beslissing het illegale verblijf definitief vaststaat en door de onderdaan van een derde land derhalve niet meer met rechtsmiddelen kan worden bestreden, – naar nationaal recht hieruit voor de onderdaan van een derde land de verplichting tot vertrek voortvloeit, die in principe ook het verlaten van het grondgebied van de Unie vereist en – alleen een administratieve beslissing (naar nationaal recht: bedreiging met verwijdering) ontbreekt, deze objectief bestaande terugkeerverplichting ook door middel van verwijdering gedwongen uit te voeren.