

Sag C-546/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

16. juli 2019

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Afgørelse af:

9. maj 2019

Sagsøger, appellant og revisionsappellant:

BZ

Sagsøgt, appelindstævnt og revisionsindstævnt:

Westerwaldkreis

Hovedsagens genstand

Indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anvendelse af direktiv 2008/115 («tilbagesendelsesdirektivet») på et indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring; artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. a) Er et indrejseforbud, som udstedes mod en tredjelandsstatsborger af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, omfattet af anvendelsesområdet for 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) i tilfælde, hvor medlemsstaten ikke har gjort brug af muligheden i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b)?

b) Såfremt det første spørgsmål, litra a), besvares benægtende: Er et sådant indrejseforbud da heller ikke omfattet af direktiv 2008/115/EF, når tredjelandsstatsborgeren allerede – uafhængigt af en mod den pågældende udstedt afgørelse om udsendelse, som indrejseforbuddet er knyttet til – opholder sig ulovligt, og dermed materielt er omfattet af direktivets anvendelsesområde?

c) Er et indrejseforbud, som udstedes i forbindelse med en udvisning, begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed og orden (i den foreliggende sag af generalpræventive grunde med henblik på at bekæmpe terror), omfattet af begrebet indrejseforbud udstedt af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares således, at det foreliggende indrejseforbud er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115:

a) Medfører myndighedernes annullation af afgørelsen om tilbagesendelse (i den foreliggende sag: varsel om udsendelse), at et samtidig udstedt indrejseforbud som omhandlet i artikel 3, nr. 6) i direktiv 2008/115, bliver ulovligt?

b) Indtræder denne retsvirkning også, når myndighedens afgørelse om udsendelse, som ligger forud for afgørelsen om tilbagesendelse, er (blevet) retskraftig?

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 tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98), artikel 1, artikel 2, stk. 2, litra b), artikel 3, nr. 4) (»afgørelse om tilbagesendelse«) og nr. 6) (»indrejseforbud«), artikel 7, stk. 1, artikel 8, stk. 1, artikel 11, stk. 1.

Anførte nationale bestemmelser

Aufenthaltsgesetz (lov om opholdsret, herefter »AufenthG«), §§ 11 (indrejse- og opholdsforbud), 50 (udrejsepligt), 51 (ophør af opholdets lovlighed, begrænsningers fortsatte gyldighed), 53 (udvisning), 54 (interesse i udvisning), 55 (interesse i forbliven), 58 (udsendelse), 59 (varsel om udsendelse), 60a (midlertidig suspension af udsendelsen [tålt ophold])

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren, som er født i Syrien i 1986, er palæstinenser med uafklaret statsborgerskab. Han indrejste under falske personoplysninger til Forbundsrepublikken Tyskland i 1990 sammen med sine forældre. Hans ansøgning om anerkendelse som asylberettiget blev afslået. Siden da har han været pligtig at udrejse, men opholder sig i Tyskland på grund af en løbende forlænget suspension i henhold til AufenthG's § 60a.
- 2 Ved retskraftig dom af 17. april 2013 idømte Oberlandesgericht Koblenz (den regionale ret i første instans i Koblenz) ham en samlet frihedsstraf på tre år og fire måneder for at hverve medlemmer til en terrororganisation i 39 tilfælde samt for to tilfælde af vold, i det ene tilfælde i forbindelse med anerkendelse af strafbare handlinger. Oberlandesgericht (den regionale ret i første instans) konstaterede, at sagsøgeren i perioden fra september 2007 til december 2009 udbredte video- og tekstbudskaber fra islamistiske terrororganisationer på internettet. I marts 2014 blev fuldbyrdelsen af resten af den samlede frihedsstraf gjort betinget, idet prøvetiden blev fastsat til fire år.
- 3 Ved afgørelse af 24. februar 2014 udviste sagsøgte sagsøgeren af Forbundsrepublikken Tyskland. Sagsøgte fastslog, at udvisningen også indeholdt et forbud mod genindrejse i Forbundsrepublikken Tyskland. I marts 2018 afkortede sagsøgte indrejse- og opholdsforbuddet, som i 2014 oprindeligt blev fastsat til seks år, til fire år regnet fra en eventuel udrejse og uafhængigt af en eventuel udrejse til senest den 21. juli 2023.
- 4 Sagsøgerens revisionsappel er iværksat til prøvelse af Oberverwaltungsgerichts (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) dom af 5. april 2018, hvormed denne forkastede sagsøgerens appel.
- 5 Den forelæggende ret har forkastet sagsøgerens revisionsappel for så vidt denne er rettet mod sagsøgerens udvisning. Genstanden for revisionsappelsagen er nu afgørelsen om at afkorte indrejse- og opholdsforbuddet i forbindelse med udvisningen til fire år regnet fra en eventuel udrejse og uafhængigt af en eventuel udrejse at begrænse det til senest den 21. juli 2023. I denne forbindelse opstår de ovenfor anførte spørgsmål.
- 6 I henhold til national ret (AufenthG's § 11) er betingelserne for et indrejse- og opholdsforbud opfyldt. I henhold til AufenthG's § 11, stk. 1, må en udlænding, som er blevet udvist, hverken indrejse til Forbundsrepublikken Tyskland på ny eller opholde sig dér, og den pågældende må ikke gives opholdstilladelse, end ikke i tilfælde af en rettighed i henhold til denne lov. Sagsøgeren er blevet udvist endeligt. Hans retsmidler til prøvelse af udvisningen er blevet endeligt forkastet, idet den forelæggende ret forkastede sagsøgerens revisionsappel til prøvelse af de tidligere instansers forkastende domme.

- 7 Udvisningen var retmæssig og lovlig, selv om sagsøgeren på grund af risiko for tilsidesættelse af hans rettigheder i henhold til EMRK's artikel 3 ikke kan udsendes til Syrien inden for en overskuelig fremtid. Ifølge den tyske lovgivning om opholdsret er en udvisning ikke direkte forbundet med opholdets ophør og har heller ikke altid et sådant til følge. Personer, hvis fortsatte ophold udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed, kan tværtimod også udvises, når en udsendelse ikke er mulig på grund af forholdene i målstaten. Dette bevirker da i det mindste, at udlændingens opholdstilladelse udløber (AufenthG's § 51, stk. 1, nr. 5), og at der i visse tilfælde iværksættes udlændingeretlige kontrolforanstaltninger. Imidlertid kan også udlændinge, der – som sagsøgeren – aldrig har haft en opholdstilladelse og kun opholder sig i Tyskland med en suspension i henhold til AufenthG's § 60a, udvises efter tysk ret. I så fald bevirker udvisningen, at der ikke kan udstedes en opholdstilladelse til udlændingen, før udvisningsperioden er udløbet (AufenthG's §§ 11, stk. 1).
- 8 Sagsøgte gjorde ex officio indrejse- og opholdsforbuddet tidsbegrænset i overensstemmelse med AufenthG's § 11, stk. 2, første punktum. Sagsøgte fastsatte ud fra et korrekt skøn indrejse- og opholdsforbuddet i forbindelse med udrejsen til fire år.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Der er behov for en afklaring af, om et (tidsbegrænset) indrejse- og opholdsforbud, som er knyttet til selve udvisningen, og som er muligt efter national ret, er i overensstemmelse med EU-retten.
- 10 »Afgørelse om tilbagesendelse« som defineret i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 er – hvis man forudsætter, at dette direktiv finder anvendelse på opholdsafsluttende foranstaltninger af hensyn til den offentlige sikkerhed og orden – efter den nationale retsopfattelse ikke alene selve udvisningen (AufenthG's §§ 53 ff.), som i hvert fald afslutter et opholds lovlighed i kraft af loven (AufenthG's § 50, stk. 1 og 2, § 51, stk. 1, nr. 5), men først varslet om udsendelse (AufenthG's § 59, stk. 1, første punktum).
- 11 I henhold til artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 forstås ved »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. I henhold til artikel 6, stk. 6, i direktiv 2008/115 er dette direktiv 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.

- 12 Udvisningsafgørelsen efter national ret bevirker (i hvert fald for udlændinge med lovligt ophold) blot, at opholdet bliver ulovligt. Først med varslet om udsendelse skal den i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 principielt påkrævede administrativt eller retsligt fastsatte frist for frivillig udrejse i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse fastsættes (AufenthG's § 59, stk. 1), hvis manglende overholdelse er en betingelse for tvangshåndhævelse af udrejsepligten i form af udsendelse (AufenthG's § 58).
- 13 Den forelæggende ret lægger til grund, at indrejse- og opholdsforbud er omfattet af direktivet uden begrænsninger. Derimod er der behov for en afklaring af, om dette også gælder for »indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«.
- 14 Spørgsmålet om, hvorvidt indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring, faktisk principielt eller under visse betingelser ikke er omfattet af tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde, er hidtil ikke blevet afklaret i Domstolens praksis.
- 15 Det er væsentligt for afgørelsen af lovligheden af det i den foreliggende sag omtvistede »indrejse- og opholdsforbud, der ikke har noget at gøre med indvandring« i AufenthG's § 11, stk. 1, som knytter an til en udvisning i henhold til AufenthG's § 51, stk. 1, nr. 5, sammenholdt med §§ 53 ff., og som derfor er »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring« i den ovenfor nævnte betydning, om dette er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115. Hvis dette besvares bekræftende, skal det endvidere afklares, om det indrejse- og opholdsforbud, der ikke har noget at gøre med indvandring, også efter en myndigheds annullation af den tilknyttede afgørelse om tilbagesendelse (i den foreliggende sag varslet om udsendelse i henhold til AufenthG's § 59, stk. 1, første punktum) er foreneligt med direktiv 2008/115.

Det første spørgsmål

- 16 Med det første spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret oplyst, om også »indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring« er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 i tilfælde, hvor medlemsstaten – som Forbundsrepublikken Tyskland i den foreliggende konstellation – ikke har gjort brug af muligheden i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115. Den forelæggende ret er i tvivl om direktivets anvendelighed på baggrund af 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).
- 17 I henhold til artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 betegner begrebet »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. Kommissionen anvender betegnelsen »migrationsrelateret indrejseforbud« om et rejseforbud, der er

relateret til en overtrædelse af de for medlemsstaterne gældende migrationsbetingelser, dvs. de bestemmelser, som regulerer tredjelandstatsborgerens indrejse og ophold i den pågældende medlemsstat (jf. punkt 11 i henstilling 2017/2338). Såfremt overtrædelsen af de pågældende migrationsregler bevirker, at tredjelandstatsborgerens ophold i den pågældende medlemsstat er eller bliver ulovligt, sker den pågældendes tilbagesendelse i henhold til artikel 1 i direktiv 2008/115 under anvendelse af de fælles bestemmelser og procedurer, som gælder i medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder som generelle fællesskabs- og folkeretlige principper, herunder forpligtelsen til at beskytte flygtninge og respektere menneskerettighederne. Derimod betegner begrebet »indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring« som omhandlet i punkt 11 i henstilling 2017/2338 et indrejseforbud, som ikke er knyttet til en overtrædelse af de for medlemsstaten gældende migrationsregler, men udstedes af andre årsager. Dette omfatter navnlig indrejseforbud, som udstedes som følge af tredjelandstatsborgeres alvorlige strafbare handlinger og den administrative eller retslige sanktionering af disse, og som tjener til at beskytte den offentlige sikkerhed og orden i medlemsstaten.

- 18 Ordlyden i såvel artikel 3, nr. 6), som artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 indeholder en tilsvarende begrænsning af direktivets anvendelsesområde.
- 19 Heller ikke fra et systematisk synspunkt kan den forelæggende ret finde holdepunkter for en sådan begrænsning af direktivets anvendelsesområde. Den forelæggende ret henviser dog til en afgørelse fra den franske Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), hvorefter tilbagesendelsesdirektivet kun finder anvendelse på afgørelser om tilbagesendelse fra medlemsstaterne, som træffes på grund af en tredjelandstatsborgers ulovlige ophold. Efter den forelæggende rets opfattelse fremgår det imidlertid af bl.a. direktivets artikel 1, artikel 2, stk. 2, litra b), og artikel 11, stk. 2, andet punktum, at direktivet ikke sonderer mellem årsagerne til, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold er genstand for tilbagesendelse. Tværtimod taler de nævnte bestemmelser for, at direktivet har et anvendelsesområde, som principielt er omfattende, men som kan begrænses.
- 20 I henhold til 14. betragtning til direktiv 2008/115, har artikel 3, nr. 6), og artikel 11 i direktiv 2008/115 imidlertid til formål at give virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en europæisk dimension ved, at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. Målet er at forebygge ulovlig migration og forhindre, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på grund af afvigende regler i medlemsstaterne kan omgå opholdsafsluttende foranstaltninger. Også disse målsætninger taler principielt for en bred formulering af anvendelsesområdet.
- 21 I punkt 11 i henstilling 2017/2338 anføres det, at de i direktiv 2008/115 fastsatte indrejseforbud i forbindelse med tilbagesendelse skal have forebyggende virkning

og øge EU's tilbagesendelsespolitikks troværdighed. Denne bestemmelse fastsætter imidlertid også, at reglerne om indrejseforbud i forbindelse med tilbagesendelse i henhold til tilbagesendelsesdirektivet ikke berører indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring. I denne forbindelse nævnes udtrykkeligt indrejseforbud udstedt til tredjelandstatsborgere, der har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger. Punkt 11 i henstilling 2017/2338 henviser i denne forbindelse til artikel 24, stk. 2, sammenholdt med stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT 2006, L 381, s. 4).

- 22 Der kan ikke af en teleologisk fortolkning af direktiv 2008/115 udledes nogen entydige henvisninger til antagelsen i punkt 11 i henstilling 2017/2338 af, at reglerne om indrejseforbud i forbindelse med tilbagesendelse i henhold til tilbagesendelsesdirektivet ikke berører indrejseforbud, som udstedes af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring.
- 23 Kommissionen anfører i punkt 3, nr. 12), i sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM/2005/0391 endelig), at selv hvis der var grund til at harmonisere spørgsmålet om »udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden/sikkerhed« yderligere, bør en sådan harmonisering ikke ske via et direktiv, som drejer sig om ophør af ulovligt ophold/tilbagesendelse, men snarere via direktiverne om betingelserne for indrejse og ophold og ophør af lovlig bopæl/lovligt ophold. Når en tredjelandstatsborgers lovlige ophold imidlertid bringes til ophør på grund af hensynet til den offentlige sikkerhed, bliver den pågældende en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område i tilbagesendelsesdirektivets forstand, og direktivets bestemmelser finder anvendelse på den pågældende.
- 24 Såfremt det første spørgsmål, litra a), besvares benægtende, opstår det første spørgsmål, litra b), om, hvorvidt et indrejseforbud, der udstedes af »årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring«, da heller ikke er omfattet af direktiv 2008/115, når tredjelandstatsborgeren – som det er tilfældet for sagsøgeren i den foreliggende sag – allerede uafhængigt af en mod den pågældende udstedt afgørelse om udsendelse opholder sig ulovligt og dermed materielt er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Med det første spørgsmål, litra c), ønsker den forelæggende ret oplyst, om også et indrejseforbud, som er forbundet med en generalpræventiv udvisning af en tredjelandstatsborger, der er dømt for alvorlige strafbare handlinger, er et indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring.

Det andet spørgsmål

- 25 Det andet spørgsmål stilles for det tilfælde, at indrejseforbud udstedt af årsager, der ikke har noget at gøre med indvandring, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.
- 26 Med det andet spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret oplyst, om annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse (i den foreliggende sag varslet om udsendelse) har til følge, at et indrejseforbud, som udstedes samtidig med udstedelsen af afgørelsen om tilbagesendelse som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 6), bliver ulovligt. Efter den forelæggende rets opfattelse følger det ikke nødvendigvis af annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse, at grundlaget for det tilknyttede indrejseforbud forsvinder, dvs. at den tidsmæssige kobling i henhold til EU-retten nødvendigvis og altid også medfører en materiel tilknytning.
- 27 Såfremt spørgsmålet om koblingen principielt besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret med det andet spørgsmål, litra b), endvidere oplyst, hvordan det forholder sig i tilfælde af, at en administrativ afgørelse om udsendelse, som ligger forud for afgørelsen om tilbagesendelse i henhold til AufenthG's § 53, er blevet retskraftig. Dermed sigter det andet spørgsmål, litra b), mod en eventuel adskillelse af afgørelsen om tilbagesendelse (som fortsat består) og indrejseforbuddet i de tilfælde, hvor: – det ved administrativ eller retslig afgørelse er endeligt fastslået, at opholdet er ulovligt, og dette altså ikke længere kan anfægtes af tredjelandstatsborgeren med retsmidler, – hvor dette efter national ret fører til, at tredjelandstatsborgeren har pligt til at udrejse, hvilket principielt kræver, at den pågældende forlader EU's område, og – der kun mangler en administrativ afgørelse (efter national ret varslet om udsendelse) for under anvendelse af tvang at håndhæve denne objektivt bestående forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage.