

Mål C-546/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

16 juli 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

9 maj 2019

Klagande:

BZ

Motpart:

Westerwaldkreis

Saken i det nationella målet

Inreseförbud för andra ändamål än invandring

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tillämpligheten av direktiv 2008/115 (nedan kallat återvändandedirektivet) på inreseförbud för andra ändamål än invandring; artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

1. a) Omfattas ett inreseförbud som har utfärdats mot en tredjelandsmedborgare ”för andra ändamål än invandring” av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) i fall där medlemsstaten inte har använt sig av möjligheten i artikel 2.2 b i detta direktiv?

b) Om fråga 1 a besvaras nekande: Omfattas ett sådant inreseförbud inte heller av direktiv 2008/115/EG när tredjelandsmedborgaren – oberoende av ett utvisningsbeslut som har utfärdats mot denne och till vilket inreseförbudet är kopplat – redan vistas olagligen i landet och därmed i princip omfattas av direktivets tillämpningsområde?

c) Hör ett inreseförbud, som utfärdas i samband med ett beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (i det aktuella fallet av generalpreventiva skäl i syfte att bekämpa terrorism), till de inreseförbud som utfärdas ”för andra ändamål än invandring”?

2. Om fråga 1 besvaras på så sätt att det aktuella inreseförbudet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115/EG:

a) Får det administrativa beslutet om upphävande av beslutet om återvändande (i det aktuella fallet varsel om avlägsnande) till följd att ett samtidigt utfärdat inreseförbud i den mening som avses i artikel 3.6 i direktiv 2008/115/EG blir rättsstridigt?

b) Inträffar denna rättsföljd också när det före beslutet om återvändande utfärdade administrativa beslutet om utvisning äger (har vunnit) laga kraft?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), artiklarna 1, 2.2 b, 3 leden 4 (beslut om återvändande) och 6 (inreseförbud), 7.1, 8.1 och 11.1

Anförda nationella bestämmelser

Aufenthaltsgesetz (uppehållslagen) (nedan kallad AufenthG), 11 § (Inrese- och vistelseförbud), 50 § (Skyldighet att lämna landet), 51 § (Laglig vistelses upphörande; bibehållande av restriktioner), 53 § (Utvisning), 54 § (Intresse av utvisning), 55 § (Intresse av att stanna), 58 § (Avlägsnande), 59 § (Hot om avlägsnande), 60a § (Uppskov med avlägsnande [Tillfälligt uppehållstillstånd av synnerliga skäl])

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 BZ, som är född år 1986 i Syren, är palestiniern med oklart medborgarskap. År 1990 reste han in i Förbundsrepubliken Tyskland under falsk identitet tillsammans med sina föräldrar. Hans ansökan om asyl avslögs. Han har sedan dess varit skyldig att lämna landet, men vistas i Tyskland med stöd av tillfälligt

uppehållstillstånd av synnerliga skäl enligt 60a § AufenthG, vilket har förlängts fortlöpande.

- 2 Genom en lagakraftvunnen dom av den 17 april 2013 dömde Oberlandesgericht Koblenz honom till fängelse i tre år och fyra månader på grund av värvning av medlemmar eller anhängare till en utländsk terroristgrupp i 39 fall och på grund av våld i två fall, i ett fall i brottskonkurrens med understödjande av brott. Enligt vad Oberlandesgericht slog fast spred BZ video- och textmeddelanden från islamistiska organisationer på internet under tiden från september 2007 till december 2009. I mars 2014 blev han villkorligt frigiven, och en prövotid på fyra år fastställdes.
- 3 Genom beslut av den 24 februari 2014 utvisade motparten, Westerwaldkreis (nedan kallad Westerwaldkreis), BZ från Förbundsrepubliken Tysklands territorium. Westerwaldkreis fastställde att utvisningen också skulle omfatta förbud mot återinresa till Förbundsrepubliken Tyskland. Förbudet mot inresa och vistelse, som ursprungligen var tidsbegränsat till sex år, ändrade Westerwaldkreis i mars 2018 till fyra år räknat från och med tidpunkten för en eventuell avresa, och oberoende av en eventuell avresa som längst till den 21 juli 2023.
- 4 Överklagandet från BZ riktar sig mot Oberverwaltungsgerichts dom av den 5 april 2018 genom vilken överklagandet från BZ avslogs.
- 5 Den hänskjutande domstolen har avslagit överklagandet från BZ i den mån det avser dennes utvisning. Saken i målet om överklagande är nu beslutet att reducera det till utvisningen kopplade inrese- och vistelseförbudet till fyra år räknat från en eventuell avresa och tidsbegränsa det som längst till den 21 juli 2023 oberoende av en eventuell avresa. Det är i detta sammanhang som ovanstående frågor ställs.
- 6 Enligt nationell rätt (11 § AufenthG) är villkoren för inrese- och vistelseförbud uppfyllda. Enligt 11 § stycke 1 AufenthG får en utlänning som har utvisats varken resa in på nytt till Förbundsrepubliken Tysklands territorium eller vistas där, och vederbörande får inte beviljas uppehållstillstånd ens om han eller hon har rätt till det enligt denna lag. BZ har utvisats slutgiltigt. Han vann slutligen inte framgång med sina överklaganden, eftersom den hänskjutande domstolen avslog överklagandet från BZ av de lägre instansernas avgöranden.
- 7 Utvisningen var laglig och tillåten, trots att BZ inte kan återsändas till Syrien under överskådlig tid, eftersom det finns risk för att hans rättigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen kommer att kränkas. Enligt tysk lagstiftning om uppehållsrätt är en utvisning inte direkt kopplad till att uppehållstillstånd löper ut och får inte alltid detta till följd. Personer vars fortsatta vistelse hotar den allmänna säkerheten kan i stället utvisas också när avlägsnande inte är möjligt på grund av förhållandena i bestämmelsestaten. Detta medför då åtminstone att utlänningens uppehållstillstånd löper ut (51 § stycke 1 led 5 AufenthG) och att övervakningsåtgärder enligt utlänningslagen i vissa fall inleds. Men även utlänningar som – i likhet med BZ – aldrig har haft uppehållstillstånd och bara

vistas i Tyskland genom uppskov med avlägsnande enligt 60a § AufenthG kan utvisas enligt tysk lag. I detta fall medför utvisningen att utlänningen inte får beviljas uppehållstillstånd förrän tidsbegränsningen har löpt ut (11 § stycke 1 AufenthG).

- 8 Westerwaldkreis tidsbegränsade inrese- och vistelseförbudet ex officio i enlighet med 11 § stycke 2 första meningen AufenthG. Till sist tidsbegränsade Westerwaldkreis helt riktigt inrese- och vistelseförbudet, som var kopplat till avresan, till fyra år.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs.

- 9 Det behöver klargöras huruvida ett (tidsbegränsat) inrese- och vistelseförbud som enligt nationell rätt är möjligt också utan hot om avlägsnande och som är kopplat till själva utvisningen är förenligt med unionslagstiftningen.
- 10 Med ”beslut om återvändande” enligt artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 avses enligt den nationella rättsuppfattningen inte endast själva utvisningen (53 § och följande paragrafer AufenthG) som i varje fall avslutar en laglig vistelse med stöd av lagen (50 § styckena 1 och 2 och 51 § stycke 1 led 5 AufenthG), utan också varslet om avlägsnande (59 § stycke 1 första meningen AufenthG) – om man utgår från att detta direktiv är tillämpligt på avlägsnandeåtgärder med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.
- 11 Med uttrycket ”beslut om återvändande” avses enligt artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Enligt artikel 6.6 i direktiv 2008/115 ska detta direktiv inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning.
- 12 Beslut om utvisning enligt nationell rätt innebär (i varje fall för utlänningar som vistas lagligt i landet) endast att vistelsen är olaglig. Inte förrän vid varsel om avlägsnande ska den av en myndighet eller en domstol fastställda tidsfrist för frivillig avresa sättas som i princip krävs enligt artikel 7.1 i direktiv 2008/115 (59 § stycke 1 AufenthG), och ett villkor för att verkställa skyldigheten att avresa genom tvångsvis avlägsnande är att tidsfristen löper ut utan resultat (58 § AufenthG).
- 13 Den hänskjutande domstolen utgår från att invandringsrelaterade inrese- och vistelseförbud omfattas fullt ut av direktivet. Det behöver däremot klargöras huruvida detta gäller också för ”inreseförbud för andra ändamål än invandring”.

- 14 Det har hittills inte klargjorts i EU-domstolens praxis huruvida inreseförbud för andra ändamål än invandring materiellt i princip inte omfattas av direktivets tillämpningsområde eller inte omfattas av nämnda tillämpningsområde under vissa villkor.
- 15 För avgörandet beträffande lagenligheten av det omtvistade inrese- och vistelseförbudet enligt 11 § stycke 1 AufenthG, som är kopplat till en utvisning i den mening som avses i 51 § stycke 1 led 5 jämförd med 53 § och följande paragrafer AufenthG och därför har utfärdats ”för andra ändamål än invandring” i ovanstående bemärkelse, har det betydelse huruvida detta omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115. Om frågan besvaras jakande ska det dessutom klargöras huruvida inrese- och vistelseförbudet för andra ändamål än invandring också är förenligt med direktiv 2008/115 efter det att en myndighet har upphävt det åtföljande återvändandebeslutet (i det aktuella fallet hotet om avlägsnande enligt 59 § stycke 1 första meningen AufenthG).

Den första frågan

- 16 Med fråga 1a vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida också ”inreseförbud för andra ändamål än invandring” omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 i fall där medlemsstaten – såsom Förbundsrepubliken Tyskland i förevarande mål – inte har använt sig av möjligheten i artikel 2.2 b i detta direktiv. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida direktivet är tillämpligt mot bakgrund av kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande (EUT L 339, 2017, s. 83).
- 17 Enligt artikel 3 led 6 i direktiv 2008/115 avses med uttrycket ”inreseförbud” ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande. Med ”migrationsrelaterat inreseförbud” avser kommissionen ett inreseförbud som är kopplat till en överträdelse av de migrationsregler som gäller för medlemsstaterna, det vill säga de bestämmelser som reglerar tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i medlemsstaten i fråga (se punkt 11 i rekommendation 2017/2338). Om åsidosättandet av migrationsreglerna i fråga innebär att tredjelandsmedborgarens vistelse i den berörda medlemsstaten är eller blir olaglig, ska för dennes återvändande enligt artikel 1 i direktiv 2008/115 de gemensamma normer och förfaranden som gäller i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna tillämpas i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna som allmänna principer i gemenskapsrätten och nationell rätt, inbegripet skyldigheten att skydda flyktingar och respektera de mänskliga rättigheterna. Däremot avses med begreppet ”inreseförbud för andra ändamål än migration” i den mening som avses i punkt 11 i rekommendation 2017/2338 ett inreseförbud som inte är kopplat till åsidosättande av de migrationsregler som gäller för medlemsstaterna, utan

utfärdas för andra ändamål. Hit hör särskilt sådana inreseförbud som utfärdas till följd av svåra brott som tredjelandsmedborgare har begått och deras administrativa eller rättsliga påföljder och är avsedda att skydda den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaten.

- 18 Varken artikel 3 led 6 som artikel 11.1 i förordning 2008/115 innehåller någon motsvarande begränsning av direktivets tillämpningsområde.
- 19 Den hänskjutande domstolen kan inte heller i systematiskt hänseende finna stöd för en sådan begränsning av direktivets tillämpningsområde. Den hänvisar dock till ett avgörande från franska Conseil d'État enligt vilket återvändandedirektivet bara är tillämpligt på sådana beslut om återvändande som medlemsstaterna har fattat på grund av en tredjelandsmedborgares olagliga vistelse. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning framgår det emellertid av bland annat artiklarna 1, 2.2 b och 11.2 andra meningen i direktivet att det i direktivet inte görs åtskillnad mellan skälen till att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt åläggs en skyldighet att återvända. Nämnda bestämmelser talar snarare för att direktivet har ett i princip vidsträckt tillämpningsområde som emellertid kan begränsas.
- 20 Enligt skäl 14 är verkningarna av nationella återvändandeåtgärder avsedda att ges en europeisk dimension genom införande av ett inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium. Målet är att motverka och förhindra olaglig invandring och att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet inte ska kunna sabotera avlägsnandeåtgärder på grund av skillnader i medlemsstaternas bestämmelser. Också dessa målsättningar ger i princip anledning att anta att tillämpningsområdet är vidsträckt.
- 21 Enligt punkt 11 i rekommendation 2017/2338 är de inreseförbud som åtföljer beslut om återvändande och föreskrivs i direktiv 2008/115 avsedda att ha förebyggande effekt och befrämja trovärdigheten i återvändandepolitiken. Bestämmelsen föreskriver emellertid också att sådana inreseförbud inte ska påverkas av bestämmelser i återvändandedirektivet som utfärdats ”för andra ändamål som inte har med migration att göra”. I detta sammanhang anges uttryckligen inreseförbud för tredjelandsmedborgare som har begått svåra brott eller för vilka det finns tydliga indikationer på en avsikt att begå ett sådant brott. I punkt 11 i rekommendation 2017/2338 hänvisas i detta avseende till artikel 24.2 jämförd med artikel 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 2006, s. 4).
- 22 Av en tolkning av direktiv 2008/115 mot bakgrund av förarbetena framgår det inte klart att antagandet i punkt 11 i rekommendation 2017/2338 om att inreseförbud ”för andra ändamål än migration” inte ska påverkas av bestämmelserna i återvändandedirektivet om inreseförbud i samband med återvändande.
- 23 I punkt 3.12 i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare

som vistas olagligt i medlemsstaterna (KOM(2005) 391 slutlig) förklarar kommissionen att även om det skulle finnas skäl för en ytterligare harmonisering av bestämmelserna om ”utvisning på grund av hot mot den allmänna ordningen och säkerheten”, ska en sådan harmonisering ändå inte tas upp i ett direktiv som behandlar upphörande av olaglig vistelse och återvändande, utan snarare i direktiv som reglerar villkoren för inresa och vistelse och lagliga vistelsers upphörande. Om en tredjelandsmedborgares lagliga vistelse har upphört av hänsyn till den allmänna ordningen, ska denne emellertid vid tillämpningen av detta direktiv anses som en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som därmed omfattas av direktivets bestämmelser.

- 24 Om fråga 1a besvaras nekande ställs fråga 1b huruvida ett inreseförbud ”för andra ändamål än migration” inte heller omfattas av direktiv 2008/115 när tredjelandsmedborgaren – såsom BZ i det aktuella fallet – redan vistas olagligt i landet, oberoende av ett utvisningsbeslut som har utfärdats mot denne och till vilket inreseförbudet är kopplat, och därmed i princip omfattas av direktivets tillämpningsområde. Med fråga 1c vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ett inreseförbud för andra ändamål än migration också utgör ett sådant inreseförbud som är kopplat till utvisning i förebyggande syfte av en tredjelandsmedborgare som har dömts på grund av svåra brott.

Den andra frågan

- 25 Den andra frågan ställs för den händelse ett inreseförbud för andra ändamål än invandring omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115.
- 26 Med fråga 2a vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida beslutet om upphävande av beslutet om återvändande (i det aktuella fallet upphävande av varslet om utvisning) får till följd att ett inreseförbud i den mening som avses i artikel 3 led 6 som utfärdats samtidigt som återvändandebeslutet blir olagligt. Den hänskjutande domstolen anser att upphävandet av återvändandebeslutet inte nödvändigtvis medför att det inte längre finns någon grund för det inreseförbud som åtföljer detta, det vill säga att den tidsmässiga kopplingen till unionsrätten med nödvändighet också alltid medför att det finns ett materiellt samband.
- 27 Om frågan om kopplingen i princip besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen med fråga 2b dessutom få klarhet i hur det förhåller sig, om ett administrativt beslut om utvisning, som har utfärdats före återvändandebeslutet, har vunnit lagakraft enligt 53 § AufenthG. Fråga 2b avser därmed en eventuell upphävd koppling mellan (ett fortfarande gällande) återvändandebeslut och ett inreseförbud i de fall där – det genom administrativt eller rättsligt beslut har slagits fast att tredjelandsmedborgaren vistas olagligt i landet, vilket denne alltså inte längre kan överklaga – detta enligt nationell rätt medför att tredjelandsmedborgaren blir skyldig att avresa, vilket i princip kräver att denne också lämnar unionens territorium, och – det endast saknas ett administrativt

beslut (varsel om avlägsnande enligt nationell rätt) om att också tvångsvis verkställa denna objektiva skyldighet att återvända genom avlägsnande.

ARBETS
DOKUMENT