

Mål C -503/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i rättegångsreglerna.

Datum för ingivande:

2 juli 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona
(España)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 juni 2019

Sökande:

UQ

Svarande:

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Saken i det nationella målet

Förfarandet vid den nationella domstolen gäller avslag på en ansökan om att bevilja en tredjelandsmedborgare ställning som varaktigt bosatt på grund av att denne förekommer i belastningsregistret.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Förhandsavgörandet begärs i enlighet med artikel 267 FEUF.

Föremålet för begäran om förhandsavgörande består i allt väsentligt i att fastställa huruvida Tribunal Supremos tolkning av nationell rätt angående beviljande av ställning som varaktigt bosatt – enligt vilken det faktum att den sökande förekommer i belastningsregistret är tillräckligt för att vägra vederbörande sådan ställning utan att andra faktorer behöver beaktas – är förenlig med rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, i synnerhet artiklarna 6.1 och 17 häri.

Den hänskjutande domstolen undrar samtidigt om nämnda direktiv utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att vägra sådan ställning av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet utan att fastställa bedömningskriterier härför när dessa skäl för att vägra sådan ställning inte fastställts på ett klart och transparent sätt i de nationella bestämmelserna.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör artikel 6.1 och 17 i direktiv 2003/109 hinder för en nationell domstols tolkning som innebär att det faktum att en person förekommer i belastningsregistret, oavsett vilken typ av brott det gäller, är tillräckligt för att neka vederbörande ställning som varaktigt bosatt?
2. Ska den nationella domstolen beakta andra faktorer utöver det faktum att den aktuella personen förekommer i belastningsregistret, såsom straffets allvar och längd, den fara som den berörda personen utgör för samhället, hur länge vederbörande tidigare uppehållit sig lagligen i landet och de band vederbörande har till landet, och därmed göra en samlad bedömning av samtliga omständigheter?
3. Ska artikel 6.1 i direktivet tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som gör det möjligt att vägra ställning som varaktigt bosatt enligt artikel 4 av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet utan att det har fastställts att de bedömningskriterier som anges i artikel 6.1 är uppfyllda?
4. Ska artiklarna 6.1 och 17 i direktivet tolkas så, att den nationella domstolen – i enlighet med EU-domstolens doktrin om direktivens vertikala direkta effekt – är behörig att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 6.1 och 17 direkt för att bedöma rättsverkningarna av att den berörda personen förekommer i belastningsregistret och detta i ljuset av brottets allvarlighetsgrad och straffets längd samt den fara som den sökande utgör för samhället?
5. Ska unionsrätten, och i synnerhet bestämmelserna om beviljande av ställning som varaktigt bosatt liksom principerna om tydlighet, transparens och begriplighet, tolkas så att de utgör hinder för spanska domstolars tolkning av artiklarna 147 och 149 i kungligt dekret 557/2011 och artikel 32 i lag 4/2000 enligt vilken ställning som varaktigt bosatt får vägras av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet även om det i dessa bestämmelser inte på ett tydligt och transparent sätt fastställts vad som utgör grund för att vägra sådan ställning?
6. Är en nationell bestämmelse och den tolkning som domstolarna gör av densamma och som innebär att det blir svårare att beviljas ställning som varaktigt bosatt och lättare att beviljas ställning som tillfälligt bosatt förenlig med principen om ändamålsenlig verkan för direktiv 2003/109, och i synnerhet med dess artikel 6.1?

Anförda unionsbestämmelser

Bestämmelser i unionsrätten

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (nedan kallat direktiv 2003/109) skäl 4, 6, 8, 10, 16 och 21 samt artiklarna 4.1, 6.1, 7.3 och 17

EU-domstolens praxis

Dom av den 26 april 2012, kommissionen mot Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkterna 65 och 75

Dom av den 18 de oktober 2012, Staatssecretaris van Justitie/ Mangat Singh, C-502/10. EU:C:2012:636, punkterna 44 och 45.

Dom av den 28 april 2011, El Dridi, C 61/11, REG 2011, s. 13015, punkt 55.

Anförda nationella bestämmelser

Bestämmelser i nationell rätt

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Lag 4/2000 av den 11 januari [2000] om utländska medborgares rättigheter och friheter i Spanien och om deras integration i samhället (nedan kallad lag 4/2000), artikel 32.1 och 32.2.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (Kungligt dekret 557/2011 av den 20 april [2011] om godkännande av bestämmelserna i lag 4/2000 av den 11 januari [2000] om utländska medborgares rättigheter och friheter i Spanien och om deras integration i samhället (nedan kallat kungligt dekret 557/2011), artikel 149.2 f).

Nationell rättspraxis

Tribunal Supremos (Högsta domstolen) dom av den 5 juli 2018 (1150/2018), i vilken det fastslogs att enbart det förhållandet att en person förekommer i belastningsregistret innebär att ansökan om ställning som långvarigt bosatt ska avslås.

Tribunal Constitucionals (Konstitutionsdomstolen) dom 201/2016, av den 28 november 2016, vari det görs en analys av hur olika omständigheter ska bedömas vid utvisning på grund av brott.

Tribunal Constitucionals (Konstitutionsdomstolen) domar 33/1982, 6/1983, 19/1985, 59/1990 och 46/2001, i vilka Tribunal Constitucional gör en snäv tillämpning av begreppet allmän ordning.

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Högsta domstolen i Baskien), dom av den 25 februari 2010, vari nämnda domstol slog fast att det förhållandet att en person förekommer i belastningsregistret inte utgör grund för att vägra permanent uppehållstillstånd om det inte föreligger andra omständigheter avseende den sökande som påverkar allmän ordning eller säkerhet.

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

- 1 UQ dömdes genom dom av den 10 november 2014 till straff för att ha framfört ett fordon under påverkan alkohol den 2 november 2014.
- 2 UQ dömdes till 40 dagars samhällstjänst, vilken hade fullgjorts den 18 april 2018. Vidare drogs hans körkort in under 8 månader och 2 dagar. Den 10 november 2018 hade han ånyo rätt att köra bil. Prövotid gäller fortfarande för dessa påföljder.
- 3 Den 2 februari 2018 ansökte UQ hos Oficina de Extranjeros de Barcelona (utlänningsmyndigheten i Barcelona) om att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Nämnda myndighet sorterar under Subdelegación del Gobierno (nationell regeringsmyndighet) i Barcelona.
- 4 Vid ansökningstillfället hade UQ redan uppehållit sig lagligen i landet under minst fem år med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Under den perioden arbetade han lagligen i landet och uppfyllde sina skyldigheter gentemot systemet för social trygghet och andra statliga organ. Enligt den hänskjutande domstolen är det högst troligt att uppehållsperioden är längre, eftersom dessa situationer brukar föregås av en kortare eller längre period av illegal vistelse.
- 5 Genom beslut av den 27 mars 2018 avslog myndigheten ansökan om ställning som varaktigt bosatt.
- 6 UQ begärde omprövning av beslutet men hans begäran föranledde inte myndigheten att vidta någon ändring.
- 7 UQ väckte talan vid förvaltningsdomstol mot detta avslagsbeslut och det är detta förfarande som föranlett tolkningsfrågan.

Parternas huvudargument

- 8 Myndighetens ombud motsätter sig UQ:s talan och menar att den ska ogillas.

- 9 Innan rätten avgör målet fattas detta beslut om att det föreligger ett uppenbart behov av att framställa en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol. Klaganden delar rättens uppfattning och uttalar sitt stöd härför medan Abogacía del Estado (myndighetens ombud) motsätter sig en begäran om förhandsavgörande då man anser att det rör sig om en "acte clair".

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

REGLERINGEN I SPANSK RÄTT

- 10 Spansk utlänningsrätt består av ett system med en rad olika typer av uppehållssituationer som inleds med att den berörda personen beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd som kan ha en giltighetstid på maximalt fem år. Detta tillstånd kan följas av att vederbörande beviljas ställning som varaktigt bosatt, som i sin tur ska förnyas vart femte år.
- 11 I artikel 32 i lag 4/2000 föreskrivs att den som tillfälligt uppehållit sig i Spanien under en oavbruten period om fem år och som uppfyller de villkor som föreskrivs i lag ska beviljas ställning som varaktigt bosatt. I artikel 149.2 f i kungligt dekret 557/2011 fastställs att en ansökan om att beviljas ställning som varaktigt bosatt ska åtföljas av ett utdrag ur belastningsregistret vilket inte får innehålla uppgift om att den berörda personen dömts till straff enligt den spanska rättsordningen.

SKILLNADER MELLAN RÄTTSPRAXIS OCH TRIBUNAL SUPREMOS DOM AV DEN 5 JULI 2018 (1150/2018)

- 12 De bestämmelser som det redogörs för i ovannämnda punkter har gett upphov till olika tolkningar i spanska domstolar. Det förekommer huvudsakligen fyra olika motstridiga inställningar: ett mera mekaniskt synsätt som innebär att tillståndet helt enkelt vägras om den berörde tidigare dömts till straff. Ett annat mera värderande synsätt förutsätter en bedömning av den sökandes personliga situation och innebär att det ska göras en bedömning av de aktuella gärningarna och straffen i syfte att utröna om dessa, vid ansökningstillfället, utgör ett verkligt, nu föreliggande och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Enligt andra synsätt är det inte nödvändigt att pröva huruvida den sökande har dömts till straff tidigare eftersom detta inte är ett krav för att beviljas tillstånd, medan andra slutligen direkt hänvisade till bestämmelserna i direktiv 2003/109/EG för att avgöra tvister på området utan hänsyn till nationell rätt.
- 13 I dom 1150/2018 av den 5 juli 2018 uttalade sig Tribunal Supremo om denna fråga och slog fast att enbart det faktum att det förekommer uppgifter om den sökande i belastningsregistret innebär att ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås.
- 14 Nämnda domstol fann att det faktum att det i artikel 149.2 f i kungligt dekret 557/2011 ställs krav på att ett utdrag ut belastningsregistret ska inges som visar

om den berörde dömts till straff för brott som stadgas i den spanska rättsordningen innebär ett krav på att det inte får förekomma några uppgifter om den berörde i belastningsregistret. Samma domstol angav att det inte är logiskt att det krävs att det inte får finnas några anmärkningar i belastningsregistret för att en person ska beviljas tillfälligt uppehållstillstånd medan ett sådant krav inte är avgörande för att erhålla en mer fördelaktig ställning. På samma sätt ansåg Tribunal Supremo att nämnda tolkning inte strider mot direktiv 2003/109 och drog slutsatsen att tredjelandsmedborgare som önskar beviljas och behålla ställning som varaktigt bosatt inte får utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet och att förekomst av anmärkningar i belastningsregistret kan utgöra ett sådant hot. Nämnda domstol noterade, med hänvisning till praxis från Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) och ordalydelsen i bestämmelser om utvisning av varaktigt bosatta personer, att även om det vid utvisning är nödvändigt att göra en bedömning av en rad omständigheter, är detta inte ett uttryckligt krav vid beviljande av ställning som varaktigt bosatt. Samma domstol förklarade därefter att det framstod som proportionerligt att uppställa strängare krav och villkor för att uppnå ställning som varaktigt bosatt än för att utvisa en utlänning som redan erhållit denna ställning.

DEN HÄNSKJUTANDE DOMSTOLENS SYNPUNKTER

- 15 Den hänskjutande domstolen anser att det föreligger en uppenbar skillnad mellan direktiv 2003/109 och spanska bestämmelser, vilken betonats i Tribunal Supremos tolkning härav i den ovannämnda domen 1150/2018.
- 16 Enligt vad som anges syftar direktiv 2003/109 till att införa ett system med förstärkt skydd för tredjelandsmedborgare som kan visa starka band till landet genom fem års oavbruten vistelse. I artikel 6 i direktivet fastställs på vilka villkor ställning som varaktigt bosatt får vägras genom två opreciserade juridiska koncept, allmän ordning och säkerhet, med hänsyn till hur allvarligt och vilken typ av brott mot dessa rättsintressen det gäller. Enligt den hänskjutande domstolen ger direktivet inte något utrymme för medlemsstaterna att frångå nämnda kriterier när den införlivar direktivet med nationell rätt.
- 17 En första problematik som spanska bestämmelser och den tolkning som Tribunal Supremo gör härav ger upphov till är huruvida begreppet allmän ordning och säkerhet såsom spanska domstolar utvecklat detta under åren i rättspraxis är tillräckligt restriktivt för att möjliggöra den bedömning som föreskrivs i artikel 6 i direktivet.
- 18 Tribunal Supremo har vid upprepade tillfällen slagit fast att enbart återopande av allmän ordning är otillräckligt då konceptet – på grund av sin karaktär av opreciserat juridiskt koncept – kräver att de aktuella omständigheterna avseende allmän ordning måste styrkas. Även Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) har använt en snäv definition av begreppet allmän ordning. Av denna anledning finner den hänskjutande domstolen det förvånande att Tribunal Supremo anser att samma begrepp kan anses så brett att det utgör

hinder för att bevilja tillstånd när den sökande dömts för någon gärning som är straffbelagd enligt Código Penal (strafflagen)

- 19 Även om det i direktiv 2003/19 med all önskvärd tydlighet fastställs att det huvudsakliga kriteriet för att erhålla ställning som varaktigt bosatt är tidsaspekten – det vill säga längden på vistelsen i den aktuella medlemsstaten – och även om det i nämnda direktiv föreskrivs att sådan ställning kan vägras av skäl hänförliga till allmän ordning och säkerhet – varvid det alltid ska tas hänsyn till hur allvarligt och vilken typ av brott mot allmän ordning och säkerhet det rör sig om och vilken fara den berörda personen utgör för dessa intressen – och även om det framgår av skälen i direktivet att konceptet med ”allmän ordning” även kan innebära en dom varigenom den aktuella personen dömts till straff för allvarliga brott leder samtliga dessa omständigheter enligt den hänskjutande domstolen till slutsatsen att vad som krävs enligt direktivet är att det ska göras en individuell bedömning av den sökandes personliga omständigheter. Genom nämnda bedömning kommer man fram till en konkret slutsats om huruvida den sökande utgör ett hot för samhället eller inte. Denna individuella bedömning måste omfatta olika faktorer, nämligen hur allvarligt och vilken typ av brott som begåtts, vilken fara detta utgör, hur länge den berörda personen vistats i landet samt de band vederbörande har till landet.
- 20 Tillämpning av det automatiska kriterium som Tribunal Supremo förespråkar innebär att ställning som varaktigt bosatt ska vägras om den berörda personen förekommer i belastningsregistret. Om vederbörande inte förekommer i belastningsregistret ska det prövas om övriga villkor är uppfyllda.
- 21 Det är nödvändigt att ta i beaktande att den spanska strafflagen gör skillnad mellan brott och straff utifrån allvarlighetsgraden; i lagen görs en uppdelning i allvarliga brott, mindre allvarliga brott och smärre försummelser. Sedan den reform som genomfördes genom lag 1/2016 av den 30 mars 2015, om ändring av lag 10/1995 av den 23 november, omfattar numera brott av ringa straffvärde även sådana brott som ska anges i Registro Central de Penados y Rebeldes (centrala registret över straffångare och rebeller). Detta innebär att den dömda förekommer i belastningsregistret minst sex månader efter det att vederbörande avtjänat sitt straff.
- 22 Den hänskjutande domstolen finner det anmärkningsvärt att man i administrativa förfaranden frångår den straffrättsliga klassificeringen och att man behandlar situationer som är radikalt olika på samma sätt, inte enbart såvitt gäller den ovannämnda klassificeringen av brott och straff, utan även därför att utlänningars personliga omständigheter och den tid de har tillbringat i vårt land kan variera starkt och därför förtjäna olika bedömningar.
- 23 Konceptet med ”allmän ordning och säkerhet” är därför inte ett slutet koncept utan varje medlemsstat får således reglera detta på ett mer eller mindre extensivt sätt enligt vad den finner lämpligt. Tribunal Supremos ovannämnda tolkning av vad som föreskrivs i artikel 149.2 f i kungligt dekret 557/2011 skulle således kunna stå

i strid med artiklarna 6.1 och 17 i direktiv 2003/109 eftersom den hindrar en bedömning av brottets allvar och huruvida den berörda personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Enligt den hänskjutande domstolen vore det överdrivet formalistiskt och vittomfattande att automatiskt anse att en enda anmärkning i belastningsregistret i sig ska medföra att det anses föreligga ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

- 24 En andra problemställning som de spanska reglerna och den tolkning som spanska domstolar gör av dem ger upphov till är följande: enligt artikel 13 i direktiv 2003/109 får medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd på förmånligare villkor men sådana uppehållstillstånd ger inte rätt till bosättning i andra medlemsstater. Medger emellertid direktivet att medlemsstaterna utfärdar uppehållstillstånd på mindre förmånliga villkor, parallellt med ställningen som långvarigt bosatt men utan att den aktuella personen åtnjuter de förmåner som följer av denna ställning genom att ställa större krav på den som ansöker om en sådan ställning än på den som ansöker om ett tillfälligt uppehållstillstånd ?
- 25 En av grundvalarna i Tribunal Supremos dom 1150/2018 var att det enligt nämnda domstol för att beviljas ställning som varaktigt bosatt krävdes att strängare krav och villkor ska tillämpas på ansökningar om att beviljas sådan ställning än för att utvisa en utlänning som redan åtnjuter denna ställning.
- 26 Det ska betonas att en person med tillfälligt uppehållstillstånd i Spanien kan få sitt tillfälliga uppehållstillstånd förlängt och beviljas ett nytt sådant tillstånd trots att vederbörande har anmärkningar i belastningsregistret. Med hänvisning till artikel 31 i lag 4/2000 är enbart anmärkningar i belastningsregistret inte skäl för att vägra förlängning av ett tillfälligt uppehållstillstånd, utan för det fall sådana anmärkningar föreligger ska det göras en bedömning av dem.
- 27 Det följer av vad som anförts och av Tribunal Supremos tolkning att en person med tillfälligt uppehållstillstånd som kan styrka fem års oavbruten vistelse i Spanien, och som har någon form av anmärkning i belastningsregistret, har större chans att få ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd för ytterligare två år än att beviljas ställning som varaktigt bosatt.
- 28 Ur denna synvinkel, liksom enligt Tribunal Supremos tolkning, medför de spanska bestämmelser som reglerar beviljande av ställning som varaktigt bosatt ett veritabelt hinder för utövande av de rättigheter som föreskrivs i direktiv 2003/109 som kan äventyra de mål som eftersträvas med direktiv 2003/109 och följaktligen beröva det dess ändamålsenliga verkan, främja grupper av tredjelandsmedborgare med tillfällig status och därmed försvåra en effektiv integration för dem och härmed riskera att de blir mer avogt inställda till europeiska principer och värderingar och beröva dem de lika rättigheter som föreskrivs i direktiv 2003/109.
- 29 Tribunal Supremos tolkning av de spanska bestämmelserna har förvandlat ställning som varaktigt boende till en form av belöning som kräver att de sökande styrker ett gott leverne utan hänsyn till vad som anges i skäl 4 och 6 i direktiv

2003/109. Enligt dessa skäl ska direktivet ses som en mekanism för garanti och skydd för personer som rotat sig i landet snarare än som en tröskel med särskilda och olika krav.

- 30 Den tredje problemställningen hänför sig till det bristfälliga införlivandet av direktiv 2003/109 med den spanska rättsordningen, då inte någon av de artiklar som reglerar beviljande av ställning som varaktigt bosatt (artikel 32 i lag 4/2000 och motsvarande bestämmelse i kungligt dekret 557/2011) fastställer på ett klart, transparent och begripligt sätt vilka bestämmelser som ska tillämpas på personer som ansöker om ställning som varaktigt bosatta och som har anmärkningar i belastningsregistret.
- 31 I artikel 6.1 i direktiv 2003/109 ges medlemsstaterna möjlighet att vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning. Konungariket Spanien utnyttjade inte denna möjlighet och föreskriver inte i sin nationella rätt en möjlighet att vägra sådan ställning på grund av att det finns anmärkningar om den sökande i belastningsregistret. De olika domar som utvecklats i detta rättsområde har i artikel 149.2 f i kungligt dekret 557/2011 sett en täckt angivelse om att skäl avseende allmän ordning och säkerhet utgör grund för att vägra ställning som varaktigt bosatt.
- 32 Om möjligheten att vägra nämnda ställning av detta skäl inte har införlivats kan den stat som underlåtit att införliva bestämmelsen eller som införlivat den felaktigt därefter inte ge direkt effekt åt möjligheten till nackdel för den enskilde, särskilt med beaktande av att det var en frivillig möjlighet. Inte heller kan nämnda stat åberopa principen om konform tolkning utan att riskera en tolkning *contra legem* eftersom artikel 6.1 i direktivet inte föreskriver att nämnda ställning ska vägras av skäl hänförliga till allmän ordning utan endast ger möjlighet att göra detta. Enligt principen om lojalt samarbete och principen om rättssäkerhet ska såväl den unionsrättsliga bestämmelsen som den nationella bestämmelse varigenom den införlivas vara klar, begriplig och transparent.
- 33 Artikel 149.2 f i kungligt dekret 557/2011 kan inte i något fall tolkas så att kravet på att en person inte får ha begått något brott som föreskrivs i den spanska rättsordningen ska tillämpas på en sökande som uppehållit sig i Spanien under fem år. Skälen härtill är följande: För det första krävs detta inte enligt nämnda konkreta bestämmelse. I stället fastställs en rad olika möjligheter för resterande situationer och bestämmelsen inleds med uttrycket ”i sådant fall”, det vill säga med avseende på de sökande som inte har uppehållit sig i Spanien de senaste åren. För det andra ska de som beviljas denna ställning med stöd av artikel 148.1 i kungligt dekret 557/2011 – det vill säga har levt de senaste fem åren i Spanien – inte lämna något intyg. Då Spanien är det land vederbörande levt i de senaste fem åren antas den myndighet som ska pröva ansökan kunna få tillgång till sökandens utdrag ur belastningsregistret, erhålla ett intyg, lägga det till handlingarna i akten och därefter göra en bedömning av det. För det tredje kan medlemsstaten ställa större krav på sökande som inte uppehållit sig i Spanien under de fem föregående åren men det kan inte presumeras, såsom direktivet har införlivats, att det även av

sökande med fem års vistelse i Spanien kan krävas att de inte har några anmärkningar i belastningsregistret.

ARBETSDOKUMENT