



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

1. oktober 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2008/115/EF — tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold — afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud på tre år — overtrædelse af indrejseforbuddet — tredjelandsstatsborger, der tidligere er blevet udsendt — fængselsstraf i tilfælde af ny ulovlig indrejse på det nationale område — forenelighed«

I sag C-290/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Firenze (Italien) ved afgørelse af 22. maj 2014, indgået til Domstolen den 12. juni 2014, i straffesagen mod

Skerdjan Celaj

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. D'Ascia
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget
- den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget
- den norske regering ved E. Widsteen og K.B. Moen, som befuldmægtigede
- den schweiziske regering ved E. Bichet, som befuldmægtiget

* Processprog: italiensk.

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og A. Aresu, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. april 2015,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 L 348, s. 98).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat inden for rammerne af en straffesag mod Skerdjan Celaj, der er albansk statsborger, som følge af hans indrejse på italiensk område i strid med et forbud mod at indrejse til dette område i tre år.

Retsforskrifter

Konventionen om flygtnings retsstilling

- 3 Konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)], trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret af protokollen vedrørende flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).
- 4 Artikel 31, stk. 1, i Genèvekonventionen fastsætter:

»Flygtninge, som kommer direkte fra et område, hvor deres liv eller frihed truedes i den i artikel 1 anførte betydning, og uden tilladelse indrejser til eller befinder sig inden for de kontraherende staters område, skal ikke i disse stater kunne straffes for ulovlig indrejse eller ophold, forudsat at de uopholdeligt henvender sig til myndighederne og godtgør, at de har haft rimelig grund til deres ulovlige indrejse eller tilstedeværelse.«

Direktiv 2008/115

- 5 1., 4., 13. og 25. betragtning til direktiv 2000/78 har følgende ordlyd:
»(1) Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 en sammenhængende strategi på indvandrings- og asylområdet, som omfattede oprettelse af et fælles asylsystem, en politik for lovlig indvandring og bekæmpelse af ulovlig indvandring.
[...]
(4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.
[...]
(14) Virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger bør gives en europæisk dimension, ved at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. [...]

[...]

(23) Anvendelsen af dette direktiv berører ikke de forpligtelser, der følger af Genève-konventionen [...]

6 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand« fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

7 Nævnte direktivs artikel 8 med overskriften »Udsendelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.

2. Har medlemsstaten indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, kan afgørelsen om tilbagesendelse først fuldbyrdes efter fristens udløb, medmindre der inden for denne frist opstår en af de i artikel 7, stk. 4, omhandlede risici.

3. Medlemsstaterne kan vedtage en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.

4. Når medlemsstaterne som en sidste udvej anvender tvangsforanstaltninger til at gennemføre udsendelsen af en tredjelandsstatsborger, som modsætter sig udsendelse, skal sådanne foranstaltninger stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og holdes inden for grænserne af rimelig magtanvendelse. Foranstaltningerne gennemføres i henhold til den nationale lovgivning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og med behørig respekt for den pågældende tredjelandsstatsborgers værdighed og fysiske integritet.

5. Ved gennemførelsen af udsendelser med fly tager medlemsstaterne hensyn til de fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser i forbindelse med fælles udsendelse med fly, der er knyttet som bilag til beslutning 2004/573/EF.

6. Medlemsstaterne sørger for en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse.«

8 Samme direktivs artikel 6 er affattet således:

»1. Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

- a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller
- b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.

[...]«

Italiensk ret

- 9 Artikel 13, stk. 3, i decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (lovdekret – konsoliderede bestemmelser vedrørende indvandring og betingelser, som udlændinge skal opfylde) af 25. juli 1998 (almindeligt tillæg til GURI nr. 139 af 18.8.1998, herefter »lovdekret nr. 286/1998«) bestemmer:

»En tredjelandstatsborger, der er genstand for en afgørelse om at skulle forlade landet, må ikke rejse ind i landet igen uden en særlig tilladelse fra indenrigsministeren. I tilfælde af overtrædelse straffes tredjelandstatsborgeren med fængsel fra et til fire år, udvises på ny og tilbageføres omgående til grænsen. [...]«

- 10 Artikel 13, stk. 13b, i lovdekret nr. 286/1998 præciserer:

»For de i stk. 13 og 13a omhandlede overtrædelser skal gerningsmanden anholdes, selv om den pågældende ikke anholdes på fersk gerning, og der skal iværksættes en hasteprocedure over for den anholdte.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 11 Skerdjan Celaj blev anholdt den 26. august 2011 på italiensk område af politiet i Pontassieve (Italien) for et forsøg på tasketyveri. Den pågældende blev på grund af denne forseelse idømt en fængsels- og bødestraf ved en afgørelse, som fik retskraft den 15. marts 2012, men som blev gjort betinget.
- 12 Den 17. april 2012 blev Skerdjan Celaj genstand for en udvisningsafgørelse udstedt af Prefetto i Firenze (præfekten i Firenze, Italien), og en udsendelsesafgørelse, som blev udstedt af Questore i Firenze (politichefen i Firenze), ledsaget af et forbud mod indrejse i Italien i tre år.
- 13 I sin afgørelse præciserede Prefetto i Firenze, at det ikke var muligt at indrømme en frist for frivillig udrejse til Skerdjan Celaj, fordi han ikke havde anmodet herom, og fordi der forelå en risiko for, at han ville forsvinde. Af tekniske grunde fandt tilbageførslen til grænsen dog ikke sted. De kompetente italienske myndigheder pålagde derfor Skerdjan Celaj straks at forlade italiensk område, idet de advarede ham om, at han i modsat fald ville blive idømt straf i overensstemmelse med loven. Han forblev imidlertid på italiensk område, hvor hans tilstedeværelse blev konstateret af de italienske myndigheder den 27. juli 2012, den 1. august 2012 og den 30. august 2012.
- 14 Den 4. september 2012 meldte Skerdjan Celaj sig selv ved grænsepolitiet i Brindisi (Italien) og udrejste frivilligt fra italiensk område.
- 15 Efterfølgende rejste Skerdjan Celaj tilbage til italiensk område. Den 14. februar 2014 identificerede politiet i San Piero a Sieve (Italien) ham i forbindelse med en kontrol på den lokale jernbanestation og anholdt ham for overtrædelse af artikel 13, stk. 13, i lovdekret nr. 286/1998.
- 16 Anklagemyndigheden indledte derefter en straffesag mod Skerdjan Celaj for Tribunale di Firenze og nedlagde påstand om idømmelse af otte måneders fængsel på grundlag af artikel 13 i lovdekret nr. 286/1998.
- 17 Skerdjan Celajs forsvarer har nedlagt påstand om frifindelse under henvisning til, at direktiv 2008/115 er til hinder for denne nationale lovgivning, og at de faktiske omstændigheder derfor ikke udgør en lovovertrædelse.

- 18 Tribunale di Firenze har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelserne i direktiv 2008/115 til hinder for nationale bestemmelser i medlemsstaterne, hvorefter der foreskrives en fængselsstraf på op til fire år for en tredjelandstatsborger, som efter tilbagesendelse, men ikke som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion, atter er indrejst i medlemsstaten i strid med et [ved lov fastsat] indrejseforbud, uden at de i artikel 8 i direktiv 2008/115 fastsatte tvangsforanstaltninger har været anvendt mod den pågældende tredjelandstatsborger med henblik på en hurtig og effektiv gennemførelse af udsendelsen?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 19 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at det er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter der foreskrives en fængselsstraf for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland i forbindelse med en tidligere udsendelsesprocedure genindrejser ulovligt på nævnte medlemsstats område i strid med et indrejseforbud.
- 20 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2008/115 kun vedrører tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og således ikke har til formål fuldt ud at harmonisere medlemsstaternes regler om udlændinges ophold. Direktivet er følgelig ikke til hinder for, at en medlemsstats lovgivning kvalificerer en tredjelandstatsborgers ulovlige genindrejse i strid med et indrejseforbud som en lovovertrædelse og foreskriver strafferetlige sanktioner for at afskrække fra og bekæmpe, at der begås en sådan overtrædelse (jf. analogt domme Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 28, og Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, præmis 31).
- 21 Det følger af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan anvende en straffelovgivning, som kan bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med nævnte direktiv, i fare, og som derfor kan fratage direktivets dets effektive virkning (dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2008/115 er blevet vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 3), litra b), EF, nu artikel 79, stk. 2, litra c), TEUF, der fastsætter vedtagelsen af foranstaltninger på området for ulovlig indvandring og ulovligt ophold.
- 23 Som det fremgår af første og fjerde betragtning til direktiv 2008/115, sammenholdt med artikel 79 TEUF, er gennemførelsen af en tilbagesendelsespolitik en integreret del af Den Europæiske Unions udformning af en fælles indvandringspolitik med henblik på bl.a. at sikre forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring.
- 24 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter muligheden for – og i visse tilfælde forpligtelsen til – for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at lade afgørelser om tilbagesendelse ledsage af et indrejseforbud, idet denne foranstaltning ifølge 14. betragtning til dette direktiv har til formål at give virkningerne af de nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en europæisk dimension.
- 25 Det skal fastslås, at direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at det i princippet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager en lovgivning, der strafferetligt sanktionerer en tredjelandstatsborgers ulovlige genindrejse i strid med et indrejseforbud.
- 26 I overensstemmelse med Domstolens praksis gøres der ganske vist indgreb i de fælles standarder og procedurer, der er indført ved direktiv 2008/115, såfremt den omhandlede medlemsstat efter at have konstateret tredjelandstatsborgerens ulovlige ophold indleder strafforfølgning, som kan føre til en fængselsstraf under tilbagesendelsesproceduren, inden fuldbyrdelsen af afgørelsen om tilbagesendelse,

eller endog inden selve vedtagelsen af denne, for så vidt som en sådan fremgangsmåde risikerer at forsinke udsendelsen (jf. i denne retning domme El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 59, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 37-39 og 45, og Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, præmis 33).

- 27 Den i hovedsagen omhandlede strafferetlige procedure vedrører imidlertid den situation, hvor de ved direktiv 2008/115 indførte standarder og procedurer er blevet anvendt over for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold for at bringe den pågældendes første ulovlige ophold på en medlemsstats område til ophør, hvorefter den pågældende er genindrejst på denne medlemsstats område i strid med et indrejseforbud.
- 28 Omstændighederne i hovedsagen adskiller sig således klart fra omstændighederne i de sager, der gav anledning til dommene El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) og Achughbalian (C-329/11, EU:C:2011:807), hvori de omhandlede tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold havde været genstand for en første udsendelsesprocedure i den omhandlede medlemsstat.
- 29 Domstolen har desuden allerede fastslået, at direktiv 2008/115 ikke er til hinder for, at strafferetlige sanktioner i henhold til nationale strafferetsplejeregler pålægges tredjelandstatsborgere, med hensyn til hvilke den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i direktivet, er blevet anvendt, og som opholder sig ulovligt på medlemsstatens område uden gyldig begrundelse for den manglende tilbagevenden (dom Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 48).
- 30 Man må således a fortiori gå ud fra, at direktiv 2008/115 ikke udelukker medlemsstaternes mulighed for at fastsætte strafferetlige sanktioner over for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, for hvilke anvendelsen af den ved dette direktiv indførte procedure har ført til deres tilbagesendelse, og som genindrejser på en medlemsstats område i strid med et indrejseforbud.
- 31 For så vidt som den omhandlede tredjelandstatsborgers situation, der har medført den udsendelse, der går forud for den ulovlige genindrejse på en medlemsstats område, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, er det kun lovligt at pålægge en strafferetlig sanktion som den i hovedsagen omhandlede, såfremt det indrejseforbud, der er udstedt over for tredjelandstatsborgeren, er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 11, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 32 Pålæggelsen af en sådan strafferetlig sanktion undergives fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, bl.a. de rettigheder, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. i denne retning dom Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 49), og efter omstændighederne ved Genèvekonventionen, herunder navnlig artikel 31, stk. 1, heri.
- 33 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at det i princippet ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter der foreskrives en fængselsstraf for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland i forbindelse med en tidligere tilbagesendelsesprocedure genindrejser ulovligt på nævnte medlemsstats område i strid med et indrejseforbud.

Sagens omkostninger

- 34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

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 skal fortolkes således, at det i princippet ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter der foreskrives en fængselsstraf for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland i forbindelse med en tidligere tilbagesendelsesprocedure genindrejser ulovligt på nævnte medlemsstats område i strid med et indrejseforbud.

Underskrifter