



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 17 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Området med frihet, säkerhet och rättvisa – Invandringspolitik – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 5 – Principen om ’non-refoulement’ – Verkställighet av ett beslut om återvändande som antagits inom ramen för ett förfarande avseende internationellt skydd, som en konsekvens av att den berörda tredjelandsmedborgarens vistelse blivit olaglig till följd av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt – Skyldighet för förvaltningsmyndigheten att bedöma huruvida verkställigheten av ett sådant beslut är förenlig med principen om ’non-refoulement’ – Artikel 13 – Rättsmedel mot beslut om återvändande – Skyldighet för den nationella domstolen att ex officio pröva huruvida principen om ’non-refoulement’ åsidosatts vid verkställigheten av ett beslut om återvändande – Omfattning – Artiklarna 4, 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-156/23 [Ararat]ⁱ,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, sammanträdesort Roermond, Nederländerna) genom beslut av den 13 mars 2023, som inkom till domstolen den 14 mars 2023, i målet

K,

L,

M,

N

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

* Rättegångsspråk: nederländska.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen K. Jürimäe, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen. domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Jääskinen, M. Gavalec och N. Piçarra (referent),

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 mars 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- K, L, M och N, genom C.M.G.M. Raafs, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och A. Hanje, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom D. Elkan, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och A. Hoesch, båda i egenskap av ombud,
- Schweiz regering, genom ministern V. Michel, och L Lanzrein, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Katsimerou, S. Noë och F. Wilman, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 16 maj 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4, 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artikel 5 i 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan tredjelandsmedborgarna K, L, M och N, och å andra sidan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för rättskipning och säkerhet, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris). Målet rör lagenligheten av ett beslut om avslag på deras ansökan om uppehållstillstånd enligt nederländsk rätt, i vilket det konstateras att deras vistelse i Nederländerna är olaglig, samt lagenligheten av den därav resulterande verkställigheten av ett beslut om återvändande som antagits tidigare inom ramen för ett förfarande avseende internationellt skydd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 6, 8, 15 och 23 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. ...

...

(8) Det är ett erkänt faktum att medlemsstaterna har en legitim rätt att avvisa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, förutsatt att rättvisa och effektiva asylsystem har införts där principen om 'non-refoulement' respekteras fullt ut.

...

(15) Det bör tillkomma medlemsstaterna att besluta huruvida prövning av beslut i samband med återvändande innebär att den myndighet eller det organ som prövar beslutet har befogenhet att fatta ett eget beslut om återvändandet som ersätter det tidigare beslutet.

...

(23) Tillämpningen av detta direktiv påverkar inte de förpliktelser som följer av [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad den 28 juli 1951 i Genève (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954))], såsom den kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen)].”

4 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flykting[s]kydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

5 I artikel 2.1 i direktivet anges att det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

6 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel [6] i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1)] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.
3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till
 - ursprungslandet, eller
 - ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
 - ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.
4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.
5. *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

...”

- 7 Artikel 5 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Non-refoulement’, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd”, har följande lydelse:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
- b) familjeliv,
- c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

- 8 Artikel 6 i direktivet har rubriken ”Beslut om återvändande”, och i punkterna 1, 4 och 6 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

...

4. Medlemsstaterna får när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att

stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet eller någon annan beviljad rätt att stanna.

...

6. Detta direktiv ska 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 gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.”

9 I artikel 9 i detta direktiv, med rubriken ”Uppskjutande av verkställighet”, anges följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet

a) om det strider mot principen om ’non-refoulement’ eller

b) så länge som verkställigheten av avlägsnandet skjuts upp enligt artikel 13.2.”

10 I artikel 12.1 första stycket i samma direktiv föreskrivs att ”[b]eslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel”.

11 Artikel 13 i direktiv 2008/115 har rubriken ”Rättsmedel”. I punkterna 1 och 2 föreskrivs följande:

”1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.”

Nederländsk rätt

12 I artikel 8:69 i Algemene wet bestuursrecht (allmänna förvaltningslagen) i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad förvaltningslagen), föreskrivs följande:

”1. Den domstol vid vilken talan väckts ska avgöra målet på grundval av talan, de handlingar som företetts, bevisupptagningen och vad som förekommit vid förhandlingen.

2. Domstolen ska komplettera de rättsliga grunderna ex officio.

3. Domstolen får komplettera de faktiska omständigheterna ex officio.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 13 Den 16 mars 2011 gavs en ansökan om internationellt skydd in av de två systerarna K och L, och deras föräldrar, M och N, alla med medborgarskap i ett tredjeland. Den 9 augusti 2012 avslogs ansökan genom ett beslut som senare vann laga kraft, åtföljt av ett beslut om återvändande (nedan kallat beslutet av den 9 augusti 2012). Sistnämnda beslut antogs efter det att den behöriga förvaltningsmyndigheten hade gjort en bedömning med tillämpning av principen om non-refoulement av den eventuella risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som klagandena i det nationella målet skulle löpa om detta beslut verkställdes och de avlägsnades till det aktuella tredjelandet.
- 14 Den 10 maj 2016 ansökte klagandena i det nationella målet om uppehållstillstånd enligt nationella regler som gäller för barn med varaktig bosättning. Denna ansökan avslogs genom ett beslut som antogs den 16 juni 2016 och som också vann laga kraft efter det att deras överklaganden av beslutet hade ogillats den 17 januari 2017.
- 15 Den 18 februari 2019 ingav de en ny ansökan om uppehållstillstånd med stöd av andra nationella regler som gäller för barn med varaktig bosättning. Staatssecretaris avslag ansökan genom beslut av den 8 oktober 2019. Staatssecretaris konstaterade följaktligen dels att klagandenas vistelse i Nederländerna var olaglig, dels att beslutet av den 9 augusti 2012 skulle verkställas.
- 16 Klagandena begärde omprövning av beslutet av den 8 oktober 2019. I beslut av den 12 november 2020 (nedan kallat beslutet av den 12 november 2020) slogs det fast att det saknades skäl att ändra det tidigare beslutet. Klagandena överklagade omprövningsbeslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, sammanträdesort Roermond, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål. Denna biföll deras ansökan om interimistiska åtgärder varigenom de hade yrkat att de skulle ges rätt att stanna kvar i landet i avvaktan på att överklagandet avgjordes och beslutade att verkställigheten av beslutet av den 9 augusti 2012 skulle skjutas upp.
- 17 Den hänskjutande domstolen har preciserat att den myndighet som fattade beslutet av den 12 november 2020, som det nationella målet handlar om, inte prövade huruvida verkställigheten av det beslut som fattades mot klagandena den 9 augusti 2012 var förenligt med principen om ”non-refoulement”.
- 18 Den har vidare påpekat att klagandena i det nationella målet, genom sin ansökan av den 18 februari 2019 om uppehållstillstånd enligt nationell rätt, gav uttryck för sin önskan att ges rätt att lagligen fortsätta leva det liv som de hade byggt upp i Nederländerna. Ett av de argument som anfördes till stöd för ansökan var att K och L på grund av sin uppväxt i Nederländerna hade ”blivit västerländska” och hade anammat de normer och värderingar som råder i denna medlemsstat, med följderna att de fruktade att hamna i en sådan situation som är förbjuden enligt principen om ”non-refoulement”, som nämns i artikel 5 i direktiv 2008/115, om de skulle tvingas återvända till sitt ursprungsland.
- 19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att ett sådant argument inte hade åberopats till stöd för den ansökan om internationellt skydd som lämnades in den 16 mars 2011, men att det är ett argument som kan prövas mot bakgrund av bestämmelserna om internationellt skydd och

således kan få den myndighet som är behörig att göra en sådan prövning att, i förekommande fall, tillerkänna K och L flyktingstatus i den mening som avses i Genèvekonventionen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till det mål som avgjordes genom domen av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen) (C-646/21, EU:C:2024:487), som var anhängigt vid EU-domstolen vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande i förevarande mål.

- 20 Den hänskjutande domstolen har därutöver upplyst om att K och L beslutade att inte, även om de hade möjlighet att göra det, lämna in någon ny ansökan om internationellt skydd för att få myndigheten att pröva argumentet om att de hade "blivit västerländska" och fruktade att utsättas för förföljelse på grund av detta, innan målet om överklagande avseende deras ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt hade avgjorts. Den hänskjutande domstolen har preciserat att det enligt nationell rätt inte är uteslutet att K och L kunde åberopa ett sådant argument till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt och att den myndighet som fattade beslutet av den 12 november 2020 på denna grund hade kunnat bevilja dem ett "reguljärt uppehållstillstånd".
- 21 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang för det första frågat sig huruvida artikel 5 i direktiv 2008/115, som jämförd med artikel 19.2 i stadgan "innehåller en klart angiven skyldighet, utan undantag och förbehåll", för medlemsstaterna att iakta principen om "non-refoulement" när de genomför detta direktiv, ska tolkas så, att den behöriga förvaltningsmyndigheten är skyldig att i samband med att den konstaterar att en tredjelandsmedborgare vistas olagligt i landet och förordnar om verkställighet, mot denna medborgare, av ett beslut om återvändande som fattats tidigare i ett förfarande avseende internationellt skydd, ompröva detta beslut om återvändande mot bakgrund av principen om "non-refoulement" och därvid göra en uppdaterad bedömning av vilken risk som den som är föremål för beslutet löper att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling vid ett avlägsnande till detta tredjeland.
- 22 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att man i nationell juridisk praxis inte förordnar om avlägsnandet genom ett beslut eller en handling som är separat i förhållande till beslutet om återvändande. Beslutet om återvändande medför således inte bara en skyldighet att återvända för den tredjelandsmedborgare som beslutet gäller, utan också en skyldighet för den behöriga myndigheten att ombesörja den fysiska transporten av personen ut ur medlemsstaten för det fall denne vägrar att fullgöra skyldigheten att återvända.
- 23 Nämnda domstol har vidare understrukt att risken för åsidosättande av principen om "non-refoulement" enligt nationell praxis systematiskt bedöms inom ramen för förfaranden avseende internationellt skydd, men att så emellertid inte är fallet i en sådan situation, såsom den i det nationella målet, där en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt har avslagits. Avslaget leder nämligen till att tredjelandsmedborgarens vistelse blir olaglig och att denne blir skyldig att återvända.
- 24 För det andra, för det fall den hänskjutande domstolens eventuella fastställande av lagenligheten hos beslutet av den 12 november 2020 (varigenom ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt avslogs) betyder att klagandenas vistelse i den berörda medlemsstaten blir olaglig och beslutet av den 9 augusti 2012 – vars verkställighet sålunda inte längre ska skjutas upp – ska verkställas, undrar den hänskjutande domstolen, om artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd inte bara med artikel 19.2 i stadgan utan också med artikel 47 i stadgan, medför en skyldighet för den

hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida principen om "non-refoulement" har iakttagits av den myndighet som fastställt verkställigheten av beslutet om återvändande och, i förekommande fall, ex officio pröva huruvida denna princip har åsidosatts.

- 25 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende uttryckt osäkerhet om huruvida artikel 8:69 i förvaltningslagen, i vilken förvaltningsdomstolarnas behörighet definieras i allmänna ordalag, är tillämplig på det aktuella området. Den har även angett att domstolarna enligt nationell praxis inte är skyldiga att ex officio fastställa att principen om "non-refoulement", som garanteras enligt artikel 5 i direktiv 2008/115, har åsidosatts.
- 26 Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida de skäl som föranledde EU-domstolen att, i sin dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio) (C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858), slå fast att en rättslig myndighet som ska pröva huruvida villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits, i samband med denna prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som denna rättsliga myndighet har kännedom om, såsom de kompletterats eller förtydligats under det kontradiktoriska förfarandet inför den, ex officio ska pröva huruvida ett lagenlighetsvillkor som inte åberopats av den berörda personen har uppfyllts, är analogt tillämpliga på skyldigheten att iaktta principen om "non-refoulement" vid verkställighet av ett sådant beslut om återvändande som det i det nationella målet. Dessutom önskar den få klarhet i huruvida skyldigheten att ex officio pröva om principen om "non-refoulement" har åsidosatts, för det fall det fastställs att en sådan skyldighet föreligger, har olika omfattning beroende på om den fullgörs inom ramen för ett förfarande avseende internationellt skydd eller inom ramen för ett sådant förfarande som det i det nationella målet, vilket inleddes genom en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt.
- 27 Den hänskjutande domstolen anser under alla omständigheter att såväl principen om "non-refoulement", som är en absolut princip, som den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, som föreskrivs i artikel 47 i stadgan, endast garanteras fullt ut om den rättsliga myndigheten är skyldig att ex officio, i förekommande fall med tillämpning av artikel 8:69 i förvaltningslagen, försäkra sig om att verkställigheten av ett beslut om återvändande, såsom det som är aktuellt i det nationella målet, inte kommer att utsätta de tredjelandsmedborgare som beslutet riktar sig till för en risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling i detta tredjeland. Enligt den hänskjutande domstolen är en nationell juridisk praxis enligt vilken domstolsprövningen begränsas till en bedömning av de argument och skäl som den berörda tredjelandsmedborgaren uttryckligen har anfört, inte förenlig med det faktum att principen om "non-refoulement", som garanteras i unionsrätten, utgör en absolut princip.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Roermond) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
 - "1) Ska artikel 47 i [stadgan], jämförd med artiklarna 4 [och] 19.2 i [stadgan] och artikel 5 i direktiv [2008/115], tolkas så, att en rättslig myndighet ex officio ska fastställa huruvida principen om 'non-refoulement' har respekterats, mot bakgrund av de omständigheter i målet som denna rättsliga myndighet har kännedom om, såsom de har kompletterats eller förtydligats i det kontradiktoriska förfarandet vid densamma? Är omfattningen av denna

skyldighet beroende av huruvida det kontradiktoriska förfarandet inletts genom en ansökan om internationellt skydd, och skiljer sig omfattningen av denna skyldighet således åt beroende på om risken för 'refoulement' bedöms vid inresa eller vid återvändande?

- 2) Ska artikel 5 i direktiv [2008/115], jämförd med artikel 19.2 i [stadgan], tolkas så, att om ett beslut om återvändande fattas i ett förfarande som inte inletts genom en ansökan om internationellt skydd, ska prövningen av huruvida förbudet mot 'refoulement' utgör hinder för återvändande göras innan ett beslut om återvändande fattas, och utgör en konstaterad risk för 'refoulement' i så fall hinder för ett beslut om återvändande, eller utgör en konstaterad risk för refoulement i en sådan situation ett avlägsnandehinder?
- 3) Fortsätter ett beslut om återvändande att gälla om verkställigheten av beslutet har skjutits upp på grund av ett nytt förfarande som inte inletts genom en ansökan om internationellt skydd, eller ska artikel 5 i direktiv [2008/115], jämförd med artikel 19.2 i [stadgan], tolkas så, att för det fall risken för 'refoulement' inte bedöms i det förfarande som leder till det nya fastställandet av olaglig vistelse, ska en aktuell bedömning av risken för 'refoulement' göras och ska då i så fall ett nytt beslut om återvändande fattas? Blir svaret på denna fråga annorlunda om det inte rör sig om ett beslut om återvändande vars verkställighet har skjutits upp utan om ett beslut om återvändande som tredjelandsmedborgaren och myndigheterna under en längre tid underlåtit att efterkomma eller verkställa?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 19.2 i stadgan, ska tolkas så, att den innebär en skyldighet för en förvaltningsmyndighet som avslår en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt och följaktligen fastställer att den berörda tredjelandsmedborgaren vistas olagligt på den berörda medlemsstatens territorium, att försäkra sig om att principen om "non-refoulement" iakttas, genom att mot bakgrund av denna princip ompröva det beslut om återvändande som tidigare fattats mot tredjelandsmedborgaren i ett förfarande avseende internationellt skydd och som kan verkställas till följd av avslagsbeslutet, efter att verkställigheten av det fram till dess varit uppskjuten.
- 30 Det ska erinras om att huvudsyftet med direktiv 2008/115, vilket framgår av direktivets skäl 2 och 4, är att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande, med fullständig respekt för de berörda personernas grundläggande rättigheter och värdighet (dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 48, och dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 88).
- 31 Direktiv 2008/115 är enligt lydelsen i artikel 2.1 och med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artikel 2.2 tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat. Vidare framgår det av artikel 3 led 2 i direktiv 2008/115, jämförd med bland annat artikel 1 i samma direktiv, att varje tredjelandsmedborgare som vistas på en medlemsstats territorium utan att uppfylla villkoren för att resa in i, vistas i eller vara bosatt i den medlemsstaten redan av den anledningen ska anses vistas där olagligt, och omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16,

EU:C:2018:465, punkt 39, dom av den 3 juni 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punkterna 43 och 44, och dom av den 9 november 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Tillämpningsområdet för återvändandedirektivet), C-257/22, EU:C:2023:852, punkt 36).

- 32 Härav följer att tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 definieras enbart med hänvisning till den olagliga vistelse som tredjelandsmedborgaren befinner sig i, oberoende av skälen till denna situation eller de åtgärder som skulle kunna vidtas mot denna tredjelandsmedborgare (dom av den 3 juni 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punkt 45).
- 33 En tredjelandsmedborgare som, liksom klagandena i det nationella målet, omfattas av direktivets tillämpningsområde ska i princip omfattas av de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktivet med avseende på hans eller hennes återvändande, så länge hans eller hennes situation, i förekommande fall, inte har legaliserats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2021, M m.fl. (Överföring till en medlemsstat), C-673/19, EU:C:2021:127, punkt 31 och dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 52).
- 34 I detta hänseende kan det konstateras att det framgår av artikel 6.1 i direktiv 2008/115 att varje tredjelandsmedborgare – utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som föreskrivs i punkterna 2–5 i samma artikel och med strikt iakttagande av kraven i artikel 5 i direktivet – ska bli föremål för ett beslut om återvändande när det väl har konstaterats att hans eller hennes vistelse är olaglig och att det i detta beslut ska anges till vilket av de länder som avses i artikel 3 led 3 i direktivet tredjelandsmedborgaren ska avlägsnas (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 53, och dom av den 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flykting som har begått ett allvarligt brott), C-663/21, EU:C:2023:540, punkt 46).
- 35 Artikel 5 i direktiv 2008/115, som utgör en allmän regel som ska iakttas av medlemsstaterna när de genomför detta direktiv, innebär att den behöriga nationella myndigheten är skyldig att i varje skede av återvändandeförfarandet iakttä principen om "non-refoulement", vilken i egenskap av grundläggande rättighet garanteras i artikel 18 i stadgan, jämförd med artikel 33 i Genèvekonventionen, och i artikel 19.2 i stadgan (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 55, och dom av den 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flykting som har begått ett allvarligt brott), C-663/21, EU:C:2023:540, punkt 49). Således kan artikel 5 med hänsyn till sitt syfte inte tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2021, État belge (Återvändande av en underårigs förälder), C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 35). Slutligen har nämnda artikel 5 direkt effekt och kan således åberopas av en enskild och tillämpas av medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter och domstolar (dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern), C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 97).
- 36 Vidare innehåller artikel 19.2 i stadgan, jämförd med artikel 4 i densamma, ett absolut förbud mot att en person – oberoende av den berörda personens eget uppträdande – avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Medlemsstaterna får således inte avlägsna, utvisa eller utlämna en utlänning om det finns grundad anledning att förmoda att han eller hon i mottagarlandet kommer att löpa en verklig risk att utsättas för behandling som är förbjuden enligt dessa två bestämmelser i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flykting som har begått ett allvarligt brott), C-663/21, EU:C:2023:540, punkt 36, och dom av den 18 juni 2024, Generalstaatsanwaltschaft

Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet), C-352/22, EU:C:2024:521, punkt 61). Detta förbud återspeglar ett av unionens och medlemsstaternas grundläggande värden, vilka stadfästas i artikel 2 FEU, och det faktum att detta utgör ett absolut förbud är nära förknippat med respekten för människans värdighet, vilken avses i nämnda artikel 2 samt i artikel 1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkterna 85 och 87).

- 37 Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att se till att de berörda personerna kan åberopa alla förändringar i omständigheterna som inträffat sedan beslutet om återvändande antogs och som kan vara av avgörande betydelse vid bedömningen av tredjelandsmedborgarens situation med avseende på bland annat artikel 5 i direktiv 2008/115 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 64).
- 38 Det framgår av det ovan anförda att artikel 5 i direktiv 2008/115, i en situation såsom den i det nationella målet, mot bakgrund av artiklarna 4 och 19.2 i stadgan, tvingar den nationella myndigheten att innan beslutet om återvändande verkställs göra en uppdaterad bedömning av riskerna för att tredjelandsmedborgaren ska utsättas för sådan behandling som är absolut förbjuden enligt dessa två bestämmelser i stadgan. Denna bedömning, som ska vara en separat och självständig bedömning i förhållande till den bedömning som gjordes när beslutet om återvändande antogs, ska göra det möjligt för den nationella myndigheten att försäkra sig om att det inte, med beaktande av alla förändringar i omständigheterna som inträffat och varje ny uppgift som eventuellt har lagts fram av tredjelandsmedborgaren, finns grundad anledning att förmoda att tredjelandsmedborgaren, vid ett återvändande till ett tredjeland, löper en verklig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Det är nämligen bara genom att göra en sådan uppdaterad bedömning som denna myndighet kan försäkra sig om att avlägsnandet uppfyller de lagstadgade kraven, bland annat kraven i artikel 5 i direktiv 2008/115.
- 39 För det fall den behöriga nationella myndigheten, efter denna bedömning, kommer fram till att ett avlägsnande av den berörda tredjelandsmedborgaren skulle utsätta vederbörande för en verklig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling, ska myndigheten skjuta upp avlägsnandet så länge som en sådan risk föreligger, i enlighet med artikel 9.1 a i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punkt 59, och dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkterna 58 och 59).
- 40 Det följer även av det ovan anförda att en nationell regel eller praxis som innebär att principen om "non-refoulement" endast kan tillämpas inom ramen för ett förfarande avseende internationellt skydd strider mot artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 19.2 i stadgan. Såsom framgår ovan av punkterna 30–34 är detta direktiv, inbegripet artikel 5, nämligen tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, oberoende av vilka skäl som lett till denna situation. För övrigt talar även syftet att upprätta en effektiv politik för avlägsnande med ett iakttagande av de grundläggande rättigheterna, som det erinras om ovan i punkt 30, mot en sådan nationell regel eller praxis.
- 41 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 52 och 57 i sitt förslag till avgörande kan det således inte krävas att K och L lämnar in en ansökan om internationellt skydd med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt

skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60), för att garanteras ett fullständigt iakttagande av principen om ”non-refoulement” i artikel 5 i direktiv 2008/115 jämförd med artikel 19.2 i stadgan.

- 42 I förevarande fall borde den omständigheten att K och L åberopade att de har ”blivit västerländska” ha fått den behöriga myndigheten att, i enlighet med artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 19.2 i stadgan, pröva huruvida principen om ”non-refoulement” utgör hinder för att verkställa det beslut om återvändande som de är föremål för och, i förekommande fall, skjuta upp avlägsnandet i enlighet med artikel 9.1 a i direktivet.
- 43 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 19.2 i stadgan, ska tolkas så, att den innebär en skyldighet för en förvaltningsmyndighet som avslår en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt och följaktligen fastställer att den berörda tredjelandsmedborgaren vistas olagligt på den berörda medlemsstatens territorium, att försäkra sig om att principen om ”non-refoulement” iakttas, genom att mot bakgrund av denna princip ompröva det beslut om återvändande som tidigare fattats mot tredjelandsmedborgaren i ett förfarande avseende internationellt skydd och som kan verkställas till följd av avslagsbeslutet, efter att verkställigheten av det fram till dess varit uppskjuten.

Den första frågan

- 44 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan, som ska prövas härnäst, för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 5 i samma direktiv samt med artiklarna 19.2 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol som ska pröva lagenligheten hos ett sådant beslut från den behöriga nationella myndigheten om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt som innebär att verkställigheten av ett beslut om återvändande som antagits tidigare, i ett förfarande avseende internationellt skydd, inte längre ska skjutas upp, ska göra en ex officio-prövning – mot bakgrund av de omständigheter i målet som den har kännedom om, såsom de kompletterats eller förtydligats i det kontradiktoriska förfarandet – av huruvida principen om ”non-refoulement” kan komma att kränkas till följd av verkställigheten av det sistnämnda beslutet.
- 45 I detta avseende framgår det av artikel 13.1 i direktiv 2008/115 att den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1 inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.
- 46 Rättsmedlets utformning ska fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, där det anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln, och i enlighet med principen om ”non-refoulement”, vilken garanteras bland annat i artikel 19.2 i stadgan och i artikel 5 i direktiv 2008/115 (dom av den 30 september 2020, CPAS de Liège, C-233/19, EU:C:2020:757, punkt 45). Såsom angetts ovan i punkt 35 innebär dessa bestämmelser

att de nationella myndigheterna är skyldiga att beakta denna princip i alla skeden av förfarandet, från och med antagandet av ett beslut om återvändande fram till domstolsprövningen av beslutets verkställighet.

- 47 Det framgår av artikel 13.2 i direktivet att såväl nationella förvaltningsmyndigheter som de rättsliga myndigheter inför vilka lagenligheten hos ett beslut om återvändande har bestritts måste ha möjlighet att göra en om- eller överprövning av beslutet och att, vid behov, skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern), C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 108). Såsom anges i skäl 15 i direktivet kan medlemsstaterna besluta huruvida dessa myndigheter vid en sådan prövning ska ha befogenhet att fatta ett eget beslut angående återvändande som ersätter det tidigare beslutet.
- 48 För att det domstolsskydd som garanteras i artikel 47 i stadgan och som konkretiseras i artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 ska vara effektivt, måste dessutom rättsmedlet nödvändigtvis ha suspensiv verkan när det används mot ett beslut om återvändande vars verkställighet kan medföra att den berörda tredjelandsmedborgaren löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 56, dom av den 30 september 2020, CPAS de Liège, C-233/19, EU:C:2020:757, punkt 46, och dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern), C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 109).
- 49 Av detta följer, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 50 i sitt förslag till avgörande, att de processuella regler som fastställs i artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 syftar till att säkerställa att en tredjelandsmedborgare avseende vilken ett beslut om återvändande har fattats inte avlägsnas under sådana förhållanden som strider mot artikel 5 i direktivet. De syftar således till att säkerställa iakttagandet av principen om "non-refoulement", vilken, såsom konstaterats ovan i punkt 36, utgör en absolut princip. Det ankommer på de behöriga nationella domstolarna att, vid behov ex officio, se till att denna princip iakttas när de omständigheter i målet som de har kännedom om tyder på att den skulle kunna åsidosättas.
- 50 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande skulle det domstolsskydd som garanteras i artikel 47 i stadgan, och som konkretiseras i artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115, inte vara vare sig effektivt eller fullständigt om den nationella domstolen inte vore skyldig att ex officio fastställa huruvida principen om "non-refoulement" har åsidosatts när omständigheterna i målet, såsom de har kompletterats eller förtydligats i det kontradiktoriska förfarandet inför denna domstol, indikerar att beslutet om återvändande grundar sig på en inaktuell bedömning av riskerna för att den berörda tredjelandsmedborgaren utsätts för en sådan behandling som är förbjuden enligt denna princip om han eller hon återvänder till det berörda tredjelandet, och att därav dra nödvändiga slutsatser med avseende på beslutets verkställighet. En begränsning av den nationella domstolens skyldighet att ingripa ex officio skulle kunna leda till att ett sådant beslut verkställs trots att det föreligger uppgifter som indikerar att den berörda personen riskerar att i det berörda tredjelandet utsättas för sådan behandling, vilken är föremål för ett absolut förbud enligt artikel 4 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio) (C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 94).
- 51 Den nationella domstolens skyldighet att ex officio pröva om principen om "non-refoulement" har iakttagits, gäller på samma sätt inom ramen för ett förfarande avseende internationellt skydd som inom ramen för ett sådant förfarande, såsom det i det nationella målet, som inletts genom en

ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt. Såsom framgår ovan av punkterna 31–34 är direktiv 2008/115, vars artikel 13.1 och 13.2 stadfäster denna skyldighet, tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

- 52 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 5 i direktivet samt med artiklarna 19.2 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol som ska pröva lagenligheten hos ett beslut från den behöriga nationella myndigheten om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt – vilket beslut innebär att verkställigheten av ett beslut om återvändande som antagits tidigare, i ett förfarande avseende internationellt skydd, inte längre ska skjutas upp – ska göra en ex officio-prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som den har kännedom om, såsom de kompletterats eller förtydligats i ett kontradiktoriskt förfarande, av huruvida principen om "non-refoulement" kan komma att kränkas till följd av verkställigheten av det sistnämnda beslutet.

Den andra frågan

- 53 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 19.2 i stadgan, ska tolkas så, att den innebär en skyldighet för en förvaltningsmyndighet som – inom ramen för ett förfarande som inte har inletts genom en ansökan om internationellt skydd – avslår en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt och följaktligen fastställer att den tredjelandsmedborgare som ingett ansökan vistas olagligt på den berörda medlemsstatens territorium, att innan den fattar ett beslut om återvändande mot den berörda personen bedöma huruvida detta skulle vara förenligt med principen om "non-refoulement".
- 54 Såsom den hänskjutande domstolen uttryckligen har medgett avser denna fråga "en situation där det inte tidigare har fattats något beslut om återvändande". Eftersom klagandena i det nationella målet är föremål för beslutet av den 9 augusti 2012 är denna fråga hypotetisk och innebär att EU-domstolen ombeds att lämna rådgivande upplysningar i strid mot sitt uppdrag inom ramen för det samarbete mellan domstolar som inrättats genom artikel 267 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punkt 18, och dom av den 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, punkt 84).
- 55 Den andra frågan kan således inte tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

- 56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Artikel 5 i 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, jämförd med artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**

ska tolkas så,

att den innebär en skyldighet för en förvaltningsmyndighet som avslår en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt och följaktligen fastställer att den berörda tredjelandsmedborgaren vistas olagligt på den berörda medlemsstatens territorium, att försäkra sig om att principen om "non-refoulement" iakttas, genom att mot bakgrund av denna princip ompröva det beslut om återvändande som tidigare fattats mot tredjelandsmedborgaren i ett förfarande avseende internationellt skydd och som kan verkställas till följd av avslagsbeslutet, efter att verkställigheten av det fram till dess varit uppskjuten.

- 2) Artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 5 i direktivet, samt med artiklarna 19.2 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

att en nationell domstol som ska pröva lagenligheten hos ett beslut från den behöriga nationella myndigheten om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt nationell rätt – vilket beslut innebär att verkställigheten av ett beslut om återvändande som antagits tidigare, i ett förfarande avseende internationellt skydd, inte längre ska skjutas upp – ska göra en ex officio-prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som den har kännedom om, såsom de kompletterats eller förtydligats i ett kontradiktoriskt förfarande, av huruvida principen om "non-refoulement" kan komma att kränkas till följd av verkställigheten av det sistnämnda beslutet.

Underskrifter