

**DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)**

den 1 oktober 2015(\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2008/115/EG – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Beslut om återvändande kombinerat med ett treårigt inreseförbud – Överträdelse av inreseförbudet – Tidigare avlägsnad tredjelandsmedborgare – Fängelsestraff vid ny olaglig inresa i landet – Förenlighet med unionsrätten”

I mål C-290/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Firenze (Italien) genom beslut av den 22 maj 2014, som inkom till domstolen den 12 juni 2014, i brottmålet mot

**Skerdjan Celaj,**

meddelar

**DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)**

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. D’Ascia, avvocato dello Stato,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom E. Widsteen och K.B. Moen, båda i egenskap av ombud,

- Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och A. Aresu, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 april 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

## **Dom**

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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, s. 98).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Skerdjan Celaj, medborgare i Albanien, som åtalats efter att ha rest in i Italien i strid med ett treårigt förbud mot inresa i det landet.

## **Tillämpliga bestämmelser**

### *Konventionen om flyktingars rättsliga ställning*

3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*Förenta nationernas traktatsamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), trädde i kraft den 22 april 1954. Den kompletteras av protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknat i New York den 31 januari 1967, som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

4 Artikel 31.1 i Genèvekonventionen har följande lydelse:

”Fördragsslutande stat skall icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll.”

### *Direktiv 2008/115*

5 Skälen 1, 4, 14 och 23 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(1) Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 fastställdes en sammanhållen strategi för invandring och asyl, som omfattar inrättande av ett gemensamt asylsystem, en politik för laglig invandring och kampen mot olaglig invandring.

...

(4) Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltnad migrationspolitik.

...

(14) Verkningarna av nationella återvändandeåtgärder bör ges en europeisk dimension genom införande av ett inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium. ...

...

(23) Tillämpningen av detta direktiv påverkar inte de förpliktelser som följer av Genèvekonventionen ...”

6 Artikel 1 i detta direktiv, med rubriken ”Syfte”, stadgar följande:

”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 flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

7 Artikel 8 i direktivet har rubriken ”Avlägsnande” och föreskriver följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.

2. Om medlemsstaten har beviljat en tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med artikel 7, får beslutet om återvändande verkställas först när tiden löpt ut, såvida inte en risk som avses i artikel 7.4 uppstår under denna tid.

3. Medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.

4. Om medlemsstaterna – som en sista utväg – använder tvångsmedel vid avlägsnandet av en tredjelandsmedborgare som motsätter sig avlägsnande, ska dessa åtgärder vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. De ska genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för den berörda tredjelandsmedborgarens värdighet och fysiska integritet.

5. När avlägsnandet genomförs med flyg ska medlemsstaterna ta hänsyn till de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogas till beslut 2004/573/EG.

6. Medlemsstaterna ska sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.”

8 Artikel 11 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller

b) om åläggandet att återvända inte har hörsammats.

I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.

...”

#### *Italiensk rätt*

9 Artikel 13.13 i lagstiftningsdekret nr 286 av den 25 juli 1998 med en konsoliderad version av lagstiftningen om immigration och om villkoren för utlänningar (decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (allmänt tillägg till GURI nr 191 av den 18 augusti 1998) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 286/1998), stadgar följande:

”En utländsk medborgare mot vilken ett beslut om avlägsnande har fattats får inte åter resa in i landet utan särskilt tillstånd utfärdat av inrikesministeriet. I händelse av en överträdelse ska den utländska medborgaren dömas till lägst ett och högst fyra års fängelse och ska utvisas och omedelbart avlägsnas från landet. ...”

10 Artikel 13.13 ter i lagstiftningsdekret nr 286/1998 anger följande:

”För brott som avses i punkterna 13 och 13 bis ska den misstänkte alltid gripas även om personen i fråga inte tas på bar gärning, och lagföring ska ske enligt ett skyndsamt förfarande.”

#### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

11 Skerdjan Celaj greps den 26 augusti 2011 i Italien av polisen i Pontassieve (Italien) för försök till väskryckning. Han dömdes för detta till fängelse och böter villkorligt, genom en dom som vann laga kraft den 15 mars 2012.

12 Den 17 april 2012 meddelade Prefetto di Firenze (prefekten i Florens, Italien) beslut om att Skerdjan Celaj skulle utvisas. Questore di Firenze (polismyndigheten i

Florens) beslutade samma dag att han skulle avlägsnas, vilket förenades med ett inreseförbud i Italien under tre år.

13 I sitt beslut uppgav Prefetto di Firenze att Skerdjan Celaj inte kunde ges tid att lämna landet frivilligt, eftersom han inte begärt detta och eftersom det förelåg en risk att han avvek. Något återförande till gränsen ägde dock inte rum, av tekniska skäl. De behöriga italienska myndigheterna ålade följaktligen Skerdjan Celaj att omedelbart lämna landet och underrättade honom om att han annars skulle drabbas av lagstadgade påföljder. Han kvarstannade dock i Italien, vilket de italienska myndigheterna kunde konstatera den 27 juli, den 1 augusti och den 30 augusti 2012.

14 Den 4 september 2012 infann sig Skerdjan Celaj spontant hos Polizia di Frontiera de Brindisi (gränspolisen i Brindisi, Italien) och lämnade Italien.

15 Han återvände senare till Italien. Den 14 februari 2014 blev han igenkänd av polisen på järnvägsstationen i San Piero a Sieve (Italien), som grep honom för överträdelse av artikel 13.13 i lagstiftningsdekret nr 286/1998.

16 Allmän åklagare åtalade därefter Skerdjan Celaj vid Tribunale di Firenze (domstol i första instans i Florens) och yrkade att han skulle dömas till åtta månaders fängelse med stöd av artikel 13 i lagstiftningsdekret nr 286/1998.

17 Skerdjan Celajs försvarare yrkade att han skulle frikännas och anförde att direktiv 2008/115 utgör hinder för den nationella lagstiftningen och att gärningen därför inte är brottslig.

18 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Firenze att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Utgör bestämmelserna i direktiv 2008/115 hinder för nationella bestämmelser i medlemsstaterna som föreskriver fängelsestraff på upp till fyra år för en tredjelandsmedborgare som – efter det att denne har blivit föremål för beslut om återvändande till sitt ursprungsland, dock inte som en straffrättslig påföljd eller till följd av en straffrättslig påföljd – åter har rest in i landet i strid med ett lagenligt inreseförbud, utan att de tvångsmedel som avses i artikel 8 i direktiv 2008/115 dessförinnan har använts mot vederbörande i syfte att genomföra ett snabbt och effektivt avlägsnande av honom eller henne?”

### **Prövning av tolkningsfrågan**

19 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida direktiv 2008/115 ska tolkas så, att direktivet utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken det föreskrivs att en tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig i landet ska ådömas ett fängelsestraff, när vederbörande, efter att ha återvänt till sitt ursprungsland inom ramen för ett tidigare återvändandeförfarande, åter olagligen reser in i nämnda medlemsstat i strid med ett inreseförbud.

20 Domstolen erinrar inledningsvis om att direktiv 2008/115 bara avser tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i ett land. Det syftar däremot inte till att fullständigt harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om uppehållsrätt för utlänningar. Direktivet hindrar följaktligen i princip inte att en medlemsstats nationella rätt kvalificerar en tredjelandsmedborgares nya olagliga inresa i strid med ett inreseförbud som ett brott och föreskriver straff för att avskräcka från och beivra sådana överträdelser (se, analogt, dom Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 28, och dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 31).

21 Enligt fast rättspraxis får en medlemsstat inte tillämpa straffrättslig lagstiftning som kan ha skadlig inverkan på tillämpningen av de gemensamma normer och förfaranden som uppställs i nämnda direktiv och som kan förta dess ändamålsenliga verkan (dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

22 Direktiv 2008/115 antogs med stöd av artikel 63 första stycket punkt 3 b EG (nu artikel 79.1 c FEUF), som stadgar att åtgärder ska beslutas om olaglig invandring och olaglig vistelse.

23 Som framgår av skälen 1 och 4 i direktiv 2008/115, jämförda med artikel 79 FEUF, ingår en effektiv återvändandepolitik i Europeiska unionens utvecklande av en gemensam invandringspolitik, som bland annat syftar till att förhindra olaglig invandring och till en förstärkt kamp mot sådan invandring.

24 Artikel 11.1 i direktiv 2008/115 ger möjlighet – och föreskriver i vissa fall en skyldighet – för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att kombinera beslut om återvändande med inreseförbud. Syftet med detta är enligt skäl 14 i direktivet att ge verkningarna av nationella återvändandeåtgärder en europeisk dimension.

25 Direktiv 2008/115 ska tolkas så, att det i princip inte hindrar att medlemsstaterna kan anta lagstiftning om straffrättsliga påföljder för en tredjelandsmedborgares nya olagliga inresa i landet.

26 Enligt domstolens praxis skulle det förvisso ha skadlig inverkan på tillämpningen av de gemensamma normer och förfaranden som uppställs i direktiv 2008/115 om den berörda medlemsstaten, efter att ha konstaterat att en tredjelandsmedborgare olaglig vistas i landet, lagförde denne innan beslutet om återvändande verkställdes – eller rentav innan detta beslut antagits –, så att han eller hon riskerade att dömas till fängelse under pågående återvändandeförfarande, vilket riskerar att försena avlägsnandet (se, för ett liknande resonemang, dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 59, dom Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkterna 37–39 och 45, och dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 33).

27 Det aktuella brottmålet i den hänskjutande domstolen rör dock en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten och på vilka normerna

och förfarandena enligt direktiv 2008/115 redan har tillämpats för att avsluta hans första olagliga vistelse där, och som sedan på nytt inrest i det landet i strid med ett inreseförbud.

28 Omständigheterna i det aktuella målet skiljer sig således klart från dem i målen El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) och Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807). Båda dessa mål avsåg ett första återvändandeförfarande i medlemsstaten i fråga avseende den berörda tredjelandsmedborgaren, som vistades olagligt där.

29 Domstolen har slagit fast att direktiv 2008/115 inte hindrar att en straffrättslig påföljd döms ut för tredjelandsmedborgare, i enlighet med nationella straffprocessuella bestämmelser, när återvändandeförfarandet enligt direktivet har tillämpats på dem och de olagligen vistas i en medlemsstat utan att det föreligger något giltigt skäl för att inte återvända till ursprungsstaten (dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 48).

30 Desto större skäl finns det således att anse att direktiv 2008/115 inte utesluter möjligheten för en medlemsstat att föreskriva straffrättsliga påföljder för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet när förfarandet enligt detta direktiv har resulterat i att de återvänt till ursprungsstaten, men därefter på nytt har rest in i medlemsstaten i strid med ett inreseförbud.

31 Om den situation för den berörda tredjelandsmedborgaren som gav upphov till avlägsnandet före den nya olagliga inresan i medlemsstaten omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, får ett straff, som det i det nationella målet, emellertid bara dömas ut om inreseförbudet för tredjelandsmedborgaren i fråga är förenligt med artikel 11 i direktivet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om så är fallet.

32 När ett sådant straff utdöms ska grundläggande rättigheter till fullo iakttas, däribland de som stadgas i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (se, för ett liknande resonemang, dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 49), och, i förekommande fall, de som stadgas i Genèvekonventionen, särskilt artikel 31.1.

33 Av vad som anförts följer att den hänskjutna frågan ska besvaras på följande sätt. Direktiv 2008/115 ska tolkas så, att direktivet i princip inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken det föreskrivs att en tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig i landet ska ådömas ett fängelsestraff, när vederbörande, efter att ha återvänt till sitt ursprungsland inom ramen för ett tidigare återvändandeförfarande, åter olagligen reser in i nämnda medlemsstat i strid med ett inreseförbud.

## **Rättegångskostnader**

34 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen 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 (fjärde avdelningen) följande:

**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 ska tolkas så, att det i princip inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken det föreskrivs att en tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig i landet ska ådömas ett fängelsestraff, när vederbörande, efter att ha återvänt till sitt ursprungsland inom ramen för ett tidigare återvändandeförfarande, åter olagligen reser in i nämnda medlemsstat i strid med ett inreseförbud.**

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: italienska.