

Sammanfattning av EU-domstolens dom den 26 april 2023 i mål C-629/22

Artikel 6.2 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

ska tolkas så,

att behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i den medlemsstaten och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, möjlighet att bege sig till den sistnämnda medlemsstaten innan myndigheterna, vid behov, fattar ett beslut om tredjelandsmedborgarens återvändande, även om de anser att det är sannolikt att vederbörande inte kommer att följa en uppmaning att bege sig till den andra medlemsstaten.

Artikel 6.2 i direktiv 2008/115

ska tolkas så,

att den bestämmelsen, såvitt den kräver att medlemsstaterna ska ge tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium möjlighet att bege sig till den medlemsstat som till dem har utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse innan de, vid behov, fattar ett beslut om tredjelandsmedborgarnas återvändande, har direkt effekt och således kan åberopas av enskilda vid nationella domstolar.

Artikel 6.2 i direktiv 2008/115

ska tolkas så,

att, när en medlemsstat i strid med denna bestämmelse inte – innan den fattar ett beslut om återvändande – har gett en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på dess territorium möjlighet att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat som till vederbörande utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till

vistelse, är behöriga nationella myndigheter, inbegripet nationella domstolar som prövar ett överklagande av detta beslut om återvändande och det därmed förenade inreseförbudet, skyldiga att vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa en nationell myndighets underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av den bestämmelsen.

Frågorna i målet var följande:

1. Vad betyder artikel 6.2 [i direktiv 2008/115]? Innebär det att en tredjelandsmedborgare ska uppmanas att ofördröjligen bege sig från den medlemsstat där denne vistas olagligt till den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren har ett giltigt uppehållstillstånd om inte tredjelandsmedborgarens omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet?
2. Ger [direktiv 2008/115] eller övrig EU-rätt vägledning kring vad som är konsekvensen av att en nationell myndighet inte lämnar behövlig uppmaning enligt artikel 6.2 [i direktiv 2008/115]? Innebär en eventuell brist att lämna behövlig uppmaning att avlägsnandebeslutet och beslutet om återreseförbud är ogiltiga?
3. Om artikel 6.2 [i direktiv 2008/115] innebär en sådan uppmaning och konsekvens, är artikeln tillräckligt klar och tydlig för att ha direkt effekt?
4. Är nationell lagstiftning, motsvarande den svenska regleringen i 8 kap. 6 a § utlänningslagen, som skapar ytterligare undantag från en eventuell skyldighet att lämna en [uppmaning], förenlig med EU-rätt? ”

EU-domstolen gjorde följande bedömning.

Första och fjärde frågan

Enligt artikel 6.2 i direktiv 2008/115 ska tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Vidare framgår av artikel 6.2 att tredjelandsmedborgaren ska ges möjlighet att bege sig till den sistnämnda medlemsstaten, utan att det genast antas ett beslut om återvändande mot honom eller henne, såvida det inte krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet. Denna bestämmelse kan inte tolkas så, att den föreskriver ett undantag från tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, utöver de undantag som anges i artikel 2.2 i direktivet, vilket skulle innebära att medlemsstaterna gavs möjlighet att undanta tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna från de gemensamma normerna och förfarandena för återvändande när dessa medborgare vägrar att ofördröjligen återvända till den medlemsstat som beviljat dem uppehållsrätt. För det fall

att tredjelandsmedborgare vägrar att ofördröjligen bege sig till den aktuella medlemsstaten är de medlemsstater i vilka dessa tredjelandsmedborgare vistas olagligt dock, i princip skyldiga att med stöd av artikel 6.2 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 6.1, anta ett beslut om återvändande som ålägger nämnda medborgare att lämna unionens territorium.

Såsom framgår såväl av direktivets titel som av artikel 1 däri innebär direktiv 2008/115 att ”gemensamma normer och förfaranden” föreskrivs som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig. Medlemsstaterna får avvika från dessa normer och förfaranden endast på de villkor som föreskrivs i direktivet, bland annat i artikel 4. Artikel 4.3 i direktiv 2008/115 ger medlemsstaterna rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare, för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, än bestämmelserna i direktivet, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med direktivet. Direktivet ger däremot inte medlemsstaterna något utrymme att tillämpa strängare normer inom det område som regleras i direktivet. En tolkning av artikel 6.2 i direktiv 2008/115 som innebär att behöriga myndigheter i medlemsstaterna ges rätt enligt den bestämmelsen att fatta ett beslut om återvändande när det är ”sannolikt” att den berörde tredjelandsmedborgaren inte kommer att följa en uppmaning att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat som till vederbörande utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse, skulle innebära att det införs ett undantag som inte är föreskrivet i artikel 6.2 och att den bestämmelsen berövades sin ändamålsenliga verkan.

Den första och den fjärde frågan besvaras alltså enligt följande. Artikel 6.2 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i den medlemsstaten och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, möjlighet att bege sig till den sistnämnda medlemsstaten innan myndigheterna, vid behov, fattar ett beslut om tredjelandsmedborgarens återvändande, även om de anser att det är sannolikt att vederbörande inte kommer att följa en uppmaning att bege sig till den andra medlemsstaten.

Tredje frågan

Det framgår av domstolens fasta praxis att enskilda, i samtliga fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som tillräckligt precisa och ovillkorliga, har rätt att åberopa dem inför nationell domstol gentemot den berörda medlemsstaten, dels när direktivet av medlemsstaten inte har införlivats med nationell rätt inom tidsfristen, dels när det inte har införlivats på ett korrekt sätt. Domstolen har i detta sammanhang preciserat att en unionsbestämmelse är ovillkorlig när den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna antar någon rättsakt och att en bestämmelse är tillräckligt preciserad för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol när det genom bestämmelsen på ett

klart sätt föreskrivs en skyldighet. Domstolen har dessutom slagit fast att även om medlemsstaterna enligt ett direktiv har ett visst utrymme för skönsmåsig bedömning när de antar närmare bestämmelser för att genomföra direktivet, kan en bestämmelse i detta direktiv anses vara ovillkorlig och precis, om medlemsstaterna därigenom i otvetydiga ordalag åläggs en precis skyldighet att uppnå ett visst resultat, som inte är villkorad vad gäller tillämpningen av den regel som anges i bestämmelsen.

Medlemsstaternas skyldighet att ge tredjelandsmedborgare som vistats olagligt på deras territorium möjlighet att bege sig till den medlemsstat som till dem utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse är ovillkorlig. Artikel 6.2 ålägger i tydliga ordalag medlemsstaterna en skyldighet att ge tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium möjlighet att bege sig till den medlemsstat som till dem utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse, innan de fattar ett beslut om återvändande.

Mot bakgrund av det anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.2 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den bestämmelsen, såvitt den kräver att medlemsstaterna ska ge tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium möjlighet att bege sig till den medlemsstat som till dem har utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse innan de, vid behov, fattar ett beslut om tredjelandsmedborgarnas återvändande, har direkt effekt och således kan åberopas av enskilda vid nationella domstolar.

Andra frågan

Det följer av principen om unionsrättens företräde att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet, för det fall det är omöjligt för den att göra en tolkning av den nationella lagstiftningen som överensstämmer med unionsrättens krav, i egenskap av organ i en medlemsstat är skyldig att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsbestämmelse som har direkt effekt, såsom i förevarande fall artikel 6.2 i direktiv 2008/115, i det mål som den har att avgöra. Av detta följer att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet, ska, om den inte kan tolka en nationell lagstiftning i överensstämmelse med unionsrätten, underlåta att tillämpa en sådan lagstiftning i det mål som anhängiggjorts vid den.

Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU är medlemsstaterna skyldiga att få de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av unionsrätten att upphöra. Av detta följer att behöriga nationella myndigheter, inbegripet nationella domstolar som prövar ett överklagande av en nationell rättsakt som antagits i strid med artikel 6.2 i direktiv 2008/115, är skyldiga att, inom ramen för sina befogenheter, vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa en nationell myndighets underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av den bestämmelsen. Detta kan exempelvis leda till att ett beslut om återvändande är ogiltigt i

kraft av nationell rätt och att andra beslut som är förenade med beslutet om återvändande, såsom ett inreseförbud enligt artikel 11 i direktivet, också är ogiltiga.

Mot bakgrund av det anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.2 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att, när en medlemsstat i strid med denna bestämmelse inte – innan den fattar ett beslut om återvändande – har gett en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på dess territorium möjlighet att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat som till vederbörande utfärdat ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse, är behöriga nationella myndigheter, inbegripet nationella domstolar som prövar ett överklagande av detta beslut om återvändande och det därmed förenade inreseförbudet, skyldiga att vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa en nationell myndighets underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av den bestämmelsen.