Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 5 november 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer — Direktiv 2008/115/EG — Återsändande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna — Förfarande för antagande av ett beslut om återvändande — Principen om iakttagande av rätten till försvar — Rätten för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat att yttra sig före antagandet av ett beslut som kan påverka tredjelandsmedborgarens intressen — Beslut i vilket myndigheterna nekar en tredjelandsmedborgare rätt till asyl och samtidigt ålägger vederbörande en skyldighet att lämna landet — Rätt att yttra sig före antagandet av beslutet om återvändande”

I mål C-166/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal administratif de Melun (Frankrike) genom beslut av den 8 mars 2013, som inkom till domstolen den 3 april 2013, i målet

Sophie Mukarubega

mot

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna A. Rosas (referent), E. Juhász, D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 maj 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Sophie Mukarubega, genom B. Vinay, avocat,

* Rättegångsspråk: franska.

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues, D. Colas och F.-X. Bréchot, samt genom B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom M. Michelogiannaki och L. Kotroni, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom J. Langer och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och D. Maidani, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 25 juni 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 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, s. 98) och av rätten att yttra sig i alla förfaranden.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan den rwandiska medborgaren Sophie Mukarubega och å andra sidan Préfet de police (polisprefekten) och Préfet de la Seine-Saint-Denis (prefekten i Seine-Saint-Denis), angående beslut i vilka hennes ansökan om uppehållstillstånd i egenskap av flykting avslogs och hon ålades en skyldighet att lämna Frankrike (*obligation de quitter le territoire français*).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 4, 6 och 24 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(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 förvaltad migrationspolitik.

…

(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 …

…

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan].”

4 Artikel 1 i samma direktiv, med rubriken ”Syfte”, 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 flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

5 I artikel 2.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

6 Artikel 3 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”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 att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

…

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) *risk för avvikande*: skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande kan komma att avvika.

…”

7 Artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Beslut om återvändande”, har följande lydelse:

”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.”

8 I artikel 7 i samma direktiv, med rubriken ”Frivillig avresa”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa.

…

4. Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.”

9 Artikel 12 i direktivet har rubriken “Utformning”. I punkt 1 första stycket föreskrivs följande:

”Beslut 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.”

10 Artikel 13 i direktivet har rubriken ”Rättsmedel”. I punkterna 1 och 3 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.

…

3. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt, om så är nödvändigt, språklig hjälp.”

Fransk rätt

11 Artikel L. 511-1 i lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om rätt till asyl (code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile), i dess lydelse enligt lag nr 2011-672 av den 16 juni 2011 om invandring, integration och nationalitet (relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité) (JORF av den 17 juni 2011, s. 10290) (nedan kallad Ceseda) har följande lydelse:

”I. En utlänning som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen … och inte är familjemedlem till en sådan medborgare enligt artikel L. 121-1, 4º och 5º kan av den administrativa myndigheten åläggas en skyldighet att lämna Frankrike i följande fall:

…

3° Om uppehållstillstånd eller förlängt uppehållstillstånd har nekats eller om utlänningens uppehållstillstånd har återkallats.

…

5° Om utlänningens provisoriska uppehållskort eller provisoriska uppehållstillstånd har återkallats eller om förlängning av dessa handlingars giltighetstid har nekats.

Ett beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike ska motiveras.

Skälen behöver inte skilja sig från skälen till beslutet angående uppehållsrätten i de fall som avses ovan i 3° och 5°, utan att detta i förekommande fall påverkar de skäl som anges vid tillämpning av II och III.

I beslutet att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike ska anges till vilket land utlänningen ska sändas vid eventuell tvångsverkställighet av beslutet.

II. Utlänningen ska lämna landet inom trettio dagar från och med delgivningen av åläggandet därom och kan därvid ansöka om bistånd för att återvända till sitt ursprungsland. Myndigheterna kan i undantagsfall, med hänsyn till utlänningens personliga situation, bevilja en längre frist än trettio dagar för frivillig avresa.

I följande fall får den administrativa myndigheten emellertid, genom motiverat beslut, ålägga utlänningen en skyldighet att lämna landet omedelbart:

…

3° Om det finns risk för att utlänningen inte följer åläggandet. Sådan risk ska, utom under särskilda omständigheter, anses föreligga i följande fall:

…

d) Om utlänningen har förhindrat verkställighet av en tidigare avlägsnandeåtgärd.

e) Om utlänningen har förfalskat eller försett ett uppehållstillstånd eller identitets- eller resehandlingar med ett annat namn än sitt eget.

…

Den administrativa myndigheten får tillämpa II andra stycket när skälet uppkommer inom den frist som beviljats med tillämpning av första stycket.

…”

12 Artikel L. 512-1 Ceseda har följande lydelse:

”I. En utlänning som i beslut har ålagts en skyldighet att lämna Frankrike och som har beviljats en sådan frist för frivillig avresa som föreskrivs i II första stycket i artikel L. 511-1 får, inom [30] dagar efter delgivningen av beslutet, överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen och yrka upphävande av det beslutet samt av eventuella åtföljande beslut om uppehållsrätt, om vilket land utlänningen ska sändas till och om inreseförbud. En utlänning som är föremål för ett sådant inreseförbud som avses i L. 511-1 III tredje stycket får, inom trettio dagar från delgivningen av beslutet, yrka upphävande av detsamma.

Utlänningen kan ansöka om rättshjälp senast då överklagandet lämnas in. Förvaltningsdomstolen ska pröva överklagandet inom tre månader.

Om utlänningen placeras i förvar med tillämpning av artikel L. 551-1 … , ska prövning emellertid ske enligt det förfarande och inom den tid som föreskrivs i III i förevarande artikel.

II. En utlänning som i beslut har ålagts att omedelbart lämna Frankrike får, inom [48] timmar från administrativ delgivning av beslutet, överklaga beslutet till förvaltningsdomstolens ordförande och yrka upphävande av det beslutet samt av eventuella åtföljande beslut om uppehållsrätt, om avslag på ansökan om frivillig avresa, om vilket land utlänningen ska sändas till och om inreseförbud.

Överklagandet ska prövas enligt det förfarande och inom den tid som föreskrivs i I.

Om utlänningen placeras i förvar med tillämpning av artikel L. 551-1 … , ska prövning emellertid ske enligt det förfarande och inom den tid som föreskrivs i III i förevarande artikel.

III. Vid beslut om förvar av utlänningen … , får utlänningen överklaga beslutet till förvaltningsdomstolens ordförande och yrka upphävande av detta beslut inom [48] timmar från delgivningen av beslutet. När utlänningen i beslut har ålagts en skyldighet att lämna Frankrike kan samma överklagande riktas även mot åläggandet av skyldigheten att lämna Frankrike och mot eventuella åtföljande beslut om att inte bevilja en frist för frivillig avresa, om vilket land utlänningen ska sändas till och om inreseförbud, förutsatt att dessa beslut har delgetts tillsammans med beslutet att placera utlänningen i förvar eller husarrest. …

…”

13 I artikel L. 512–3 Ceseda föreskrivs följande:

”Artiklarna L. 551-1 och L. 561-2 är tillämpliga på utlänningar som i beslut har ålagts en skyldighet att lämna Frankrike från och med utgången av fristen för frivillig avresa eller, om ingen frist har beviljats, från och med delgivningen av nämnda åläggande.

Ett beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike får inte bli föremål för tvångsverkställighet vare sig innan fristen för frivillig avresa har löpt ut – eller, i avsaknad av sådan frist, innan [48] timmar har förflutit från den administrativa delgivningen av beslutet – eller, om beslutet har överklagats till förvaltningsdomstol, innan denna har prövat överklagandet. Utlänningen ska underrättas därom genom den skriftliga delgivningen av beslutet att ålägga vederbörande en skyldighet att lämna Frankrike.”

14 Artikel L. 742–7 Ceseda har följande lydelse:

”En utlänning som slutligt har nekats flyktingstatus eller subsidiärt skydd och som inte kan tillåtas att stanna kvar i Frankrike på annan grund ska lämna landet. Utlänningen kan annars bli föremål för en avlägsnandeåtgärd enligt avdelning V avsnitt I och eventuellt påföljder enligt avdelning VI avsnitt II kapitel 1.”

15 I artikel 24 i lag nr 2000-321 av den 12 april 2000 om medborgares rättigheter gentemot förvaltningsmyndigheterna (loi no 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) (JORF av den 13 april 2000, s. 5646) (nedan kallad lag nr 2000-321), föreskrivs följande:

”Med undantag för beslut om prövning av en ansökan, får individuella beslut som ska motiveras med tillämpning av artiklarna 1 och 2 i lag nr 79-587 av den 11 juli 1979 om motivering av administrativa rättsakter och om förbättring av förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten, inte meddelas förrän den berörda personen har beretts tillfälle att yttra sig skriftligen och eventuellt, om den berörde begär det, muntligen. Den berörde kan låta sig biträdas av ett ombud eller företrädas av en fullmäktig som denne själv väljer. Den administrativa myndigheten är inte skyldig att tillmötesgå ansökningar om att få yttra sig muntligen som är otillbörliga till exempel på grund av deras antal, att de är ofta återkommande eller att de inges systematiskt.

Bestämmelserna i föregående stycke är inte tillämpliga

…

3° på beslut för vilka det genom lag införts ett särskilt kontradiktoriskt förfarande.”

16 Enligt beslutet om hänskjutande har Conseil d’État i ett rådgivande yttrande av den 19 oktober 2007 slagit fast att det framgår av artikel 24, 3° i lag nr 2000-321, att artikel 24 i samma lag inte är tillämplig på beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike. Skälet är att lagstiftaren, genom att i Ceseda föreskriva särskilda processuella skyddsregler, har haft för avsikt att fastställa samtliga regler för administrativa förfaranden och domstolsförfaranden som är tillämpliga på antagande och verkställighet av sådana beslut.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Sophie Mukarubega är född den 12 mars 1986 och rwandisk medborgare. Hon reste in i Frankrike den 10 september 2009 med ett visumförsett pass.

18 Hon ansökte om uppehållstillstånd i Frankrike av asylskäl. Under prövningen av hennes ansökan beviljades hon ett provisoriskt uppehållstillstånd, som förnyades med jämna mellanrum.

19 Efter att ha hört Sophie Mukarubega avslog generaldirektören för Office français de protection des réfugiés et apatrides (fransk myndighet för skydd av flyktingar och statslösa) (OFPRA) hennes asylansökan i beslut av den 21 mars 2011.

20 Hon överklagade detta beslut till Cour nationale du droit d’asile (nationella asylrättsdomstolen) (CNDA). Vid den muntliga förhandlingen vid nämnda domstol yttrade sig Sophie Mukarubega, biträdd av en advokat, med hjälp av en tolk.

21 CNDA avslog överklagandet den 30 augusti 2012. Avgörandet delgavs Sophie Mukarugeba den 10 september 2012.

22 Med beaktande av OFPRA:s och CNDA:s avgöranden, avslog Préfet de police genom beslut av den 26 oktober 2012 Sophie Mukarubegas ansökan om uppehållstillstånd i egenskap av flykting. Préfet de police antog även ett beslut genom vilket hon ålades en skyldighet att lämna Frankrike och det fastställdes en frist på 30 dagar för frivillig avresa. Rwanda angavs som det land till vilket Sophie Mukarubega kunde avlägsnas.

23 Sophie Mukarubega stannade dock kvar olagligt i Frankrike.

24 I början av mars 2013 försökte hon resa till Kanada under falsk identitet genom att använda ett belgiskt pass som hon hade skaffat sig på olaglig väg. Hon greps då av polis och anhölls den 4 mars 2013 misstänkt för ”missbruk av urkund”, en straffbar gärning enligt artiklarna 441-2 och 441-3 i strafflagen.

25 Medan hon satt anhållen, den 4 mars mellan klockan 12.15 och 18.45, hördes Sophie Mukarubega om sina personliga förhållanden och familjeförhållanden, om sin resa från Rwanda till Frankrike samt utbildnings- och yrkesmässiga bakgrund, om sin rätt att vistas i Frankrike och om ett eventuellt återvändande till Rwanda.

26 Préfet de la Seine-Saint-Denis slog i beslut av den 5 mars 2013 fast att Sophie Mukarubega vistades olagligt i Frankrike och ålade henne en skyldighet att lämna Frankrike utan att bevilja någon frist för frivillig avresa på grund av att det förelåg risk för avvikande. Samma dag informerades hon om möjligheten att överklaga beslutet med suspensiv verkan.

27 I ett annat beslut av den 5 mars 2013 slog Préfet de la Seine-Saint-Denis fast att Sophie Mukarubega inte kunde lämna Frankrike omedelbart eftersom det inte fanns något tillgängligt transportmedel, att hon inte kunde uppvisa tillräckliga garantier eftersom hon varken hade några giltiga identitets- eller resehandlingar eller någon fast adress samt att det fanns en risk för att hon skulle undandra sig den avlägsnandeåtgärd som hade beslutats med avseende på henne. Han fann därefter att hon inte kunde sättas i husarrest och beslutade att hon skulle hållas i förvar i lokaler som inte tillhörde kriminalvården under fem dagars tid, vilket var den kortaste tid som behövdes innan avresa var möjlig.

28 Sophie Mukarubega överfördes då till en särskild förvarslokal.

29 Genom överklaganden som inkom den 6 mars 2013 yrkade Sophie Mukarubega att beslutet av den 26 oktober 2012 och de två besluten av den 5 mars 2013 skulle upphävas samt att hon skulle beviljas ett provisoriskt uppehållstillstånd och att en ny prövning skulle göras av hennes situation.

30 Till stöd för sina överklaganden gjorde Sophie Mukarubega gällande för det första att det saknades rättslig grund för beslutet av den 5 mars 2013 att hålla henne i förvar (nedan kallat förvarsbeslutet), eftersom det hade delgetts henne innan hon delgavs beslutet av samma dag innehållande åläggandet av skyldigheten att lämna Frankrike, vilket utgjorde grunden för förvarsbeslutet.

31 Sophie Mukarubega gjorde för det andra gällande att besluten av den 26 oktober 2012 och av den 5 mars 2013 med åläggande av en skyldighet att lämna Frankrike hade antagits i strid med principen om god förvaltning enligt artikel 41.2 a i stadgan, eftersom hon inte hade beretts tillfälle att yttra sig innan besluten antogs. Att överklagandet av de nämnda besluten hade suspensiv verkan kunde inte anses befria de behöriga myndigheterna från skyldigheten att tillämpa principen om god förvaltning.

32 Tribunal administratif de Melun upphävde den 8 mars 2013 förvarsbeslutet med hänvisning till att det saknades rättslig grund för det.

33 Vad gäller besluten av den 26 oktober 2012 och den 5 mars 2013 innehållande åligganden av en skyldighet att lämna Frankrike har Tribunal administratif de Melun anfört följande.

34 Dessa två beslut utgör ”beslut om återvändande” i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 2008/115. Enligt artikel L. 511-1 Ceseda och artikel 6.6 i nämnda direktiv kan den utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i samband med ett avslag på ansökan även bli föremål för ett åläggande av en skyldighet att lämna Frankrike. Vid sådant förhållande får utlänningen anses ha haft möjlighet att göra gällande samtliga omständigheter avseende sin situation under förfarandet vid myndigheten. Ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan dock fattas långt efter det att ansökan getts in och utan föregående underrättelse till utlänningen, vilket innebär att utlänningens situation kan ha ändrats sedan ansökan ingavs.

35 Härtill kommer att det följer av artikel 7.4 i nämnda direktiv att medlemsstaterna om det finns risk för avvikande får avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa och att det följer av artikel L. 512-3 Ceseda att ”[e]tt åläggande att lämna Frankrike [inte får] bli föremål för tvångsverkställighet vare sig innan fristen för frivillig avresa har löpt ut – eller, om någon sådan frist inte har beviljats, inom [48] timmar från den administrativa delgivningen av beslutet – eller, om beslutet har överklagats till förvaltningsdomstol, innan denna har prövat överklagandet”.

36 Enligt nämnda domstol framgår det av dessa bestämmelser att en utlänning som vistas olagligt i medlemsstaten och som i beslut ålagts en skyldighet att lämna denna kan överklaga beslutet vid förvaltningsdomstol på grundval av maktmissbruk i syfte att utverka ett uppskov med verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

37 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal administratif de Melun att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska rätten att yttra sig i alla förfaranden, som utgör en integrerad del av den grundläggande principen om rätten till försvar och som dessutom säkerställs i artikel 41 i [stadgan], tolkas så, att den innebär en skyldighet för myndigheterna att, när de avser att fatta ett beslut om återvändande mot en utlänning som vistas olagligt i medlemsstaten, oberoende av om beslutet om återvändande följer på ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, i synnerhet när det föreligger en risk för avvikande, bereda den berörda tillfälle att yttra sig?

2) Innebär den omständigheten att förfarandet vid förvaltningsdomstolen har suspensiv verkan att myndigheterna kan underlåta att ge en utlänning som vistas olagligt i medlemsstaten tillfälle att yttra sig innan en avlägsnandeåtgärd vidtas gentemot honom eller henne?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

38 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida rätten att yttra sig i alla förfaranden, såsom denna ska tillämpas inom ramen för direktiv 2008/115, särskilt artikel 6 i detta direktiv, ska tolkas så, att den utgör hinder för att en nationell myndighet – när den har för avsikt att anta ett beslut om återvändande gentemot en tredjelandsmedborgare efter att, i ett förfarande där tredjelandsmedborgaren har hörts, ha slagit fast att han eller hon vistas olagligt i medlemsstaten – inte låter tredjelandsmedborgaren yttra sig specifikt över beslutet om återvändande, oavsett om detta beslut har föregåtts av ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

39 Inledningsvis erinrar domstolen om att det framgår av skäl 2 i direktiv 2008/115 att detta direktiv syftar till upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet. Såsom framgår både av direktivets rubrik och av artikel 1 föreskrivs i direktivet därför ”gemensamma normer och förfaranden” för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig (se dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkterna 31 och 32, dom Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 42, och dom Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, punkt 20).

40 I kapitel III i direktiv 2008/115, som har rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, fastställs villkoren för utformningen av beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, vilka ska utfärdas skriftligt och vara motiverade. Kapitlet medför även en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta effektiva rättsmedel mot sådana beslut (se, vad gäller beslut om avlägsnande, dom G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 29).

41 Det kan emellertid konstateras att även om lagstiftarens avsikt med direktiv 2008/115 varit att i detalj reglera de garantier som berörda tredjelandsmedborgare ges vad gäller beslut om återvändande, beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, har denne inte preciserat om och på vilka villkor rätten för dessa medborgare att yttra sig ska garanteras. Inte heller har det preciserats vad följderna blir om rättigheten åsidosätts (se, för ett liknande resonemang, dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 31).

42 Det framgår av domstolens fasta praxis att rätten till försvar är en grundläggande princip i unionsrätten och att rätten att yttra sig i alla förfaranden utgör en integrerad del av denna princip (dom Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punkterna 33 och 36, dom M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 81 och 82, och dom Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, punkt 28).

43 Rätten att yttra sig i alla förfaranden fastslås i dag inte enbart i artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även i artikel 41 i stadgan, som säkerställer att rätten till en god förvaltning efterlevs. Artikel 41.2 föreskriver att en god förvaltning bland annat omfattar rätten för envar att få yttra sig innan det vidtas en individuell åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt (dom M., EU:C:2012:744, punkterna 82 och 83, och Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, punkt 29).

44 Såsom domstolen påpekade i punkt 67 i dom YS m.fl. (C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081) framgår det tydligt av ordalydelsen i artikel 41 i stadgan att denna artikel inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (se, för ett liknande resonemang, dom Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28). En person som ansöker om uppehållstillstånd kan således inte åberopa artikel 41.2 a i stadgan till stöd för att han eller hon har en rätt att yttra sig i alla förfaranden rörande nämnda ansökan.

45 En sådan rätt är däremot en integrerad del av rätten till försvar, som är en allmän princip i unionsrätten.

46 Rätten att yttra sig innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, bland annat, dom M., EU:C:2012:744, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

47 Det följer av domstolens praxis att regeln om att den person till vilken ett negativt beslut är riktat ska ges möjlighet att yttra sig innan beslutet fattas syftar till att bereda den behöriga myndigheten tillfälle att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter. Regeln syftar särskilt till att den berörda personen ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas, att det inte ska fattas eller att det ska ges ett visst innehåll, så att ett effektivt skydd av den berörda personen kan säkerställas (se, för ett liknande resonemang, dom Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 49).

48 Denna rätt förutsätter även att myndigheterna tar vederbörlig hänsyn till den berörda personens yttranden genom att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet och genom att utförligt motivera sitt beslut (se dom Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 50). Skyldigheten att tillräckligt specifikt och konkret motivera ett beslut, så att det är möjligt för den berörda personen att förstå skälen för avslaget på dennes ansökan, följer således av principen om iakttagande av rätten till försvar (dom M., EU:C:2012:744, punkt 88).

49 Enligt domstolens praxis ska rätten att yttra sig iakttas även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift (se dom Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 38, dom M., EU:C:2012:744, punkt 86, och dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 32).

50 Skyldigheten att iaktta rätten till försvar för personer som omfattas av beslut som väsentligen påverkar deras intressen åvilar således i princip myndigheterna i medlemsstaterna när de antar bestämmelser som faller inom unionsrättens tillämpningsområde (dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 35).

51 När varken villkoren för att iaktta rätten till försvar för tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig eller följderna av ett åsidosättande av denna rättighet fastställs i unionsrätten, såsom i målet vid den nationella domstolen, regleras dessa villkor och följder av nationell rätt, under förutsättning att de sålunda antagna bestämmelserna är av samma slag som dem som gäller för enskilda i jämförbara situationer som omfattas av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 38, dom Iaia m.fl., C-452/09, EU:C:2011:323, punkt 16, och dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 35).

52 Dessa krav på likvärdighet och effektivitet uttrycker medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa att enskildas rätt till försvar enligt unionsrätten iakttas, bland annat vad gäller fastställande av processuella regler (se, för ett liknande resonemang, dom Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 49).

53 Av domstolens fasta praxis framgår emellertid även att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, inte är absoluta rättigheter, utan kan inskränkas under förutsättning att de faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de på detta sätt garanterade rättigheterna (dom Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 63, dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 33, och dom Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 84).

54 Förekomsten av en kränkning av rätten till försvar måste dessutom prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom Solvay/kommissionen, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punkt 63), framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området (se dom kommissionen m.fl. mot Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 och där angiven rättspraxis, samt dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 34).

55 Det är således med hänsyn till domstolens samlade praxis avseende rätten till försvar och det system som föreskrivs i direktiv 2008/115 som medlemsstaterna ska fastställa dels på vilka villkor det ska säkerställas att rätten att yttra sig iakttas vad gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, dels vilka följderna blir av att denna rätt åsidosätts (se, för ett liknande resonemang, dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 37).

56 Vad gäller målet vid den nationella domstolen finns det varken i direktiv 2008/115 eller i den nationella lagstiftningen bestämmelser om ett särskilt förfarande för att garantera tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat rätten att yttra sig innan ett beslut om återvändande antas.

57 Vad gäller det system i direktiv 2008/115 som reglerar sådana beslut om återvändande som är aktuella i det nationella målet påpekar domstolen att när det väl har konstaterats att vistelsen är olaglig, ska de behöriga nationella myndigheterna enligt artikel 6.1 i nämnda direktiv, utan att det påverkar undantagen enligt punkterna 2–5 i samma artikel, anta ett beslut om återvändande (se, för ett liknande resonemang, dom El Dridi, EU:C:2011:268, punkt 35, och dom Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 31).

58 Dessutom innebär artikel 6.6 i direktiv 2008/115 att medlemsstaterna kan anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande. I definitionen av begreppet ”beslut om återvändande”, i artikel 3 punkt 4 i samma direktiv, sammankopplas dessutom ett fastslående av att en vistelse är olaglig med en skyldighet att återvända.

59 Utan att det påverkar undantagen enligt artikel 6.2–6.5 i direktivet är ett beslut om återvändande således med nödvändighet en följd av ett beslut där det slås fast att den berörda personens vistelse är olaglig.

60 Med hänsyn till att det följer av direktiv 2008/115 att ett beslut om återvändande är nära förbundet med fastslåendet av att vistelsen är olaglig, kan rätten att yttra sig inte tolkas så, att en nationell myndighet som har för avsikt att anta ett beslut där det slås fast att en utlännings vistelse är olaglig tillsammans med ett beslut om återvändande, är skyldig att låta den berörde yttra sig specifikt över sistnämnda beslut i fall då utlänningen har haft möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt dels framföra sin ståndpunkt beträffande frågan huruvida hans eller hennes vistelse är olaglig, dels anföra sådana skäl som enligt nationell rätt kan motivera att nämnda myndighet avstår från att anta ett beslut om återvändande.

61 Vad gäller det påföljande administrativa förfarandet bör medlemsstaterna enligt skäl 6 i direktivet se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelse bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande (dom Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 40).

62 Medlemsstaternas skyldighet, med avseende på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, att efter ett rättvist och öppet förfarande anta ett beslut om återvändande enligt artikel 6.1 i direktiv 2008/115, innebär följaktligen ett krav på att medlemsstaterna, med utövande av sin processuella autonomi, i den nationella rätten uttryckligen föreskriver en skyldighet att lämna landet vid olaglig vistelse och säkerställer att den berörde med giltig verkan ges tillfälle att yttra sig i förfarandet angående ansökan om uppehållstillstånd eller, i förekommande fall, angående vistelsens olaglighet.

63 Vad gäller kravet att nationell rätt ska föreskriva en skyldighet att lämna landet vid olaglig vistelse påpekar domstolen att det i artikel L. 511-1, I, 3° Ceseda uttryckligen föreskrivs att den behöriga franska myndigheten kan ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike om vederbörande inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet och inte är familjemedlem till en sådan medborgare, i fall då uppehållstillstånd eller förlängt uppehållstillstånd har nekats eller om utlänningens uppehållstillstånd har återkallats.

64 Dessutom framgår det av handlingarna i målet att det i artikel L. 742-7 Ceseda preciseras att en utlänning som slutligt har nekats flyktingstatus eller subsidiärt skydd och som inte kan tillåtas att stanna kvar i Frankrike på annan grund ska lämna landet och att han eller hon annars kan bli föremål för avlägsnande.

65 Skyldigheten att lämna landet vid olaglig vistelse föreskrivs således uttryckligen i den nationella rätten.

66 Domstolen övergår därefter till att behandla iakttagandet av rätten att yttra sig angående ansökan om uppehållstillstånd och, i förekommande fall, angående vistelsens olaglighet, när det är fråga om antagande av sådana beslut om återvändande som är aktuella i det nationella målet. I det första beslutet om återvändande i det nationella målet, närmare bestämt beslutet av den 26 oktober 2012, vilket antogs mindre än två månader efter det att Sophie Mukarubega hade delgetts CNDA:s avgörande om att fastställa OFPRA:s beslut att neka henne status som flykting, avslog de franska myndigheterna Sophie Mukarubegas ansökan om uppehållstillstånd av asylskäl och ålade henne samtidigt en skyldighet att lämna Frankrike.

67 Det första beslutet om återvändande antogs efter avslutad prövning av Sophie Mukarubegas rätt till uppehållstillstånd av asylskäl, i samband med vilken hon hade möjlighet att ge en uttömmande redogörelse för samtliga skäl till stöd för asylansökan, och efter det att hon hade uttömt alla nationella rättsmedel mot avslaget på asylansökan.

68 Sophie Mukarubega har för övrigt inte bestritt att hon inför både OFPRA och CNDA gavs tillfälle att yttra sig om sin asylansökan på ett meningsfullt och effektivt sätt och under sådana förutsättningar att hon hade möjlighet att redogöra för samtliga skäl för sin ansökan. Det som Sophie Mukarubega har kritiserat de behöriga nationella myndigheterna för är att hon inte gavs tillfälle att yttra sig om hur hennes personliga förhållanden hade förändrats under de 33 månader som förflutit mellan asylansökan och det första beslutet om återvändande.

69 Detta argument saknar emellertid betydelse, eftersom CNDA gav Sophie Mukarubega tillfälle att yttra sig en andra gång om sin asylansökan den 17 juli 2012, det vill säga sex veckor innan CNDA beslutade att avslå hennes asylansökan och lite mer än tre månader före det första beslutet om återvändande.

70 Sophie Mukarubega hade sålunda möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sina synpunkter beträffande frågan huruvida hennes vistelse var olaglig. En skyldighet att låta henne yttra sig specifikt över beslutet om återvändande innan det antogs skulle följaktligen medföra att det administrativa förfarandet förlängdes i onödan, utan att den berörda personens rättsliga skydd samtidigt stärktes.

71 Som generaladvokaten har anmärkt i punkt 72 i sitt förslag till avgörande får rätten att yttra sig innan ett beslut om återvändande antas inte utnyttjas för att i all oändlighet återuppta det administrativa förfarandet, så att man upprätthåller en jämvikt mellan å ena sidan en berörd persons grundläggande rätt att yttra sig innan det fattas ett negativt beslut mot honom eller henne och å andra sidan medlemsstaternas skyldighet att motverka olaglig invandring.

72 Under sådana omständigheter utgör det första beslutet om återvändande gentemot Sophie Mukarubega följaktligen, med beaktande av artikel 6.1 i direktiv 2008/115, en logisk och nödvändig förlängning av det föregående förfarande som ledde till att hon nekades flyktingstatus och således fastställde att hennes vistelse var olaglig. Beslutet antogs också i överensstämmelse med rätten att yttra sig.

73 Vad gäller det andra beslutet om återvändande gentemot Sophie Mukarubega av den 5 mars 2013, framgår det av handlingarna i målet att hon innan detta beslut antogs hade anhållits med stöd av artikel 62-2 i strafflagen misstänkt för missbruk av urkund.

74 Förhöret med Sophie Mukarubega ägde rum den 4 mars 2013 mellan klockan 15.30 och 16.20. Det framgår av förhörsprotokollet att hon bland annat gavs tillfälle att yttra sig om frågan om hennes uppehållsrätt i Frankrike. Hon tillfrågades om hon godtog att återvända till sitt ursprungsland och om hon ville stanna i Frankrike.

75 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 90 i sitt förslag till avgörande bestod förhöret visserligen huvudsakligen av frågor och svar, men Sophie Mukarubega uppmanades även under förhöret att komplettera med de synpunkter hon ansåg vara relevanta.

76 Det framgår tydligt av protokollet att Sophie Mukarubega inte hade någon laglig uppehållsrätt i Frankrike, trots hennes många försök att uppnå en sådan, och att hon var medveten om följderna av sin olagliga vistelse. Sophie Mukarubega uppgav att hon på grund av att hon vistades olagligen i Frankrike och inte kunde vare sig arbeta eller stanna där hade införskaffat ett falskt belgiskt pass för att resa till Kanada.

77 I sitt skriftliga yttrande har den franska regeringen påpekat att Sophie Mukarubega under tiden hon satt anhållen ”hördes av polisen om sin situation, särskilt vad gäller uppehållsrätten”, att ”hon uppgav att hon hade försökt lämna Frankrike för att resa till Kanada med ett falskt pass införskaffat i Belgien”, att ”hon inte tillhandahöll några uppgifter om varför hon var i Frankrike som kunde ligga till grund för en eventuell uppehållsrätt där”, och, i synnerhet, att ”hon inte uppgav att hon hade för avsikt att ge in en ny ansökan om internationellt skydd”.

78 Den franska regeringen har tillagt att Sophie Mukarubega under den tid hon satt anhållen, innan det andra beslutet om återvändande antogs, inte försökte göra gällande att hennes särskilda situation var sådan att hennes vistelse i Frankrike kunde legaliseras.

79 Härav följer att Sophie Mukarubega gavs möjlighet att yttra sig med beaktande av andra omständigheter än ”det faktum att [vistelsen] är olaglig” i den mening som avses i skäl 6 i direktiv 2008/115.

80 Med hänsyn till det sätt på vilket Sophie Mukarubega hördes och eftersom de skyddsregler som föreskrivs i fransk lagstiftning och rättspraxis följdes, kan den omständigheten att förhöret pågick i 50 minuter inte i sig leda till slutsatsen att det skulle ha varit otillräckligt.

81 Eftersom det andra beslutet om återvändande antogs kort tid efter det att Sophie Mukarubega hade hörts beträffande hennes vistelses olaglighet och eftersom hon kunde framföra sina synpunkter i detta avseende på ett meningsfullt och effektivt sätt, följer det av övervägandena ovan i punkt 70 att de nationella myndigheterna antog det andra beslutet om återvändande i överensstämmelse med rätten att yttra sig.

82 Den första frågan ska således besvaras på följande sätt: Under sådana omständigheter som i det nationella målet ska rätten att yttra sig i alla förfaranden, såsom denna ska tillämpas inom ramen för direktiv 2008/115, särskilt artikel 6 i detta direktiv, tolkas så, att den inte utgör hinder för att en nationell myndighet – när den har för avsikt att anta ett beslut om återvändande gentemot en tredjelandsmedborgare efter att, i ett förfarande där tredjelandsmedborgarens rätt att yttra sig till fullo har iakttagits, ha slagit fast att han eller hon vistas olagligt i medlemsstaten – inte låter tredjelandsmedborgaren yttra sig specifikt över beslutet om återvändande, oavsett om detta beslut har föregåtts av ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Den andra frågan

83 Den nationella domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida rätten för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat att med tillämpning av nationell rätt inleda ett domstolsförfarande med suspensiv verkan vid en nationell domstol innebär att de nationella administrativa myndigheterna inte behöver låta vederbörande yttra sig före antagandet av ett negativt beslut mot honom eller henne, det vill säga, i det nu aktuella fallet, ett beslut om återvändande.

84 Denna fråga har ställts för det fall att rätten att yttra sig inte har iakttagits under sådana omständigheter som föreligger i det nationella målet. Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (femte avdelningen) följande:

Under sådana omständigheter som i det nationella målet ska rätten att yttra sig i alla förfaranden, såsom denna ska tillämpas inom ramen för 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, särskilt artikel 6 i

detta direktiv, tolkas så, att den inte utgör hinder för att en nationell myndighet – när den har för avsikt att anta ett beslut om återvändande gentemot en tredjelandsmedborgare efter att, i ett förfarande där tredjelandsmedborgarens rätt att yttra sig till fullo har iakttagits, ha slagit fast att han eller hon vistas olagligt i medlemsstaten – inte låter tredjelandsmedborgaren yttra sig specifikt över beslutet om återvändande, oavsett om detta beslut har föregåtts av ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Underskrifter