Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. august 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – direktiv 2008/115/EF – fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – artikel 3, nr. 4) og 6), artikel 7, stk. 1 og 4, artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 11, stk. 1, og artikel 13 – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – afgørelse om tilbagesendelse – ingen indrømmelse af en frist for frivillig udrejse – indrejseforbud – administrativ retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål – eksigibilitet af en afgørelse om tilbagesendelse uden en bestemmelse om denne frist – adgang til effektive retsmidler – afgørelse om indrejseforbud vedtaget efter meget lang tid«

I de forenede sager C-636/23 [Al Hoceima] [i] og C-637/23 [Boghni] [i],

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) og af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ved afgørelser af 16. oktober 2023, indgået til Domstolen den 24. oktober 2023, i sagerne

W

mod

Belgische Staat (C-636/23),

og

X

mod

État belge ved Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (refererende dommer) og B. Smulders,

* Processprog: fransk og nederlandsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

generaladvokat: D. Spielmann,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– X ved avocat M. Demol,

– den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede, bistået af avocate T. Bricout,

– den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved J. Möller og A. Hoesch, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Katsimerou og S. Noë, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. januar 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, nr. 4) og 6), artikel 7, stk. 1 og 4, artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 11, stk. 1, og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side W (sag C-636/23) og X (sag C-637/23), som begge er tredjelandsstatsborgere, mod Belgische Staat (den belgiske stat) og État belge (den belgiske stat) vedrørende et påbud om at forlade landet og et indrejseforbud.

Retsforskrifter

EU-retten

3 2., 6., 10., 11. og 14. betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

[...]

(6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. [...]

[...]

(10) Når der ikke er grund til at tro, at det kan undergrave formålet med en tilbagesendelsesprocedure, bør frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvangsmæssig tilbagesendelse, og der bør gives en frist for frivillig udrejse. Denne frist bør kunne forlænges, når det skønnes nødvendigt på grund af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. For at fremme frivillig tilbagevenden bør medlemsstaterne yde øget bistand og rådgivning i forbindelse med tilbagevenden og udnytte de relevante finansieringsmuligheder under Den Europæiske Tilbagesendelsesfond bedst muligt.

(11) Der bør indføres et fælles minimumssæt af retssikkerhedsgarantier for afgørelser vedrørende tilbagesendelse for at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers interesser. [...]

[...]

(14) Virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger bør gives en europæisk dimension, ved at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. [...]«

4 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

– vedkommende tredjelandsstatsborgers oprindelsesland eller

– et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller

– et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]

6) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse

[...]«

5 Det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.«

6 Samme direktivs artikel 7 med overskriften »Frivillig udrejse« fastsætter i stk. 1 og 4 følgende:

»1. I en afgørelse om tilbagesendelse fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2 og 4. Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning fastsætte, at en sådan frist kun indrømmes efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger. I så fald underretter medlemsstaterne de pågældende tredjelandsstatsborgere om muligheden for at indgive en sådan begæring.

Den i første afsnit omhandlede frist udelukker ikke, at de pågældende tredjelandsstatsborgere kan udrejse tidligere.

[...]

4. Er der risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller er en ansøgning om lovligt ophold blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller udgør den pågældende person en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, kan medlemsstaterne undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse eller de kan indrømme en frist på under syv dage.«

7 Artikel 8 i direktiv 2008/115, der har overskriften »Udsendelse«, bestemmer i stk. 1 og 2:

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

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

8 Dette direktivs artikel 11, der har overskriften »Indrejseforbud«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller

b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

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

9 Det nævnte direktivs artikel 12 med overskriften »Form« fastsætter i stk. 1, første afsnit, følgende:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.«

10 Samme direktivs artikel 13, der har overskriften »Retsmidler«, bestemmer:

»1. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.

3. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have mulighed for at få juridisk rådgivning, for at lade sig repræsentere og om nødvendigt for at få sproglig bistand.

4. Medlemsstaterne sikrer, at der efter anmodning ydes den nødvendige gratis retshjælp og/eller repræsentation i henhold til den relevante nationale lovgivning eller relevante nationale regler om retshjælp, og kan bestemme, at en sådan gratis retshjælp og/eller repræsentation er underlagt betingelserne i artikel 15, stk. 3-6, i Rådets direktiv 2005/85/EF[af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13)].«

11 Artikel 14 i direktiv 2008/115 med overskriften »Garantier i perioden frem til tilbagesendelsen« bestemmer i stk. 1:

»Med forbehold af den situation, der er omhandlet i artikel 16 og 17, sikrer medlemsstaterne, at der så vidt muligt tages hensyn til følgende principper i forbindelse med tredjelandsstatsborgere inden for den frist for frivillig udrejse, der indrømmes i henhold til artikel 7, og i de perioder, hvor udsendelsen er udsat i henhold til artikel 9:

a) familiens enhed med familiemedlemmer, der befinder sig på medlemsstaternes område opretholdes

b) de pågældende sikres akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom

c) mindreårige gives adgang til grunduddannelsessystemet afhængigt af varigheden af deres ophold

d) der tages hensyn til sårbare personers særlige behov.«

Belgisk ret

12 Artikel 1, stk. 1, nr. 6 og 8, i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning) (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584, herefter »lov af 15. december 1980«), der har til formål at gennemføre artikel 3, nr. 4) og 6), i direktiv 2008/115, har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af denne lov forstås ved:

[...]

6° afgørelse om udsendelse: afgørelse, som fastslår, at en udlænding har ulovligt ophold, og pålægger en forpligtelse til at vende tilbage

[...]

8° indrejseforbud: afgørelse, som kan ledsage en afgørelse om udsendelse, og som i en bestemt periode forbyder indrejse og ophold på enten kongerigets område eller på alle medlemsstaternes område, herunder kongerigets område.«

13 Denne lovs artikel 7, stk. 1, nr. 1 og 3, som gennemfører artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, fastsætter følgende:

»Uden at dette berører mere gunstige bestemmelser i en international traktat, kan ministeren eller dennes befuldmægtigede – eller i de i nr. 1., 2., 5., 9., 11. eller 12. omhandlede tilfælde skal ministeren eller dennes befuldmægtigede – give en udlænding, som hverken har ret eller lov til ophold i mere end tre måneder eller til at bosætte sig i kongeriget, pålæg om at forlade landet inden for en bestemt frist:

1° hvis den pågældende fortsat opholder sig i kongeriget uden at være i besiddelse af de i henhold til artikel 2 krævede dokumenter

[...]

3° hvis den pågældende som følge af sin adfærd anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.«

14 Den nævnte lovs artikel 39/56, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De i artikel 39/2 omhandlede søgsmål kan anlægges ved Conseil par l'étranger [(domstol i udlændingeretlige sager)] af en udlænding, der kan godtgøre en skade eller en interesse.«

15 Denne lovs artikel 74/11 gennemfører artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 og fastsætter bl.a., at varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under hensyntagen til alle omstændighederne i den enkelte sag.

16 Artikel 74/14 i lov af 15. december 1980 har følgende ordlyd:

»Stk. 1. I afgørelsen om udsendelse fastsættes en frist på 30 dage til at forlade landet.

[...]

Efter en begrundet anmodning indgivet af tredjelandsstatsborgeren til ministeren eller dennes befuldmægtigede forlænges den indrømmede frist til at forlade landet, der er nævnt i stk. 1, efter fremlæggelse af bevis for, at den frivillige tilbagevenden ikke kan finde sted inden for den fastsatte frist.

Om fornødent kan denne frist forlænges efter en begrundet anmodning fra tredjelandsstatsborgeren indgivet til ministeren eller dennes befuldmægtigede for at tage hensyn til de særlige omstændigheder ved vedkommendes situation, såsom opholdets varighed, det forhold, at den pågældende har børn i skolealderen, afslutningen af planlægningen af den frivillige udrejse og andre familiemæssige og sociale tilknytninger.

[...]

Stk. 2. Mens fristen for frivillig udrejse løber, er tredjelandsstatsborgeren beskyttet mod tvangsmæssig udsendelse.

For at forebygge risikoen for, at tredjelandsstatsborgeren forsvinder, mens denne frist løber, kan ministeren eller dennes befuldmægtigede pålægge den pågældende at overholde forebyggende foranstaltninger.

[…]

Stk. 3. Fristen i stk. 1 kan fraviges, når:

1° der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller

2° tredjelandsstatsborgeren ikke har overholdt den pålagte forebyggende foranstaltning, eller

3° tredjelandsstatsborgeren udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, eller

[...]

I dette tilfælde fastsættes i afgørelsen om udsendelse enten en frist på mindre end syv dage eller ingen frist.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-636/23

17 W har oplyst, at han er marokkansk statsborger. Den 3. januar 2015 meddelte den befuldmægtigede for Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et à la simplification administrative (statssekretær med ansvar for asyl og migration samt administrativ forenkling) ham et påbud om at forlade landet og et indrejseforbud i tre år. Den 22. maj 2019 indgav W en ansøgning om international beskyttelse til de belgiske myndigheder. Den 7. juni 2019 blev W af Correctionnele Rechtbank Antwerpen (domstolen i straffesager i Antwerpen, Belgien) idømt en frihedsstraf på atten måneder, hvoraf de ni måneder blev gjort betinget i fem år, for overtrædelse af narkotikalovgivningen. Ved afgørelse af 9. juli 2019 afslog Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer) at tildele W flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.

18 Den 18. juli 2019 meddelte de belgiske myndigheder W et påbud om at forlade landet og pålagde ham et indrejseforbud i otte år, hvilke afgørelser blev forkyndt for ham samme dag. W blev ikke indrømmet en frist for frivillig udrejse med den begrundelse, at der var risiko for, at han ville forsvinde, og at W udgjorde en risiko for den offentlige orden og den nationale sikkerhed.

19 W har ved stævning indleveret den 19. august 2019 anlagt sag ved Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), som er den forelæggende ret, med påstand om udsættelse og annullation af dette påbud om at forlade landet og dette indrejseforbud.

20 Ved dom af 19. november 2019 annullerede denne ret de nævnte påbud om at forlade landet og indrejseforbuddet, idet den fandt, at W med rette havde gjort gældende, at begrundelsen for afgørelsen om ikke at indrømme ham en frist for frivillig udrejse var ulovlig. Den nævnte ret fandt bl.a. under henvisning til Domstolens praksis, at enhver vurdering af risikoen for, at den pågældende vil forsvinde, skal baseres på en individuel undersøgelse af den pågældende persons situation, og at det i det foreliggende tilfælde ikke var tilstrækkeligt begrundet, at der forelå en risiko for den offentlige orden. Ifølge den forelæggende ret udgør angivelsen af en frist for frivillig udrejse et grundlæggende eller væsentligt element i et påbud om at forlade landet. Den ophævede derfor det omhandlede påbud om at forlade landet i sin helhed.

21 Den belgiske stat iværksatte en kassationsappel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) til prøvelse af denne dom for så vidt angår annullationen af påbuddet om at forlade landet, men uden at anfægte annullationen af indrejseforbuddet.

22 Ved dom af 1. september 2022 ophævede Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) delvist dommen af 19. november 2019, som er nævnt i denne doms præmis 20, navnlig med den begrundelse, at indrømmelse eller manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot er en gennemførelsesforanstaltning, der ikke ændrer den pågældende udlændings retsstilling, eftersom den er uden betydning for konstateringen af et ulovligt ophold på det pågældende område.

23 Følgelig skal den forelæggende ret på ny træffe afgørelse om W's søgsmål til prøvelse af det påbud om at forlade landet, der er udstedt over for ham. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse faktisk skal anses for blot at udgøre en gennemførelsesforanstaltning – der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål – af denne afgørelse om tilbagesendelse, som ikke ændrer den pågældende udlændings retsstilling. Den nævnte ret er bl.a. af den opfattelse, at eftersom den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse og begrundet heri, forekommer det nødvendigt at indføre et effektivt retsmiddel til prøvelse af dette aspekt af afgørelsen om tilbagesendelse. Ifølge den samme ret kan en modsat løsning nemlig give anledning til situationer, hvor selve retsgrundlaget for udstedelsen af et indrejseforbud, nemlig den omstændighed, at der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse, ikke kan anfægtes, eftersom Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) heller ikke accepterer, at der i forbindelse med et søgsmål, der udelukkende er anlagt til prøvelse af et indrejseforbud, kan fremsættes et anbringende mod den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse, navnlig fordi der er tale om et anbringende mod en anden afgørelse. Den forelæggende ret har fremhævet, at i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 ledsages afgørelser om tilbagesendelse af et indrejseforbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse.

24 Idet den forelæggende ret er af den opfattelse, at den efter dommen af 1. september 2022 afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) befinder sig i en situation, hvor den eneste retsakt, der anfægtes for den, er påbuddet om at forlade landet, som ikke fastsætter en frist for frivillig udrejse, er den i tvivl om den kompetente myndigheds forpligtelse til eller mulighed for at træffe en ny afgørelse om indrejseforbud, hvorved den er i tvivl om, hvorvidt der selv efter lang tid kan vedtages en sådan afgørelse. Den forelæggende ret ønsker navnlig ligeledes oplyst, om den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse inden for rammerne af den forpligtelse til at vende tilbage, der er pålagt eller fastslået ved en afgørelse om tilbagesendelse, udgør et væsentligt element i denne afgørelse om tilbagesendelse, således at den nævnte afgørelse om tilbagesendelse, hvis der konstateres en ulovlighed vedrørende denne frist, bortfalder i sin helhed, og der skal træffes en ny afgørelse om tilbagesendelse.

25 På denne baggrund har Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 4, artikel 8, stk. 1 og 2, samt artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, hver for sig eller under ét, fortolkes i lyset af dette direktivs artikel 13 og [chartrets] artikel 47, således at [disse bestemmelser] er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frivillig udrejsefrist [skal betragtes som en simpel gennemførelsesforanstaltning, som ikke ændrer den berørte tredjelandsstatsborgers retsstilling, eftersom indrømmelsen eller undladelsen af at indrømme en frist for frivillig udrejse på ingen måde berører den første konstatering af det ulovlige ophold på området]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Skal udtrykkene »[som] ledsager« i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 og »ledsages af« i [dette direktivs] artikel 11, stk. 1, fortolkes således, at [disse udtryk] ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed selv efter længere tids forløb stadig kan eller skal pålægge et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse?

Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende: Betyder disse udtryk da, at en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse, samtidig med afgørelsen eller inden for en rimelig kort periode skal ledsages af et indrejseforbud?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Omfatter retten til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 13 i direktiv 2008/115 og [chartrets] artikel 47, muligheden for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse at anfægte lovligheden af en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse, [når] lovligheden af retsgrundlaget for indrejseforbuddet ellers ikke længere kan anfægtes på en effektiv måde?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, [skal ordlyden »fastsættes en passende frist«, der fremgår af] artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115, og »og […] en forpligtelse […] til at vende tilbage«, der fremgår af [dette direktivs] artikel 3, nr. 4), [da fortolkes således, at en bestemmelse om fristen, eller under alle omstændigheder en manglende indrømmelse af en frist, i forbindelse med forpligtelsen til udrejse udgør et væsentligt element i en afgørelse om tilbagesendelse, således at hvis der konstateres et ulovligt forhold vedrørende denne frist, bortfalder afgørelsen om tilbagesendelse i sin helhed, og en ny afgørelse om tilbagesendelse skal træffes]?

Såfremt Domstolen [er af den opfattelse, at afslaget på indrømmelse af en frist ikke er et væsentligt element i afgørelsen om tilbagesendelse, og såfremt den berørte medlemsstat ikke har benyttet sig af muligheden i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 for kun at fastsætte en frist efter begæring fra den berørte tredjelandsstatsborger, hvilken praktisk rækkevidde og eksigibilitet skal der da tillægges en afgørelse om tilbagesendelse, jf. artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, som er frataget det element, der vedrører fristen]?«

Sag C-637/23

26 X oplyste, at han var ankommet til Belgien to år tidligere, er indkvarteret hos sin bror og er algerisk statsborger.

27 Den 27. januar 2023 blev X frihedsberøvet på grundlag af en administrativ udlændingekontrolrapport.

28 Den 28. januar 2023 blev X meddelt et påbud om at forlade landet med tilbageførsel til grænsen og tilbageholdelse med henblik på udsendelse samt et indrejseforbud i to år. Der blev ikke indrømmet en frist for frivillig udrejse.

29 Hvad angår grunden til, at X ikke blev indrømmet en frist for frivillig udrejse, er det anført, at der foreligger en risiko for, at den pågældende vil forsvinde som omhandlet i artikel 74/14, stk. 3, nr. 1, i lov af 15. december 1980. Den manglende indrømmelse af en sådan frist er bl.a. begrundet som følger:

»1° Den pågældende har ikke indgivet ansøgning om ophold eller international beskyttelse efter sin ulovlige indrejse eller under sit ulovlige ophold eller inden den frist, der er fastsat i denne lov.

Den pågældende hævder at have opholdt sig i Belgien i to år. Ifølge de administrative sagsakter har han ikke forsøgt at lovliggøre sit ophold efter den lovbestemte fremgangsmåde.

3° Den pågældende samarbejder ikke eller har ikke samarbejdet med myndighederne.

Den pågældende har ikke meldt sig hos kommunen inden [den lovbestemte] frist og har ikke fremlagt noget bevis for, at han opholder sig på hotel.«

30 Ved dom af 6. februar 2023 afsagt af tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (retten i første instans i Hainaut, afdelingen i Mons, Belgien) blev X løsladt, og denne afgørelse blev efter appel stadfæstet ved dom af 21. februar 2023 afsagt af chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Mons (anklagekammeret ved appeldomstolen i Mons, Belgien).

31 X har ved stævning indleveret den 6. februar 2023 anlagt sag ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), som er den forelæggende ret, med påstand om udsættelse og annullation af påbuddet om at forlade landet med tilbageførsel til grænsen og af indrejseforbuddet, som blev vedtaget over for ham.

32 X har for denne ret hvad angår påbuddet om at forlade landet med tilbageførsel til grænsen i det væsentlige gjort gældende, at den belgiske stat ikke har overholdt sin forpligtelse til at foretage en individuel undersøgelse, før den fastslog, at der var risiko for flugt. X har ligeledes gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til kriterierne i artikel 1, stk. 2, i lov af 15. december 1980, men at det også skal begrundes, hvordan disse kriterier finder anvendelse i hver enkelt konkret sag. Ifølge X er der intet i begrundelsen for det nævnte påbud eller i forvaltningsakterne, der gør

det muligt et forstå, hvorfor den belgiske stat støttede sig på en risiko for flugt for at fravige den sædvanlige frist på 30 dage, der er fastsat i denne lov. Hvad angår dette indrejseforbud har X gjort gældende, at det ligeledes er ukorrekt og utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som det er baseret på en risiko for, at X vil forsvinde.

33 Da X i retsmødet for den nævnte ret blev forelagt spørgsmål om arten af afgørelsen om ikke at indrømme en frist til at forlade landet, gjorde han gældende, at denne afgørelse, eftersom den har retsvirkninger, bl.a. med hensyn til frihedsberøvelsen og indrejseforbuddet, ikke blot udgør en gennemførelsesforanstaltning og derfor kan anfægtes ved domstolene. Den belgiske stat har gjort gældende, at den nævnte afgørelse ikke kan gøres til genstand for et søgsmål.

34 Da den belgiske stat i dette retsmøde blev adspurgt om, hvorvidt der i betragtning af løsladelsen af X fortsat bestod en interesse i at anfægte afgørelsen om tilbageførsel til grænsen, anførte den, at denne interesse var bortfaldet. X har overladt dette spørgsmål til den forelæggende ret, som er af den opfattelse, at idet X er blevet løsladt, er sagen bortfaldet, for så vidt som den vedrører denne afgørelse.

35 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse skal anses for blot at udgøre en foranstaltning til gennemførelses af denne afgørelse om tilbagesendelse, som ikke ændrer den pågældende udlændings retsstilling. Denne ret ønsker endvidere oplyst, om retten til effektive retsmidler, således som den er sikret ved artikel 13 i direktiv 2008/115 og chartrets artikel 47, indebærer, at lovligheden af en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse kan anfægtes i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, når lovligheden af retsgrundlaget for det indrejseforbud, som ledsager denne afgørelse, ellers ikke længere kan anfægtes effektivt. Den forelæggende ret ønsker endelig oplyst, om fastsættelse af en frist for frivillig udrejse inden for rammerne af den forpligtelse til at vende tilbage, der er pålagt eller fastslået ved en afgørelse om tilbagesendelse, udgør et væsentligt element i denne afgørelse om tilbagesendelse, således at den nævnte afgørelse om tilbagesendelse, hvis der konstateres en ulovlighed vedrørende denne frist, bortfalder i sin helhed, og der skal træffes en ny afgørelse om tilbagesendelse.

36 På denne baggrund har Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal bestemmelserne i artikel 7, stk. 4, artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, læst samlet eller hver for sig i lyset af artikel 13 i direktiv 2008/115 og [chartrets] artikel 47, fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frivillig udrejsefrist [skal betragtes som en simpel gennemførelsesforanstaltning, som ikke ændrer den berørte tredjelandsstatsborgers retsstilling, eftersom indrømmelsen eller undladelsen af at indrømme en frist for frivillig udrejse på ingen måde berører den første konstatering af det ulovlige ophold på området]?

Indebærer retten til effektive retsmidler, således som den er garanteret ved artikel 13 i direktiv 2008/115 og [chartrets] artikel 47 [...], [muligheden for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse at anfægte lovligheden af en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse, når lovligheden af retsgrundlaget for indrejseforbuddet ellers ikke længere kan anfægtes på en effektiv måde]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal ordlyden »fastsættes en passende frist«[, der fremgår af] artikel 7, stk. 1, [i direktiv 2008/115,] og »og […] en forpligtelse […] til at vende tilbage«[, der fremgår af dette direktivs] artikel 3, nr. 4), [...] da fortolkes således, at en bestemmelse om fristen[, eller under alle omstændigheder en manglende indrømmelse af en frist,] i forbindelse med forpligtelsen til udrejse udgør et væsentligt element i en afgørelse om tilbagesendelse, således at hvis der konstateres et ulovligt forhold vedrørende denne frist, bortfalder afgørelsen om tilbagesendelse i sin helhed, og en ny afgørelse om tilbagesendelse skal træffes?

Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at afslaget på indrømmelse af en frist ikke er et væsentligt element i afgørelsen om tilbagesendelse, og såfremt den berørte medlemsstat ikke har benyttet sig af muligheden i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 for kun at fastsætte en frist efter begæring fra den berørte [tredjelandsstatsborger], hvilken praktisk rækkevidde og eksigibilitet skal der da tillægges en afgørelse om tilbagesendelse, jf. artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, som er frataget det element, der vedrører fristen?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål i sag C-636/23 og første del af det første spørgsmål i sag C-637/23

37 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål i sag C-636/23 og første del af det første spørgsmål i sag C-637/23, som skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 4, artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot anses for at udgøre en gennemførelsesforanstaltning, der ikke ændrer den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling, eftersom indrømmelsen af denne frist ikke har betydning for konstateringen af denne statsborgers ulovlige ophold på den pågældende medlemsstats område.

38 Hvad angår den retlige karakter af en afgørelse om indrømmelse af en frist for frivillig udrejse bemærkes, at direktiv 2008/115 præcist fastsætter den procedure, som hver medlemsstat skal anvende ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, og fastsætter rækkefølgen for de forskellige etaper, som denne procedure successivt omfatter (dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 34).

39 Dette direktivs artikel 6, stk. 1, fastsætter en pligt for medlemsstaterne til først og fremmest at træffe en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område. Inden for rammerne af denne indledende etape af proceduren for tilbagesendelse skal den frivillige gennemførelse af den pligt, som følger af afgørelsen om tilbagesendelse, uden undtagelse prioriteres, således som det fremgår af tiende betragtning til det nævnte direktiv. I denne henseende bestemmer direktivets artikel 7, stk. 1, at denne afgørelse skal fastsætte en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage (jf. i denne retning dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 35 og 36).

40 Medlemsstaterne kan dog undlade at indrømme en sådan frist eller indrømme en frist på under syv dage under særlige omstændigheder, der er udtrykkeligt opregnet i denne artikel 7, stk. 4, dvs. når der er risiko for, at den pågældende forsvinder, når en ansøgning om lovligt ophold er blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller når den pågældende person udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed (jf. i denne retning dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 37).

41 Når en medlemsstat har undladt at indrømme en frist for frivillig udrejse, og i en situation, hvor pligten til at vende tilbage ikke er blevet overholdt inden for den frist, som er fastsat for en frivillig udrejse, pålægger artikel 8, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/115 denne medlemsstat at gennemføre udsendelsen ved at træffe alle de nødvendige foranstaltninger, herunder i givet fald forholdsmæssige tvangsforanstaltninger, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 38).

42 Derimod fremgår det af ordlyden af artikel 8, stk. 2, i direktiv 2008/115, at hvis medlemsstaten har indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til dette direktivs artikel 7, kan afgørelsen om tilbagesendelse først fuldbyrdes efter fristens udløb, medmindre der inden for denne frist opstår en af de i artikel 7, stk. 4, omhandlede risici.

43 Rækkefølgen af etaperne af tilbagesendelsesproceduren fastsat ved direktiv 2008/115 svarer til en graduering af foranstaltninger, som skal træffes med henblik på gennemførelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, idet denne graduering går fra den foranstaltning, som giver den pågældende mest frihed, nemlig fastsættelsen af en frist for den pågældendes frivillige udrejse, til foranstaltninger, som mest begrænser denne frihed, nemlig frihedsberøvelse i en særlig facilitet for frihedsberøvede, idet overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal sikres under alle disse etaper (dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 41).

44 Det følger af det ovenstående, at en afgørelse om tilbagesendelse ikke kan fuldbyrdes straks alene med den begrundelse, at den pågældende opholder sig ulovligt i den pågældende medlemsstat, undtagen i de situationer, der er omhandlet i artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115.

45 En afgørelse om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse eller ej, har derfor umiddelbare retsvirkninger, som de kompetente nationale myndigheder er forpligtet til at gennemføre.

46 Artikel 11, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/115 bestemmer, at der skal fastsættes et indrejseforbud for en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

47 Konstateringen af disse retsvirkninger af en afgørelse om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse eller ej, er i overensstemmelse med formålet med artikel 7 i direktiv 2008/115, eftersom denne bestemmelse, idet den bestemmer, at medlemsstaterne i princippet er forpligtet til at indrømme en frist for frivillig udrejse til tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, navnlig har til formål at sikre overholdelsen af disse statsborgeres grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet i henhold til dette direktivs artikel 6. I henhold til artikel 79, stk. 2, TEUF er formålet med direktivet, som det fremgår af 2. og 11. betragtning hertil, således at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder og retssikkerhedsgarantier, så at de berørte personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 47).

48 Den omstændighed, at indrømmelsen af en frist for frivillig udrejse ikke ændrer ved den ulovlige karakter af opholdet på den pågældende medlemsstats område, afkræfter på ingen måde denne fortolkning. Selv om det er korrekt, at tredjelandsstatsborgeren opholder sig ulovligt inden for den frist, som vedkommende er blevet tildelt for sin frivillige tilbagevenden, forholder det sig ikke desto mindre således, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 53 i

forslaget til afgørelse, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse, således som det er fastslået i denne doms præmis 45, har betydelige konsekvenser for denne tredjelandsstatsborgers retsstilling.

49 Endelig fremgår det af ordlyden af nævnte direktivs artikel 14, stk. 1, at medlemsstaterne med forbehold af den situation, der er omhandlet i direktivets artikel 16 og 17, sikrer, at der i forbindelse med tredjelandsstatsborgere inden for fristen for frivillig udrejse så vidt muligt tages hensyn til principperne om, at familiens enhed med familiemedlemmer, der befinder sig på medlemsstaternes område, opretholdes, at de pågældende sikres akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom, at mindreårige gives adgang til grunduddannelsessystemet afhængigt af varigheden af deres ophold, og at der tages hensyn til sårbare personers særlige behov.

50 En afgørelse om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse eller ej, kan følgelig ikke anses for blot at udgøre en gennemførelsesforanstaltning, der ikke ændrer den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling.

51 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-636/23 og første del af det første spørgsmål i sag C-637/23 besvares med, at artikel 7, stk. 4, artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot anses for at udgøre en gennemførelsesforanstaltning, der ikke ændrer den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling.

Tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og anden del af det første spørgsmål i sag C-637/23

52 Den forelæggende ret ønsker med tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og anden del af det første spørgsmål i sag C-637/23 nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse skal kunne anfægtes i forbindelse med et søgsmål.

53 I denne henseende bemærkes, at dette direktivs artikel 13, stk. 1, sikrer den pågældende tredjelandsstatsborger adgang til effektive retsmidler til at anfægte afgørelser om tilbagesendelse, afgørelser om forbud mod indrejse på medlemsstaternes område og afgørelser om udsendelse ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

54 Disse proceduremæssige garantier, sammenholdt med de garantier, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/115, dvs. medlemsstaternes forpligtelse til at træffe deres afgørelser om tilbagesendelse skriftligt med angivelse af de faktiske og retlige grunde og af de retsmidler, der er til rådighed, sikrer den pågældende beskyttelse og forsvar mod en afgørelse, som berører vedkommende negativt (jf. i denne retning dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 58).

55 Når den kompetente nationale myndighed påtænker at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse, skal denne myndighed navnlig høre den pågældende herom. Det følger af retten til at blive hørt, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse, at de kompetente nationale myndigheder har en forpligtelse til at sikre, at den berørte kan tilkendegive sit synspunkt om fremgangsmåden i

forbindelse med vedkommendes tilbagesendelse, dvs. udrejsefristen og om tilbagesendelsen sker frivilligt eller tvangsmæssig. Den berørte tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold skal således have mulighed for, såfremt vedkommende ønsker det, at anfægte de administrative myndigheders vurdering af den pågældendes situation i forbindelse med et søgsmål (jf. i denne retning dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 49, 51 og 57).

56 Under disse omstændigheder skal der sikres et effektivt retsmiddel både for så vidt angår afgørelsen om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse, og for så vidt angår varigheden af denne frist. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal nemlig ved en lignende upartisk domstol eller instans kunne anfægte en afgørelse om ikke at indrømme vedkommende en frist for frivillig udrejse, der er vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115, ligesom den pågældende skal kunne gøre gældende, at den frist for udrejse, som vedkommende er blevet indrømmet i henhold til denne artikel 7, stk. 1, ikke er passende.

57 Tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og anden del af det første spørgsmål i sag C-637/23 skal besvares med, at artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse skal kunne anfægtes i forbindelse med et søgsmål.

Første og anden del af det andet spørgsmål i sag C-636/23

58 Den forelæggende ret ønsker med første og anden del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 for det tilfælde, at det første spørgsmål i denne sag besvares bekræftende, nærmere bestemt oplyst, om udtrykkene »som ledsager« og »ledsages«, der fremgår af henholdsvis artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, skal fortolkes således, at disse udtryk ikke er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed selv efter længere tid pålægger et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

59 Det bemærkes, at artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 definerer »indrejseforbud« som »en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse«. Denne afgørelse er defineret i dette direktivs artikel 3, nr. 4) som »en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage«.

60 Det fremgår af 14. betragtning til direktiv 2008/115, at indrejseforbud har til formål at forbyde adressaten at rejse ind i og opholde sig på alle medlemsstaternes område og giver således virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en »europæisk dimension«.

61 Som anført i nærværende doms præmis 46 fremgår det af dette direktivs artikel 11, stk. 1, at »[a]fgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet. I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud«.

62 Det følger af ordlyden af artikel 3, nr. 4) og 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, at et »indrejseforbud« skal supplere en afgørelse om tilbagesendelse ved at forbyde den pågældende i en bestemt periode efter sin »tilbagesendelse«, således som dette udtryk er defineret i dette direktivs artikel 3, nr. 3), og dermed efter sin udrejse fra medlemsstaternes område, på ny at

indrejse på dette område og derefter opholde sig der. Et indrejseforbud har følgelig først virkning fra det tidspunkt, hvor den pågældende faktisk forlader nævnte område (dom af 3.6.2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

63 Det følger heraf, at udtrykkene »som ledsager« og »ledsages« i henholdsvis artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 kan sidestilles med udtrykket »supplere« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 62.

64 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 66-68 i forslaget til afgørelse, anvendte Domstolen imidlertid ikke verbet »supplere« således, at et indrejseforbud kun kan knyttes til en afgørelse om tilbagesendelse samtidigt med eller kort efter denne afgørelse, som ikke fastsætter en frist for frivillig udrejse, men i betydningen »udgøre et supplement« til denne afgørelse, og henviste til en materiel tilknytning, hvorefter den nævnte afgørelse i princippet udgør en nødvendig forudgående betingelse for gyldigheden af dette indrejseforbud.

65 Denne fortolkning støttes af ordlyden af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115. Således kræver ikke alene den situation, at et indrejseforbud vedtages som følge af, at der ikke er blevet indrømmet nogen frist for frivillig udrejse som bemærket af den forelæggende ret og fastsat i denne artikel 11, stk. 1, litra a), ikke nogen samtidighed mellem den pågældende afgørelse om tilbagesendelse og det pågældende indrejseforbud, men den situation, der er nævnt i nævnte artikel 11, stk. 1, litra b), udelukker udtrykkeligt en sådan samtidighed, eftersom den vedrører et indrejseforbud, der er udstedt efter en afgørelse om tilbagesendelse.

66 Den nationale myndighed, der har kompetence til at udstede et indrejseforbud, som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, er derfor ikke forpligtet til at vedtage denne afgørelse og dette indrejseforbud samtidigt og heller ikke inden for en kort frist efter vedtagelsen af den nævnte afgørelse om tilbagesendelse.

67 Det første og det andet spørgsmål i sag C-636/23 skal besvares med, at artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed selv efter længere tid pålægger et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

Det tredje spørgsmål i sag C-636/23 og det andet spørgsmål i sag C-637/23

68 Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål i sag C-636/23 og det andet spørgsmål i sag C-637/23 nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, nr. 4), og artikel 7 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den omstændighed, at den bestemmelse om fristen for frivillig udrejse, der er indeholdt i en afgørelse om tilbagesendelse, er behæftet med en ulovlighed, medfører annullation af denne afgørelse om tilbagesendelse i sin helhed. I modsat fald, og såfremt den pågældende medlemsstat ikke har gjort brug af muligheden i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 for kun at fastsætte den nævnte frist efter begæring fra den berørte tredjelandsstatsborger, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken praktisk rækkevidde og eksigibilitet der da skal tillægges en afgørelse om tilbagesendelse, som ikke indeholder den nævnte bestemmelse om fristen for frivillig udrejse.

69 Det skal erindres, at i henhold til artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 forstås der ved »afgørelse om tilbagesendelse« en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for

den pågældende til at vende tilbage. I overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, nr. 3), indebærer denne pligt til at vende tilbage, at den berørte person pålægges at vende tilbage til enten sit oprindelsesland, et transitland eller et andet tredjeland, som den pågældende frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 114).

70 Det fremgår derfor af selve ordlyden af denne artikel 3, nr. 4), at den omstændighed, at der pålægges eller fastslås en forpligtelse til at vende tilbage, udgør et af de to elementer, som en afgørelse om tilbagesendelse består af, idet en sådan forpligtelse til at vende tilbage i lyset af nævnte artikels nr. 3) ikke er mulig uden fastlæggelse af et bestemmelsessted, der skal være et af de i nævnte nr. 3) omhandlede lande (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 115).

71 Det følger heraf, at når den kompetente nationale myndighed ændrer det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, foretager den en så væsentlig ændring af denne tilbagesendelsesafgørelse, at den skal anses for at have vedtaget en ny afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 116).

72 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse, der er indeholdt i en afgørelse om tilbagesendelse, analogt med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 69-71, udgør en integrerende del af den forpligtelse til at vende tilbage, der er pålagt eller fastslået ved denne afgørelse, således at en ulovlighed, som denne bestemmelse er behæftet med, bevirker, at den nævnte afgørelse bliver ugyldig i sin helhed.

73 I denne henseende bemærkes, at definitionen af begrebet »tilbagesendelse« i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115 udtrykkeligt henviser til den frivillige eller tvangsmæssige karakter af tilbagesendelsen. I overensstemmelse med denne definition er formålet med en forpligtelse til at vende tilbage, at tredjelandsstatsborgeren frivilligt eller tvangsmæssigt vender tilbage til et af de lande, der er nævnt i denne bestemmelse. Den afgørelse, hvorved den kompetente nationale myndighed træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse eller ej, udgør derfor en integrerende del af denne forpligtelse.

74 Det fremgår desuden af denne doms præmis 56, at et effektivt retsmiddel skal sikres både for så vidt angår afgørelsen om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse, og for så vidt angår varigheden af denne frist.

75 Det følger heraf, at hvis der konstateres en ulovlighed med hensyn til afgørelsen om, hvorvidt der skal indrømmes en frist for frivillig udrejse eller varigheden af denne frist, skal den pågældende afgørelse om tilbagesendelse annulleres i sin helhed.

76 Denne fortolkning bekræftes af det formål, der forfølges med direktiv 2008/115, således som det er anført i denne doms præmis 47, som består i at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder og retssikkerhedsgarantier, med henblik på at de berørte personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

77 Den er ligeledes i overensstemmelse med sjette betragtning til direktiv 2008/115, hvorefter medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I denne betragtning hedder det endvidere, at i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. Som Domstolen allerede har fastslået, skal overholdelsen af proportionalitetsprincippet sikres under alle etaperne i den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat ved nævnte direktiv, herunder etapen vedrørende afgørelsen om tilbagesendelse, i forbindelse med hvilken den omhandlede medlemsstat skal træffe afgørelse om fastsættelse af en frist for frivillig udrejse i henhold til samme direktivs artikel 7 (dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 49).

78 Begrebet »forpligtelse til at vende tilbage« som et væsentligt element af en afgørelse om tilbagesendelse skal dermed forstås på en måde, der afspejler balancen mellem udsendelsespolitikkens effektivitet og overholdelsen af de berørte personers grundlæggende rettigheder, som generaladvokaten har anført i punkt 81 i forslaget til afgørelse. Enhver fortolkning, hvorefter bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse, der er indeholdt i en afgørelse om tilbagesendelse, ikke er en integrerende del af den forpligtelse til at vende tilbage, der er pålagt eller fastslået ved denne afgørelse, vil være til skade for denne balance og dermed i strid med formålet med direktiv 2008/115.

79 Det skal i øvrigt bemærkes, at den fortolkning, der er anlagt i denne doms præmis 75, ikke drages i tvivl af den omstændighed, at dette direktivs artikel 7, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for i deres nationale lovgivning at fastsætte, at en frist for frivillig udrejse kun indrømmes efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger.

80 I et sådant tilfælde ville denne bestemmelse indikere valget om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse som følge af manglende opfyldelse af den proceduremæssige betingelse, som vurderingen vedrørende en sådan frist er underlagt. De kompetente myndigheders anvendelse af den nævnte bestemmelse er imidlertid ligeledes underlagt domstolskontrol i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med sjette og tiende betragtning til dette direktiv samt chartrets artikel 47. Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, at en ulovlighed, som den samme bestemmelse er behæftet med, vil få indvirkning på den forpligtelse til at vende tilbage, der pålægges eller fastslås ved den pågældende afgørelse om tilbagesendelse, og følgelig på denne afgørelse i sin helhed.

81 Endelig skal det fremhæves, at annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse i sin helhed ikke påvirker det formål om en effektiv udsendelsespolitik, der forfølges med direktiv 2008/115, eftersom denne annullation ikke nødvendigvis indebærer, at den procedure, der er indledt i henhold til dette direktiv, genoptages fra begyndelsen (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 75), og i givet fald ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed vedtager en ny afgørelse om tilbagesendelse, der indeholder de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed (jf. analogt dom af 28.1.2016, CM Eurologistik og GLS, C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

82 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-636/23 og det andet spørgsmål i sag C-637/23 besvares med, at artikel 3, nr. 4), og artikel 7 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den bestemmelse om fristen for frivillig udrejse, der er indeholdt i en afgørelse om tilbagesendelse, udgør en integrerende del af den forpligtelse til at vende tilbage, der

er pålagt eller fastslået ved denne afgørelse, således at hvis der konstateres en ulovlighed med hensyn til denne bestemmelse om en frist for frivillig udrejse, skal den nævnte afgørelse annulleres i sin helhed.

Sagsomkostninger

83 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

1) Artikel 7, stk. 4, artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot anses for at udgøre en gennemførelsesforanstaltning, der ikke ændrer den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling

2) Artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

en afgørelse om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse skal kunne anfægtes i forbindelse med et søgsmål.

3) Artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115

skal fortolkes således, at

at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed selv efter længere tid pålægger et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

4) Artikel 3, nr. 4), og artikel 7 i direktiv 2008/115

skal fortolkes således, at

den bestemmelse om fristen for frivillig udrejse, der er indeholdt i en afgørelse om tilbagesendelse, udgør en integrerende del af den forpligtelse til at vende tilbage, der er pålagt eller fastslået ved denne afgørelse, således at hvis der konstateres en ulovlighed med hensyn til denne bestemmelse om en frist for frivillig udrejse, skal den nævnte afgørelse annulleres i sin helhed.

Underskrifter