Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 1 augusti 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Direktiv 2008/115/EG – Gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Artiklarna 3 leden 4 och 6, 7.1, 7.4, 8.1, 8.2, 11.1 och 13 – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Beslut om återvändande – Beslut att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa – Inreseförbud – Administrativt beslut som kan överklagas – Verkställbarhet av ett beslut om återvändande som saknar bestämmelse om tidsfristen – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Beslut om inreseförbud som antagits efter lång tid”

I de förenade målen C-636/23 [Al Hoceima][i] och C-637/23 [Boghni][i],

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien) och Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien), av den 16 oktober 2023 som inkom till domstolen den 24 oktober 2023, i målen

W

mot

Belgische Staat (C-636/23)

och

X

mot

État belge, företrädd av Secrétaire d’État à l’Asile et la Migration (C-637/23),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún, samt domarna D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (referent) och B. Smulders,

* Rättegångsspråk: franska. och nederländska.

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

generaladvokat: D. Spielmann,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– X, genom M. Demol, avocat,

– Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av T. Bricout, avocate,

– Tjeckiens regering, genom A. Edelmannová, M. Smolek och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

– Tysklands regering, genom J. Möller och A. Hoesch, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Katsimerou och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 januari 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 3 leden 4 och 6, 7.1, 7.4, 8.1, 8.2, 11.1 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), jämförda med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan, å ena sidan, W (C-636/23) och X (C-637/23), båda tredjelandsmedborgare, och, å andra sidan, Belgische Staat (belgiska staten) respektive État belge (belgiska staten) angående ett föreläggande att lämna landet och ett inreseförbud.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 2, 6, 10, 11 och 14 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet 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.

…

(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. …

…

(10) Om det saknas anledning att tro att det skulle underminera syftet med ett återvändandeförfarande, är frivilligt återvändande att föredra framför påtvingat återvändande och en tidsfrist för frivillig avresa bör beviljas. En förlängning av tidsfristen för frivillig avresa bör föreskrivas när detta anses nödvändigt på grund av specifika omständigheter i enskilda fall. För att främja frivilligt återvändande bör medlemsstaterna tillhandahålla ökat bistånd och rådgivning i samband med återvändandet och på bästa sätt utnyttja de relevanta finansieringsmöjligheter som erbjuds genom Europeiska återvändandefonden.

(11) För att säkerställa ett effektivt skydd för de berördas intressen bör det införas gemensamma miniminormer för rättssäkerhetsgarantier som ska gälla vid beslut i anslutning till återvändande. …

…

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

4 Artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

   – ursprungslandet, eller

   – ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller

   – ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

…

6. *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

…”

5 I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs följande:

”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.”

6 I artikel 7 i direktivet, med rubriken ”Frivillig avresa”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 4:

”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. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna ska i så fall informera de berörda tredjelandsmedborgarna om möjligheten att ge in en sådan ansökan.

Den tidsfrist som föreskrivs i första stycket innebär inte att den berörda tredjelandsmedborgaren inte kan avresa tidigare.

…

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.”

7 I artikel 8 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Avlägsnande”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

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

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

8 Artikel 11 i direktivet har rubriken ”Inreseförbud”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

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

b) om åläggandet att återvända inte har hörsammats.

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

9 I artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Utformning” föreskrivs följande i punkten 1 första stycket:

”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 I artikel 13 i direktivet, med rubriken ”Rättsmedel” föreskrivs följande:

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

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

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

4. Medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp och får föreskriva att kostnadsfri rättshjälp och/eller biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i [rådets] direktiv 2005/85/EG [av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13)].”

11 I artikel 14 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Garantier i avvaktan på återvändande” föreskrivs följande i punkten 1:

”Medlemsstaterna ska, med undantag för den situation som omfattas av artiklarna 16 och 17, säkerställa att under den tidsfrist för frivillig avresa som beviljats enligt artikel 7 och under tidsperioder för vilka verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp enligt artikel 9, följande principer beaktas så långt som möjligt i fråga om tredjelandsmedborgare:

a) De familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade.

b) Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas.

c) Beroende på vistelsens längd ska underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet.

d) Utsatta personers särskilda behov ska beaktas.”

Belgisk rätt

12 Artikel 1.1 leden 6° och 8° i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lag om utlänningars rätt till inresa, vistelse och bosättning samt om avlägsnande av utlänningar) (*Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584) (nedan kallad lagen av den 15 december 1980), som syftar till att införliva artikel 3 leden 4 och 6 i direktiv 2008/115, har följande lydelse:

”Vid tillämpningen av denna lag avses med

…

6° beslut om avlägsnande: ett beslut enligt vilket en utlännings vistelse är olaglig och som ålägger en skyldighet att återvända,

…

8° inreseförbud: ett beslut som kan åtfölja ett beslut om avlägsnande och som, under en viss period, förbjuder inresa eller vistelse antingen på Belgiens territorium eller på samtliga medlemsstaters territorium, däribland Belgiens territorium”.

13 I artikel 7 första stycket leden 1° och 3° i denna lag, som syftar till att införliva artikel 6.1 i direktiv 2008/115, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av fördelaktigare bestämmelser i internationella fördrag, får ministern eller dennes ställföreträdare – eller, i de fall som avses i leden 1°, 2°, 5°, 9°, 11° eller 12°, ska ministern eller dennes ställföreträdare – beträffande en utlänning som inte får vistas i Belgien längre än tre månader och som inte har rätt att bosätta sig i Belgien, meddela ett utvisningsbeslut som innebär att utlänningen ska lämna landet före ett visst datum,

1° om utlänningen uppehåller sig i Belgien utan att inneha de handlingar som krävs enligt artikel 2,

…

3° om utlänningen genom sitt beteende anses kunna äventyra allmän ordning eller nationell säkerhet”.

14 Artikel 39/56 första stycket i nämnda lag har följande lydelse:

”Talan enligt artikel 39/2 får väckas vid Migrationsdomstolen av en utlänning som kan visa att det föreligger en skada eller ett intresse.”

15 Artikel 74/11 i samma lag syftar till att införliva artikel 11.1 i direktiv 2008/115 och föreskriver bland annat att inreseförbudets varaktighet ska fastställas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

16 Artikel 74/14 i lagen av den 15 december 1980 har följande lydelse:

”§ 1. I beslutet om avlägsnande ska det fastställas en frist på trettio dagar för att lämna landet.

…

På motiverad begäran från tredjelandsmedborgaren ska ministern eller dennes ställföreträdare förlänga den i första stycket nämnda tidsfrist som beviljats för att lämna landet, om det läggs fram bevis för att ett frivilligt återvändande inte kan ske inom den fastställda tidsfristen.

När så är nödvändigt får ministern eller dennes ställföreträdare, på motiverad begäran från tredjelandsmedborgaren, förlänga denna tidsfrist för att beakta de särskilda omständigheterna i tredjelandsmedborgarens situation, till exempel vistelsens längd, förekomsten av skolbarn, slutförandet av arbetet med att organisera en frivillig avresa eller andra familjeband och sociala band.

…

§ 2. Så länge tidsfristen för frivillig avresa löper, är tredjelandsmedborgaren skyddad mot påtvingat avlägsnande.

För att undvika risken för avvikande under denna tidsfrist, får ministern eller dennes ställföreträdare ålägga tredjelandsmedborgaren att iaktta förebyggande åtgärder.

…

§ 3. Det får göras avsteg från den tidsfrist som anges i § 1 om

1° det finns risk för avvikande, eller

2° om tredjelandsmedborgaren inte har iakttagit den förebyggande åtgärd som ålagts, eller

3° om tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet, eller

…

I sådant fall ska det i beslutet om avlägsnande föreskrivas en tidsfrist som understiger sju dagar eller inte någon tidsfrist alls.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-636/23

17 W har uppgett att han är marockansk medborgare. Den 3 januari 2015 fattade ställföreträdaren för Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (statssekreteraren med ministerlika befogenheter i asyl- och migrationsfrågor samt i fråga om förenklad administration) ett beslut om utvisning av W och utfärdade ett inreseförbud med en varaktighet på tre år. Den 22 maj 2019 ingav W en ansökan om internationellt skydd till de belgiska myndigheterna. Den 7 juni 2019 dömdes W av Correctionele Rechtbank Antwerpen (Brottmålsdomstolen i Antwerpen, Belgien) till fängelse i 18 månader, varav 9 månader villkorligt med en prövotid på fem år, för brott mot narkotikalagstiftningen. Den 9 juli 2019 fattade Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (generalkommissariatet för flyktingar och statslösa, Belgien) ett beslut om att inte bevilja W flyktingstatus och att inte bevilja subsidiärt skydd.

18 Den 18 juli 2019 utfärdade de belgiska myndigheterna ett beslut om utvisning av W och ett inreseförbud med en varaktighet på åtta år. W delgavs dessa beslut samma datum. W beviljades inte någon tidsfrist för frivillig avresa med motiveringen att det fanns en risk för att W skulle avvika och att han utgjorde en fara för allmän ordning och nationell säkerhet.

19 Den 19 augusti 2019 överklagade W till Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien), vilken är den hänskjutande domstolen, och framställde yrkanden om inhibition och upphävande av beslutet om utvisning och inreseförbudet.

20 Genom dom av den 19 november 2019 upphävde den hänskjutande domstolen det aktuella beslutet om utvisning och inreseförbudet, då den ansåg att det fanns fog för W:s argument om att de skäl som låg till grund för beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa var rättsstridiga. Den hänskjutande domstolen fann bland annat, med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis, att bedömningen av risken för avvikande i varje fall ska grundas på en individuell bedömning av den berörda personens situation och att det i förevarande fall inte hade motiverats tillräckligt att det förelåg en fara för allmän ordning. Den hänskjutande domstolen ansåg vidare att uppgiften om en tidsfrist för frivillig avresa utgör en grundläggande eller väsentlig del av ett utvisningsbeslut. Den hänskjutande domstolen upphävde därför utvisningsbeslutet i dess helhet.

21 Belgiska staten överklagade nämnda dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) i den del domen innebar att utvisningsbeslutet upphävdes, men bestred inte upphävandet av inreseförbudet.

22 Genom dom av den 1 september 2022 upphävde Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) delvis domen av den 19 november 2019, som nämns i punkt 20 ovan. Den angav bland annat som motivering att beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa är en ren verkställighetsåtgärd som inte ändrar den rättsliga ställningen för den berörda utländska medborgaren, eftersom beslutet inte påverkar konstaterandet att den utländska medborgaren vistades olagligt i landet.

23 Den hänskjutande domstolen ska således på nytt pröva W:s överklagande av utvisningsbeslutet. I detta sammanhang frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa i samband med ett beslut om återvändande verkligen bara ska anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd, som inte kan överklagas, vilket inte ändrar den rättsliga ställningen för den berörda utländska medborgaren. Eftersom beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa utgör en del av ett beslut om återvändande och motiveras däri, anser den hänskjutande domstolen att det framstår som nödvändigt att det finns ett effektivt rättsmedel med avseende på denna aspekt av beslutet om återvändande. Enligt den hänskjutande domstolen skulle det motsatta förhållandet nämligen kunna leda till situationer i vilka själva den rättsliga grunden för utfärdandet av ett inreseförbud, nämligen den omständigheten att det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa, inte skulle kunna bestridas, eftersom Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) inte heller godtar att det, i samband med ett överklagande som endast avser ett inreseförbud, är möjligt att åberopa en grund för att bestrida beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, bland annat på grund av att det rör sig om en grund som avser ett annat beslut. Den hänskjutande domstolen har framhållit att det i artikel 11.1 i direktiv 2008/115 anges att beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud om det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa.

24 Den hänskjutande domstolen anser att den, till följd av den dom som meddelades av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) den 1 september 2022, befinner sig i en situation i vilken den endast har att pröva det berörda utvisningsbeslutet som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa, och mot denna bakgrund frågar den sig huruvida den behöriga myndigheten har en skyldighet eller en möjlighet att fatta ett nytt beslut om inreseförbud, och frågar sig således om ett sådant beslut kan fattas även efter lång tid. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i bland annat om beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, i samband med den skyldighet att återvända som är ålagd eller fastställd i ett beslut om återvändande, utgör en väsentlig del av detta beslut om återvändande, med den följden att nämnda beslut om återvändande blir ogiltigt i sin helhet och ett nytt beslut måste fattas om det konstateras att beslutet avseende denna frist är rättsstridigt.

25 Mot denna bakgrund beslutade Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i direktiv 2008/115, jämförda – antingen tillsammans eller var och en för sig – med artikel 13 i direktiv 2008/115 och artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att de utgör hinder för att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd, som inte förändrar den berörda utländska medborgarens rättsliga ställning, eftersom det eventuella beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa inte alls påverkar det huvudsakliga konstaterandet att personen vistas olagligt i landet?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska då formuleringarna ’som åtföljer’ i artikel 3 led 6 och ’ska åtföljas av’ i artikel 11.1 i direktiv 2008/115 tolkas så, att de inte utgör hinder för den behöriga myndighetens möjlighet eller skyldighet att även långt senare utfärda ett inreseförbud med stöd av ett beslut om återvändande i vilket det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa?

   Om denna fråga ska besvaras nekande, innebär dessa formuleringar i så fall att ett beslut om återvändande i vilket det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa samtidigt, eller ganska kort tid därefter, måste åtföljas av ett inreseförbud?

   Om denna fråga ska besvaras jakande, innebär då rätten till ett effektivt rättsmedel, som garanteras i artikel 13 i direktiv 2008/115 och i artikel 47 i [stadgan], en möjlighet att inom ramen för ett överklagande av beslutet om återvändande bestrida lagenligheten av ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, om lagenligheten av den rättsliga grunden för inreseförbudet i annat fall inte längre kan angripas på ett ändamålsenligt sätt?

3) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska då formuleringarna ’ska det … fastställas en lämplig tidsfrist’ i artikel 7.1 och ’och … en skyldighet att återvända’ i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 tolkas så, att en bestämmelse avseende tidsfristen, eller i vart fall beslutet att inte bevilja någon tidsfrist, i samband med skyldigheten att lämna landet utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande, med den följden att beslutet om återvändande blir ogiltigt i sin helhet och ett nytt beslut om återvändande måste fattas om det konstateras att beslutet avseende denna frist är rättsstridigt?

Om EU-domstolen anser att beslutet att inte bevilja någon tidsfrist inte utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande, och för det fall den berörda medlemsstaten inte har använt sig av möjligheten i artikel 7.1 i direktiv 2008/115 att fastställa en tidsfrist först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren, vilken praktisk betydelse och vilken verkställbarhet ska ett beslut om återvändande, i den mening som avses i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115, då anses ha när beslutet saknar den del som avser tidsfristen?”

Mål C-637/23

26 X har uppgett att han kom till Belgien för två år sedan, att han bor där hos sin bror och att han är algerisk medborgare.

27 Den 27 januari 2023 frihetsberövades X till följd av en administrativ rapport avseende utlänningskontroll.

28 Den 28 januari 2023 delgavs X ett beslut om utvisning med tvångsvis verkställighet och förvar inför avlägsnande, samt ett inreseförbud med en varaktighet på två år. Det beviljades inte någon tidsfrist för frivillig avresa.

29 Som motivering för att X inte beviljades någon frist för frivillig avresa angavs att det fanns en risk för avvikande i den mening som avses i artikel 74/14.3 led 1° i lagen av den 15 december 1980. Beslutet att inte bevilja en sådan tidsfrist motiverades bland annat på följande sätt:

”1. Den berörda personen har inte ingett någon ansökan om uppehållstillstånd eller om internationellt skydd efter sin olagliga inresa eller under sin olagliga vistelse eller inom den tidsfrist som föreskrivs i denna lag.

Den berörda personen hävdar att han vistas i Belgien sedan 2 år tillbaka. Den administrativa akten visar inte att han har försökt att göra sin vistelse laglig på det sätt som föreskrivs i lag.

3. Den berörda personen samarbetar inte eller har inte samarbetat vid sina kontakter med myndigheterna.

Den berörda personen har inte anmält sig hos kommunen inom den [lagstadgade] fristen och har inte lagt fram några bevis för att han bor på hotell.”

30 Genom dom av den 6 februari 2023, meddelad av tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (Förstainstansdomstolen i Hainaut, avdelningen i Mons, Belgien), frigavs X. Denna dom fastställdes efter överklagande genom dom av den 21 februari 2023 meddelad av brottmålsavdelningen vid Cour d’appel de Mons (Appellationsdomstolen i Mons, Belgien).

31 Den 6 februari 2023 överklagade X till Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien), vilken är den hänskjutande domstolen, och framställde yrkanden om inhibition och upphävande av beslutet om utvisning med tvångsvis verkställighet och av det inreseförbud som hade utfärdats mot honom den 28 januari 2023.

32 Vad beträffar beslutet om utvisning med tvångsvis verkställighet, har X vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att belgiska staten underlåtit att iaktta skyldigheten att göra en individuell bedömning innan den fastställde att det fanns en risk för avvikande. X har vidare anfört att det inte räcker att hänvisa till de kriterier som anges i artikel 1.2 i lagen av den 15 december 1980, utan det ska även motiveras hur dessa kriterier är tillämpliga i det enskilda

fallet. Enligt X finns det ingenting i motiveringen av beslutet eller i den administrativa akten som gör det möjligt att förstå varför belgiska staten stödde sig på någon form av risk för avvikande för att frångå den ordinarie fristen på 30 dagar som föreskrivs i nämnda lag. När det gäller inreseförbudet anser X att även detta beslut är bristfälligt och otillräckligt motiverat, eftersom det grundar sig på en risk för att X ska avvika.

33 Som svar på en fråga under förhandlingen vid den hänskjutande domstolen om arten av beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för att lämna landet, anförde X att detta beslut, eftersom det har rättsverkningar, särskilt vad beträffar förvaret och inreseförbudet, inte utgör en ren verkställighetsåtgärd och att det därför ska kunna bestridas vid domstol. Belgiska staten har däremot gjort gällande att nämnda beslut inte är överklagbart.

34 Som svar på en fråga under samma förhandling om huruvida det fortfarande finns ett intresse av att bestrida beslutet om tvångsvis verkställighet, har belgiska staten uppgett att detta intresse har upphört, med hänsyn till att X frigetts. X har överlämnat denna fråga till den hänskjutande domstolen, vilken anser att överklagandet förfallit vad gäller detta beslut, eftersom X frigetts.

35 I detta sammanhang frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa i samband med ett beslut om återvändande ska anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd som inte förändrar den berörda utländska medborgarens rättsliga ställning. Den frågar sig vidare om rätten till ett effektivt rättsmedel, som garanteras i artikel 13 i direktiv 2008/115 och i artikel 47 i stadgan, innefattar en möjlighet att, inom ramen för ett överklagande av ett beslut om återvändande, bestrida lagenligheten av beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, om lagenligheten av den rättsliga grunden för det inreseförbud som åtföljer beslutet om återvändande i annat fall inte längre kan bestridas på ett ändamålsenligt sätt? Den hänskjutande domstolen vill slutligen få klarhet i huruvida en bestämmelse avseende tidsfristen för frivillig avresa, i samband med den skyldighet att återvända som ålagts eller fastställts i ett beslut om återvändande, utgör en väsentlig del av detta beslut om återvändande, med den följden att nämnda beslut om återvändande blir ogiltigt i sin helhet och ett nytt beslut måste fattas om det konstateras att beslutet avseende denna frist är rättsstridigt.

36 Mot denna bakgrund beslutade Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i direktiv 2008/115, jämförda – antingen tillsammans eller var och en för sig – med artikel 13 i direktiv 2008/115 och artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att de utgör hinder för att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd, som inte förändrar den berörda utländska medborgarens rättsliga ställning, eftersom det eventuella beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa inte alls påverkar det huvudsakliga konstaterandet att personen vistas olagligt i landet?

Innebär vidare rätten till ett effektivt rättsmedel, som garanteras i artikel 13 i direktiv 2008/115 och i artikel 47 i [stadgan], en möjlighet att inom ramen för ett överklagande av beslutet om återvändande bestrida lagenligheten av ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, om lagenligheten av den rättsliga grunden för inreseförbudet i annat fall inte längre kan angripas på ett ändamålsenligt sätt?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska då formuleringarna ’ska det … fastställas en lämplig tidsfrist’ i artikel 7.1 och ’och … en skyldighet att återvända’ i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 tolkas så, att en bestämmelse avseende tidsfristen, eller i vart fall beslutet att inte bevilja någon tidsfrist, i samband med skyldigheten att lämna landet utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande, med den följden att beslutet om återvändande blir ogiltigt i sin helhet och ett nytt beslut om återvändande måste fattas om det konstateras att beslutet avseende denna frist är rättsstridigt?

   Om EU-domstolen anser att beslutet att inte bevilja någon tidsfrist inte utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande, och för det fall den berörda medlemsstaten inte har använt sig av möjligheten i artikel 7.1 i direktiv 2008/115 att fastställa en tidsfrist först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren, vilken praktisk betydelse och vilken verkställbarhet ska ett beslut om återvändande, i den mening som avses i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115, då anses ha när beslutet saknar den del som avser tidsfristen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-636/23 och den första delen av den första frågan i mål C-637/23

37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-636/23 och den första delen av den första frågan i mål C-637/23, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att de utgör hinder för att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd, som inte förändrar den berörda tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning, eftersom det eventuella beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa inte alls påverkar konstaterandet att personen vistas olagligt i den berörda medlemsstaten?

38 När det gäller den rättsliga karaktären av ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, ska det noteras att det genom direktiv 2008/115 har inrättats ett precist förfarande som varje medlemsstat ska tillämpa för att återföra tredjelandsmedborgare som olagligt vistas i landet, med en bestämd ordningsföljd för de skilda stegen i detta förfarande (dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 34).

39 I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs som huvudregel en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Inom ramen för detta inledande steg i förfarandet för återvändande ska, utom i undantagsfall, berörda i första hand ges tillfälle att frivilligt följa återvändandebeslutet, såsom följer av skäl 10 i direktivet. I detta syfte föreskrivs det i artikel 7.1 i direktivet att det i återvändandebeslutet ska fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkterna 35 och 36).

40 Medlemsstaterna får dock avstå från att bevilja en sådan tidsfrist eller får bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar om de särskilda omständigheter som uttryckligen räknas upp i artikel 7.4 i direktivet är för handen, nämligen om det finns risk för avvikande, 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 37).

41 När en medlemsstat inte har beviljat någon tidsfrist för frivillig avresa, eller när åläggandet att återvända inte har hörsammats inom den tid som beviljats för frivilligt återvändande, framgår det av artikel 8.1 och 8.4 i direktiv 2008/115 att denna medlemsstat är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa avlägsnandet, inklusive tvångsmedel, varvid dessa åtgärder ska vara proportionerliga och genomföras i överensstämmelse med grundläggande rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 38).

42 Däremot framgår det av artikel 8.2 i direktiv 2008/115 att beslutet om återvändande, i det fall då medlemsstaten har beviljat en tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med artikel 7 i direktivet, får verkställas först när tiden löpt ut, såvida inte en risk som avses i artikel 7.4 uppstår under denna tid.

43 Turordningen för de olika stegen i det förfarande för återvändande som införts genom direktiv 2008/115 motsvarar således en gradvis upptrappning av de åtgärder som ska vidtas för att verkställa återvändandebeslutet, från den åtgärd som ger den berörda personen störst frihet, det vill säga att denne ges en tidsfrist för att frivilligt lämna landet, till de tvångsåtgärder som är mest ingripande för denne, det vill säga förvar i en särskild förvarsanläggning. Under alla dessa steg måste det säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas (dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 41).

44 Av detta följer att ett beslut om återvändande inte kan verkställas omedelbart enbart av det skälet att den berörda personen vistas olagligt i den berörda medlemsstaten, utom i de situationer som avses i artikel 7.4 i direktiv 2008/115.

45 Ett beslut om att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa medför följaktligen omedelbara rättsliga konsekvenser som de behöriga nationella myndigheterna är skyldiga att verkställa.

46 I artikel 11.1 första stycket i direktiv 2008/115 föreskrivs dessutom att det ska utfärdas ett inreseförbud för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet om det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa eller om åläggandet att återvända inte har följts.

47 Dessa rättsliga konsekvenser av ett beslut att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa ligger i linje med ändamålet för artikel 7 i direktiv 2008/115, eftersom denna artikel, genom att föreskriva att medlemsstaterna i princip är skyldiga att bevilja tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet en tidsfrist för frivillig avresa framför allt syftar till att säkerställa att dessa personers grundläggande rättigheter iakttas vid genomförandet av ett beslut om återvändande som har fattats med stöd av artikel 6 i direktivet. Ändamålet med direktiv 2008/115 är nämligen, såsom framgår av skälen 2 och 11 i direktivet, att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder och rättssäkerhetsgarantier för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet, i enlighet med artikel 79.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 47).

48 Den omständigheten att beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa inte ändrar det förhållandet att vistelsen i den berörda medlemsstaten är olaglig påverkar inte denna tolkning. Även om det är riktigt att tredjelandsmedborgaren fortfarande vistas olagligt i landet under den tid som vederbörande har beviljats för att frivilligt återvända, kvarstår, såsom generaladvokat har påpekat i

punkt 53 i sitt förslag till avgörande, det faktum att beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, som konstaterats i punkt 45 ovan, får betydelsefulla följder för tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning.

49 Slutligen framgår det av lydelsen av artikel 14.1 i direktivet att medlemsstaterna, med undantag för den situation som omfattas av artiklarna 16 och 17, under tidsfristen för frivillig avresa, ska säkerställa att däri nämnda principer beaktas så långt som möjligt i fråga om tredjelandsmedborgare, nämligen att de familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade, att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas, att underåriga beroende på vistelsens längd ska ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet och att utsatta personers särskilda behov ska beaktas.

50 Ett beslut om att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa kan följaktligen inte anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd som inte förändrar den berörda tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning.

51 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första frågan i mål C-636/23 och den första delen av den första frågan i mål C-637/23 besvaras så, att artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att de utgör hinder för att ett beslut att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa betraktas som en ren verkställighetsåtgärd som inte förändrar den berörda tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning.

Den tredje delen av den andra frågan i mål C-636/23 och den andra delen av den första frågan i mål C-637/23

52 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje delen av den andra frågan i mål C-636/23 och den andra delen av den första frågan i mål C-637/23 för att få klarhet i huruvida artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den kräver att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa ska kunna överklagas till domstol.

53 Artikel 13.1 i direktiv 2008/115 garanterar den berörda tredjelandsmedborgaren ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av beslut om återvändande, beslut om förbud att resa in i medlemsstaterna och beslut om avlägsnande, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

54 Dessa rättssäkerhetsgarantier, tillsammans med dem som föreskrivs i artikel 12.1 i direktiv 2008/115, det vill säga medlemsstaternas skyldighet att utfärda beslut om återvändande skriftligen, med en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna och med uppgift om tillgängliga rättsmedel, säkerställer att den berörda personen skyddas och försvaras mot ett beslut som påverkar honom eller henne negativt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 58).

55 Detta innebär särskilt att den behöriga nationella myndigheten, när den avser att anta ett beslut om återvändande, måste ge den berörda personen tillfälle att yttra sig i frågan. Av rätten att bli hörd innan ett återvändandebeslut fattas följer en skyldighet för behöriga nationella myndigheter att bereda den berörda tredjelandsmedborgaren möjlighet att framföra sina synpunkter med avseende på betingelserna för hans eller hennes återvändande, det vill säga fristen för återvändande och om återvändandet ska ske frivilligt eller med tvång. Den berörda tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet har således möjlighet att, om han eller hon så

önskar, ifrågasätta myndighetens bedömning av hans eller hennes situation i samband med ett överklagande till domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 49, 51 och 57).

56 Under dessa omständigheter måste ett effektivt rättsmedel säkerställas såväl när det gäller beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa som när det gäller fristens längd. Den berörda tredjelandsmedborgaren måste nämligen kunna överklaga ett beslut om att inte bevilja honom eller henne en tidsfrist för frivillig avresa, som antagits med stöd av artikel 7.4 i direktiv 2008/115, till en domstol eller ett liknande opartiskt organ, och han eller hon ska även kunna göra gällande att den tidsfrist för avresa som beviljats honom eller henne i enlighet med nämnda artikel 7.1 inte är lämplig.

57 Den tredje delen av den andra frågan i mål C-636/23 och den andra delen av den första frågan i mål C-637/23 ska således besvaras så, att artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa ska kunna överklagas till domstol.

Den första och den andra delen av den andra frågan i mål C-636/23

58 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra delen av den andra frågan i mål C-636/23 för att, för det fall den första frågan i detta mål ska besvaras jakande, få klarhet i huruvida orden ”som åtföljer” och ”ska åtföljas av” i artikel 3 led 6 respektive artikel 11.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att den behöriga nationella myndigheten, även efter lång tid, utfärdar ett inreseförbud, på grundval av ett beslut om återvändande i vilket det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa.

59 I artikel 3 led 6 i direktiv 2008/115 definieras inreseförbud som ”ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande”. Sistnämnda beslut definieras i artikel 3 led 4 i samma direktiv som ”ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända”.

60 Enligt skäl 14 i direktiv 2008/115 syftar ett inreseförbud till att förbjuda den som beslutet är riktat till att resa in i och vistas i samtliga medlemsstater, och ger således verkningarna av nationella återvändandeåtgärder en ”europeisk dimension”.

61 Såsom angetts i punkt 46 ovan framgår det av artikel 11.1 i direktivet att ”[b]eslut om återvändande [ska] åtföljas av ett inreseförbud om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller om åläggandet att återvända inte har hörsammats. I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.”

62 Det följer av lydelsen i artikel 3 leden 4 och 6 samt artikel 11.1 i direktiv 2008/115 att ett inreseförbud är avsett att komplettera ett beslut om återvändande genom att förbjuda den berörda personen att under en viss tidsperiod efter dennes återvändande, i den mening det begreppet definierats i artikel 3 led 3 i direktiv 2008/115 – det vill säga efter dennes avresa från medlemsstaternas territorium – på nytt resa in i och därefter vistas inom detta territorium. Ett inreseförbud träder följaktligen i kraft först när den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium (dom av den 3 juni 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

63 Av detta följer att orden ”som åtföljer” och ”ska åtföljas av” i artikel 3 led 6 respektive artikel 11.1 i direktiv 2008/115 kan likställas med uttrycket ”komplettera” i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 62 ovan.

64 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 66–68 i sitt förslag till avgörande har domstolen inte använt verbet ”komplettera” i den meningen att ett inreseförbud enbart samtidigt eller endast en kort tid därefter får knytas till ett beslut om återvändande, i vilket det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa, utan i den meningen att det ”utgör ett komplement” till detta beslut, och syftar på en materiell anknytning som innebär att nämnda beslut i princip utgör en nödvändig förutsättning för inreseförbudets giltighet.

65 Denna tolkning stöds av lydelsen i artikel 11.1 i direktiv 2008/115. Det är nämligen inte bara så att det inte krävs något samband mellan de berörda besluten om återvändande och inreseförbud i det fall ett inreseförbud har fattats till följd av att det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa, såsom åsyftas av den hänskjutande domstolen och som föreskrivs i artikel 11.1 a, utan det är även så att ett sådant samband uttryckligen utesluts i det fall som anges i artikel 11.1 b, eftersom det avser ett inreseförbud som utfärdats efter ett beslut om återvändande.

66 Den nationella myndighet som är behörig att utfärda ett inreseförbud som åtföljer ett beslut om återvändande i vilket det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa är således inte skyldig att anta detta beslut och detta inreseförbud samtidigt, eller ens att anta inreseförbudet inom kort tid efter antagandet av beslutet om återvändande.

67 Mot denna bakgrund ska den första och den andra delen av den andra frågan i mål C-636/23 besvaras så, att artiklarna 3 led 6 och 11.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att den behöriga nationella myndigheten även efter lång tid utfärdar ett inreseförbud, på grundval av ett beslut om återvändande i vilket det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa.

Den tredje frågan i mål C-636/23 och den andra frågan i mål C-637/23

68 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-636/23 och den andra frågan i mål C-637/23 för att få klarhet i huruvida artikel 3 led 4 och artikel 7 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den omständigheten att bestämmelsen om tidsfristen för frivillig avresa i ett beslut om återvändande är rättsstridig medför att beslutet om återvändande ska upphävas i sin helhet. Om denna fråga besvaras nekande, och för det fall den berörda medlemsstaten inte har använt sig av möjligheten i artikel 7.1 i direktivet att fastställa en tidsfrist först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilken praktisk betydelse och vilken verkställbarhet som ett beslut om återvändande ska anses ha när beslutet saknar en bestämmelse som avser tidsfristen för frivillig avresa.

69 Enligt artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 avses med ett beslut om återvändande ett förvaltningsbeslut eller domstolsavgörande enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och vilket ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Enligt artikel 3 led 3 i samma direktiv innebär denna skyldighet att återvända att den berörda personen ska återvända till ursprungslandet, ett transitland eller ett annat tredjeland till vilket han eller hon frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 114).

70 Det framgår således av själva lydelsen i artikel 3 led 4 i direktivet att ett åläggande eller fastställande av en skyldighet att återvända utgör ett av de två rekvisiten för ett beslut om återvändande, eftersom en sådan skyldighet att återvända inte kan föreligga enligt led 3 i denna artikel om det inte har angetts något destinationsland, som ska vara ett av de länder som avses i led 3 (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 115).

71 Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten, när den ändrar det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande, gör en så väsentlig ändring av beslutet om återvändande att myndigheten ska anses ha antagit ett nytt beslut om återvändande i den mening som avses i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 116).

72 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida bestämmelsen om fristen för frivillig avresa i ett beslut om återvändande, i analogi med den rättspraxis som nämns i punkterna 69–71 ovan, utgör en integrerad del av den skyldighet att återvända som åläggs eller fastställs genom detta beslut, med den följden att beslutet om återvändande ska upphävas i sin helhet om nämnda bestämmelse är rättsstridig.

73 Det ska först noteras att det i definitionen av återvändande i artikel 3 led 3 i direktiv 2008/115 uttryckligen hänvisas till att återvändandet sker frivilligt eller med tvång. Enligt denna definition är syftet med en skyldighet att återvända att en tredjelandsmedborgare frivilligt eller genom tvång ska återvända till något av de länder som nämns i denna bestämmelse. Den behöriga nationella myndighetens beslut att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa utgör således en integrerad del av denna skyldighet.

74 Det framgår dessutom av punkt 56 ovan att ett effektivt rättsmedel ska säkerställas såväl vad gäller beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa som vad gäller fristens längd.

75 Av detta följer att det berörda beslutet om återvändande ska upphävas i sin helhet om det konstateras att beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa eller längden på denna frist är rättsstridig.

76 Denna tolkning stöds av ändamålet med direktiv 2008/115, vilket, såsom det angetts i punkt 47 ovan, är att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder och rättssäkerhetsgarantier för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

77 Tolkningen är även förenlig med skäl 6 i direktiv 2008/115, enligt vilket medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I detta skäl anges även att beslut som fattas enligt detta direktiv, i enlighet med de allmänna principerna i unionsrätten, ska avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. Såsom domstolen redan har slagit fast, måste det framför allt säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas under alla steg i det återvändandeförfarande som föreskrivs i nämnda direktiv, inklusive när beslutet om återvändande fattas, varvid den berörda medlemsstaten ska ta ställning till beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa enligt artikel 7 i detta direktiv (dom av den 11 juni 2015, Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 49).

78 Begreppet ”skyldighet att återvända”, i egenskap av en grundläggande del av beslutet om återvändande, ska följaktligen förstås på ett sätt som återspeglar jämvikten mellan en effektiv politik för avlägsnande och respekten för de berörda personernas grundläggande rättigheter, såsom generaladvokaten har angett i punkt 81 i sitt förslag till avgörande. Varje tolkning som innebär att bestämmelsen avseende tidsfristen för frivillig avresa, som ingår i ett beslut om återvändande, inte utgör en integrerad del av den skyldighet att återvända som ålagts eller fastställts genom detta beslut skulle äventyra en sådan jämvikt och således strida mot målet med direktiv 2008/115.

79 Det ska dessutom påpekas att den tolkning som gjorts i punkt 75 ovan inte påverkas av den omständigheten att artikel 7.1 i direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att i sin nationella lagstiftning föreskriva att en tidsfrist för frivillig avresa ska beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren.

80 I ett sådant fall skulle denna bestämmelse innehålla upplysningar om valet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa på grund av underlåtenheten att iaktta det processuella krav som uppställs för bedömningen avseende en sådan tidsfrist. De behöriga myndigheternas tillämpning av denna bestämmelse skulle emellertid även den kunna bli föremål för domstolsprövning i enlighet med artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med skälen 6 och 10 i samma direktiv och artikel 47 i stadgan. Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 i sitt förslag till avgörande, att denna bestämmelses rättsstridighet skulle få återverkningar på den skyldighet att återvända som ålagts eller fastställts i det berörda beslutet om återvändande och följaktligen på beslutet i dess helhet.

81 Slutligen ska det understrykas att ett upphävande av beslutet om återvändande i dess helhet inte påverkar det mål om en effektiv avlägsnandepolitik som eftersträvas genom direktiv 2008/115, eftersom ett sådant upphävande inte nödvändigtvis innebär att det förfarande som inletts med stöd av detta direktiv ska återupptas från början (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 75) och det hindrar inte, i förekommande fall, den behöriga myndigheten från att anta ett nytt beslut om återvändande som innehåller de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa den konstaterade bristen (se, analogt, dom av den 28 januari 2016, CM Eurologistik och GLS, C-283/14 och C-284/14, EU:C:2016:57, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

82 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den tredje frågan i mål C-636/23 och den andra frågan i mål C-637/23 besvaras så, att artikel 3 led 4 och artikel 7 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den bestämmelse avseende tidsfristen för frivillig avresa som ingår i ett beslut om återvändande utgör en integrerad del av den skyldighet att återvända som åläggs eller fastställs i detta beslut, med den följden att nämnda beslut ska upphävas i sin helhet om det konstateras att bestämmelsen om en tidsfrist för frivillig avresa är rättsstridig.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna**

   ska tolkas så,

   att de utgör hinder för att beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa betraktas som en ren verkställighetsåtgärd som inte förändrar den berörda tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning.

2) **Artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**

   ska tolkas så,

   att ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa ska kunna överklagas till domstol.

3) **Artiklarna 3 led 6 och 11.1 i direktiv 2008/115**

   ska tolkas så,

   att de inte utgör hinder för att den behöriga nationella myndigheten, även efter lång tid, utfärdar ett inreseförbud, på grundval av ett beslut om återvändande i vilket det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa.

4) **Artiklarna 3 led 4 och 7 i direktiv 2008/115**

   ska tolkas så,

   att den bestämmelse avseende tidsfristen för frivillig avresa som ingår i ett beslut om återvändande utgör en integrerad del av den skyldighet att återvända som åläggs eller fastställs genom detta beslut, med den följden att nämnda beslut ska upphävas i sin helhet om det konstateras att bestämmelsen om en tidsfrist för frivillig avresa är rättsstridig.

Underskrifter