Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
D. SPIELMANN
fremsat den 30. januar 2025 [1]

**Forenede sager C-636/23 [Al Hoceima] og C-637/23 [Boghni]** [i]

**W**

**mod**

**Belgische Staat (C-636/23)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien))

**og**

**X**

**mod**

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og immigration – immigrationspolitik – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – direktiv 2008/115/EF – afgørelse om tilbagesendelse – artikel 7 – frivillig udrejse – manglende fastsættelse af en frist for frivillig udrejse – artikel 13 – retten til effektive retsmidler – følgerne af ulovligheden for afgørelsen om tilbagesendelse – artikel 11 – pålæggelse af et indrejseforbud efter længere tids forløb efter vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse«

1. I de foreliggende sager har Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen vedrørende fortolkningen af 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 [2].

2. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører hovedsagelig »frivillig udrejse« som omhandlet i artikel 7 i direktiv 2008/115. Domstolen anmodes således om at foretage de præciseringer, der er nødvendige for at fastlægge vilkårene for situationen for en tredjelandsstatsborger, over for hvem der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse, og som ikke er blevet indrømmet en frist for frivillig udrejse. I den kommende dom vil Domstolen navnlig få lejlighed til at udtale sig om, for det første hvorvidt den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse nødvendigvis skal kunne anfægtes ved et søgsmål, for det andet hvorvidt et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om

[1] – Originalsprog: fransk.

[i] De foreliggende sagers navne er vedtagne navne. De svarer ikke til navnene på parter i sagerne.

[2] – EUT 2008, L 348, s. 98.

tilbagesendelse fortsat kan pålægges selv efter længere tids forløb efter vedtagelsen af denne afgørelse, og for det tredje hvilke følger ulovligheden af den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse har for den juridiske skæbne for den afgørelse om tilbagesendelse, hvoraf denne manglende indrømmelse fremgår.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

3. Artikel 3 i direktiv 2008/115 med overskriften »Definitioner« fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

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

[…]«

4. Dette direktivs artikel 7 med overskriften »Frivillig udrejse« fastsætter i stk. 1, 2 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.

2. Medlemsstaterne forlænger, hvor dette er nødvendigt, fristen for frivillig udrejse i en passende periode under hensyntagen til de særlige forhold i den enkelte sag såsom opholdets varighed, eventuelle skolesøgende børn og eventuelle andre familiemæssige og sociale tilknytninger.

[…]

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.«

5. Dette direktivs artikel 8 med overskriften »Udsendelse« fastsætter i stk. 1 og 2 følgende:

»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.«

6. Samme direktivs artikel 11, stk. 1, med overskriften »Indrejseforbud« har følgende ordlyd:

»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.«

7. Artikel 13 i direktiv 2008/115 med overskriften »Retsmidler« fastsætter i stk. 1 og 2 følgende:

»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.«

### *Belgisk ret*

8. Artikel 1, nr. 6 og 8, i Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lov om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning) af 15. december 1980 [3] (herefter »udlændingeloven«), som gennemfører henholdsvis artikel 3, nr. 4) og 6), i direktiv 2008/115, har følgende ordlyd:

»6. udvisningsordre: afgørelse, som fastslår, at en udlænding har ulovligt ophold, og pålægger en forpligtelse til at vende tilbage

[…]

8. indrejseforbud: afgørelse, som kan ledsage en udvisningsordre, og som i en bestemt periode forbyder indrejse og ophold på enten kongerigets område eller på alle medlemsstaternes område, herunder kongerigets område […]«

[3] – *Belgisch Staatsblad*, 31.12.1980, s. 14584.

9. 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 de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen [(den minister, der har ansvaret for udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra statens område[4])] eller en af ministeren bemyndiget person give en udlænding, som hverken har opholdsret i mere end tre måneder eller ret til at bosætte sig i Kongeriget Belgien, pålæg om at forlade landet inden for en bestemt frist, eller skal ministeren eller en af ministeren bemyndiget person i de i nr. 1, 2, 5, 11 eller 12 omhandlede tilfælde udstede et pålæg om at forlade landet inden for en bestemt frist,

1. hvis den pågældende fortsat opholder sig i Kongeriget Belgien 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 […]«

10. Denne lovs artikel 39/56, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De i artikel 39/2 omhandlede søgsmål kan indbringes for [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager)[5]] af en udlænding, der kan godtgøre en skade eller en interesse.«

11. 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 de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

12. Udlændingelovens artikel 74/14 fastsætter bl.a., at der i udvisningsordren fastsættes en frist på 30 dage til at forlade statens territorium, og at fristen til at forlade statens territorium kan forlænges efter en begrundet anmodning fra tredjelandsstatsborgeren indgivet til ministeren eller en af ministeren bemyndiget person, hvis der fremlægges bevis for, at den frivillige tilbagevenden ikke kan gennemføres inden for den fastsatte frist. Om fornødent kan denne frist forlænges efter en begrundet anmodning fra tredjelandsstatsborgeren indgivet til ministeren eller en af ministeren bemyndiget person under hensyntagen 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. Mens fristen for frivillig udrejse løber, er tredjelandsstatsborgeren beskyttet mod tvangsudvisning. For at forebygge risikoen for, at tredjelandsstatsborgeren forsvinder, mens denne frist løber, kan vedkommende pålægges at overholde forebyggende foranstaltninger. Denne frist kan fraviges, hvis der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, hvis tredjelandsstatsborgeren ikke har overholdt den pålagte forebyggende foranstaltning, eller hvis tredjelandsstatsborgeren udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. I dette tilfælde gælder i henhold til udvisningsordren en frist på mindre end syv dage eller endog slet ingen frist.

4 – Jf. udlændingelovens artikel 1, nr. 2.

5 – Jf. udlændingelovens artikel 39/1.

## Tvisterne i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

### *Sag C-636/23*

13. Sagsøgeren, W, har oplyst, at han er marokkansk statsborger. Den 3. januar 2015 gav den befuldmægtigede for staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (statssekretær med ansvar for asyl og migration samt administrativ forenkling, Belgien) ham pålæg 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. Den 9. juli 2019 traf Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer) en afgørelse om afslag på tildeling af flygtningestatus og afslag på tildeling af subsidiær beskyttelse.

14. Den 18. juli 2019 gav de belgiske myndigheder W et påbud om at forlade landet og pålagde ham et indrejseforbud i otte år. Disse afgørelser blev meddelt ham samme dag. Der blev ikke indrømmet en frist for frivillig udrejse. Hvad angår begrundelsen for fraværet af en sådan frist blev det angivet i påbuddet om at forlade landet, at der var risiko for, at W ville forsvinde, og at han udgjorde en trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed.

15. Ved stævning indleveret den 19. august 2019 anlagde W et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om udsættelse og annullation af påbuddet om at forlade landet og indrejseforbuddet af 18. juli 2019.

16. Den 19. november 2019 annullerede den forelæggende ret det pågældende påbud om at forlade landet og det pågældende indrejseforbud, idet den tog W's argument om, at begrundelserne for afgørelsen om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse var ulovlige, til følge. Hvad angår begrundelsen vedrørende risikoen for flugt fastslog retten, at enhver vurdering af risikoen for flugt skal være baseret på en individuel undersøgelse af den berørte parts situation, og at det ikke i sig selv var tilstrækkeligt, at den pågældende blot opfyldte et objektivt kriterium, såsom det, der er fastsat i udlændingeloven. Hvad angår begrundelsen vedrørende den trussel, som W udgjorde mod den offentlige orden, fastslog retten, at den omstændighed, at W var blevet idømt en strafferetlig sanktion for en overtrædelse af narkotikalovgivningen, ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig konkret begrundelse for at fastslå, at der forelå en sådan trussel.

17. Idet den forelæggende ret endvidere fandt, at angivelsen af en frist for frivillig udrejse er en væsentlig eller grundlæggende del af påbuddet om at forlade landet, annullerede den påbuddet om at forlade landet i det hele.

18. Den belgiske stat iværksatte en kassationsappel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) til prøvelse af den forelæggende rets afgørelse om annullation af påbuddet om at forlade landet, idet den accepterede den forelæggende rets annullation af indrejseforbuddet.

19. Ved dom af 1. september 2022 ophævede Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den forelæggende rets afgørelse om annullation af påbuddet om at forlade landet, bl.a. med den begrundelse, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot er en

gennemførelsesforanstaltning, som ikke ændrer den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling, eftersom afgørelsen om, hvorvidt der indrømmes en frist for frivillig udrejse, ikke berører den indledende konstatering af ulovligt ophold i landet.

20. Den forelæggende ret skal derfor træffe fornyet afgørelse om W's søgsmål til prøvelse af påbuddet om at forlade landet i overensstemmelse med Raad van States (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) retlige konklusion.

21. På denne baggrund har Raad voor Vreemdelingenbebetwistingen (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 artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)], således at de er til hinder for, at en manglende indrømmelse af en frivillig udrejsefrist bliver anset for at vedrøre en simpel gennemførelsesmetode, der ikke ændrer den pågældende udlændings retsstilling, eftersom indrømmelsen eller den manglende indrømmelse af en frivillig udrejsefrist ikke ændrer på den underliggende konstatering af ulovligt ophold på statens område?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Skal udtrykkene »ledsager« i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2008/115 og »ledsages af« i artikel 11, stk. 1, i samme direktiv fortolkes således, at de 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, hvis lovligheden af retsgrundlaget for indrejseforbuddet ellers ikke længere kan anfægtes på en effektiv måde?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Skal udtrykkene »fastsættes en passende frist« i artikel 7 [stk. 1, første punktum] samt »og [...] en forpligtelse [...] til at vende tilbage« i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 fortolkes således, at en indrømmet frist – eller i hvert fald en undladelse af at indrømme en frist – i forbindelse med pligten til udrejse udgør en væsentlig bestanddel af en afgørelse om tilbagesendelse, således at afgørelsen om tilbagesendelse som helhed bortfalder, og der skal træffes en ny afgørelse om tilbagesendelse, hvis det konstateres, at denne frist er ulovlig?

   Hvis Domstolen finder, at afslaget på indrømmelse af en frist ikke er en væsentlig bestanddel af en afgørelse om tilbagesendelse, hvilken praktisk rækkevidde og gennemførlighed har da en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, i hvilken fristelementet er udeladt, i tilfælde af, at den pågældende medlemsstat ikke har gjort brug af muligheden i henhold til artikel 7[, stk. 1,] i dette direktiv for at fastsætte, at der alene indrømmes en frist efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger?«

***Sag C-637/23***

22. X kom efter eget udsagn til Belgien for to år siden og har i denne periode opholdt sig hos sin bror. Han har oplyst, at han er algerisk statsborger.

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

24. 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. I dette påbud blev der ikke indrømmet en frist for frivillig udrejse med den begrundelse, at der var risiko for, at X ville forsvinde. Afvisningen af at indrømme en sådan frist blev nærmere bestemt begrundet som følger:

»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 nærværende 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.

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 hotellet.«

25. X blev løsladt ved kendelse af 6. februar 2023, som blev stadfæstet efter anke ved dom af 21. februar 2023.

26. Ved stævning indleveret den 6. februar 2023 har X anlagt et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om udsættelse og annullation af påbuddet af 28. januar 2023 om at forlade landet med tilbageførsel til grænsen og af indrejseforbuddet.

27. Hvad angår påbuddet om at forlade landet med tilbageførsel til grænsen har X i det væsentlige gjort gældende, at det påhvilede den belgiske stat at foretage en individuel undersøgelse, før det blev fastslået, at der var risiko for flugt. X har endvidere gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til kriterierne i udlændingeloven, men at det også skal begrundes, hvordan disse kriterier finder anvendelse på den foreliggende sag. Ifølge X fremgår det ikke af begrundelsen for forvaltningsakten eller sagsakterne, hvorfor den belgiske stat støttede sig på en risiko for flugt som begrundelse for at undlade at indrømme den sædvanlige frist på 30 dage, der er fastsat i denne lov. Hvad angår indrejseforbuddet er X af den opfattelse, at denne forvaltningsakt ligeledes er ukorrekt og utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som den er baseret på den flugtrisiko, som X angiveligt udgør.

28. Da han i retsmødet for den forelæggende ret blev forelagt spørgsmål om karakteren af afgørelsen om ikke at indrømme en frist til at forlade landet, gjorde X 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 afgørelsen om ikke at indrømme en frist til at forlade landet ikke kan anfægtes ved domstolene.

29. Da den belgiske stat i samme retsmøde blev forelagt spørgsmål om, hvorvidt der fortsat forelå en interesse i at anfægte afgørelsen om tilbageførsel til grænsen, påpegede den, at denne interesse var bortfaldet som følge af løsladelsen af X, mens X har overladt afgørelsen heraf til den forelæggende ret. I denne henseende finder den forelæggende ret, at søgsmålets genstand som følge af løsladelsen af X er bortfaldet, for så vidt som det vedrører afgørelsen om tilbageførsel til grænsen.

30. På denne baggrund har Raad voor Vreemdelingenbenbetwistingen (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 de er til hinder for, at afgørelsen om at undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse skal betragtes som en simpel fuldbyrdelsesforanstaltning, 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, at lovligheden af en afgørelse om at undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse i forbindelse med søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse kan anfægtes, hvis ellers lovligheden af retsgrundlaget for indrejseforbuddet ikke længere med føje kan bestrides?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal ordlyden »fastsættes en passende frist« i artikel 7, stk. 1, og »og […] en forpligtelse […] til at vende tilbage« i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 da fortolkes således, at en bestemmelse om fristen[, eller under alle omstændigheder afgørelsen om at undlade at indrømme 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 person, 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?«

31. X, sagsøgeren i sag C-637/23, den tyske, den belgiske og den tjekkiske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

## Bedømmelse

32. For klarhedens skyld bør den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager omgrupperes, således at der kan foretages en samlet undersøgelse af de spørgsmål, der vedrører den samme retlige problemstilling.

33. Det første spørgsmål og tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og det første spørgsmål i sag C-637/23 drejer sig om, hvorvidt den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse skal kunne anfægtes ved et søgsmål.

34. Det andet spørgsmål i sag C-636/23 vedrører forbindelsen mellem afgørelsen om tilbagesendelse og det til denne afgørelse om udsendelse knyttede indrejseforbud, nærmere bestemt den problemstilling, om en medlemsstat har ret til at pålægge et indrejseforbud selv efter længere tids forløb efter vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse.

35. Det tredje spørgsmål i sag C-636/23 og det andet spørgsmål i sag C-637/23 vedrører følgerne af ulovligheden af den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse for den juridiske skæbne for den afgørelse om tilbagesendelse, hvoraf denne manglende indrømmelse fremgår.

36. Jeg vil behandle dem i denne rækkefølge efter at have opridset de væsentligste træk ved de retsforskrifter, der er relevante for bedømmelsen.

### *De retsforskrifter, der er relevante for bedømmelsen*

37. Direktiv 2008/115 har til formål at udforme 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].

38. De væsentligste kendetegn ved de heri fastsatte forskrifter er opsummeret som følger i El Dridi-dommen [7].

39. Dette direktiv fastsætter præcist den procedure, som er knyttet til retsgarantier, og som hver medlemsstat skal anvende ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, og fastsætter rækkefølgen af de på hinanden efterfølgende forskellige etaper i denne procedure.

40. Dette direktivs artikel 6 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, prioriteres højest. I denne henseende bestemmer artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115, at denne afgørelse skal fastsætte en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage.

41. 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 dette direktivs artikel 7, stk. 4, dvs. når der er risiko for, at den pågældende forsvinder, hvis en ansøgning om lovligt ophold er blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller hvis den pågældende person udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

[6] – Jf. anden betragtning til direktiv 2008/115.

[7] – Dom af 28.4.2011 (C-61/11 PPU, herefter »El Dridi-dommen«, EU:C:2011:268).

42. Når en medlemsstat har undladt at indrømme en frist for frivillig udrejse, og i en situation, hvor pligten til tilbagesendelse 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, navnlig i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder [8].

43. Rækkefølgen af etaperne af tilbagesendelsesproceduren fastsat ved direktiv 2008/115 svarer således 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 bør sikres under alle disse etaper [9].

### *Det første spørgsmål og tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og det første spørgsmål i sag C-637/23*

44. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse kan anfægtes ved et søgsmål [10].

45. Disse spørgsmål er begrundet i de i forelæggelseskendelserne anførte konstateringer af, at det i henhold til national ret kun er den forelæggende ret, der er kompetent til at behandle søgsmål indgivet til prøvelse af »afgørelser«, idet disse er defineret som enhver individuel retsakt, der tager sigte på at ændre en eksisterende retssituation eller at forhindre en ændring heraf. I denne henseende har den påpeget, at Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i den dom, hvorved den hjemviste sagen til den forelæggende ret, fastslog, at fristen for frivillig udrejse ikke ændrer statussen af tredjelandsstatsborgeren med ulovligt ophold, idet denne blot er beskyttet mod tvangsforanstaltninger. Det ønskes således oplyst, om det kan lægges til grund, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse blot udgør en gennemførelsesforanstaltning, som ikke kan anfægtes ved domstolene med et søgsmål.

46. Indledningsvis skal det erindres, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter, at tredjelandsstatsborgeren skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvelse af afgørelser vedrørende tilbagesendelse, dvs. afgørelser om tilbagesendelse, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse.

47. Idet denne bestemmelse er begrænset til at bekræfte retten til effektive retsmidler, præciserer den ikke, hvilke enkeltheder i afgørelsen om tilbagesendelse der nødvendigvis skal kunne anfægtes ved et søgsmål.

[8] – Jf. El Dridi-dommen, præmis 34-38.

[9] – Jf. El Dridi-dommen, præmis 41.

[10] – Det skal erindres, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af den samarbejdsprocedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret en nyttig besvarelse, som gør det muligt for den at afgøre den sag, der er indbragt for den. Ud fra denne synsvinkel tilkommer det om fornødent Domstolen at omformulere de spørgsmål, den er blevet forelagt. Jf. bl.a. dom af 11.8.2022, TL (Ingen tolk eller oversættelse) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, præmis 42 og 43). I hovedsagen er det hovedsagelig artikel 13 i direktiv 2008/115 (»Retsmidler«), der skal fortolkes med henblik på at give den forelæggende ret en nyttig besvarelse, idet de øvrige bestemmelser, som nævnes i de foreliggende præjudicielle spørgsmål, kun er relevante i forbindelse med den argumentation, der udvikles med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål. Jeg foreslår derfor Domstolen at omformulere spørgsmålene således, at de kun henviser til det nævnte direktivs artikel 13.

48. Disse enkeltheder synes dog at være blevet identificeret i Boudjlida-dommen [11].

49. Efter at være blevet forelagt spørgsmål om indholdet af retten til at blive hørt, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse, fastslog Domstolen i det væsentlige, at enhver tredjelandsstatsborger har ret til at blive hørt angående ulovligheden af sit ophold og de hensyn, der i medfør af den nationale lovgivning kan begrunde, at den nationale myndighed afholder sig fra at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, samt om indholdet af en sådan afgørelse.

50. Denne ret indebærer ifølge Domstolen nærmere bestemt, at den berørte part har ret til at tilkendegive sit synspunkt om lovligheden af sit ophold og den eventuelle anvendelse af de undtagelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2008/115, om overholdelsen af visse af sine grundlæggende rettigheder, som den kompetente nationale myndighed er forpligtet til at overholde i henhold til dette direktivs artikel 5, samt om betingelserne for vedkommendes tilbagesendelse, dvs. udrejsefristen og om tilbagesendelsen sker frivilligt eller tvunget [12].

51. Domstolen har endvidere fastslået, at retten til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse skal gøre det muligt for den kompetente nationale myndighed at oplyse sagen med henblik på at træffe afgørelse med fuldt kendskab til sagen samt angive en begrundelse for afgørelsen, således at den berørte person i givet fald *kan udøve sin søgsmålsadgang* [13]. Det synes således åbenbart, at de forhold, hvorom den berørte part skal høres, herunder udrejsefristen og om tilbagesendelsen sker frivilligt eller tvunget, også kan påberåbes i forbindelse med et søgsmål.

52. Heraf følger, at enhver tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold har ret til at blive hørt om bl.a. indrømmelsen af en frist for frivillig udrejse eller om forlængelsen af denne frist og, såfremt denne frist ikke indrømmes, om retten til at anfægte forvaltningens vurdering ved et sådant søgsmål.

53. Den modsatte opfattelse, altså at indrømmelsen af en frist for frivillig udrejse skal kvalificeres som en »gennemførelsesforanstaltning«, der ikke kan anfægtes ved et søgsmål, hviler på den konstatering, at det ikke har nogen betydning for den ulovlige karakter af den berørte persons ophold, om der indrømmes en sådan frist eller ej. Efter min opfattelse synes betydningen for den *retlige status* dog ikke at være et relevant kriterium for spørgsmålet om, hvorvidt dette element i afgørelsen om tilbagesendelse skal kunne anfægtes ved et søgsmål. Det er nemlig ganske vist korrekt, at tredjelandsstatsborgeren fortsat opholder sig ulovligt i den periode, som vedkommende indrømmes indtil sin frivillige tilbagevenden [14], men den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse har visse retsvirkninger, som uden tvivl er bebyrdende, for denne tredjelandsstatsborgers *retsstilling*.

54. For det første medfører den manglende frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2008/115, at afgørelsen om tilbagesendelse er umiddelbart eksigibel og således indebærer, at garantier såsom dem, der er opregnet i dette direktivs artikel 14, stk. 1 [15], bortfalder indtil

[11] – Dom af 11.12.2014 (C-249/13, herefter »Boudjlida-dommen«, EU:C:2014:2431).

[12] – Jf. bl.a. Boudjlida-dommen, præmis 47-51.

[13] – Jf. Boudjlida-dommen, præmis 59.

[14] – Jf. dom af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 47).

[15] – Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »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 […]: 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.«

tilbagesendelsen. For det andet medfører den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse en forpligtelse for den pågældende medlemsstat til at vedtage et indrejseforbud som omhandlet i dette direktivs artikel 11, stk. 1. Kort sagt risikerer en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, som ikke er blevet indrømmet en frist for frivillig udrejse, ikke blot at blive udsendt af det pågældende område til enhver tid, men pålægges desuden et indrejseforbud.

55. Der er uden tvivl tale om en del af afgørelsen om tilbagesendelse, mod hvilken der nødvendigvis må anerkendes en mulighed for at anlægge søgsmål. For så vidt som chartrets artikel 47 fastsætter, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol, synes det at følge heraf, at tredjelandsstatsborgeren med ulovligt ophold på de betingelser, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 2008/115, med føje kan påberåbe sig en tilsidesættelse af sin ret til ikke at blive udsendt og til ikke at blive pålagt et indrejseforbud, en tilsidesættelse, som er affødt af den kompetente nationale myndigheds afvisning af at indrømme ham en frist for frivillig udrejse [16].

56. Den fortolkning, som jeg foreslår, ændres efter min opfattelse ikke af det argument, den belgiske regering har fremført i sit skriftlige indlæg, hvorefter denne fortolkning giver mulighed for utidige søgsmål, som alene tager sigte på at anfægte den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse ved domstolene, selv om der ikke med rimelighed kan rejses tvivl om forpligtelsen til at vende tilbage. En sådan argumentation synes nemlig at hvile på den opfattelse, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse ikke kan anfægtes ved et søgsmål, eftersom den ikke har nogen betydning for den pågældende tredjelandsstatsborgers retlige status, hvilket jeg allerede har bestræbt mig på at gendrive i de foregående betragtninger.

57. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare det første spørgsmål og tredje del af det andet spørgsmål i sag C-636/23 og det første spørgsmål i sag C-637/23 med, at artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse medfører, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse kan anfægtes ved et søgsmål.

### *Det andet spørgsmål i sag C-636/23*

58. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det tilfælde, at det første spørgsmål i sag C-636/23 besvares bekræftende, nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed selv efter længere tids forløb stadig pålægger et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

59. Baggrunden for dette spørgsmål er, at afgørelsen om tilbagesendelse og afgørelsen om indrejseforbud, som blev truffet på grundlag heraf, i hovedsagen på den ene side blev annulleret af den forelæggende ret, men at der på den anden side med den kassationsappel, der blev

[16] – Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke anerkender, at der i forbindelse med et søgsmål, der alene er anlagt til prøvelse af indrejseforbuddet, ikke kan fremsættes et anbringende til anfægtelse af afgørelsen om at undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse, bl.a. med den begrundelse, at der er tale om et anbringende til anfægtelse af en anden afgørelse. Hvis der ikke blev anerkendt en mulighed for at anlægge søgsmål, kunne dette ifølge den forelæggende ret afføde situationer, hvor selve retsgrundlaget for udstedelsen af indrejseforbuddet ikke kan anfægtes. Selv vil jeg begrænse mig til at påpege, at dette anbringende bør tillades i forbindelse med et søgsmål anlagt til prøvelse af en afgørelse om indrejseforbud, idet de effektive retsmidler over for afgørelser om indrejseforbud som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 nødvendigvis skal gøre det muligt at anfægte disse afgørelsers lovlighed. Jf. i denne henseende dom af 15.10.1987, Heylens m.fl. (222/86, EU:C:1987:442, præmis 15).

iværksat til prøvelse af den forelæggende rets dom, og hvori Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) gav medhold, alene blev nedlagt påstand om annullation af afgørelsen om tilbagesendelse og ikke af afgørelsen om indrejseforbud, idet den forelæggende rets annullation af sidstnævnte afgørelse dermed er endelig. Heraf følger, at den eneste afgørelse, som fortsat består i dag, er afgørelsen om tilbagesendelse, hvori det blev afvist at indrømme en frist for frivillig udrejse.

60. På denne baggrund, og eftersom en maksimal frist på 30 dage for frivillig udrejse allerede ville være udløbet, er besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente nationale myndighed stadig kan pålægge et indrejseforbud, nødvendig for at vurdere interessen i det anbringende, der i hovedsagen er fremsat til anfægtelse af den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse.

61. Domstolen anmodes således om at vurdere det retlige forhold mellem afgørelsen om tilbagesendelse og indrejseforbuddet inden for rammerne af direktiv 2008/115.

62. Som påpeget af den forelæggende ret er de relevante bestemmelser i forbindelse med denne vurdering artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115. Førstnævnte bestemmelse definerer et »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« [17]. Med andre ord har en sådan afgørelse 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« [18]. Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at »[a]fgørelser 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«, idet det tilføjes, at »[i] andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud« [19].

63. Den forelæggende ret er nærmere bestemt i tvivl om den fortolkning af disse bestemmelser, som følger af Westerwaldkreis-dommen [20].

64. Det skal erindres, at i den sag, der lå til grund for denne dom, blev Domstolen forelagt et spørgsmål om foreneligheden med direktiv 2008/115 af opretholdelsen af et indrejseforbud, der var udstedt af en medlemsstat over for en tredjelandsstatsborger, som befandt sig på medlemsstatens område, og som var genstand for en udvisningsafgørelse, der var blevet endelig, i en situation, hvor den afgørelse om tilbagesendelse, der var truffet over for denne tredjelandsstatsborger, var blevet ophævet.

65. Som påpeget af den forelæggende ret fastslog retten i denne doms præmis 52, at det følger af ovennævnte bestemmelsers ordlyd, »at et »indrejseforbud« må antages at supplere en afgørelse om tilbagesendelse«.

66. Efter min opfattelse indebærer anvendelsen af verbet »supplere« ikke, at et indrejseforbud kun *samtidigt* eller *kun efter en kort periode* kan knyttes til den afgørelse om tilbagesendelse, hvori det afvises at indrømme en frist for frivillig udrejse. Dette bliver efter min opfattelse tydeligt, når det sætningsled, der er nævnt i forrige punkt, placeres i sin sammenhæng.

17 – Min fremhævelse.

18 – Jf. 14. betragtning til direktiv 2008/115.

19 – Min fremhævelse.

20 – Dom af 3.6.2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

67. Domstolen fastslog nemlig endvidere i nævnte præmis 52, at et indrejseforbud må antages at supplere en afgørelse om tilbagesendelse, »idet den berørte person i en bestemt periode efter sin »tilbagesendelse«, […] og derfor efter sin udrejse fra medlemsstaternes område forbydes at genindrejse på dette område og efterfølgende at opholde sig dér«, og tilføjede, at »[i]ndrejseforbuddet […] følgelig først [får] virkning fra det tidspunkt, hvor denne person faktisk forlader medlemsstaternes område«. Domstolen fastslog således i samme doms præmis 54, at »[n]år de specifikke retsvirkninger af et indrejseforbud […] først kan indtræde efter den frivillige eller tvangsmæssige gennemførelse af afgørelsen om tilbagesendelse, kan indrejseforbuddet […] ikke opretholdes efter ophævelsen af denne afgørelse om tilbagesendelse«.

68. Heraf følger, at verbet »supplere« faktisk anvendes i betydningen »udgøre et supplement« til afgørelsen om tilbagesendelse og henviser til en *materiel tilknytning*, som indebærer, at denne afgørelse i princippet udgør en nødvendig forhåndsbetingelse for gyldigheden af dette indrejseforbud [21]. Det kan derimod ikke udledes af denne dom, at der kræves en tidsmæssig tilknytning.

69. Under alle omstændigheder kan det ikke hævdes, at de relevante bestemmelser kræver en sådan tidsmæssig tilknytning mellem en afgørelse om tilbagesendelse og et indrejseforbud. En sådan konklusion ville nemlig ikke kunne støttes på ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 2008/115, som omhandler det tilfælde, at et indrejseforbud er udstedt som følge af manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse. Endvidere ville en sådan konklusion sandsynligvis være i strid med artikel 11, stk. 1, litra b), der omhandler det tilfælde, at forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet inden for den frist for frivillig udrejse, der er indrømmet i afgørelsen om tilbagesendelse, og der derfor er udstedt et indrejseforbud. Eftersom indrejseforbuddet pålægges på et senere stadie i forhold til afgørelsen om tilbagesendelse, indebærer dette sidstnævnte tilfælde nødvendigvis, at der ikke kræves samtidighed mellem afgørelsen om tilbagesendelse og indrejseforbuddet [22].

70. Det følger heraf, at den kompetente nationale myndighed ikke er underlagt nogen tidsmæssig begrænsning med hensyn til udstedelsen af et indrejseforbud, som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse. Det er således muligt for denne myndighed at træffe afgørelse selv efter længere tids forløb efter vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse.

71. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det andet spørgsmål i sag C-636/23 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 tids forløb stadig pålægger et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

[21] – De særlige omstændigheder ved de faktiske omstændigheder forklarer, hvorfor Domstolen i dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341), så bort fra det forhold, at den pågældende tredjelandsstatsborger, før der blev udstedt et indrejseforbud over for ham, ikke havde været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. For det første var indrejseforbuddet over for denne tredjelandsstatsborger blevet truffet i forlængelse af en afgørelse, hvorved en medlemsstat havde inddraget hans opholdstilladelse på denne stats område med samme begrundelse som den, der lå til grund for dette forbud, og for det andet havde denne tredjelandsstatsborger forladt denne stats område for at rejse til en anden medlemsstat før udstedelsen af dette forbud. Domstolen tog ved sin fortolkning hensyn til behovet for at forhindre, at medlemsstaterne let kan fordreje de regler, der i henhold til direktiv 2008/115 gælder for udstedelsen af et sådant forbud. De ville nemlig blot behøve at afvente, at den tredjelandsstatsborger, som var blevet nægtet opholdstilladelse, eller hvis opholdstilladelse var blevet inddraget, havde forladt deres område, før de udstedte et indrejseforbud, for at dette forbud automatisk ville være fritaget for forpligtelsen til at overholde disse regler.

[22] – Jf. generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, punkt 74).

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

72. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 og artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse udgør et væsentligt element i en afgørelse om tilbagesendelse, således at afgørelsen om tilbagesendelse som helhed bortfalder, hvis det konstateres, at denne frist er ulovlig. I modsat fald, og såfremt den pågældende medlemsstat ikke gør brug af muligheden i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 for at fastsætte, at der alene indrømmes en frist efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken praktisk rækkevidde og gennemførlighed en afgørelse om tilbagesendelse, hvori fristelementet er udeladt, da har.

73. Det er indledningsvis væsentligt at erindre, at direktiv 2008/115 fastlægger den retlige ordning for frivillig udrejse og følgerne af en afvisning af at indrømme en frist for frivillig udrejse for den pågældende tredjelandsstatsborgers retsstilling, uden dog at angive udtrykkeligt, hvilken skæbne en afgørelse om tilbagesendelse skal have, såfremt en sådan afvisning er behæftet med en ulovlighed.

74. Ifølge den forelæggende ret afhænger disse følger af den retlige karakter af fristen for frivillig udrejse. Som påpeget af denne ret fremgår der yderst nyttige holdepunkter angående dette spørgsmål af Domstolens praksis, således som den følger af dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23]. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse om ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, skal kvalificeres som en ny afgørelse om tilbagesendelse, konstaterede Domstolen indledningsvis, at det følger af den definition af en »afgørelse om tilbagesendelse«, som fremgår af artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, at den omstændighed at pålægge eller fastslå en forpligtelse til at vende tilbage udgør *et af de to elementer, som en afgørelse om tilbagesendelse består af*, og at en sådan forpligtelse ikke er mulig uden fastlæggelse af et bestemmelsesland. Domstolen udledte heraf, at en ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, udgør en så væsentlig ændring, at den kompetente nationale myndighed skal anses for herved at have vedtaget en ny afgørelse om tilbagesendelse [24].

75. Der opstår dermed det spørgsmål, om det forhold, at en national ret fastslår, at en bestemmelse om fristen for frivillig udrejse er ulovlig, og den kompetente nationale myndighed er forpligtet til at indføje en ny bestemmelse om denne frist, ved analogi til den førnævnte sag indebærer en ændring af en væsentlig bestanddel af afgørelsen om tilbagesendelse (forpligtelsen til at vende tilbage) og således medfører, at denne myndighed skal træffe en ny afgørelse om tilbagesendelse.

76. Med andre ord er der behov for at efterprøve, om bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse i lighed med angivelsen af bestemmelseslandet udgør en afgørende bestanddel af forpligtelsen til at vende tilbage, således at afgørelsen om tilbagesendelse som helhed bortfalder, hvis denne afgørelse er behæftet med en ulovlighed.

77. På baggrund af følgende overvejelser foreslår jeg, at dette spørgsmål besvares bekræftende.

[23] – Dom af 14.5.2020 (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] – Jf. 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 114-116).

78. Indledningsvis skal det påpeges, at det i definitionen af »tilbagesendelse« i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115 udtrykkeligt angives, at tilbagesendelsen kan være frivillig eller tvangsmæssig. I henhold til denne definition indebærer en »forpligtelse til at vende tilbage«, at den pågældende tredjelandsstatsborger *frivilligt eller tvangsmæssigt* skal vende tilbage til bestemmelseslandet, hvilket giver anledning til at formode, at den konstatering, på baggrund af hvilken den kompetente nationale myndighed træffer afgørelse om muligheden for frivillig udrejse, idet den eventuelt fastsætter en frist i denne forbindelse, udgør en afgørende bestanddel af forpligtelsen til at vende tilbage.

79. Det er i øvrigt vigtigt at påpege, at bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse *bidrager til* det generelle formål med direktiv 2008/115.

80. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at artikel 7 i direktiv 2008/115, idet denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne i princippet er forpligtet til at indrømme en frist for frivillig udrejse til tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, bl.a. har til formål at sikre overholdelsen af disse statsborgeres grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af en afgørelse om tilbagesendelse. Ifølge Domstolen indgår formålet med denne bestemmelse i det generelle formål, der forfølges med dette direktiv, således som det fremgår af anden og ellevte betragtning hertil, altså at udforme 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 [25].

81. Jeg udleder heraf, at begrebet »forpligtelse til at vende tilbage« som en væsentlig bestanddel af afgørelsen om tilbagesendelse skal forstås på en måde, der afspejler balancen mellem tilbagesendelsespolitikkens effektivitet og overholdelsen af de berørte personers grundlæggende rettigheder. Enhver fortolkning, hvorefter bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse ikke er en afgørende bestanddel af forpligtelsen til at vende tilbage, ville efter min opfattelse være til skade for denne balance og dermed i strid med formålet med direktiv 2008/115.

82. I modsætning til den belgiske og den tyske regering er jeg af den opfattelse, at denne konklusion ikke ændres af artikel 7, stk. 1, andet og tredje punktum, i direktiv 2008/115, hvorefter »[m]edlemsstaterne […] i deres nationale lovgivning [kan] 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«. Selv hvis det antages, at en medlemsstat har gjort brug af den beføjelse, de således er tillagt (hvilket ikke er tilfældet i hovedsagen), fremgår bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse nemlig af afgørelsen om tilbagesendelse, også når den pågældende tredjelandsstatsborger ikke har indgivet nogen ansøgning. I et sådant tilfælde ville denne bestemmelse indikere, at der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse som følge af manglende opfyldelse af den processuelle betingelse, som vurderingen vedrørende en sådan frist er underlagt.

83. Heraf følger, at hvis denne bestemmelse er behæftet med en ulovlighed, har dette betydning for forpligtelsen til at vende tilbage og dermed indirekte for afgørelsen om tilbagesendelse som helhed.

[25] – Jf. dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 47 og 48). Det forhold, at tvangsmæssig tilbagesendelse i visse tilfælde kan skade den berørte persons værdighed, fremgår af en læsning af artikel 8, stk. 4, i direktiv 2008/115, hvori det anføres, at »[n]år medlemsstaterne som en sidste udvej anvender tvangsforanstaltninger til at gennemføre udsendelsen af en tredjelandsstatsborger, som modsætter sig udsendelse, skal sådanne foranstaltninger stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og holdes inden for grænserne af rimelig magtanvendelse. Foranstaltningerne gennemføres i henhold til den nationale lovgivning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og med behørig respekt for den pågældende tredjelandsstatsborgers værdighed og fysiske integritet«.

84. Denne fortolkning har desuden det fortrin, at den minimerer risikoen for, at den kompetente nationale myndighed i visse medlemsstater fuldbyrder en afgørelse om tilbagesendelse, hvori kun bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse er ulovlig, inden der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en sådan afgørelse. Jeg minder således om, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2008/115 har *beføjelse*, men ikke pligt til at fastsætte, at et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse automatisk medfører, at fuldbyrdelsen af denne afgørelse suspenderes midlertidigt [26], og at de er blot forpligtede til at fastsætte, at den ret, for hvilken sagen indbringes, i det enkelte tilfælde *kan* anordne midlertidig suspension af denne fuldbyrdelse.

85. Endelig er det væsentligt at fastslå, at følgende argumenter ikke er egnede til at rejse tvivl om den foreslåede fortolkning. For det første har den tyske regering i sit skriftlige indlæg konstateret, at fristen for frivillig udrejse i henhold til en samlet læsning af artikel 7, stk. 2, og artikel 14, stk. 2, i direktiv 2008/115 kan forlænges ved en simpel skriftlig bekræftelse, og at denne frist i henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 2, kan forkortes, hvis der opstår en af de risici, der er omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 4, idet det ikke er nødvendigt at træffe en ny afgørelse om tilbagesendelse. Ifølge denne regering burde enhver ændring af fristen for frivillig udrejse, hvis den ikke havde kunnet adskilles fra afgørelsen om tilbagesendelse, have medført vedtagelse af en ny afgørelse om tilbagesendelse med en ændret frist. Hvad angår det første tilfælde er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at påpege, at en ændring såsom en forlængelse af fristen for frivillig udrejse ikke indebærer, at den kompetente nationale myndighed har foretaget en ny vurdering angående opfyldelsen af de betingelser, der lå til grund for indrømmelsen af denne frist. Med hensyn til det andet tilfælde er jeg ikke enig i denne regerings opfattelse, hvorefter det ikke er nødvendigt at træffe en ny afgørelse om tilbagesendelse. Eftersom dette tilfælde opstår, når den kompetente nationale myndighed konstaterer, at en af de risici, der er omhandlet i artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115, er opstået, indebærer det nødvendigvis en ny vurdering af disse betingelser. Det synes derfor efter min opfattelse påkrævet at træffe en ny afgørelse om tilbagesendelse.

86. For det andet har den tyske regering til støtte for sin opfattelse henvist til første del af afsnit 1.4 i »håndbogen om tilbagesendelse« [27], der har følgende ordlyd: »Definitionen af en »afgørelse om tilbagesendelse« fokuserer på to afgørende elementer. En afgørelse om tilbagesendelse skal omfatte: 1) en erklæring om, at opholdet er ulovligt, og 2) pålæg af en forpligtelse til at vende tilbage. En afgørelse om tilbagesendelse kan indeholde flere elementer, f.eks. et indrejseforbud, en frist for frivillig udrejse og angivelse af bestemmelseslandet.« I denne henseende vil jeg begrænse mig til at minde om, at denne håndbog ganske vist udgør et referenceværktøj for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne ved udførelsen af opgaver i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, men at den henstilling, hvortil den er knyttet som bilag, ikke har bindende virkning [28]. Dette forklarer, hvorfor Domstolen allerede i to tilfælde har undladt at tiltræde den fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2008/115, der argumenteres for i denne henstilling [29].

[26] – Jf. bl.a. kendelse af 5.5.2021, CPAS de Liège (C-641/20, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:374, præmis 22). Et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse *skal* derimod, for i forhold til den pågældende tredjelandsstatsborger at sikre overholdelsen af de krav, der følger af princippet om non-refoulement og chartrets artikel 47, have automatisk opsættende virkning, eftersom denne afgørelse kan udsætte denne tredjelandsstatsborger for en reel risiko for at blive udsat for behandling, som er i strid med chartrets artikel 18, sammenholdt med Genèvekonventionens artikel 33, eller behandling, som er i strid med chartrets artikel 19, stk. 2. Jf. i denne retning dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 52 og 53), og af 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 57 og 58).

[27] – Håndbogen om tilbagesendelse fremgår af bilaget til Kommissionens henstilling (EU) 2017/2338 af 16.11.2017 om en fælles »håndbog om tilbagesendelse« til brug for medlemsstaternes myndigheder med ansvar for tilbagesendelsesopgaver (EUT 2017, L 339, s. 83).

[28] – Jf. dom af 3.6.2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, præmis 47).

[29] – Jf. ud over dom af 3.6.2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, præmis 47), 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 114-116).

87. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det tredje spørgsmål i sag C-636/23 og det andet spørgsmål i sag C-637/23 med, at artikel 7 og artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse udgør en afgørende bestanddel af forpligtelsen til at vende tilbage, således at afgørelsen om tilbagesendelse som helhed bortfalder, hvis det konstateres, at denne bestemmelse er ulovlig.

## Forslag til afgørelse

88. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) således:

»1) 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, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse medfører, at den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse kan anfægtes ved et søgsmål.

2) 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 tids forløb stadig kan pålægge et indrejseforbud på grundlag af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse.

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

skal fortolkes således, at

bestemmelsen om fristen for frivillig udrejse udgør en afgørende bestanddel af forpligtelsen til at vende tilbage, således at afgørelsen om tilbagesendelse som helhed bortfalder, hvis det konstateres, at denne bestemmelse er ulovlig.«