

Sag C-636/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

24. oktober 2023

Forelæggende ret:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgien)

Afgørelse af:

16. oktober 2023

Sagsøger:

W

Sagsøgt:

Belgische Staat

Hovedsagens genstand

Sagsøgeren anlagde sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af en afgørelse om tilbagesendelse. Sagsøgeren fik på grund af en fejl i afgørelsens begrundelse for, at der ikke var fastsat en frist for frivillig udrejse, medhold i sin påstand ved en dom. Den sagsøgte indgav kassationsappel til Raad van State (Staatsrat, Belgien), den øverste domstol i forvaltningsretlige sager. Efter ophævelsen af dens første dom, skal den forelæggende ret nu igen tage stilling til afgørelsen om tilbagesendelse.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Den forelæggende ret skal tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt indrømmelsen af en udrejsefrist blot er en gennemførelsesforanstaltning i relation til afgørelsen om tilbagesendelse, eller om der er tale om en væsentlig bestanddel af denne afgørelse, som det skal være muligt at appellere, og hvis ugyldighed har den virkning, at hele afgørelsen om tilbagesendelse bliver ugyldig. Svaret på dette

spørgsmål har også betydning for de betingelser, hvorunder der i givet fald kan udstedes et indrejseforbud. [Der henvises i øvrigt til] [a]rtikel 267 TEUF.

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, 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 artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 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 tredjelandstatsborger?

Anførte EU-forskrifter og EU-retspraksis

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, art. 3, nr. 4), 6) og 8), artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1 og 4, artikel 8, stk. 1, 2 og 4, artikel 11, stk. 1, og artikel 13

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 47

Domstolens dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, præmis 46, 47, 49, 50 og 54), af 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, præmis 35-38 og 51), af 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, præmis 51), og af 14.5.2020, Boudjlida (C-249/13, præmis 51), og af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, præmis 115)

Anførte nationale forskrifter

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lov om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning, i det følgende benævnt »udlændingeloven«):

Artikel 1, § 1, nr. 6 og 8, som i forbindelse med gennemførelsen af artikel 3, nr. 4) og 6) i direktiv 2008/115 definerer begreberne »udvisningsordre« og »indrejseforbud«.

Artikel 7, nr. 1 og 3, hvorefter de nationale myndigheder kan pålægge en udlænding at forlade belgisk territorium, hvis den pågældende ikke har de nødvendige dokumenter, og den pågældendes adfærd kan forstyrre den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

Artikel 74/11, § 1. »Varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under hensyntagen til de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde. Udvisningsordrer ledsages af et indrejseforbud på højst tre år, [...] hvis der ikke er fastsat en frist for frivillig udrejse [...], [og] på mere end fem år [...], hvis tredjelandstatsborgeren udgør en alvorlig risiko for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.«

Artikel 74/14: § 1. »I udvisningsordren fastsættes en frist på 30 dage til at forlade statens territorium. [...] § 2. Mens fristen for frivillig udrejse løber, er tredjelandstatsborgeren beskyttet mod tvangsudvisning. [...] § 3. Fristen i § 1 kan fraviges, hvis [...] der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, [eller] tredjelandstatsborgeren 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.«

Kassationsdom nr. 254 377 afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 1. september 2022.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren, en marokkansk statsborger, blev den 7. juni 2019 idømt frihedsstraf for en narkotikarelateret lovovertrædelse. Den 18. juli 2019 bad Belgien ham om at forlade belgisk territorium (herefter »afgørelse om tilbagesendelse«) og pålagde ham et indrejseforbud på otte år.
- 2 I begrundelsen for afgørelsen om tilbagesendelse var det angivet, at sagsøgeren ikke var i besiddelse af gyldige opholdsdokumenter, og at der var risiko for, at han som følge af sin adfærd ville forstyrre den offentlige orden og flygte. På grund af denne risiko blev han ikke indrømmet en frist for frivillig tilbagevenden.
- 3 Sagsøgeren fik ved Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol for udlændingeretlige sager) medhold i sit søgsmål med påstand om udsættelse og annullation af afgørelsen om tilbagesendelse og indrejseforbuddet. Sagsøgte indgav derefter en kassationsappel til Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af annullationen af afgørelsen om tilbagesendelse, men ikke af indrejseforbuddet. I lyset af kassationsappellens genstand ophævede denne domstol kun dommen for så vidt angår afgørelsen om tilbagesendelse. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol for udlændingeretlige sager) skal nu tage stilling til denne afgørelse igen.
- 4 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol for udlændingeretlige sager) havde oprindeligt erklæret afgørelsen om tilbagesendelse for ugyldig, fordi afslaget på indrømmelse af en frist for frivillig udrejse ikke var blevet begrundet korrekt. Risikoen for en forstyrrelse af den offentlige orden og flugtrisikoen var således i strid med Domstolens praksis ikke blevet vurderet individuelt i forhold til sagsøgeren. Da afgørelsen om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse udgør en væsentlig eller grundlæggende del af afgørelsen om tilbagesendelse, måtte denne dermed annulleres i sin helhed.
- 5 I sin kassationsdom fastslog Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) imidlertid, at fristen for frivillig udrejse alene var en gennemførelsesforanstaltning, fordi sagsøgerens retsstilling på det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagesendelse blev truffet, allerede var fastlagt, og sagsøgeren under alle omstændigheder ikke havde lovligt ophold. Fristen var derfor ikke en grundlæggende bestanddel af afgørelsen om tilbagesendelse. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol for udlændingeretlige sager) overtrådte dermed udlændingelovens artikel 7 og 74/14 ved at fastslå det modsatte.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Efter sagsøgerens opfattelse udgør afgørelsen om tilbagesendelse en udelelig forvaltningsretlig afgørelse, som skal indeholde to dele, nemlig begrundelsen for påbuddet om at forlade territoriet og en frist for efterlevelse af påbuddet. Sagsøgeren har i denne sammenhæng henvist til artikel 3, nr. 4) og 8), i direktiv 2008/115. En åbenlys ulovlighed i begrundelsen for afslaget på at indrømme en frist for frivillig udrejse indebærer, at hele afgørelsen om tilbagesendelse bliver ulovlig. Ifølge Domstolens dom af 11. juni 2015, Zh. og O. (C-554/13) kan der kun i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder fastsættes en kortere frist eller undlades at fastsætte en frist for frivillig udrejse, og der skal i så fald stå et effektivt retsmiddel til rådighed.
- 7 Efter sagsøgtes opfattelse udgør en frist for efterlevelsen af afgørelsen om tilbagesendelse alene en foranstaltning til gennemførelse af denne afgørelse, som ikke ændrer sagsøgerens retsstilling. I henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 har medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at der alene indrømmes en frist efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger. En sådan frist kan derfor ikke udgøre en væsentlig del af en afgørelse om tilbagesendelse. En anfægtelse af en sådan frist eller dens fravær kan således ikke bevirke, at afgørelsen om tilbagesendelse er ulovlig.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Den dom, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har afsagt i den foreliggende sag, har ikke kun virkning i det foreliggende tilfælde. I henhold til belgisk lov er Raad (domstol i udlændingeretlige sager) forpligtet til at følge denne øverste forvaltningsdomstols retspraksis. Raad (domstol i udlændingeretlige sager), som i lyset de afgørelser, der er afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), er usikker på fortolkningen af Domstolens retspraksis, mener sig som følge af EU-rettens forrang forpligtet til at undersøge, om den afgørelse, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har truffet, er i overensstemmelse med EU-retten.
- 9 Det første spørgsmål drejer sig om karakteren af indrømmelsen af en frist for frivillig udrejse. Ifølge Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er denne frist blot en gennemførelsesforanstaltning – som ikke kan anfægtes – men ifølge Raad (domstol i udlændingeretlige sager) er der tale om en væsentlig bestanddel, som kan anfægtes.
- 10 Raad (domstol i udlændingeretlige sager) ser i dommene El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. og O. (C-554/13) og Boudjlida (C-249/13) elementer, der taler for denne domstols opfattelse. Selv om Domstolen henviser til foranstaltninger »til gennemførelse af afgørelser om tilbagesendelse«, skal disse foranstaltninger ikke desto mindre være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, træffes fra sag til sag og på grundlag af objektive kriterier samt give den berørte person mulighed for at blive hørt, inden afgørelsens vedtagelse. Det kan heraf udledes, at

der – for at sikre den effektive virkning af artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115 – skal stå et effektivt retsmiddel mod afgørelsen om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse til rådighed for en udlænding.

- 11 Desuden synes det at kunne udledes af Domstolens praksis, at en sådan afgørelse ikke kun har den retsvirkning, at fuldbyrdelsen i henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2008/115 kan finde sted straks, men også, at afgørelsen i henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i samme direktiv indeholder en forpligtelse til at pålægge et indrejseforbud i forbindelse med afgørelsen om tilbagesendelse. Hvis der ikke findes noget retsmiddel mod den manglende indrømmelse af en frist for udrejsen, som dog udgør forudsætningen for et indrejseforbud, er der derfor heller ikke nogen mulighed for at appellere et indrejseforbud.
- 12 Raad (domstol i udlændingeretlige sager) har stillet det andet spørgsmål, fordi domstolen efter kassationsappellen kun skal tage stilling til afgørelsen om tilbagesendelse, men ikke til det – annullerede – oprindelige indrejseforbud, som var baseret på afgørelsen. I forbindelse med vurderingen af anbringendet om, at der ikke er blevet indrømmet en frist for frivillig udrejse, er der behov for en afklaring af, hvordan udtrykkene »ledsages af« i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 og »ledsager en afgørelse om tilbagesendelse« i definitionen af indrejseforbuddet i artikel 3, nr. 6), i samme direktiv skal fortolkes. Dette er vigtigt for at [kunne] vide, om den kompetente myndighed fortsat har mulighed for, eller muligvis pligt til, at pålægge et nyt indrejseforbud i forbindelse med den resterende del af afgørelsen om tilbagesendelse, efter at det oprindelige indrejseforbud er blevet annulleret, eller om der ikke kan pålægges et nyt indrejseforbud i forbindelse med denne gamle afgørelse om tilbagesendelse.
- 13 Hverken direktiv 2008/115 eller Domstolens praksis angiver klart, hvor lang tid der må forløbe mellem afgørelsen om tilbagesendelse og indrejseforbuddet.
- 14 Domstolen har gentagne gange bekræftet forpligtelsen til i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 at knytte et indrejseforbud til en afgørelse om tilbagesendelse, der ikke har indrømmet en frist for frivillig udrejse. Ifølge Kommissionens håndbog om tilbagesendelse (EUT 2017, L 339, s. 83) kan et indrejseforbud stadig pålægges på et senere tidspunkt som en yderligere foranstaltning til en afgørelse om tilbagesendelse, der allerede er truffet.
- 15 Af dom af 3. juni 2021, BZ (C-546/19), har Raad (domstol i udlændingeretlige sager) imidlertid udledt, at ordlyden af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 indikerer, at et »indrejseforbud« skal »supplere« afgørelsen om tilbagesendelse. Verbet »supplere« synes at indikere, at et indrejseforbud udelukkende kan knyttes til afgørelsen om tilbagesendelse med det samme eller efter en kort periode.
- 16 Hvis udtrykkene »ledsager« og »ledsages af« er til hinder for, at der nogen tid efter en afgørelse om tilbagesendelse fortsat kan eller skal pålægges et indrejseforbud, opstår spørgsmålet om, hvorvidt et indrejseforbud skal pålægges

samtidig med en sådan afgørelse om tilbagesendelse eller inden for en rimelig kort frist derefter.

- 17 Hvis disse udtryk ikke udelukker dette, er spørgsmålet fortsat, om retten til effektive retsmidler indebærer, at det skal være muligt at anfægte lovligheden af en beslutning om ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse, hvis lovligheden af retsgrundlaget for indrejseforbuddet ellers ikke længere kan anfægtes.
- 18 Det tredje spørgsmål har til formål at kunne vurdere det anbringende, der vedrører den manglende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse. Hvis svaret på det første spørgsmål er, at fristen i en afgørelse om tilbagesendelse er en retsakt, der kan anfægtes, og denne frist findes at være ulovlig på grund af en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115, fører dette da til, at hele afgørelsen om tilbagesendelse er ugyldig? Udtrykt på en anden måde: Er en afgørelse om tilbagesendelse sammensat af en konstatering af ulovligt ophold på statens territorium og en afgørelse om (ikke) at indrømme en frist for frivillig udrejse, og er disse dele uløseligt forbundet?
- 19 Af bindeordet »og« i definitionen af en afgørelse om tilbagesendelse i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, kan det udledes, at forpligtelsen til at vende tilbage, herunder fastsættelsen af den frist, inden for hvilken denne tilbagevenden skal finde sted, er en væsentlig eller grundlæggende bestanddel af en sådan afgørelse. Ifølge dommen i sagen Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) udgør pålæggelsen eller fastsættelsen af en forpligtelse til at vende tilbage det ene af de to grundlæggende elementer i en afgørelse om tilbagesendelse. Hvis en domstol har fastslået, at fristen er ulovlig, er der da tale om en ændring af et væsentligt aspekt ved afgørelsen om tilbagesendelse?
- 20 Af udtrykket »fastsættes en passende frist« i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115 synes det at følge, at en afgørelse om tilbagesendelse altid skal indeholde en frist, mens det af den videre ordlyd af artikel 7, stk. 1, hvorefter »medlemsstaterne [...] i deres nationale lovgivning [kan] fastsætte, at en sådan frist kun indrømmes efter begæring fra den pågældende tredjelandsstatsborger«, kan udledes, at en frist for gennemførelsen af afgørelsen om tilbagesendelse ikke udgør en væsentlig eller grundlæggende bestanddel.
- 21 Det skal bemærkes, at Belgien ikke har gjort brug af den i præmis 20 omtalte mulighed, og at Raad (domstol i udlændingeretlige sager) ikke er bemyndiget til selv at fastsætte en frist eller til at træffe en ny afgørelse om tilbagesendelse.
- 22 Raad (domstol i udlændingeretlige sager) er af den opfattelse, at der, hvis den manglende indrømmelse af en frist ikke er en væsentlig bestanddel af en afgørelse om tilbagesendelse, opstår et spørgsmål om den praktiske rækkevidde og gennemførlighed af en afgørelse om tilbagesendelse, hvor fristelementet er udeladt.