

Mål C-636/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

24 oktober 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

16 oktober 2023

Klagande:

W

Motpart:

Belgische Staat

Saken i det nationella målet

W väckte talan vid den hänskjutande domstolen med yrkande om ogiltigförklaring av ett beslut om återvändande. Den hänskjutande domstolen biföll talan på grund av bristande motivering av beslutet att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa. Belgische Staat (belgiska staten) överklagade den hänskjutande domstolens avgörande till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Efter att ha prövat överklagandet återförvisade Raad van State målet till den hänskjutande domstolen för en ny prövning av beslutet om återvändande.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida beviljandet av en tidsfrist för avresa endast är en åtgärd för verkställighet av ett beslut om återvändande, eller om det utgör en väsentlig beståndsdel av beslutet mot vilken det måste finnas ett rättsmedel och som vid ogiltighet medför att hela beslutet om återvändande upphör att gälla. Svaret på denna fråga påverkar även villkoren för utfärdandet av ett eventuellt inreseförbud. Artikel 267 FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska bestämmelserna i artiklarna 7.4, 8.1, 8.2 och 11.1 i direktiv 2008/115, separat eller tillsammans, mot bakgrund av artikel 13 i direktiv 2008/115 och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att de utgör hinder för att betrakta ett beslut att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa som en ren verkställighetsåtgärd, som inte förändrar den berörda utlännings rättsliga situation, eftersom ett beslut om huruvida en tidsfrist för frivillig avresa ska beviljas inte ändrar huvudkonstaterandet att personen vistas olagligt i landet?

2. Om den första frågan ska besvaras jakande, ska formuleringarna ”som åtföljer” i artikel 3.6 och ”ska åtföljas” i artikel 11.1 i direktiv 2008/115 tolkas så, att de inte utgör hinder för den berörda myndighetens möjlighet eller skyldighet att långt senare utfärda ett inreseförbud med stöd av ett beslut om återvändande i vilket det inte 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 därefter, måste åtföljas av ett inreseförbud?

Om denna fråga ska besvaras jakande, innebär den rätt till ett effektivt rättsmedel som garanteras i artikel 13 i direktiv 2008/115 och i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en möjlighet att inom ramen för en talan mot beslutet om återvändande angripa lagenligheten av ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, om det i annat fall inte är möjligt att med framgång bestrida lagenligheten av den rättsliga grunden för inreseförbudet?

3. Om den första frågan ska besvaras jakande, ska formuleringarna ”[ska det] fastställas en lämplig tidsfrist” i artikel 7.[1 första stycket,] och ”och ... en skyldighet att återvända” i artikel 3.4 i direktiv 2008/115 tolkas så, att fastställandet av en tidsfrist, eller i vart fall beslutet att inte fastställa en bestämd tidsfrist, i samband med skyldigheten att lämna landet utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande, så att om det konstateras att denna frist är rättsstridig upphör beslutet om återvändande i sin helhet att gälla och måste det utfärdas ett nytt beslut om återvändande?

Om EU-domstolen anser att beslutet att inte bevilja en 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 endast efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren bevilja en sådan frist, vad är den praktiska räckvidden och verkställbarheten av ett beslut om återvändande, i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 2008/115, som saknar den del som avser fristen?

Anförda unionsbestämmelser och anförd rättspraxis från EU-domstolen

Artiklarna 3.4, 3.6, 3.8, 6.1, 7.1, 7.4, 8.1, 8.2, 8.4, 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

Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EU-domstolens domar av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13, punkterna 46, 47, 49, 50 och 54), den 28 april 2011, El Drifi (C-61/11 PPU, punkterna 35–38 och 51), den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, punkt 51), och den 14 maj 2020, Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, punkt 115)

Anförda nationella bestämmelser

Följande artiklar i Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lagen om utlänningars rätt till inresa, vistelse och bosättning samt om avlägsnande av utlänningar, nedan kallad utlänningslagen)

Artikel 1.1.6 och 1.1.8, med definitioner av begreppen ”beslut om återvändande” och ”inreseförbud”, genom vilka artikel 3.4 och 3.6 i direktiv 2008/115 har införlivats

Artikel 7.1 och 7.3, enligt vilken den nationella myndigheten får utfärda ett beslut om avlägsnande om utlänningen inte innehar de nödvändiga handlingarna och han eller hon genom sitt handlande kan äventyra allmän ordning eller nationell säkerhet

Artikel 74/11, 1 §: ”Inreseförbudets varaktighet ska fastställas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Beslutet om avlägsnande ska ... åtföljas av ett inreseförbud på högst tre år ... om det inte har fastställts någon tidsfrist för frivillig avresa ... [och] på mer än fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller den nationella säkerheten.”

Artikel 74/14, 1 § ”I beslutet om avlägsnande ska det fastställas en frist på trettio dagar för att lämna landet ... 2 § Så länge fristen för frivillig avresa inte har löpt ut, skyddas tredjelandsmedborgaren mot tvångsavlägsnande. ... § 3 Undantag från den tidsfrist som anges i 1 § får göras om [...] det finns en risk för avvikande, eller ... om tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot allmän ordning eller den nationella säkerheten ... I så fall ska det i beslutet om avlägsnande fastställas en tidsfrist som är kortare än sju dagar eller ingen tidsfrist alls.”

Raad van States dom nr 254.377 av den 1 september 2022

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 W, som är marockansk medborgare, dömdes den 7 juni 2019 till ett fängelsestraff för narkotikabrott. Den 18 juli 2019 ålade Belgien honom att lämna landet (nedan kallat beslutet om återvändande) och utfärdade ett inreseförbud mot honom på åtta år.
- 2 I motiveringen till beslutet om återvändande angavs att W saknade giltiga uppehållshandlingar och att det fanns en risk för att han genom sitt agerande skulle äventyra den allmänna ordningen och avvika. På grund av denna risk beviljades han en frist för frivilligt återvändande.
- 3 Den talan om uppskov med verkställigheten och ogiltigförklaring av beslutet om återvändande som W hade väckt vid Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, nedan kallad den hänskjutande domstolen) bifölls av denna domstol. Belgiska staten överklagade därefter ogiltigförklaringen av beslutet om återvändande, men inte inreseförbudet, till Raad van State. Med hänsyn till föremålet för överklagandet ogiltigförklarade Raad van State endast avgörandet i den del det avsåg beslutet om återvändande. Den hänskjutande domstolen är nu tvungen att på nytt pröva detta beslut om återvändande.
- 4 Den hänskjutande domstolen ogiltigförklarade ursprungligen beslutet om återvändande på grund av bristande motivering av beslutet att inte bevilja en frivillig tidsfrist för avresa. I strid med domstolens praxis hade det nämligen inte gjorts någon individuell prövning av huruvida det i W:s fall förelåg en risk för att den allmänna ordningen skulle äventyras. Eftersom beslutet att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa utgör en väsentlig eller grundläggande del av beslutet om återvändande, måste detta beslut därför ogiltigförklaras i sin helhet.
- 5 I sin dom slog Raad van State däremot fast att tidsfristen för frivillig avresa endast är en verkställighetsåtgärd, eftersom W:s rättsliga situation redan förelåg vid den tidpunkt då beslutet om återvändande fattades och han under alla omständigheter inte vistades lagligt i landet. Fristen utgör således inte en väsentlig del av beslutet om återvändande. Genom att slå fast motsatsen hade den hänskjutande domstolen därför även åsidosatt artiklarna 7 och 74/14 i utlänningslagen.

Parternas huvudargument

- 6 Enligt W är beslutet om återvändande ett administrativt beslut som inte kan delas upp utan ska bestå av två delar, nämligen skälen till ett beslut i vilken en person beordras att lämna landet och en verkställighetsfrist. W grundar sin uppfattning på artikel 3.4 och 3.8 i direktiv 2008/115. En uppenbar rättsstridighet i motiveringen genom att en frivillig tidsfrist för avresa inte beviljats medför att hela beslutet om återvändande blir rättsstridigt. Enligt EU-domstolens dom av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13), kan en kortare tidsfrist för frivillig avresa, eller avsaknad

av en frist, endast beviljas under exceptionella omständigheter och den måste i så fall kunna bli föremål för ett effektivt rättsmedel.

- 7 Enligt belgiska staten är en frist för verkställighet av ett beslut om återvändande endast en åtgärd för verkställighet av det beslutet, som inte förändrar sökandens rättsliga situation. Enligt artikel 7.1 i direktiv 2008/115 kan medlemsstaterna föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Denna frist kan därför inte utgöra en väsentlig del av ett beslut om återvändande. Ett bestridande av denna frist, eller avsaknaden av en frist, kan därför inte heller leda till att beslutet om återvändande blir rättsstridigt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Raad van States avgörande i förevarande mål sker inte i ett vakuum. Enligt belgisk rätt är den hänskjutande domstolen skyldig att följa den högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis. Den hänskjutande domstolen, som mot bakgrund av Raad van States avgöranden är osäker på hur EU-domstolens praxis ska tolkas, känner sig med hänsyn till unionsrättsens företräde föranled att avgöra huruvida den lösning som Raad van State har föreslagit är förenlig med unionsrätten.
- 9 Den första frågan rör hur beviljandet av en tidsfrist för frivillig avresa ska karaktäriseras. Enligt Raad van State är denna frist en ren verkställighetsåtgärd – som inte kan angripas – och enligt den hänskjutande domstolen en väsentlig del av beslutet, som kan angripas.
- 10 Den hänskjutande domstolen hittar stöd för sin uppfattning i domarna El Drifi (C-61/11 PPU), Zh. och O. (C-554/13), och Boudjlida (C-249/13). Även om EU-domstolen i dessa talar om åtgärder ”för verkställighet av beslut om återvändande” måste dessa åtgärder iakttä proportionalitetsprincipen, vidtas från fall till fall, grundas på objektiva kriterier och bereda den berörda personen tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. För att garantera den ändamålsenliga verkan av artikel 7.4 i direktiv 2008/115 kan det av ovanstående anses följa att en utlänning måste ha tillgång till ett effektivt rättsmedel mot ett beslut att inte bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa.
- 11 Av EU-domstolens praxis följer dessutom att ett sådant beslut inte enbart får till följd att verkställigheten, enligt artikel 8.2 i direktiv 2008/115, kan ske omedelbart, utan också att detta beslut, enligt artikel 11.1 a i detta direktiv, innehåller en skyldighet att i samband med beslutet om återvändande utfärda ett inreseförbud. Om det inte finns något rättsmedel mot ett beslut att inte bevilja en tidsfrist för återvändande, som alltså utgör grunden för ett inreseförbud, finns det inte heller något rättsmedel mot ett reseförbud.
- 12 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att denna efter Raad van Staats dom är tvungen att på nytt pröva beslutet om återvändande, men inte – det ogiltigförklarade – ursprungliga inreseförbudet som grundades på detta beslut. Vid

bedömningen av den grund som har anförts mot den omständigheten att ingen tidsfrist för frivillig avresa beviljades, måste det klargöras hur formuleringarna ”ska åtföljas av” i artikel 11.1 eller ”som åtföljer ett beslut om återvändande” i definitionen i artikel 3.6 i direktiv 2008/115 ska tolkas. Detta är av betydelse för att veta om den behöriga myndigheten även nu har en möjlighet, eller en skyldighet, att efter ogiltigförklaringen av det ursprungliga inreseförbudet utfärda ett nytt inreseförbud i den resterande delen av besluten om återvändande eller om det tidigare beslutet om återvändande inte kan ligga till grund för utfärdandet av ett nytt reseförbud.

- 13 Varken i direktiv 2008/115 eller i EU-domstolens praxis preciseras hur lång tid som får förflyta mellan beslutet om återvändande och inreseförbudet.
- 14 EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen bekräftat skyldigheten enligt artikel 11.1 i direktiv 2008/115 att koppla ett inreseförbud till ett beslut om återvändande i vilket ingen tidsfrist för frivillig avresa har beviljats. Enligt kommissionens handbok om återvändande (EUT L 339, 2017, s. 83) kan ett inreseförbud åläggas i ett senare skede som ett kompletterande element till ett redan utfärdat återvändandebeslut.
- 15 Av domen av den 3 juni 2021, BZ/Westerwaldkreis (C-546/19), följer enligt den hänskjutande domstolen emellertid att det av formuleringarna i artikel 11.1 i direktiv 2008/115 framgår att ett ”inreseförbud” ska anses ”komplettera” ett återvändandebeslut. Ordet ”komplettera” tyder på att ett inreseförbud endast kan kopplas till beslutet om återvändande om det utfärdas samtidigt som eller ganska kort tid efter detta beslut.
- 16 För det fall formuleringarna ”som åtföljer” och ”ska åtföljas” utgör hinder för möjligheten eller skyldigheten att utfärda ett inreseförbud lång tid efter ett beslut om återvändande, är frågan huruvida ett inreseförbud ska utfärdas samtidigt med ett sådant beslut om återvändande, eller fastställas ganska kort tid därefter.
- 17 Även om dessa formuleringar inte utgör hinder för utfärdandet av ett inreseförbud, kvarstår frågan huruvida rätten till ett effektivt rättsmedel innebär att lagenligheten av ett beslut att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa kan bestridas, eftersom lagenligheten av den rättsliga grunden för inreseförbudet i annat fall inte längre kan angripas.
- 18 Den tredje frågan rör grunden avseende hur beslutet att inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa ska bedömas. Om den första frågan ska besvaras så, att anvisningen av en tidsfrist i ett beslut om återvändande är en rättshandling som kan angripas och det konstateras att denna frist är rättsstridig på grund av att den åsidosätter artikel 7.4 i direktiv 2008/115, innebär detta i så fall att hela beslutet om återvändande upphör att gälla? Med andra ord, består ett beslut om återvändande av konstaterandet att en person vistas olagligt i landet och av ett beslut om huruvida en tidsfrist för frivillig avresa ska beviljas, och är det omöjligt att separera dessa beståndsdelar?

- 19 Av ordet ”och” i definitionen av ett beslut om återvändande i artikel 3.4 i direktiv 2008/115 följer att skyldigheten att återvända, med anvisning av den frist inom vilken återvändandet måste ske, utgör en väsentlig eller grundläggande del av ett sådant beslut. Enligt domen Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU), utgör ett åläggande eller fastställande av en skyldighet att återvända ett av de två rekvisiten för ett beslut om återvändande. Om det i domstol slås fast att fastställandet av tidsfristen var rättsstridigt, ändrar detta i så fall en väsentlig punkt i beslutet om återvändande?
- 20 Av formuleringen ”[ska det] fastställas en lämplig tidsfrist” i artikel 7.1 i direktiv 2008/115 förefaller följa att ett beslut om återvändande alltid måste innehålla en anvisning om en tidsfrist, medan det i artikel 7.1 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna ... i sin nationella lagstiftning [får] föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren” vilket tyder på att anvisningen av en tidsfrist inte är ett grundläggande eller väsentligt rekvisit för verkställighet av beslutet om återvändande.
- 21 Den hänskjutande domstolen påpekar att Belgien inte har utnyttjat den möjlighet som medlemsstaterna ges enligt föregående punkt och att den hänskjutande domstolen inte har befogenhet att själv fastställa en tidsfrist eller utfärda ett nytt beslut om återvändande.
- 22 Om ett beslut att inte bevilja en tidsfrist inte utgör en väsentlig del av ett beslut om återvändande uppkommer enligt den hänskjutande domstolen frågan om vad som är den praktiska räckvidden och verkställbarheten av ett beslut om återvändande som saknar den del som avser fristen.