



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. december 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer — direktiv 2008/115/EF — tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold — princippet om overholdelse af retten til forsvar — retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af en afgørelse, der kan påvirke en tredjelandstatsborger med ulovligt opholds interesser — afgørelse om tilbagesendelse — retten til at blive hørt, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse — indholdet af denne ret«

I sag C-249/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal administratif de Pau (Frankrig) ved afgørelse af 30. april 2013, indgået til Domstolen den 6. maj 2013, i sagen:

Khaled Boudjlida

mod

Préfet des Pyrénées-Atlantiques

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne C. Vajda, A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász og D. Šváby

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. maj 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Khaled Boudjlida ved avocats M. Massou dit Labaquère og M. Zouine
- den franske regering ved G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchet og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved J. Langer og M. Bulterman, som befuldmægtigede

* Processprog: fransk.

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og D. Maidani, som befuldmægtigede, og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juni 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i 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 (EUT L 348, s. 98) og retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i en tvist mellem Khaled Boudjlida, en algerisk statsborger med ulovligt ophold, og préfet des Pyrénées-Atlantiques vedrørende sidstnævntes afgørelse af 15. januar 2013, som pålagde Khaled Boudjlida at forlade det franske område inden for en frist på 30 dage og fastsatte Algeriet som bestemmelsessted (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 4., 6. og 24. betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:
 - »(4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.
 - [...]
 - (6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. [...]
 - [...]
 - (24) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)].«
- 4 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:
 - »I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«
- 5 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, fastsætter:
 - »Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

6 Artikel 3 i direktiv 2008/115 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder [...] betingelser[ne] for indrejse, [...] ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

[...]

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

[...]«

7 Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand« bestemmer:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til:

- a) barnets tarv
- b) familieliv
- c) den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

8 Direktivets artikel 6, der har overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse«, fastsætter:

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

2. Tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.

3. Medlemsstaterne kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på deres område, hvis den pågældende tredjelandstatsborger tilbagetages af en anden medlemsstat i henhold til bilaterale aftaler eller ordninger, der er gældende på datoen for dette direktivs ikrafttræden. I så fald anvender den medlemsstat, der har tilbagetaget den pågældende tredjelandstatsborger, stk. 1.

4. Medlemsstaterne kan når som helst af menneskelige, humanitære eller andre grunde beslutte at tildele en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. I så fald træffes der ikke afgørelse om

tilbagesendelse. Hvis der allerede er truffet afgørelse om tilbagesendelse, ophæves afgørelsen, eller den stilles i bero i den periode, hvor opholdstilladelsen eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold, er gyldig.

5. Hvis en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, er genstand for en igangværende procedure for fornyelse af sin opholdstilladelse eller af en anden tilladelse, som giver ret til ophold, overvejer den pågældende medlemsstat at undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse, indtil den igangværende procedure er afsluttet, jf. dog stk. 6.

6. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer afgørelse om ophør af lovligt ophold sammen med en afgørelse om tilbagesendelse og/eller en afgørelse om udsendelse og/eller en afgørelse om indrejseforbud i en og samme administrative eller retslige afgørelse eller retsakt i henhold til deres nationale lovgivning, jf. dog de retssikkerhedsgarantier, der gælder i henhold til kapitel III og i henhold til andre relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen og national lovgivning.«

9 Artikel 7 i direktiv 2008/115 med overskriften »Frivillig udrejse« fastsætter:

»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. [...]

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.

[...]«

10 Artikel 12 i direktiv 2008/115, der har overskriften »Form«, bestemmer i stk. 1 og 2:

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

[...]

2. Medlemsstaterne tilvejebringer efter anmodning en skriftlig eller mundtlig oversættelse af de vigtigste elementer i afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i stk. 1, herunder oplysninger om tilgængelige retsmidler på et sprog, som tredjelandstatsborgeren forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå.«

11 Dette direktivs artikel 13, der har overskriften »Retsmidler«, bestemmer:

»1. Den pågældende tredjelandstatsborger 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 upartiske og er sikret uafhængighed.

[...]

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

4. Medlemsstaterne sikrer, at der efter anmodning ydes den nødvendige gratis retshjælp og/eller repræsentation i henhold til den relevante nationale lovgivning eller relevante nationale regler om retshjælp, og kan bestemme, at en sådan gratis retshjælp og/eller repræsentation er underlagt betingelserne i artikel 15, stk. 3-6, i Rådets direktiv 2005/85/EF.«

Fransk ret

12 Artikel L. 511-1 i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (den franske lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret), som ændret ved loi n° 2011-672, du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (den franske lov 2011-672 af 16.7.2011 om indvandring, integration og statsborgerskab (JORF af 17.7.2011, s. 10290, herefter »Ceseda«, bestemmer):

«I. Den administrative myndighed kan meddele et pålæg om at forlade det franske område til en udlænding, der ikke er statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union [...], og som ikke er familiemedlem til en sådan statsborger som omhandlet i artikel L. 121-1, nr. 4 og 5, når vedkommende befinder sig i en af følgende situationer:

[...]

4° Såfremt udlændingen ikke har anmodet om fornyelse af sin midlertidige opholdstilladelse og er forblevet på det franske område ved udløbet af denne tilladelse.

[...]

Den afgørelse, der fastsætter pålægget om at forlade det franske område, skal begrundes. I de situationer, der er omhandlet i dette afsnit I, nr. 3° og 5°, er det ikke påkrævet, at afgørelsen om udrejsepålæg ledsages af en anden begrundelse end den, der gives i afgørelsen om ophold, jf. dog, alt efter tilfældet, angivelsen af de grunde, i henhold til hvilke afsnit II og III bringes i anvendelse.

Pålægget om at forlade det franske område fastsætter det destinationsland, hvortil udlændingen tilbagesendes i tilfælde af en gennemførelse ex officio af afgørelsen.

II. Udlændingen har en frist på 30 dage fra underretningen om pålægget om at forlade det franske område til at efterkomme dette, og kan i den anledning anmode om støtte til hjemreisen til sit oprindelsesland. Under hensyn til udlændingens personlige situation kan den administrative myndighed undtagelsesvis indrømme en frist for frivillig udrejse på mere end 30 dage.

[...]«

13 Cesadas artikel L. 512-1, I, bestemmer:

»En udlænding, der er omfattet af et pålæg om at forlade det franske område, og som råder over den frist for frivillig udrejse, der er omtalt i artikel L. 511-1, afsnit II, stk. 1, kan inden for en frist på 30 dage efter, at pålægget er blevet meddelt, indgive begæring til forvaltningsdomstolen om annullation af denne afgørelse såvel som af de eventuelle dertil knyttede afgørelser om ophold, om angivelse af destinationslandet og om forbud mod tilbagerejse til det franske område. [...]

Udlændingen kan anmode om adgang til retshjælp senest ved indgivelsen af sin begæring om annullation. Forvaltningsdomstolen træffer afgørelse inden for en frist på tre måneder efter, at der er anlagt sag ved denne.

[...]«

14 Cesedas artikel L. 512-3, andet afsnit, bestemmer:

»Et pålæg om at forlade det franske område kan hverken gennemføres ex officio inden udløbet af fristen for frivillig udrejse eller, såfremt der ikke er indrømmet nogen frist, inden udløbet af en frist på 48 timer efter, at pålægget er blevet meddelt administrativt, eller inden forvaltningsdomstolen har truffet afgørelse, såfremt der er anlagt sag ved denne. Udlændingen orienteres herom ved den skriftlige underretning om pålægget om at forlade det franske område.«

15 Cesedas artikel L. 742-7 fastsætter:

»En udlænding, der er blevet meddelt endeligt afslag på tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, og som ikke kan tildeles et andet opholdsgrundlag, pålægges at forlade det franske område, idet manglende overholdelse af pålægget medfører udsendelsesforanstaltninger i henhold til afsnit I i bog V, og i givet fald straf i henhold til afsnit II, kapitel I, i bog VI.«

16 Artikel 24 i loi n° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (den franske lov nr. 2000-321 af 12.4.2000 om borgeres rettigheder i forhold til myndighederne, JORF af 13.4.2000, s. 5646) bestemmer:

»Bortset fra tilfælde, hvor der er truffet afgørelse vedrørende en ansøgning, træffes der først individuelle afgørelser, som skal begrundes i henhold til artikel 1 og 2 i lov nr. 79-587 af 11. juli 1979 om begrundelse af administrative afgørelser og forbedring af forholdet mellem myndighederne og offentligheden, efter at den berørte person har fået mulighed for at fremsætte skriftlige og – i givet fald efter anmodning – mundtlige bemærkninger. Den pågældende kan bistås af en rådgiver eller af en fuldmægtig efter eget valg. Den administrative myndighed er ikke forpligtet til at efterkomme anmodninger om høringer, der bl.a. på grund af deres antal, hyppighed eller systematiske karakter er udtryk for misbrug.

Den foregående bestemmelse gælder ikke:

[...]

3° afgørelser, for hvilke der ved retsfor skrifter er indført en særlig kontradiktorisk procedure.

[...]«

17 Conseil d'État (det franske statsråd) har i en retslig udtalelse af 19. oktober 2007 fastslået, at artikel 24 i loi n° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (lov nr. 2000-321 af 12.4.2000 om borgeres rettigheder over for myndighederne) – i medfør af denne lovs artikel 24, nr. 3 – ikke finder anvendelse på afgørelser om pålæg om at forlade det franske område, for så vidt som den franske lovgiver, ved i Ceseda at fastsætte særlige processuelle garantier, har haft til hensigt at fastlægge samtlige de administrative og retslige procedureregler, som anvendelsen og gennemførelsen af disse afgørelser er undergivet.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Khaled Boudjlida, der er algerisk statsborger, indrejste i Frankrig den 26. september 2007 med henblik på videregående uddannelse. Han opholdt sig lovligt på fransk område i medfør af en opholdstilladelse som studerende, der årligt blev fornyet. Den seneste opholdstilladelse vedrørte perioden fra den 1. november 2011 til den 31. oktober 2012.

19 Khaled Boudjlida ansøgte ikke om fornyelse af den seneste opholdstilladelse, og han ansøgte heller ikke om en ny opholdstilladelse.

- 20 Selv om han opholdt sig ulovligt på det franske område, ansøgte Khaled Boudjlida den 7. januar 2013 om at blive registreret som selvstændig erhvervsdrivende hos Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale og d'allocations familiales (Urssaf) med henblik på at oprette en mikrovirksomhed inden for ingeniørområdet.
- 21 Efter at have været til stede ved et møde arrangeret af nævnte organ, indkaldte les services de la police aux frontières (grænsepolitimyndigheden) den 15. januar 2013 Khaled Boudjlida på grund af hans ulovlige ophold til at møde op hos dem enten samme dag eller den følgende morgen til afhøring om lovligheden af sit ophold.
- 22 Den 15. januar 2013 efterkom Khaled Boudjlida frivilligt denne anmodning og blev afhørt om sin situation og ret til ophold i Frankrig.
- 23 Samtalen, der varede 30 minutter, omhandlede hans ansøgning om at blive registreret som selvstændig samt omstændighederne vedrørende hans indrejse i Frankrig den 26. september 2007, hans opholdsbetingelser som studerende siden denne dato, hans familiemæssige situation og spørgsmålet om, hvorvidt han ville indvilge i at forlade det franske område, hvis dette var præfekturets afgørelse.
- 24 Efter denne samtale traf Préfet des Pyrénées-Atlantique i henhold til Cesedas artikel L. 511-1 den 15. januar 2013 den anfægtede afgørelse. Khaled Boudjlida blev gjort bekendt med den klageadgang og de klagefrister, der var gældende for denne afgørelse.
- 25 Den 18. februar 2013 anlagde Khaled Boudjlida sag ved tribunal administratif de Pau med påstand om ophævelse af den nævnte afgørelse. Indledningsvis henviste han til den uregelmæssighed, som den procedure, der førte til selvsamme afgørelse, var behæftet med, da han under denne procedure på grund af en tilsidesættelse af de almindelige EU-retlige principper faktisk ikke havde nydt godt af retten til at blive hørt. Endvidere var den anfægtede afgørelse behæftet med retlige fejl, idet den i betragtning af Khaled Boudjlidas integration og hans studieforbud samt den omstændighed, at han har to onkler i Frankrig, som er universitetsprofessorer, udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i hans privatliv. Endelig var den frist på 30 dage, der var fastsat i denne afgørelse, for kort i forhold til en person, som havde opholdt sig på området i mere end fem år.
- 26 Préfet des Pyrénées-Atlantiques forsvarede nævnte afgørelses lovlighed ved at gøre gældende, at Khaled Boudjlida, idet han undlod at ansøge om fornyelse af den sidste tilladelse i henhold til Cesedas bestemmelser inden for to måneder forud for den foregående tilladelses udløb, opholdt sig ulovligt på tidspunktet for den anfægtede afgørelse. Khaled Boudjlidas ret til at blive hørt var blevet overholdt, og den anfægtede afgørelse var både retligt og faktisk tilstrækkeligt begrundet. Der var således ikke begået nogen retlig fejl. Påbuddet om at forlade Frankrig er således begrundet, når den pågældende tredjelandstatsborger, som det er tilfældet i hovedsagen, opholder sig ulovligt. Da Khaled Boudjlidas familiemæssige tilknytning ikke var stærkere til Frankrig end til oprindelseslandet, indebar den anfægtede afgørelse ikke et uforholdsmæssigt indgreb i hans ret til et privatliv og familieliv. I øvrigt var den frist, der var indrømmet Khaled Boudjlida til at forlade Frankrig, hvilken svarer til en sædvanlig indrømmet frist, tilstrækkelig, da der ikke var henvist til sådanne særlige omstændigheder, der kunne begrunde fastsættelsen af en længere frist.
- 27 Under disse omstændigheder har tribunal administratif de Pau besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) Hvad omfatter retten til at blive hørt, som fastsat i [chartrets] artikel 41 [...], for en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt i en EU-medlemsstat, og som skal omfattes af en [afgørelse om tilbagesendelse]?

- b) Omfatter denne ret navnlig retten til at blive sat i stand til at analysere samtlige de elementer, som lægges vedkommende til last, for så vidt angår dennes opholdsret, ret til at udtale sig, mundtligt eller skriftligt, efter en rimelig betænkningstid samt modtage bistand fra en rådgiver efter eget valg?
- 2) Bør indholdet af denne rettighed i givet fald tilpasses eller eventuelt begrænses under hensyntagen til tilbagesendelsespolitikens mål af almen interesse, som er fastsat ved direktiv [2008/115]?
- 3) Hvilke former for tilpasning bør i bekræftende fald være tilladt, og efter hvilke kriterier?»

Det første spørgsmål

- 28 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure skal fortolkes således, at den for en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt i en EU-medlemsstat, og som skal omfattes af en afgørelse om tilbagesendelse, omfatter retten til at blive sat i stand til at analysere samtlige de elementer, som lægges vedkommende til last, og som den kompetente nationale myndighed påtænker at støtte denne afgørelse på, hvilket indebærer ret til at udtale sig efter en rimelig betænkningstid samt modtage bistand fra en rådgiver efter eget valg under sin afhøring.
- 29 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2008/115 i kapitel III med overskriften »Retssikkerhedsgarantier« fastsætter formkravene til afgørelser om tilbagesendelse, hvilke afgørelser bl.a. skal affattes skriftligt og være begrundede, og forpligter medlemsstaterne til at stille effektive retsmidler til rådighed over for disse afgørelser. Dette direktiv præciserer imidlertid ikke, om og på hvilke betingelser respekten for tredjelandstatsborgernes ret til at blive hørt skal sikres, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse, der omhandler dem (jf. i denne retning dom Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 40 og 41).
- 30 For så vidt som den forelæggende ret i sit første spørgsmål har fremført retten til at blive hørt i chartrets artikel 41, bemærkes, at respekt for retten til forsvar ifølge Domstolens praksis udgør et grundlæggende princip i EU-retten, og at retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure er en integrerende del heraf (domme Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, præmis 28, og Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 42).
- 31 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure er i dag forankret ikke alene i chartrets artikel 47 og 48, som sikrer overholdelsen af retten til forsvar og retten til en retfærdig rettergang inden for rammerne af enhver retssag, men ligeledes ved chartrets artikel 41, som sikrer retten til en god forvaltning. Chartrets artikel 41, stk. 2, bestemmer, at denne ret til en god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt (domme Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, præmis 29, og Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 43).
- 32 Som Domstolen har påpeget i præmis 67 i dom Y S m.fl. (C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081), fremgår det klart af ordlyden af chartrets artikel 41, at denne bestemmelse ikke er rettet mod medlemsstaterne, men udelukkende mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 28).
- 33 Følgelig kan en ansøger om opholdstilladelse ikke af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), udlede en ret til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure vedrørende hans ansøgning (dom Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 44).
- 34 En sådan ret udgør derimod en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, som er et almindeligt EU-retligt princip (dom Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 45).

- 35 Med henblik på at besvare det første spørgsmål skal retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure fortolkes således, som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig direktivets artikel 6.
- 36 Retten til at blive hørt garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. bl.a. domme M., EU:C:2012:744, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis, og Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 46).
- 37 Ifølge Domstolens praksis har reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, til formål, at den kompetente myndighed sættes i stand til at tage hensyn til alle relevante forhold. For at sikre en effektiv beskyttelse af den pågældende person har reglen bl.a. til formål, at personen kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold vedrørende sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. domme Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 49, og Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 47).
- 38 Denne ret indebærer ligeledes, at forvaltningen tager ethvert nødvendigt hensyn til de af den pågældende således fremlagte bemærkninger ved, med omhu og upartiskhed, at undersøge alle de relevante elementer i den foreliggende sag, og ved at begrunde sin afgørelse udførligt (jf. domme Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14, og Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 50), idet forpligtelsen til at begrunde en afgørelse på en måde, der er tilstrækkeligt specifik og konkret til at gøre det muligt for den pågældende at forstå grundene til det afslag, der er blevet meddelt på hans ansøgning, således udgør en nødvendig følge af princippet om overholdelsen af retten til forsvar (dom M., EU:C:2012:744, præmis 88).
- 39 I henhold til Domstolens praksis skal retten til at blive hørt overholdes, selv hvor det gældende regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. domme Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 38, M., EU:C:2012:744, præmis 86, og G. og R., EU:C:2013:533, præmis 32).
- 40 Pligten til at respektere retten til forsvar for adressaterne for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, hviler således principielt på medlemsstaternes administrative myndigheder, når de vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom G. og R., EU:C:2013:533, præmis 35).
- 41 Når EU-retten hverken har fastsat de betingelser, der skal sikre retten til forsvar, eller konsekvenserne af en tilsidesættelse af denne ret, er disse betingelser og disse konsekvenser omfattet af national ret, for så vidt som de foranstaltninger, der træffes i den forbindelse, er af samme karakter som dem, som borgerne i lignende situationer nyder godt af i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og disse foranstaltninger ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU's retsorden (effektivitetsprincippet) (dom Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Disse krav om ækvivalens og effektivitet er udtryk for medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at sikre overholdelsen af den ret til forsvar, som borgerne har i henhold til EU-retten, navnlig i henseende til definitionen af de processuelle regler (dom Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det følger imidlertid af Domstolens ligeledes faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et

uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (domme Alassini m.fl., EU:C:2010:146, præmis 63, G. og R., EU:C:2013:533, præmis 33, og Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 84).

- 44 Da den forelæggende ret er i tvivl om indholdet af retten til at blive hørt i forhold til direktiv 2008/115, anføres først følgende generelle betragtninger.
- 45 De betingelser, hvorunder en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt, kan udøve sin ret til at blive hørt, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse, skal vurderes i lyset af formålet med direktiv 2008/115, nemlig effektiv tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold til deres oprindelsesland (jf. i denne retning dom Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 30).
- 46 Ifølge Domstolens praksis skal de kompetente nationale myndigheder, når det ulovlige ophold er fastslået, i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2-5, træffe en afgørelse om tilbagesendelse (jf. i denne retning domme El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 35, Achughabian, EU:C:2011:807, præmis 31, og Mukarubega, EU:C:2014:2336, præmis 57).
- 47 Retten til at blive hørt, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse, har også til formål at sikre, at den berørte kan tilkendegive sit synspunkt om lovligheden af sit ophold og om den eventuelle anvendelse af undtagelserne til nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, der er fastsat i artikel 6, stk. 2-5.
- 48 Som generaladvokaten har anført i punkt 64 i sit forslag til afgørelse, skal medlemsstaterne endvidere, når de gennemfører direktiv 2008/115, i henhold til artikel 5 i direktiv 2008/115, der har overskriften »Non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand«, tage behørigt hensyn til dels barnets tarv, familielivet og den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand, dels respektere non-refoulement-princippet.
- 49 Det følger heraf, at når de kompetente nationale myndigheder påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, skal denne myndighed nødvendigvis respektere de forpligtelser, der følger af artikel 5 i direktiv 2008/115, og høre den berørte person vedrørende disse punkter.
- 50 I denne henseende påhviler det den berørte person at samarbejde med den kompetente nationale myndighed i forbindelse med høringen med henblik på at give den alle relevante oplysninger om vedkommendes personlige og familiemæssige situation, herunder navnlig de oplysninger, der taler imod vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse.
- 51 Endelig følger det af retten til at blive hørt, at de kompetente nationale myndigheder, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse, sikrer, at den berørte kan tilkendegive sit synspunkt om betingelserne for vedkommendes tilbagesendelse (dvs. udrejsefristen og om tilbagesendelsen sker frivilligt eller tvunget). Det følger således navnlig af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115, der fastsætter en passende frist på mellem syv og tredive dage for at forlade området, hvis der er tale om frivillig udrejse, at medlemsstaterne, hvor dette er nødvendigt, i henhold til denne artikels stk. 2 skal forlænge denne frist 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.
- 52 For det andet skal det særligt undersøges, om retten til at blive hørt, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, inden den pågældende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, indebærer en ret til at analysere samtlige de elementer, som lægges vedkommende til last, og som den kompetente nationale myndighed agter at lægge til grund for denne afgørelse, hvilket forudsætter, at den nationale myndighed på forhånd fremsender disse til den pågældende, og giver vedkommende en rimelig betænkningstid til at forberede sin høring samt muligheden for at modtage bistand fra en rådgiver efter eget valg i forbindelse med denne høring.

- 53 Hvad for det første angår meddelelsen fra den kompetente nationale myndighed inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse om, at den har til hensigt at træffe en sådan afgørelse, om de elementer, som denne myndighed agter at lægge til grund for denne afgørelse, og den betænkningstid, som den berørte gives, bemærkes indledningsvis, at direktiv 2008/115 ikke indfører sådanne kontradiktoriske proceduremæssige regler.
- 54 I præmis 60 i dom Mukarubega (EU:C:2014:2336) har Domstolen fastslået, at eftersom afgørelsen om tilbagesendelse i medfør af direktiv 2008/115 er snævert knyttet til konstateringen af opholdets ulovlige karakter, kan retten til at blive hørt følgelig ikke fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed – når den påtænker at træffe en afgørelse, der fastslår, at et ophold er ulovligt, sammen med en afgørelse om tilbagesendelse – nødvendigvis skal høre den berørte person, således at vedkommende gives mulighed for specifikt at anføre sit synspunkt vedrørende denne sidstnævnte afgørelse, når den pågældende har haft mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sit synspunkt med hensyn til 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.
- 55 Det følger heraf, at retten til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse ikke skal fortolkes således, at nævnte myndighed vil være forpligtet til forud for den høring, der afholdes med henblik på at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, at underrette den berørte person om, at myndigheden påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, være forpligtet til at give meddelelse om de elementer, som den påtænker at lægge til grund for denne afgørelse, eller at give den berørte person en betænkningstid, inden den pågældende fremsætter sine bemærkninger, men således, at tredjelandsstatsborgeren skal have mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sit synspunkt med hensyn til ulovligheden af sit ophold og de hensyn, der i medfør af den nationale lovgivning kan begrunde, at den samme myndighed afholder sig fra at træffe en afgørelse om tilbagesendelse.
- 56 Det bemærkes dog, som generaladvokaten har anført i punkt 69 i sit forslag til afgørelse, at der gælder en undtagelse, hvor tredjelandsstatsborgeren ikke havde rimelig grund til at tvivle på de oplysninger, som vedkommende lægges til last, eller først med rimelighed kunne udtale sig om disse oplysninger efter at have foretaget en vis kontrol eller undersøgelse, f.eks. med henblik på at indhente dokumentation.
- 57 Under alle omstændigheder forholder det sig sådan, som Europa-Kommissionen også har bemærket, at den berørte tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, såfremt vedkommende ønsker det, vil have mulighed for at bestride den vurdering, som forvaltningen har foretaget af den pågældendes situation under en retssag.
- 58 Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/115, der er indsat i kapitel III heri om retssikkerhedsgarantier, fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at affatte deres afgørelser om tilbagesendelse skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed. De vigtigste elementer i de afgørelser kan eventuelt oversættes skriftligt eller mundtligt på de i dette direktivs artikel 12, stk. 2, fastsatte betingelser. Disse garantier, sammenholdt med dem, der udledes af retten til adgang til effektive retsmidler, som fastsat i nævnte direktivs artikel 13, sikrer den berørte persons beskyttelse og forsvar mod en afgørelse, som berører vedkommende negativt.
- 59 Det følger af det ovenstående, at retten til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse skal gøre det muligt for forvaltningen at oplyse sagen med henblik på at træffe afgørelse med fuldt kendskab til sagen samt angive en tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen, således at den berørte person i givet fald kan udøve sin søgsmålsadgang.

- 60 I tilfældet i hovedsagen fremgår det af referatet af grænsepolitimyndighedernes høring af Khaled Boudjlida, at han den 15. januar 2013 blev indkaldt til at give møde hos det lokale politi enten samme dag eller den følgende morgen med henblik på at »drøfte hans ret til ophold«. Da han af egen vilje gav møde samme dag, besluttede han dermed ikke at udnytte den betænkningstid på en dag, som politiet tilbød ham, og at give afkald på juridisk bistand.
- 61 Det fremgår endvidere af referatet af høringen af Khaled Boudjlida, at han var klar over, at hans opholdstilladelse var udløbet den 31. oktober 2012, og at han opholdt sig ulovligt i Frankrig som følge af, at han ikke havde ansøgt om fornyelse af sin opholdstilladelse. Politiet underrettede ham endvidere udtrykkeligt om, at han kunne blive genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, og udspurgte ham om, hvorvidt han indvilgede i at forlade Frankrig, såfremt der blev truffet en sådan afgørelse. Khaled Boudjlida besvarede dette spørgsmål bekræftende og oplyste, at »[han] indvilger i at afvente Préfecture de Paus svar i politiets ventelokaler og er klar over, at Préfecture de Pau kan opfordre [ham] til at forlade området, eller indkvartere [ham] i et center for frihedsberøvede eller opfordre [ham] til at søge lovliggørelse af [sin] situation«.
- 62 Khaled Boudjlida blev således underrettet om baggrunden for høringen, og han havde kendskab til det emne, som høringen omhandlede, samt de eventuelle konsekvenser af høringen. Høringen omhandlede åbenbart de oplysninger, der var relevante og nødvendige for at gennemføre direktiv 2008/115 under overholdelse af den berørte persons ret til at blive hørt.
- 63 Khaled Boudjlida blev nemlig i forbindelse med samtalen med politiet udspurgt om bl.a. sin identitet, nationalitet, civile status, sit ulovlige ophold i Frankrig, de administrative skridt, han havde indledt i forsøg på at lovliggøre sit ophold, den samlede varighed af hans ophold i Frankrig, tidligere opholdstilladelser, sin uddannelsesmæssige baggrund, sine midler samt sin familiemæssige situation i Frankrig og i Algeriet. Politimyndigheden spurgte ham, om han indvilgede i at forlade det franske område, hvis dette var préfet des Pyrénées-Atlantiques afgørelse. For så vidt som Khaled Boudjlida var blevet udspurgt, bl.a. om varigheden af sit ophold i Frankrig, sine studier i Frankrig og sin familiemæssige tilknytning til Frankrig, havde han desuden mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sit synspunkt med hensyn til sit familieliv i henhold til artikel 5, litra b), i direktiv 2008/115, eventuelt med henblik på anvendelse af kriterier for som et eventuelt kriterium for at forlænge fristen for frivillig udrejse i medfør af nævnte direktivs artikel 7, stk. 2, og blev således hørt om betingelserne for sin tilbagesendelse.
- 64 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt retten til at blive hørt, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, indebærer en ret til at modtage bistand fra en rådgiver i forbindelse med høringen, bemærkes, at dette direktivs artikel 13 først fastsætter en ret til juridisk bistand fra det tidspunkt, hvor der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse og udelukkende inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af en sådan afgørelse ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og sikret uafhængighed. I henhold til denne artikel 13, stk. 4, skal der under visse omstændigheder tilbydes gratis juridisk bistand efter anmodning fra den berørte person.
- 65 En tredjelandsstatsborger kan dog altid for egen regning indhente juridisk bistand i forbindelse med, at sidstnævnte skal høres af de kompetente nationale myndigheder, forudsat at dette ikke påvirker den hensigtsmæssige gennemførelse af proceduren og ikke bringer den effektive gennemførelse af nævnte direktiv i fare.
- 66 I tilfældet i hovedsagen ser det ud til, at Khaled Boudjlida under høringen ikke anmodede om at få juridisk bistand.
- 67 Da Khaled Boudjlida og Kommissionen har anført, at den i hovedsagen omhandlede høring havde en kort varighed på 30 minutter, skal det endelig fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt varigheden af høringen af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold har betydning for overholdelsen af retten til

at blive hørt, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, ikke er relevant. Det væsentlige er nemlig, om en sådan tredjelandstatsborger blev hørt i tilstrækkelig grad vedrørende lovligheden af sit ophold og sin personlige situation, hvilket for Khaled Boudjlidas vedkommende fremgår af de betragtninger, der er fremsat i nærværende doms præmis 62-64.

- 68 På baggrund af ovennævnte bemærkninger må det første spørgsmål derfor besvares med, at retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med dette direktiv, herunder navnlig dets artikel 6, skal fortolkes således, at den, inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold indebærer en ret til at tilkendegive sit synspunkt om lovligheden af sit ophold, om den eventuelle anvendelse af nævnte direktivs artikel 5 og 6, stk. 2-5, og om betingelserne for sin tilbagesendelse.
- 69 Derimod skal retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, fortolkes således, at den hverken forpligter den kompetente nationale myndighed til forud for den høring, der afholdes med henblik på nævnte vedtagelse, at underrette tredjelandstatsborgeren om, at myndigheden påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, til at give meddelelse om de elementer, som den agter at lægge til grund for denne afgørelse, eller til at give den berørte person en betænkningstid, inden den pågældende fremsætter sine bemærkninger, da nævnte tredjelandstatsborger har mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sit synspunkt med hensyn til ulovligheden af sit ophold og de hensyn, der i medfør af den nationale lovgivning kan begrunde, at den samme myndighed afholder sig fra at træffe en afgørelse om tilbagesendelse.
- 70 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborger inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse dog altid for egen regning kan indhente juridisk bistand i forbindelse med, at sidstnævnte skal afhøres af de kompetente nationale myndigheder, forudsat at dette ikke påvirker den hensigtsmæssige gennemførelse af proceduren og ikke bringer den effektive gennemførelse af direktiv 2008/115 i fare.
- 71 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, skal fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at dække udgifterne til denne bistand inden for rammerne af gratis juridisk bistand.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 72 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 73 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med 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, herunder navnlig artikel 6 heri, skal fortolkes således, at den, inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, for en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold indebærer en ret til at tilkendegive sit synspunkt om lovligheden af sit ophold, om den eventuelle anvendelse af nævnte direktivs artikel 5 og 6, stk. 2-5, og om betingelserne for sin tilbagesendelse.

Derimod skal retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, fortolkes således, at den ikke forpligter den kompetente nationale myndighed til forud for den høring, der afholdes med henblik på nævnte vedtagelse, at underrette tredjelandsstatsborgeren om, at myndigheden påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, eller til at give meddelelse om de elementer, som den agter at lægge til grund for denne afgørelse, eller at give den berørte person en betænkningstid, inden den pågældende fremsætter sine bemærkninger, da nævnte tredjelandsstatsborger har mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sit synspunkt med hensyn til ulovligheden af sit ophold og de hensyn, der i medfør af den nationale lovgivning kan begrunde, at den samme myndighed afholder sig fra at træffe en afgørelse om tilbagesendelse.

Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, således som den finder anvendelse i forbindelse med direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse dog altid for egen regning kan indhente juridisk bistand i forbindelse med, at sidstnævnte skal afhøres af de kompetente nationale myndigheder, forudsat at dette ikke påvirker den hensigtsmæssige gennemførelse af proceduren og ikke bringer den effektive gennemførelse af direktiv 2008/115 i fare.

Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, der er gældende inden for rammerne af direktiv 2008/115, herunder navnlig artikel 6 heri, skal fortolkes således, den ikke forpligter medlemsstaterne til at dække udgifterne til denne bistand inden for rammerne af gratis juridisk bistand.

Underskrifter