

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 december 2014 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer – Direktiv 2008/115/EG – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Principen om iakttagande av rätten till försvar – Rätten för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna att bli hörd före antagandet av ett beslut som kan påverka vederbörandes intressen – Beslut om återvändande – Rätten att bli hörd innan beslutet om återvändande fattas – Innebörden av denna rättighet”

I mål C-249/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF framställd av Tribunal administratif de Pau (Frankrike) genom beslut av den 30 april 2013, som inkom till domstolen den 6 maj 2013, i målet

Khaled Boudjlida

mot

Préfet des Pyrénées-Atlantiques,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, A. Rosas (referent), E. Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 maj 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Khaled Boudjlida, genom M. Massou dit Labaquère och M. Zouine, avocats,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchet och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom J. Langer och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och D. Maidani, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 25 juni 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, s. 98) samt rätten att bli hörd i samtliga förfaranden.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan den algeriske medborgaren Khaled Boudjlida, vars vistelse i Frankrike var olaglig, och Préfet des Pyrénées-Atlantiques (prefekten i departementet Pyrénées-Atlantiques), angående den sistnämndes beslut av den 15 januari 2013 att ålägga Khaled Boudjlida att frivilligt lämna Frankrikes territorium inom 30 dagar och ange Algeriet som destinationsland (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 4, 6 och 24 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(4) Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvalta migrationspolitik.

...

(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. ...

...

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan].”

4 I artikel 1 i direktivet, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

5 I artikel 2.1 i samma direktiv stadgas följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

6 I artikel 3 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2) *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa ... eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten;

...

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

...”

7 I artikel 5 i detta direktiv, med rubriken ”Non-refoulement, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd”, föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
- b) familjeliv,
- c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

8 I artikel 6 i samma direktiv, med rubriken ”Beslut om återvändande” föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

3. Medlemsstaterna får avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag detta direktiv träder i kraft. Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa punkt 1.

4. Medlemsstaterna får när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet eller någon annan beviljad rätt att stanna.

5. Om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet, ska den berörda medlemsstaten överväga att avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till dess att förfarandet har avslutats, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 6.

6. Detta direktiv ska inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller

inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.”

9 I artikel 7 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Frivillig avresa”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. ...

2. Medlemsstaterna ska, när så är nödvändigt, förlänga fristen för frivillig avresa med en lämplig tid, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band.

...”

10 I artikel 12.1 och 12.2 i direktiv 2008/115, under rubriken ”Utformning”, föreskrivs följande:

”1. Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

...

2. Medlemsstaterna ska på begäran tillhandahålla en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna av ett beslut om återvändande i enlighet med punkt 1, inbegripet information om tillgängliga rättsmedel, på ett språk som tredjelandsmedborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå.”

11 I artikel 13 i detta direktiv, med rubriken ”Rättsmedel” föreskrivs följande:

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

...

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

4. Medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp och får föreskriva att kostnadsfri rättshjälp och/eller biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i direktiv 2005/85/EG.”

Fransk rätt

12 Artikel L. 511-1 i lagen om utlänningars inresa, vistelse och asylrätt (Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile), i dess lydelse enligt lag nr 2011-672 av den 16 juni 2011 om invandring, integration och nationalitet (loi no 2011-672, relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité) (JORF av den 17 juni 2011, s. 10290) (nedan kallad Ceseda), har följande lydelse:

”I. En utlänning som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen ... och inte är

familjemedlem till en sådan medborgare enligt artikel L.121-1, 4° och 5° kan av den administrativa myndigheten åläggas en skyldighet att lämna Frankrike i följande fall:

...

4° Om utlänningen inte har ansökt om förlängning av sitt tillfälliga uppehållstillstånd och har uppehållit sig i Frankrike efter det att uppehållstillståndet har slutat att gälla.

...

Ett beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike ska motiveras. Skälen behöver inte skilja sig från skälen till beslutet angående uppehållsrätten i de fall som avses ovan i 3° och 5°, utan att detta i förekommande fall påverkar de skäl som anges vid tillämpning av II och III.

I beslutet att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike ska anges till vilket land utlänningen ska sändas vid eventuell tvångsverkställighet av beslutet.

II. Utlänningen ska lämna landet inom [30] dagar från och med delgivningen av åläggandet därom och kan därvid ansöka om bistånd för att återvända till sitt ursprungsland. Myndigheterna kan i undantagsfall, med hänsyn till utlänningens personliga situation, bevilja en längre frist än [30] dagar för frivillig avresa.

...”

13 I artikel L. 512-1, I, Ceseda föreskrivs följande:

”En utlänning som i beslut har ålagts en skyldighet att lämna Frankrike och som har beviljats en sådan frist för frivillig avresa som föreskrivs i II första stycket i artikel L. 511-1 får, inom [30] dagar efter delgivningen av beslutet, överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen och yrka upphävande av det beslutet samt av eventuella åtföljande beslut om uppehållsrätt, om vilket land utlänningen ska sändas till och om inreseförbud. ...

Utlänningen kan ansöka om rättshjälp senast då överklagandet lämnas in. Förvaltningsdomstolen ska pröva överklagandet inom tre månader.

...”

14 I artikel L. 512-3 andra stycket Ceseda föreskrivs följande:

”Ett beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike får inte bli föremål för tvångsverkställighet vare sig innan fristen för frivillig avresa har löpt ut – eller, i avsaknad av sådan frist, innan [48] timmar har förflutit från den administrativa delgivningen av beslutet – eller, om beslutet har överklagats till förvaltningsdomstol, innan denna har prövat överklagandet. Utlänningen ska underrättas därom genom den skriftliga delgivningen av beslutet att ålägga vederbörande en skyldighet att lämna Frankrike.”

15 I artikel L.742-7 Ceseda föreskrivs följande:

”En utlänning som slutligt har nekats flyktingstatus eller alternativt skydd och som inte kan tillåtas att stanna kvar i Frankrike på annan grund ska lämna landet. Utlänningen kan annars bli föremål för en avlägsnandeåtgärd enligt avdelning V avsnitt I och eventuellt påföljder enligt avdelning VI avsnitt II kapitel 1.”

16 I artikel 24 i lag nr 2000-321 av den 12 april 2000 om medborgares rättigheter gentemot förvaltningsmyndigheterna (loi no 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) (JORF av den 13 april 2000, s. 5646), föreskrivs följande:

”Med undantag för beslut avseende ansökningar ska enskilda beslut motiveras i enlighet med artiklarna 1 och 2 i lag nr 79-587 av den 11 juli 1979 om motivering av förvaltningsbeslut och om förbättring av förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten [(loi no 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l’amélioration des relations entre l’administration et le public)]. Innan sådana beslut fattas ska den berörda personen ha beretts tillfälle att inkomma med skriftliga yttranden och, i förekommande fall på dennes begäran, med muntliga yttranden. Den enskilde kan biträdas av en rådgivare eller företrädas av ett ombud som denne själv väljer. Förvaltningsmyndigheten är inte skyldig att tillmötesgå ansökningar om muntlig förhandling som är oberättigade bland annat på grund av deras antal, att de upprepas eller att de sker systematiskt.

Bestämmelserna i föregående stycke ska inte tillämpas

...

3. på beslut för vilka det genom lag införts ett särskilt kontradiktoriskt förfarande.

...”

17 Conseil d’État har i ett rådgivande yttrande av den 19 oktober 2007 slagit fast att det framgår av artikel 24.3 i lag nr 2000-321 av den 12 april 2000 om medborgares rättigheter gentemot förvaltningsmyndigheterna, att artikel 24 i samma lag inte är tillämplig på beslut att ålägga en utlänning en skyldighet att lämna Frankrike. Skälet är att lagstiftaren, genom att i Ceseda föreskriva särskilda processuella skyddsregler, har haft för avsikt att fastställa samtliga regler för administrativa förfaranden och domstolsförfaranden som är tillämpliga på antagande och verkställighet av sådana beslut.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den algeriske medborgaren Khaled Boudjlida anlände till Frankrike den 26 september 2007 för att bedriva universitetsstudier. Han vistades lagligen i Frankrike med stöd av ett uppehållstillstånd med påskriften ”studerande”, vilket förnyades varje år. Den senaste förnyelsen gällde perioden 1 november 2011–31 oktober 2012.

19 Khaled Boudjlida ansökte inte om förnyelse av sitt senaste uppehållstillstånd. Inte heller ansökte han om ett nytt uppehållstillstånd.

20 Trots att han vistades olagligt i Frankrike ansökte Khaled Boudjlida den 7 januari 2013 om att bli registrerad som enskild näringsidkare hos förbundet för indrivning av avgifter för social trygghet och familjebidrag (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales) i syfte att starta ett mikroföretag på ingenjörsområdet.

21 Khaled Boudjlida inställde sig till det möte som förbundet bokat in och blev den 15 januari 2013, på grund av sin olagliga vistelse, kallad till förhör av gränspolisen till vilket han anmodades inställa sig antingen samma dag eller på förmiddagen dagen därpå för en prövning av vistelsens lagenlighet.

22 Khaled Boudjlida inställde sig frivilligt den 15 januari 2013, och förhördes av polisen angående sin situation med avseende på uppehållsrätten i Frankrike.

23 Förhöret, som varade i ungefär 30 minuter, rörde Khaled Boudjlidas ansökan om registrering

som enskild näringsidkare, omständigheterna i samband med hans inresa i Frankrike den 26 september 2007, omständigheterna kring hans vistelse som studerande efter detta datum, hans familjesituation och huruvida han gick med på att lämna Frankrike om prefekten i Pyrénées-Atlantiques skulle anta ett beslut i vilket han ålades en sådan skyldighet.

24 Efter förhöret antog prefekten i Pyrénées-Atlantiques, den 15 januari 2013, med stöd av artikel L. 511-1 Ceseda, det angripna beslutet. Khaled Boudjlida har delgetts uppgift om rättsmedel och överklagandefristen.

25 Den 18 februari 2013 väckte Khaled Boudjlida talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid Tribunal administratif de Pau (förvaltningsdomstol i första instans). För det första gjorde Khaled Boudjlida gällande handläggningsfel i samband med antagandet av nämnda beslut med motiveringen att han under handläggningen, i strid med allmänna principer i unionsrätten, inte beretts tillfälle att yttra sig på ett meningsfullt sätt. Det angripna beslutet är vidare behäftat med ett rättsligt fel eftersom det, mot bakgrund av Khaled Boudjlidas integration, hans universitetsstudier och det faktum att två av hans mor-/farbröder är universitetslärare, innebär ett oproportionerligt ingrepp i hans rätt till skydd för privatlivet. Fristen om 30 dagar för att frivilligt lämna landet som angetts i detta beslut är för kort för en person som befunnit sig i landet i mer än fem år.

26 Prefekten i Pyrénées-Atlantiques anser att beslutet är rättsenligt med hänsyn till att Khaled Boudjlida, som inte ansökt om att få sitt upphållstillstånd förnyat inom två månader innan tillståndet i fråga löpte ut, såsom föreskrivs i bestämmelserna i Ceseda, vistades olagligt i landet när det angripna beslutet antogs. Khaled Boudjlidas rätt att bli hörd iaktogs och det angripna beslutet är, såväl rättsligt som i sak, tillräckligt motiverat. Inte heller förekom någon felaktig rättstillämpning. Det finns nämligen grund för skyldigheten att lämna Frankrike när, såsom i förevarande mål, den berörda personen och tredjelandsmedborgaren vistas olagligt i landet. Vidare innebär beslutet inte något oproportionerligt ingrepp i Khaled Boudjlidas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, eftersom han inte har starkare familjeanknytning i Frankrike än i hemlandet. Den frist som Khaled Boudjlida beviljades för att lämna landet, vilket motsvarar den som normalt fastställs, är tillräcklig med hänsyn till att det inte har gjorts gällande några särskilda skäl som skulle motivera en längre frist.

27 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal administratif de Pau att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) a) Vilket innehåll har rätten att [bli hörd] enligt artikel 41 i [stadgan] med avseende på en utlänning som är tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i landet och som är föremål för ett beslut om återvändande?

b) Innefattar rätten att [bli hörd] i synnerhet beredandet av möjligheten för tredjelandsmedborgaren att bedöma samtliga omständigheter som åberopas gentemot honom eller henne i fråga om vederbörandes uppehållsrätt, att muntligen eller skriftligen framföra sina synpunkter efter tillräckligt rådrum och att ha rätt till bistånd från ett juridiskt ombud som han eller hon har utsett?

2) Ska innehållet i rätten att [bli hörd] i förekommande fall anpassas eller begränsas med hänsyn till det mål av allmänintresse i form av en återvändandepolitik som anges i [direktiv 2008/115]?

3) Om fråga 2 ska besvaras jakande, vilka anpassningar ska anses tillåtna och enligt vilka kriterier ska de bestämmas?”

Fråga 1

28 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida rätten att bli hörd i

samtliga förfaranden ska tolkas på så sätt, att för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet och som ska bli föremål för ett återvändandebeslut omfattar rätten att beredas möjlighet att bedöma samtliga omständigheter som åberopas gentemot vederbörande och på vilka den behöriga myndigheten avser att grunda sitt beslut, rätten att beredas tillräckligt rådrum innan vederbörande framför sina synpunkter och rätten till bistånd under hörandet från ett juridiskt ombud som han eller hon har utsett.

29 Domstolen påpekar inledningsvis att i kapitel III i direktiv 2008/115, som har rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, fastställs villkoren för utformningen av beslut om återvändande, vilka ska utfärdas skriftligt och vara motiverade. Kapitlet medför även en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta effektiva rättsmedel mot sådana beslut. I direktivet preciseras dock inte om och på vilka villkor rätten för tredjelandsmedborgare att yttra sig innan ett återvändandebeslut mot densamma fattas ska säkerställas (se, för ett liknande resonemang, dom *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkterna 40 och 41).

30 Eftersom den hänskjutande domstolen i fråga 1 har hänvisat till rätten att bli hörd i artikel 41 i stadgan erinrar domstolen om att, enligt fast rättspraxis utgör iakttagande av rätten till försvar en grundläggande princip i unionsrätten och att rätten att bli hörd i samtliga förfaranden utgör en oskiljaktig del av denna princip (dom *Kamino International Logistics*, C-129/13, EU:C:2014:2041, punkt 28, och dom *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punkt 42).

31 Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden är i dag inte enbart stadfäst i artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även i artikel 41 i stadgan, som säkerställer rätten till en god förvaltning. Artikel 41.2 föreskriver att en god förvaltning bland annat omfattar rätten för var och en att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot vederbörande (dom *Kamino International Logistics*, EU:C:2014:2041, punkt 29, och dom *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punkt 43).

32 Såsom domstolen påpekade i punkt 67 i dom *YS m.fl.*(C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081) framgår det tydligt av ordalydelsen i artikel 41 i stadgan att denna artikel inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (se, för ett liknande resonemang, dom *Cicala*, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28).

33 En person som ansöker om uppehållstillstånd kan således inte åberopa artikel 41.2 a i stadgan till stöd för att hans eller hennes rätt att bli hörd i samtliga förfaranden rörande nämnda ansökan (dom *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punkt 44).

34 En sådan rätt är däremot en oskiljaktig del av rätten till försvar, som är en allmän princip i unionsrätten (dom *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punkt 45).

35 För att besvara fråga 1 ska således rätten att bli hörd i samtliga förfaranden tolkas, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet.

36 Rätten att yttra sig innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, bland annat, dom *M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 87 och där angiven rättspraxis, och dom *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punkt 46).

37 Det följer av domstolens praxis att regeln om att den person till vilken ett beslut som går vederbörande emot är riktat ska ges möjlighet att yttra sig innan beslutet fattas syftar till att bereda

den behöriga myndigheten tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter. Regeln syftar särskilt till att den berörda personen ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas, att det inte ska fattas eller att det ska ges ett visst innehåll, så att ett effektivt skydd av den berörda personen kan säkerställas (se dom Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 49, och dom Mukarubega, EU:C:2014:2336, punkt 47).

38 Denna rätt förutsätter även att myndigheterna tar vederbörlig hänsyn till den berörda personens yttranden genom att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet och genom att utförligt motivera sitt beslut (se dom Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 50). Skyldigheten att tillräckligt specifikt och konkret motivera ett beslut, så att det är möjligt för den berörda personen att förstå skälen för avslaget på dennes ansökan, följer således av principen om iakttagande av rätten till försvar (dom M., EU:C:2012:744, punkt 88).

39 Enligt domstolens praxis ska rätten att bli hörd iaktas även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift (se dom Sopropé, EU:C:2008:746, punkt 38, dom M., EU:C:2012:744, punkt 86, och dom G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 32).

40 Skyldigheten att iaktta rätten till försvar för personer till vilka beslut som väsentligen påverkar deras intressen är riktade åvilar således i princip myndigheterna i medlemsstaterna när de antar bestämmelser som faller inom unionsrättens tillämpningsområde (dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 35).

41 Varken de förutsättningar under vilka rätten till försvar för tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig ska iaktas eller följderna av ett åsidosättande av denna rättighet är fastställda i unionsrätten och dessa förutsättningar och följder regleras därför i nationell rätt, under förutsättning att de åtgärder som vidtas är av samma slag som dem som gäller för enskilda i jämförbara situationer som omfattas av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom Mukarubega, EU:C:2014:2236, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

42 Dessa krav på likvärdighet och effektivitet uttrycker medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa att enskildas rätt till försvar enligt unionsrätten iaktas, bland annat vad gäller fastställande av processuella regler (dom Mukarubega, EU:C:2014:2236, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

43 Av domstolens fasta praxis framgår emellertid även att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, inte är absoluta rättigheter, utan får inskränkas under förutsättning att de faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvide målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke-godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i de på detta sätt garanterade rättigheterna (dom Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 63, dom G. och R., EU:C:2013:533, punkt 33, och dom Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 84).

44 Eftersom den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i innebörden av rätten att bli hörd med avseende på direktiv 2008/115 ska det inledningsvis erinras om följande allmänna överväganden.

45 Förutsättningarna för att en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i landet, ska kunna utöva sin rätt att yttra sig innan ett återvändandebeslut fattas ska prövas mot bakgrund av syftet med direktiv 2008/115 som är att säkerställa ett effektivt återvändande till ursprungslandet för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 30).

46 Det framgår av domstolens fasta praxis att, när det väl har konstaterats att vistelsen är olaglig, ska de behöriga nationella myndigheterna enligt artikel 6.1 i direktiv 2008/115, utan att det påverkar undantagen enligt punkterna 2–5 i samma artikel, anta ett beslut om återvändande (se, för ett liknande resonemang, dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 35, dom Achughabian, EU:C:2011:807, punkt 31, och dom Mukarubega, EU:C:2014: 2336, punkt 57).

47 Rätten att bli hörd innan återvändandebeslutet antas har även till syfte att bereda den berörda tredjelandsmedborgaren möjlighet att framföra sina synpunkter på huruvida vistelsen är olaglig och huruvida de undantag från artikel 6.1 som föreskrivs i artikel 6.2–6.5 i direktivet eventuellt är tillämpliga.

48 Såsom generaladvokaten har anført i punkt 64 i sitt förslag till avgörande följer det vidare av artikel 5 i direktiv 2008/115, med rubriken ”’Non-refoulement’, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd”, att medlemsstaterna ska tillämpa direktivet dels med vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd, dels under iakttagande av principen om ”non-refoulement”.

49 Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten måste iaktta sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 2008/115 innan den antar ett återvändandebeslut och höra den berörda tredjelandsmedborgaren om detta.

50 I det avseendet ankommer det på den berörda tredjelandsmedborgaren att samarbeta med den behöriga nationella myndigheten vid hörandet och lägga fram alla relevanta uppgifter om sina personliga förhållanden och familjeförhållanden och, i synnerhet, uppgifter som talar emot ett beslut om återvändande.

51 Av rätten att bli hörd innan ett återvändandebeslut fattas följer slutligen en skyldighet för behöriga nationella myndigheter att bereda den berörda tredjelandsmedborgaren möjlighet att framföra sina synpunkter med avseende på betingelserna för hans eller hennes återvändande, det vill säga fristen för återvändande och huruvida det rör sig om ett frivilligt återvändande eller inte. Det framgår i synnerhet av artikel 7 i direktiv 2008/115, i vilken det i punkt 1 föreskrivs att det ska fastställas en lämplig tidsfrist för att lämna landet på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa vilken medlemsstaterna, när så är nödvändigt, ska förlänga enligt punkt 2 i denna artikel, med en lämplig tid med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, till exempel vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band.

52 Vidare ska det särskilt prövas huruvida rätten att bli hörd, såsom den rättigheten är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och särskilt med avseende på artikel 6 i direktivet, innefattar rätten för en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i landet och som ska bli föremål för ett återvändandebeslut, att bedöma samtliga omständigheter som åberopas gentemot honom eller henne och på vilka den nationella myndigheten ämnar grunda sitt beslut, vilket förutsätter att de nationella myndigheterna i förväg underrättar vederbörande om dessa omständigheter och beviljar honom eller henne tillräckligt rådrum för att förbereda hörandet och rätt till bistånd från ett juridiskt ombud som han eller hon har utsett.

53 Vad gäller den behöriga nationella myndighetens underrättelse – innan ett återvändandebeslut fattas – om dess avsikt att anta ett sådant beslut, om de uppgifter på vilka myndigheten ämnar grunda sitt beslut och beviljandet av rådrum för den berörda tredjelandsmedborgaren, ska det först och främst påpekas att direktiv 2008/115 inte föreskriver några sådana kontradiktoriska handläggningsbestämmelser.

54 I punkt 60 i dom Mukarubega (EU:C:2014:2336), har domstolen dessutom slagit fast att med hänsyn till att det följer av direktiv 2008/115 att ett beslut om återvändande är nära förbundet med fastslåendet av att vistelsen är olaglig, kan rätten att bli hörd inte tolkas så, att en nationell myndighet

som har för avsikt att anta ett beslut där det slås fast att en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig tillsammans med ett beslut om återvändande, är skyldig att låta tredjelandsmedborgaren yttra sig specifikt över sistnämnda beslut i fall då vederbörande har haft möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt dels framföra sin ståndpunkt beträffande frågan huruvida hans eller hennes vistelse är olaglig, dels anföra sådana skäl som enligt nationell rätt kan motivera att nämnda myndighet avstår från att anta ett beslut om återvändande.

55 Härav följer att rätten att bli hörd innan ett återvändandebeslut antas inte ska tolkas så, att nämnda myndighet skulle vara skyldig att – före det hörande som genomförs inför antagandet av ett sådant beslut – förvarna om att myndigheten har för avsikt att fatta ett återvändandebeslut, att underrätta tredjelandsmedborgaren om de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet eller att ge tredjelandsmedborgaren rådruum innan hans eller hennes synpunkter inhämtas, utan rätten att bli hörd ska i stället tolkas så, att tredjelandsmedborgaren ska beredas möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt dels framföra sina synpunkter på huruvida hans eller hennes vistelse är olaglig, dels anföra sådana skäl som enligt nationell rätt kan motivera att nämnda myndighet avstår från att anta ett återvändandebeslut.

56 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 69 i sitt förslag till avgörande, ska ett undantag emellertid kunna göras för det fall tredjelandsmedborgaren rimligen borde känna till vilka omständigheter som skulle kunna anföras mot vederbörande eller objektivt sett endast har möjlighet bemöta dem efter att ha vidtagit vissa kontroller eller åtgärder, bland annat för att få fram styrkande handlingar.

57 Såsom Europeiska kommissionen har anfört kvarstår under alla omständigheter det faktum att den berörda tredjelandsmedborgaren som vistats olagligt i landet i samband med ett överklagande kommer att ha möjlighet att, om han eller hon så önskar, ifrågasätta myndighetens bedömning av vederbörandes situation.

58 I artikel 12.1 i direktiv 2008/115, som införts i kapitel III i direktivet, vilket avser rättssäkerhetsgarantier, föreskrivs nämligen en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda sina återvändandebeslut skriftligen genom att ange de faktiska och rättsliga omständigheterna och uppgift om tillgängliga rättsmedel. De viktigaste delarna av beslutet ska i förekommande fall översättas muntligen eller skriftligen på de villkor som föreskrivs i artikel 12.2 i detta direktiv. Dessa garantier tillsammans med dem som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i nämnda direktiv, säkerställer skyddet för den berörda personens rätt till försvar mot beslut som påverkar honom eller henne negativt.

59 Det framgår av det ovan anförda att rätten att bli hörd innan ett återvändandebeslut antas ska göra det möjligt för den nationella myndigheten att bereda ärendet så, att beslutet kan fattas med full kännedom om omständigheterna och motiveras så, att den berörda tredjelandsmedborgaren i förekommande fall kan tillvarata sin rätt att överklaga på ett giltigt sätt.

60 I det nationella målet framgår det av förhørsprotokollet att Khaled Boudjlida den 15 januari 2013 kallades av gränspolisen till ett förhör till vilket han anmodades inställa sig antingen samma dag eller på förmiddagen dagen därpå för ”en prövning av hans uppehållsrätt”. Khaled Boudjlida inställde sig ensam och frivilligt samma dag till förhöret och avböjde den endagsfrist han erbjödits samt rätten till att anlita ett juridiskt ombud.

61 Det framgår av samma protokoll att Khaled Boudjlida visste att hans uppehållstillstånd hade gått ut och att han inte var omedveten om att han vistades olagligt i Frankrike, eftersom han inte hade ansökt om förnyelse av det uppehållstillstånd vars giltighetstid hade löpt ut den 31 oktober 2012. Dessutom underrättades han uttryckligen av polisen om att han kunde bli föremål för ett beslut om återvändande och fick frågan om han skulle gå med på att lämna Frankrike om ett beslut med det innehållet fattades gentemot honom. Khaled Boudjildas besvarade frågan genom att ange att han

”gick med på att stanna kvar i lokalen och invänta svaret från prefekten i Pau vilket kunde innebära att han antingen anmodades lämna landet, placerades i förvar eller uppmanades att ansöka om uppehållstillstånd”.

62 Khaled Boudjlida har följaktligen underrättats om skälen till förhöret och visste vad han skulle höras om och vilka konsekvenser förhöret kunde få. Det är dessutom klart att förhöret avsåg de uppgifter som var relevanta och nödvändiga för att genomföra direktiv 2008/115 under iakttagande av den berörda personens rätt att bli hörd.

63 Under polisförhöret hördes Khaled Boudjlida om bland annat sin identitet, sitt medborgarskap och civilstånd, den olagliga vistelsen i Frankrike, vilka administrativa åtgärder han hade vidtagit i syfte att göra sin vistelse laglig, sammanlagd tid i Frankrike, tidigare uppehållstillstånd, studie- och yrkesbakgrund, tillgångar samt familjeförhållanden i Frankrike och i Algeriet. Polisen frågade honom om han skulle gå med på att lämna landet om ett sådant beslut fattades av prefekten i Pyrénées-Atlantiques. I den mån polisen hörde Khaled Boudjlida om bland annat längden på vistelsen i Frankrike, hans studier och familjeband i landet, har han beretts tillfälle att i enlighet med artikel 5 b respektive artikel 7.2 i direktiv 2008/115 på ett meningsfullt sätt lägga fram sina synpunkter beträffande såväl sitt familjeliv som en eventuell tillämpning av de kriterier som möjliggör en förlängning av fristen för frivilligt återvändande, och har sålunda hörts om betingelserna för sitt återvändande.

64 Vad sedan gäller frågan huruvida rätten att bli hörd, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115, innefattar rätten att biträdas av ett juridiskt ombud under hörandet påpekar domstolen att rätten till biträde av ett ombud under hörandet enligt artikel 13 i detta direktiv gäller efter det att ett återvändandebeslut har fattats och enbart i samband med överklagande av ett sådant beslut inför behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning. Enligt denna artikel 13.4 ska rättsligt bistånd i vissa fall på begäran av den berörda beviljas kostnadsfritt.

65 En tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet kan emellertid alltid på egen bekostnad anlita ett juridiskt ombud vid de behöriga nationella myndigheternas hörande av honom eller henne, under förutsättning att detta inte inverkar på återvändandeförfarandets genomförande och inte förhindrar en effektiv tillämpning av nämnda direktiv.

66 I det nationella målet förefaller Khaled Boudjlida inte ha begärt att få biträdas av ett juridiskt ombud i samband med sitt förhör.

67 Slutligen konstaterar domstolen beträffande den omständigheten att det förhör som är aktuellt i det nationella målet varade under en kort tid (30 minuter), vilken har anförts av Khaled Boudjlida och kommissionen, att frågan huruvida längden på hörandet av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet inverkar på rätten att bli hörd, såsom den rättigheten är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115, inte är avgörande. Det som är av betydelse är nämligen huruvida tredjelandsmedborgaren har beretts möjlighet att i tillräcklig utsträckning yttra sig om vistelsens laglighet och om sina personliga förhållanden, vilket, vad gäller Khaled Boudjlida, framgår av övervägandena ovan i punkterna 61–63.

68 Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan ska fråga 1 besvaras enligt följande. Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på detta direktiv och i synnerhet med avseende på artikel 6 däri, ska tolkas så, att den innefattar rätten för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet att, innan ett återvändandebeslut mot honom eller henne antas, yttra sig om vistelsens laglighet och huruvida artiklarna 5 och 6.2–6.5 i nämnda direktiv eventuellt är tillämpliga samt om betingelserna för hans eller hennes återvändande.

69 Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på

direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska emellertid tolkas så, att den inte innebär någon skyldighet för den behöriga nationella myndigheten att – före det hörande som ordnas innan ett sådant beslut antas – förvarna tredjelandsmedborgaren i fråga om att myndigheten har för avsikt att anta ett beslut om återvändande riktat till vederbörande, att underrätta vederbörande om de omständigheter som den avser att lägga till grund för beslutet eller att ge tredjelandsmedborgaren rådruum innan hans eller hennes synpunkter inhämtas, då tredjelandsmedborgaren bereds möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt dels framföra sina synpunkter på huruvida hans eller hennes vistelse är olaglig, dels anföra sådana skäl som enligt nationell rätt kan motivera att myndigheten avstår från att anta ett beslut om återvändande.

70 Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet får – före den behöriga myndighetens antagande av ett återvändandebeslut riktat till vederbörande – anlita ett juridiskt ombud som biträder tredjelandsmedborgaren vid myndighetens hörande av honom eller henne, förutsatt att utövandet av denna rättighet inte inverkar på återvändandeärendets ändamålsenliga handläggning och inte äventyrar ett effektivt genomförande av direktiv 2008/115.

71 Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska emellertid tolkas så, att den inte kräver att medlemsstaterna ska bära kostnaden för det rättsliga biträdet inom ramen för den kostnadsfria rättshjälpen.

Frågorna 2 och 3

72 Mot bakgrund av svaret på fråga 1 saknas det anledning att besvara frågorna 2 och 3.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på 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 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska tolkas så, att den innefattar rätten för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet att, innan ett återvändandebeslut mot honom eller henne antas, yttra sig om vistelsens lagenlighet och huruvida artiklarna 5 och 6.2–6.5 i nämnda direktiv eventuellt är tillämpliga samt om betingelserna för hans eller hennes återvändande.

Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska emellertid tolkas så, att den inte innebär någon skyldighet för den behöriga nationella myndigheten att – före det hörande som ordnas innan ett sådant beslut antas – förvarna tredjelandsmedborgaren i fråga om att myndigheten har för avsikt att anta ett beslut om återvändande riktat till vederbörande, att underrätta vederbörande om de omständigheter som den avser att lägga till grund för beslutet eller att ge tredjelandsmedborgaren rådruum innan hans eller hennes synpunkter inhämtas, då tredjelandsmedborgaren bereds möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt dels framföra sina synpunkter på huruvida hans eller hennes vistelse är olaglig,

dels anföra sådana skäl som enligt nationell rätt kan motivera att myndigheten avstår från att anta ett återvändandebeslut.

Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet får – före den behöriga myndighetens antagande av ett återvändandebeslut riktat till vederbörande – anlita ett juridiskt ombud som biträder tredjelandsmedborgaren vid myndighetens hörande av honom eller henne, förutsatt att utövandet av denna rättighet inte inverkar på återvändandeärendets ändamålsenliga handläggning och inte äventyrar ett effektivt genomförande av direktiv 2008/115.

Rätten att bli hörd i samtliga förfaranden, såsom den är tillämplig med avseende på direktiv 2008/115 och i synnerhet med avseende på artikel 6 i direktivet, ska emellertid tolkas så, att den inte kräver att medlemsstaterna ska bära kostnaden för det rättsliga biträdet inom ramen för den kostnadsfria rättshjälpen.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: franska.