



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. februar 2016\*

»Præjudiciel forelæggelse — præjudiciel hasteprocedure — standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse — direktiv 2008/115/EF — lovligt ophold — direktiv 2013/32/EU — artikel 9 — ret til at forblive i en medlemsstat — direktiv 2013/33/EU — artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e) — frihedsberøvelse — beskyttelse af den nationale sikkerhed eller den offentlige orden — gyldighed — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 6 og 52 — begrænsning — proportionalitet«

I sag C-601/15 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandenes øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved afgørelse af 17. november 2015, indgæet til Domstolen den samme dag, i sagen:

**J.N.**

mod

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (refererende dommer), J.L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby og C. Lycourgos samt dommerne E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda og K. Jürimäe,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- J.N. ved advokaten S. Thelosen og S. Pijl
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ved D. Kuiper, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved M. Noort og M. Bulterman, som befuldmægtigede

\* Processprog: nederlandsk.

- den belgiske regering ved S. Vanrie, M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede
  - den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og S. Šindelková, som befuldmægtigede
  - den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget
  - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino
  - den cypriotiske regering ved A. Argyropoulou, som befuldmægtiget
  - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
  - Europa-Parlamentet ved T. Lukácsi og R. Van de Westelaken, som befuldmægtigede
  - Rådet for Den Europæiske Union ved M. Chavier og F. Naert, som befuldmægtigede
  - Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, H. Krämer og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at have hørt generaladvokaten,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180, s. 96).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem J.N. og Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, herefter »statssekretæren«) vedrørende hans frihedsberøvelse.

### Retsforskrifter

*Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder*

- 3 Under overskriften »Ret til frihed og sikkerhed« fastsætter artikel 5, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«):

»Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

[...]

- f) lovlig anholdelse eller forvaring af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem udvisnings- eller udleveringssag er svævende.«

*Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder*

- 4 Artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Ret til frihed og sikkerhed« bestemmer:

»Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed.«

- 5 Chartrets artikel 52, der har overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper«, har følgende ordlyd:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[...]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [EMRK], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

[...]

7. Unionens og medlemsstaternes domstole tager behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter.«

*Direktiv 2008/115/EF*

- 6 Fjerde betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98) er sålydende:

»Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.«

- 7 Artikel 3 i direktiv 2008/115 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1)], eller andre betingelser 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 tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]«

- 8 Artikel 7 i direktiv 2008/115 med overskriften »Frivillig udrejse« har følgende ordlyd:

»1. I en afgørelse om tilbagesendelse fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2 og 4. Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning fastsætte, at en sådan frist kun indrømmes efter begæring fra den pågældende tredjelandstatsborger. I så fald underretter medlemsstaterne de pågældende tredjelandstatsborgere om muligheden for at indgive en sådan begæring.

Den i første afsnit omhandlede frist udelukker ikke, at de pågældende tredjelandstatsborgere kan udrejse tidligere.

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

3. I perioden for frivillig udrejse kan der pålægges visse forpligtelser med sigte på at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder, såsom en pligt til regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, til at stille en passende økonomisk garanti, til at indlevere dokumenter eller til at opholde sig et bestemt sted.

4. Er der risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller er en ansøgning om lovligt ophold blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller udgør den pågældende person en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, kan medlemsstaterne undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse, eller de kan indrømme en frist på under syv dage.«

- 9 Nævnte direktivs artikel 8 med overskriften »Udsendelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.«

- 10 Artikel 11 i direktiv 2008/115 med overskriften »Indrejseforbud« bestemmer:

»1. Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller

[...]

2. Varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og må i princippet ikke overstige fem år. Den kan dog overstige fem år, hvis tredjelandstatsborgeren udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

[...]«

*Direktiv 2013/32/EU*

- 11 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180, s. 60), der har overskriften »Definitioner«, fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- c) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

- p) »forblive i medlemsstaten«: at forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen eller i transitområder i den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles

- q) »fornyet ansøgning«: en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1.«

- 12 Artikel 9 i direktiv 2013/32 med overskriften »Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen« har følgende ordlyd:

»1. Ansøgere har lov til at forblive i medlemsstaten, men kun med henblik på proceduren og indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse efter de procedurer i første instans, der er fastsat i kapitel III. Denne ret til at forblive giver ikke ret til opholdstilladelse.

2. Medlemsstaterne må kun indrømme en undtagelse fra denne regel, hvis en person indgiver en fornyet ansøgning, jf. artikel 41, eller hvis de vil overgive eller udlevere en person til enten en anden medlemsstat i henhold til forpligtelser, der følger af en europæisk arrestordre [...], eller til et tredjeland, eller til internationale straffedomstole eller -tribunaler.

[...]«

*Direktiv 2013/33*

- 13 15.-18., 20. og 35. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(15) Frihedsberøvelse af ansøgere bør ske i overensstemmelse med det underliggende princip om, at en person ikke bør frihedsberøves alene af den grund, at vedkommende søger international beskyttelse, navnlig i overensstemmelse med medlemsstaternes folkeretlige forpligtelser og artikel 31 i [konventionen om flygtnings retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) og suppleret ved New Yorkprotokollen af 31. januar 1967]. Ansøgere må kun frihedsberøves under meget klart afgrænsede ganske særlige omstændigheder fastlagt i dette direktiv og i overensstemmelse med nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet for så vidt angår både

frihedsberøvelsens form og formål. Frihedsberøves en ansøger, bør vedkommende have effektiv adgang til de nødvendige processuelle garantier, såsom domstolsprøvelse ved en national retsinstant.

- (16) For så vidt angår de administrative procedurer i forbindelse med grundene til frihedsberøvelse kræver begrebet »rettidig omhu« som et minimum, at medlemsstaterne træffer konkrete og meningsfulde foranstaltninger for at sikre, at den tid, der er nødvendig for at undersøge grundene til frihedsberøvelse, er så kort som muligt, og at der reelt er mulighed for, at en sådan undersøgelse kan gennemføres korrekt på den kortest mulige tid. Frihedsberøvelse må ikke vare længere, end det med rimelighed er nødvendigt for at afslutte de relevante procedurer.
- (17) De grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i dette direktiv, berører ikke andre grunde til frihedsberøvelse, herunder grunde til frihedsberøvelse inden for rammerne af straffesager, der finder anvendelse i henhold til national ret, og som ikke har forbindelse til tredjelandstatsborgerens eller den statsløse persons ansøgning om international beskyttelse.
- (18) Frihedsberøvede ansøgere bør behandles med fuld respekt for den menneskelige værdighed, og deres modtagelse bør tilrettelægges således, at deres behov i denne situation tilgodeses. Medlemsstaterne bør navnlig sikre, at artikel 37 i De Forenede Nationers konvention [om barnets rettigheder, der blev indgået i New York den 20. november 1989, og som er ratificeret af alle medlemsstaterne,] anvendes.

[...]

- (20) Med henblik på bedre at sikre ansøgerens fysiske og mentale integritet bør frihedsberøvelse være en foranstaltning, der anvendes som sidste udvej, og som kun må anvendes, når alle ikkefrihedsberøvende alternativer til frihedsberøvelse er blevet tilstrækkeligt undersøgt. Eventuelle alternativer til frihedsberøvelse skal overholde ansøgeres grundlæggende menneskerettigheder.

[...]

- (35) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der navnlig er anerkendt i [chartret]. Dette direktiv tilsigter især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 og 47 i chartret fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.«

<sup>14</sup> Artikel 2 i direktiv 2013/33 med overskriften »Definitioner« er sålydende:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- b) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til

[...]

- h) »frihedsberøvelse«: enhver indespærring af en ansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed

[...]«

15 Artikel 8 i direktiv 2013/33, der har overskriften »Frihedsberøvelse« fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne kan ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er en ansøger, jf. [direktiv 2013/32].

2. Viser det sig på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag nødvendigt, kan medlemsstaterne frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

- a) for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet
- b) for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder
- c) for i forbindelse med en procedure at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på området
- d) hvis den pågældende er frihedsberøvet som led i en tilbagesendelsesprocedure i medfør af [direktiv 2008/115] for at forberede tilbagesendelse og/eller gennemføre udsendelsesprocessen, og den berørte medlemsstat på grundlag af objektive kriterier, herunder at den pågældende allerede har haft mulighed for adgang til asylproceduren, kan dokumentere, at der er rimelig grund til at antage, at den pågældende kun har indgivet ansøgningen om international beskyttelse for at forsinke eller hindre håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse
- e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet
- f) i overensstemmelse med artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne [(EUT L 180, s. 31)].

Grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

4. Medlemsstaterne sikrer, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret.«

16 Artikel 9 i direktiv 2013/33 med overskriften »Frihedsberøvede ansøgers garantier« har følgende ordlyd:

»1. Frihedsberøvelse af en ansøger skal være så kort som mulig og må kun opretholdes, så længe som de i artikel 8, stk. 3, [anførte] grunde gør sig gældende.

Administrative procedurer, som vedrører de i artikel 8, stk. 3, anførte grunde til frihedsberøvelse, gennemføres med rettidig omhu. Forsinkelser i administrative procedurer, som ikke kan tilskrives ansøgeren, berettiger ikke til fortsat frihedsberøvelse.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse af ansøgere træffes skriftlig af retsinstanser eller administrative myndigheder. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.

3. Træffes afgørelsen om frihedsberøvelse af administrative myndigheder, skal medlemsstaterne åbne mulighed for en hurtig retlig prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen, der skal foretages af en retsinstans ex officio og/eller efter anmodning fra ansøgeren. Handler retsinstansen ex officio, skal der træffes afgørelse om en sådan prøvelse så hurtigt som muligt efter påbegyndelsen af frihedsberøvelsen. Anmoder ansøgeren om prøvelse, skal der træffes afgørelse så hurtigt som muligt efter indledningen af den relevante procedure. Med henblik herpå fastsætter medlemsstaterne i den nationale lovgivning en frist, inden for hvilken den retlige prøvelse ex officio og/eller den retlige prøvelse efter anmodning fra ansøgeren skal gennemføres.

Fastlås det som følge af den retlige prøvelse, at frihedsberøvelsen er ulovlig, løslades ansøgeren straks.

4. Frihedsberøvede ansøgere skal straks orienteres skriftligt, på et sprog de forstår eller med rimelighed forventes at forstå, om grundene til frihedsberøvelsen og om procedurerne i national ret for at bestride afgørelsen om frihedsberøvelse samt om muligheden for at anmode om gratis juridisk bistand og repræsentation.

5. Frihedsberøvelsen tages med passende mellemrum op til fornyet vurdering af retsinstansen, ex officio og/eller på den pågældende ansøgers anmodning, navnlig hvis den er af længere varighed, der opstår nye forhold, eller der fremkommer nye oplysninger, som kan have betydning for frihedsberøvelsens lovlighed.

[...]«

#### *Nederlandsk ret*

17 Artikel 8 i udlændingeloven af 2000 (Vreemdelingenwet 2000, herefter »udlændingeloven«) fastsætter:

»En udlænding kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene

[...]

f) såfremt udlændingen, mens der ventes på, at der træffes en afgørelse vedrørende en ansøgning om [tidsbegrænset] opholdstilladelse [på grundlag af asyl] [...], i overensstemmelse med denne lov, med en bestemmelse vedtaget på grundlag heraf eller med en domstolsafgørelse ikke skal udvises, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende ansøgningen.

[...]«

18 Udlændingelovens artikel 30a har følgende ordlyd:

»1. En ansøgning om [tidsbegrænset] opholdstilladelse [på grundlag af asyl] kan afvises som omhandlet i artikel 33 i direktivet om asylprocedurer, såfremt

[...]

d) udlændingen har indgivet en fornyet asylansøgning, som ikke støttes på nye forhold eller oplysninger, eller hvoraf ingen nye forhold eller oplysninger fremgår, der kan have betydning for bedømmelsen af ansøgningen; eller

[...]

3. Ved eller i henhold til bekendtgørelse kan der fastsættes nærmere bestemmelser vedrørende anvendelsen af stk. 1.«



19 Udlændingelovens artikel 59b fastsætter:

»1. En udlænding, der har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra f), [...], for så vidt dette vedrører en ansøgning om [tidsbegrænset] opholdstilladelse [på grundlag af asyl], kan af ministeren underkastes frihedsberøvelse, såfremt

- a) frihedsberøvelsen er nødvendig for at fastlægge udlændingens identitet eller nationalitet
- b) frihedsberøvelsen er nødvendig for at indsamle de oplysninger, der er nødvendige for bedømmelsen af en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl som omhandlet i artikel 28, navnlig hvis der er risiko for, at udlændingen forsvinder

[...]

- d) udlændingen udgør en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden som omhandlet i [...] artikel 8, stk. 3, [første afsnit,] litra e)[, i direktiv 2013/33].

[...]

4. Frihedsberøvelse i henhold til stk. 1, litra d), må ikke vare længere end seks måneder.

5. Ministeren kan forlænge en frihedsberøvelse i henhold til stk. 1, litra d), med højst ni måneder, såfremt der er tale om

- a) komplekse faktiske og retlige omstændigheder, der vedrører behandlingen af ansøgningen om opholdstilladelsen på grundlag af asyl, og
- b) et tungtvejende hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.«

20 Artikel 3.1 i udlændingebekendtgørelsen af 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) er sålydende:

»[...]

2. Indgivelse af en ansøgning om [tidsbegrænset] opholdstilladelse [på grundlag af asyl] medfører, at udvisning ikke kan ske, medmindre

- a) udlændingen har indgivet en fornyet ansøgning, efter at en tidligere fornyet ansøgning er blevet endeligt afvist på grundlag af [udlændingelovens] artikel 30a, stk. 1, litra d), [...] eller endeligt ikke taget til følge som åbenbart grundløs eller grundløs i henhold til [udlændingelovens] artikel 30b eller artikel 31 [...], og der ikke er fremkommet nye forhold eller oplysninger, der kan have betydning for bedømmelsen af ansøgningen.

[...]

3. De i stk. 2 omhandlede undtagelser finder ikke anvendelse, hvis udvisningen vil føre til en krænkelse af [konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 og suppleret af New Yorkprotokollen af 31. januar 1967], EU-retlige forpligtelser, EMRK eller konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

## **Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 21 Sagsøgeren i hovedsagen indrejste i Nederlandene den 23. september 1995 og indgav samme dag en første ansøgning om asyl. Ved afgørelse af 18. januar 1996 blev ansøgningen afslået. Ved dom af 5. juni 1997 frifandt rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) statssekretæren i det søgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen havde anlagt til prøvelse af denne afgørelse. Denne dom har fået retskraft.
- 22 Det fremgår af det strafferegister på den pågældende, som den forelæggende ret råder over, at han mellem den 25. november 1999 og den 17. juni 2015 21 gange er blevet straffet med bøde eller fængsel for lovovertrædelser, der hovedsageligt har bestået af tyveri.
- 23 Den 19. december 2012 indgav sagsøgeren i hovedsagen en anden ansøgning om asyl, som han trak tilbage den 24. december 2012.
- 24 Den 8. juli 2013 indgav sagsøgeren i hovedsagen en tredje ansøgning om asyl. Ved afgørelse af 8. januar 2014 afslog statssekretæren denne ansøgning, pålagde den berørte straks at forlade Den Europæiske Union og udstedte over for ham et forbud mod indrejse i ti år. Ved dom af 4. april 2014 frifandt rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) statssekretæren i det søgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen havde anlagt til prøvelse af denne afgørelse. Denne dom fik ligeledes retskraft.
- 25 Den 28. januar 2015 blev sagsøgeren i hovedsagen anholdt på det nederlandske område for tyveri og for at have unddraget sig det forbud mod indrejse, som han var blevet pålagt. For disse to lovovertrædelser blev han den 11. februar 2015 idømt to måneders fængsel.
- 26 Mens sagsøgeren i hovedsagen afsonede denne straf, indgav han den 27. februar 2015 en fjerde ansøgning om asyl, men af årsager, der var forbundet med hans helbredstilstand, var det ikke muligt at træffe afgørelse om denne nye ansøgning under afsoningen af den nævnte straf.
- 27 Den 27. marts 2015, dvs. den dag, hvor den nævnte straf var afsonet, blev sagsøgeren i hovedsagen frihedsberøvet som asylansøger, bl.a. med henblik på at vurdere, om det var muligt at gennemføre en samtale om hans asylansøgning.
- 28 Den 9. april 2015 blev denne frihedsberøvelse afsluttet på grund af risikoen for overskridelse af den maksimale frist, der var fastsat i den på denne dato gældende nationale lovgivning.
- 29 Den 16. juni 2015 blev sagsøgeren i hovedsagen på ny anholdt for tyveri og for at have unddraget sig det indrejseforbud, som han var blevet pålagt. Den 1. juli 2015 blev han for disse to lovovertrædelser idømt tre måneders fængsel. Straffen var afsonet den 14. september 2015.
- 30 For så vidt som lægelige årsager på denne sidstnævnte dato fortsat var til hinder for, at sagsøgeren i hovedsagen kunne gennemføre en samtale om sin fjerde ansøgning om asyl, blev han ved afgørelse af 14. september 2015 og på grundlag af udlændingelovens artikel 59b, stk. 1, litra d), der gennemfører artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, på ny frihedsberøvet som asylansøger. De nederlandske myndigheder var af den opfattelse, at selv om sagsøgeren i hovedsagen som følge af denne fjerde ansøgning om asyl havde ret til at opholde sig lovligt i Nederlandene i medfør af udlændingelovens artikel 8, litra f), var frihedsberøvelsen af ham således begrundet i hensynet til beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, for så vidt som han var blevet dømt for lovovertrædelser og mistænkt for at have begået andre.
- 31 Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt sag, hvorved han dels har anfægtet afgørelsen af 14. september 2015, hvilken ligger til grund for frihedsberøvelsen af ham, dels har nedlagt påstand om erstatning. Ved dom af 28. september 2015 blev søgsmålet forkastet af rechtbank Den Haag (rette i første instans i Haag), der traf afgørelse som første instans.

- 32 Den 28. september 2015 konstaterede den retsmedicinske sagkyndige, at der fortsat ikke kunne gennemføres en asylsamtale med sagsøgeren i hovedsagen.
- 33 Den 23. oktober 2015 blev sagsøgeren i hovedsagens frihedsberøvelse udsat, således at denne kunne afsone en anden fængselsstraf, som han var blevet idømt.
- 34 Inden for rammerne af den appel, der er blevet iværksat ved den forelæggende ret til prøvelse af den dom, som rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) afsagde den 28. september 2015, har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at frihedsberøvelsen af ham er i strid med EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), andet sætningsled, der fastsætter, at frihedsberøvelse af en udlænding kun kan begrundes i den omstændighed, at en udvisnings- eller udleveringssag er verserende. Det er således i strid med denne bestemmelse at frihedsberøve en udlænding, når denne har lovligt ophold i Nederlandene, indtil der træffes afgørelse vedrørende den pågældendes asylansøgning.
- 35 Henset til denne påstand er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 er gyldig i lyset af chartrets artikel 6, idet den nævnte ret har anført, at det fremgår af forklaringerne til chartret, at de i chartrets artikel 6 fastsatte rettigheder svarer til dem, der er sikret ved EMRK's artikel 5, og at de i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som i EMRK.
- 36 På denne baggrund har Raad van State (Nederlandenes øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 8, stk. 3, [første afsnit,] litra e) i [direktiv 2013/33] gyldig i lyset af [chartrets] artikel 6 [...]

- 1) i den situation, hvor en tredjelandstatsborger i henhold til dette direktivs 8, stk. 3, [første afsnit,] litra e), er undergivet frihedsberøvelse og i henhold til artikel 9 i [direktiv 2013/32] har ret til at forblive i en medlemsstat, indtil der er truffet afgørelse vedrørende hans asylansøgning i første instans, og
- 2) henset til forklaringen til chartret [...], hvorefter lovlige begrænsninger af rettighederne i artikel 6 ikke må være mere omfattende end dem, der er tilladt efter EMRK's artikel 5, [stk. 1,] litra f), og henset til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af denne sidstnævnte bestemmelse i bl.a. [dom Nabil m.fl. mod Ungarn (sag 62116/12, § 38, 22.9.2015),] hvorefter frihedsberøvelse af en asylansøger er i strid med førnævnte artikel 5, stk. 1, litra f), såfremt frihedsberøvelsen ikke foretages med henblik på udsendelse?«

### **Om hasteproceduren**

- 37 Raad van State (Nederlandenes øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anmodet om, at den foreliggende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 38 Til støtte for denne anmodning har den forelæggende ret bl.a. henvist til den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet. Den forelæggende ret har præciseret, at det fremgår af de oplysninger, som den har kunnet få af statssekretæren, at selv om den frihedsberøvelse, som sagsøgeren i hovedsagen blev underkastet den 14. september 2015, blev ophævet den 23. oktober 2015, har han siden denne dato afsonet en fængselsstraf (»strafrechtelijke detentie«), der slutter den 1. december 2015, og at han med al sandsynlighed efter afsoningen af denne straf på ny vil blive underkastet frihedsberøvelse (»vreemdelingenbewaring«).

- 39 I denne henseende bemærkes for det første, at der i den foreliggende præjudicielle forelæggelse, som vedrører gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, er rejst spørgsmål vedrørende de områder, som er omhandlet i EUF-traktatens tredje del, afsnit V, om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den nævnte forelæggelse kan således undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 40 For det andet skal det fastslås, at sagsøgeren i hovedsagen var frihedsberøvet på datoen for bedømmelsen af anmodningen om, at den foreliggende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure. Selv om det er korrekt, at frihedsberøvelsen på den nævnte dato ikke var støttet på artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, idet den fulgte af gennemførelsen af en fængselsstraf, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne frihedsberøvelse med start den 23. oktober 2015 blev foretaget efter en frihedsberøvelse, der var blevet foretaget på grundlag af direktiv 2013/33. Desuden forventede de nationale myndigheder, at han efter afsoningen af sin fængselsstraf på ny ville blive frihedsberøvet som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.
- 41 På denne baggrund har Domstolens Fjerde Afdeling den 24. november 2015 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure. Domstolens Fjerde Afdeling har desuden besluttet at henvise sagen til Domstolen med henblik på, at denne henviser sagen til Store Afdeling.
- 42 Den 1. december 2015 underrettede den forelæggende ret – der skulle meddele enhver relevant oplysning vedrørende udviklingen af sagsøgeren i hovedsagens situation – Domstolen om, at sagsøgeren fra og med denne samme dato på ny var blevet underkastet frihedsberøvelse («vreemdelingenbewing») i henhold til udlændingelovens artikel 59b, stk. 1, litra d).

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

- 43 Med sit spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at efterprøve gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 i lyset af chartrets artikel 6.
- 44 Det fremgår af sagsakterne, at begrundelsen for, at sagsøgeren i hovedsagen er blevet frihedsberøvet, navnlig er de lovovertrædelser, som denne har begået på det nederlandske område, og den omstændighed, at han har været genstand for en afgørelse om at forlade dette område ledsaget af et forbud mod indrejse, der begge er blevet endelige. Den forelæggende ret har henvist til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 5, stk. 1, litra f), i EMRK – navnlig dom Nabil m.fl. mod Ungarn (§ 38) – til hvilken der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn ved fortolkningen af chartrets artikel 6. Det fremgår af denne retspraksis, at frihedsberøvelse af en asylansøger er i strid med denne bestemmelse i EMRK, når den ikke foranstalles med henblik på udsendelse.
- 45 Indledningsvis bemærkes, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den (domme Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 44, og Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 45).

- 46 Efterprøvelsen af gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 skal således alene foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved chartret (jf. i denne retning domme *Otis m.fl.*, C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 47, og *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 46).
- 47 I denne henseende fremgår det af forklaringerne ad chartrets artikel 6, til hvilke der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn ved fortolkningen heraf (jf. i denne retning domme *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 20, og *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 54), at de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 6, svarer til dem, som er sikret ved EMRK's artikel 5, og at de begrænsninger, der lovligt kan indføres i udøvelsen af de rettigheder, der er omhandlet i den førstnævnte bestemmelse, ikke må gå videre end de begrænsninger, som er tilladte i EMRK i henhold til selve ordlyden af den sidstnævnte bestemmelse. Det fremgår imidlertid af forklaringerne ad chartrets artikel 52, at denne artikels stk. 3 skal sikre den nødvendige sammenhæng mellem chartret og EMRK, »dog uden at dette berører EU-rettens og EU-Domstolens autonomi«.
- 48 Ifølge et almindeligt fortolkningsprincip skal en EU-retsakt desuden i videst muligt omfang fortolkes således, at dens gyldighed ikke drages i tvivl, og i overensstemmelse med hele den primære ret og navnlig med bestemmelserne i chartret (domme *McDonagh*, C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 44, og fornyet prøvelse *Kommissionen mod Strack*, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 40).
- 49 Ved at tillade frihedsberøvelse af en ansøger, når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet, fastsætter artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 en begrænsning i udøvelsen af den ret til frihed, som er sikret ved chartrets artikel 6.
- 50 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, imidlertid være fastlagt i lovgivningen og respektere disses væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder og friheder, såfremt disse begrænsninger er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 51 I denne henseende bemærkes, at den pågældende begrænsning er fastsat i lovgivningen, idet den hidrører fra et direktiv, som udgør en lovgivningsmæssig EU-retsakt.
- 52 Endvidere berører artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 ikke det væsentlige indhold af den ret til frihed, som er omhandlet i chartrets artikel 6. Denne bestemmelse rejser nemlig ikke tvivl om sikringen af denne ret, og således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd og af 15. betragtning til dette direktiv, giver den kun medlemsstaterne ret til at frihedsberøve en ansøger på grundlag af dennes individuelle adfærd og under de særlige omstændigheder, der er omhandlet i den samme bestemmelse, idet disse omstændigheder desuden er underlagt samtlige de betingelser, som er indeholdt i det nævnte direktivs artikel 8 og 9.
- 53 Da beskyttelse af den nationale sikkerhed og offentlige orden udgør det mål, der forfølges med artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, må det fastslås, at en frihedsberøvelsesforanstaltning, der er støttet på denne bestemmelse, faktisk opfylder et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen. Beskyttelse af den nationale sikkerhed og offentlige orden bidrager desuden ligeledes til beskyttelsen af andres rettigheder og friheder. I denne henseende fastslår chartrets artikel 6, at enhver har ret til ikke alene frihed, men også personlig sikkerhed (jf. i denne retning dom *Digital Rights Ireland m.fl.*, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 42).
- 54 Hvad angår proportionaliteten af det fastslåede indgreb bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilstræbes med

den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at byrderne herved ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning domme *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 45, *Nelson m.fl.*, C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657 præmis 71, og *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 50).

- 55 I denne henseende er frihedsberøvelse af en ansøger, når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet, på grund af selve sin karakter en foranstaltning, der er egnet til at beskytte offentligheden mod den fare, som en sådan persons adfærd kan udgøre, og kan således opfylde det mål, der forfølges med artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33.
- 56 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den beføjelse, som denne bestemmelse indrømmer medlemsstaterne til at frihedsberøve en ansøger af grunde knyttet til beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden, er nødvendig, bemærkes, at henset til vigtigheden af den ret til frihed, der er omhandlet i chartrets artikel 6, og til alvoren af det indgreb, som en sådan frihedsberøvelsesforanstaltning udgør i en sådan ret, skal begrænsningerne i udøvelsen af retten holdes inden for det strengt nødvendige (jf. analogt for så vidt angår retten til respekt for privatlivet dom *Digital Rights Ireland m.fl.*, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 52).
- 57 I denne henseende fremgår det såvel af ordlyden af og sammenhængen for som af tilblivelsen af artikel 8 i direktiv 2013/33, at den i denne artikels stk. 3, første afsnit, litra e), fastsatte mulighed for at frihedsberøve en ansøger af grunde knyttet til beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden er underlagt iagttagelse af en række betingelser, der har til formål at opstille strenge rammer for anvendelsen af en sådan foranstaltning.
- 58 Det fremgår således for det første af selve ordlyden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, at en ansøger kun må frihedsberøves, når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det »påkrævet«.
- 59 Det bemærkes desuden, at artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 indeholder en udtømmende liste over de forskellige grunde – herunder beskyttelse af den nationale sikkerhed eller offentlige orden – der kan begrunde en frihedsberøvelse, og at hver af disse grunde opfylder et specifikt behov og har en selvstændig karakter.
- 60 Artikel 8, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2013/33 bestemmer desuden, at grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret. I denne henseende bemærkes, at når medlemsstaterne ved bestemmelserne i et direktiv indrømmer et skøn til at definere gennemførelsesforanstaltninger, der er tilpasset de forskellige tænkelige situationer, påhviler det dem ved gennemførelsen af disse foranstaltninger ikke blot at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med det direktiv, som der er tale om, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning af den afledte ret til grund, som kommer i konflikt med de grundlæggende rettigheder eller med andre generelle EU-retlige principper (jf. i denne retning domme *Promusicæ*, C-275/06, EU:C:2008:54, præmis 68, og *N.S. m.fl.*, C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 77).
- 61 For det andet indfører de øvrige stykker i artikel 8 i direktiv 2013/33 – således som det fremgår af 15. og 20. betragtning til dette direktiv – betydelige indskrænkninger i den til medlemsstaterne indrømmede beføjelse til at foretage en frihedsberøvelse. Det fremgår nemlig af det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne ikke kan frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Desuden opstiller direktivets artikel 8, stk. 2, et krav om, at der kun må træffes afgørelse om frihedsberøvelse, såfremt det viser sig nødvendigt på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Artikel 8, stk. 4, i direktiv 2013/33 fastsætter, at medlemsstaterne sikrer, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret.

- 62 Endvidere bestemmer artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/33, at frihedsberøvelse af en ansøger skal være så kort som mulig og kun må opretholdes, så længe de i direktivets artikel 8, stk. 3, anførte grunde gør sig gældende. Desuden er afgørelsen om frihedsberøvelse underlagt iagttagelse af betydelige processuelle og retlige garantier. I overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 2 og 4, skal den faktiske og retlige begrundelse, som denne afgørelse bygger på, således angives skriftligt heri, og ansøgeren skal modtage et vist antal oplysninger på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed forventes at forstå. Direktivets artikel 9, stk. 3 og 5, præciserer den fremgangsmåde for den retlige prøvelse af frihedsberøvelsen, som medlemsstaterne skal indføre.
- 63 For det tredje fremgår det af afsnit 3, nr. 4), i begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2008) 815 endelig), som lå til grund for direktiv 2013/33, at såvel den grund til frihedsberøvelse, der vedrører beskyttelsen af den nationale sikkerhed og offentlige orden, som de tre øvrige grunde, der var indeholdt i det nævnte forslag, og som efterfølgende blev gengivet i direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a)-c), er støttet på Europarådets Ministerkomité's henstilling af 16. april 2003 om foranstaltninger til frihedsberøvelse af asylansøgere og på retningslinjerne af 26. februar 1999 fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (UNHCR) om kriterier og standarder, der gør sig gældende ved frihedsberøvelse af asylansøgere. Det fremgår bl.a. for det første af punkt 4.1 og 4.2. i disse retningslinjer – som affattet i den udgave, der blev vedtaget i 2012 – at frihedsberøvelse udgør en undtagelsesforanstaltning, som kun kan begrundes i et lovligt mål, og at tre grunde, der generelt er i overensstemmelse med folkeretten, nemlig den offentlige orden, den offentlige sundhed og den nationale sikkerhed, kan gøre frihedsberøvelsen nødvendig i en konkret sag. For det andet må frihedsberøvelse kun anvendes som sidste udvej, når det er blevet godtgjort, at den er nødvendig, rimelig og forholdsmæssig i forhold til et lovligt mål.
- 64 Det skal tilføjes, at de strenge rammer, som er opstillet for den til de kompetente nationale myndigheder indrømmede beføjelse til at frihedsberøve en ansøger på grundlag af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, også er sikret i den i Domstolens praksis anlagte fortolkning af de i andre direktiver indeholdte begreber »den nationale sikkerhed« og »den offentlige orden«, hvilken fortolkning ligeledes finder anvendelse for så vidt angår direktiv 2013/33.
- 65 Domstolen har således fastslået, at begrebet »den offentlige orden« under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (domme Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis, for så vidt angår artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115, og T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis, for så vidt angår artikel 27 og 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT L 204 af 4.8.2007, s. 28)).
- 66 Hvad angår begrebet »den offentlige sikkerhed« fremgår det af Domstolens praksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser dermed kan påvirke den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 43 og 44).
- 67 Henset til kravet om nødvendighed kan et anslag mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden derfor kun begrunde, at en ansøger frihedsberøves eller fortsat frihedsberøves på grundlag af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, såfremt den pågældendes individuelle adfærd udgør en

reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn eller mod den omhandlede medlemsstats indre eller ydre sikkerhed (jf. i denne retning dom T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 78 og 79).

- 68 Direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), kan heller ikke anses for at være uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte mål. I denne henseende bemærkes, at denne bestemmelse hidrører fra en rimelig afvejning mellem på den ene side det forfulgte mål af almen interesse, nemlig beskyttelsen af den nationale sikkerhed og offentlige orden, og på den anden side det indgreb i retten til frihed, der forårsages af en frihedsberøvelsesforanstaltning (jf. analogt dom Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 72 og 77).
- 69 En sådan bestemmelse kan således ikke udgøre grundlaget for frihedsberøvelsesforanstaltninger, uden at de kompetente nationale myndigheder forinden fra sag til sag har efterprøvet, om den fare, som de pågældende personer udgør for den nationale sikkerhed eller offentlige orden, i det mindste svarer til alvoren af det indgreb, som sådanne foranstaltninger vil udgøre i disse personers ret til frihed.
- 70 Henset til de ovenstående betragtninger må det fastslås, at EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 har overholdt den rette balance mellem på den ene side ansøgerens ret til frihed og på den anden side de krav, der er knyttet til beskyttelsen af den nationale sikkerhed og offentlige orden.
- 71 Hvad angår anvendelsen af de krav, som navnlig følger af proportionalitetsprincippet, i forbindelse med en sag som den i hovedsagen omhandlede, og med henblik på at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, bemærkes, at det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, der er gengivet i denne doms præmis 30 og 44, at begrundelsen for frihedsberøvelsen af sagsøgeren i hovedsagen i det væsentlige er de lovovertrædelser, som han har begået på det nederlandske område, og den omstændighed, at han har været genstand for en afgørelse om at forlade dette område ledsaget af et forbud mod indrejse i ti år, der begge er endelige.
- 72 Hvad indledningsvis angår den sidstnævnte omstændighed bemærkes, at i medfør af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/15 må varigheden af et indrejseforbud, der fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag, i princippet ikke overstige fem år. Det fremgår imidlertid af den samme bestemmelse, at denne varighed kan overstige fem år, hvis den pågældende person udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.
- 73 Under disse omstændigheder kan de grunde, der har ført de nationale myndigheder til at anse, at sagsøgeren i hovedsagens individuelle adfærd udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed som omhandlet i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115, ligeledes begrunde en frihedsberøvelse af grunde knyttet til beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden som omhandlet i artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33. Det skal imidlertid efterprøves, om afgørelsen om en sådan frihedsberøvelse er blevet truffet under streng iagttagelse af proportionalitetsprincippet, og om disse grunde fortsat er gyldige.
- 74 Hvad angår den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen, efter at have været genstand for en pligt til at forlade det nederlandske område og et forbud mod indrejse i ti år, har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, er denne ikke til hinder for, at der over for ham træffes en frihedsberøvelsesforanstaltning på grundlag af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33. En sådan frihedsberøvelse indebærer nemlig ikke, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten på grundlag af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/32 alene med henblik på proceduren for international beskyttelse, indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse om den pågældendes ansøgning om international beskyttelse i første instans.



- 75 Hvad angår den forelæggende rets oplysning om, at det følger af dens egen praksis, at den omstændighed, at en person, som er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, indgiver en asylansøgning, bevirker, at enhver afgørelse om tilbagesendelse, der tidligere måtte være blevet truffet i sammenhæng med denne procedure, bortfalder helt, skal det bemærkes, at den effektive virkning af direktiv 2008/115 under alle omstændigheder kræver, at en procedure, der er indledt i henhold til dette direktiv, og inden for rammerne af hvilken der er blevet truffet en afgørelse om tilbagesendelse, i givet fald ledsaget af et indrejseforbud, kan genoptages på det trin, hvor den blev afbrudt som følge af indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse, så snart denne ansøgning er blevet afslået i første instans. Medlemsstaterne er således forpligtet til ikke at bringe virkeliggørelsen af det mål, som forfølges med sidstnævnte direktiv, nemlig indførelsen af en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik med hensyn til tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, i fare (jf. i denne retning dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 59).
- 76 I denne henseende følger det både af medlemsstaternes loyalitetspligt – der følger af artikel 4, stk. 3, TEU, og som er anført i præmis 56 i dom El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) – og af de effektivitetskrav, der bl.a. fremgår af fjerde betragtning til direktiv 2008/115, at den ved direktivets artikel 8 pålagte forpligtelse for medlemsstaterne til at foretage udsendelse i de tilfælde, der er omhandlet i artiklens stk. 1, skal opfyldes hurtigst muligt (jf. i denne retning dom Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 43 og 45). Denne forpligtelse er imidlertid ikke opfyldt, hvis udsendelsen bliver forsinket som følge af, at en procedure som den i den foregående præmis omhandlede efter afslaget i første instans på ansøgningen om international beskyttelse ikke skal genoptages på det trin, hvor den blev afbrudt, men fra start.
- 77 Endelig bemærkes, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, fastsætter chartrets artikel 52, stk. 3, at de har samme betydning og omfang som i konventionen. Der skal derfor tages hensyn til EMRK's artikel 5, stk. 1, ved fortolkningen af chartrets artikel 6. Ved at vedtage artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 har EU-lovgiver ikke set bort fra det beskyttelsesniveau, som er sikret ved EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), andet sætningsled.
- 78 Således som det fremgår af ordlyden af den sidstnævnte bestemmelse, tillader bestemmelsen nemlig, at en person, mod hvem en udvisnings- eller udleveringssag er verserende, lovligt frihedsberøves. I denne henseende bemærkes, at selv om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom Nabil m.fl. mod Ungarn (§ 29) fastslog, at en frihedsberøvelse, der er støttet på den nævnte bestemmelse, kun kan begrundes, såfremt en udvisnings- eller udleveringssag er verserende, og at frihedsberøvelsen i det tilfælde, hvor denne sag ikke føres med den fornødne omhu, ophører med at være begrundet i lyset af den samme bestemmelse, har den nævnte dom ikke udelukket muligheden for, at en medlemsstat under iagttagelse af de i bestemmelsen fastsatte garantier foretager en frihedsberøvelse af den tredjelandstatsborger, over for hvilken der inden indgivelsen af en anmodning om international beskyttelse er truffet en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud.
- 79 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ligeledes fastslået, at den omstændighed, at en asylsag er under behandling, ikke i sig selv bevirker, at frihedsberøvelsen af en person, der har indgivet en asylansøgning, ikke længere gennemføres »med henblik på udvisning«, idet et eventuelt afslag på denne ansøgning kan åbne op for gennemførelsen af allerede truffede udsendelsesforanstaltninger (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom Nabil m.fl. mod Ungarn, § 38).
- 80 Det forholder sig dermed som fastslået i denne doms præmis 75 og 76 således, at en procedure, der er indledt i henhold til direktiv 2008/115, og inden for rammerne af hvilken der er blevet truffet en afgørelse om tilbagesendelse, i givet fald ledsaget af et indrejseforbud, skal genoptages på det trin, hvor den blev afbrudt som følge af indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse, så snart denne ansøgning er blevet afslået i første instans, således at en sådan procedure fortsat er »svævende« som omhandlet i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), andet sætningsled.

- 81 Endvidere bemærkes, at det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 5, stk. 1, at for at være i overensstemmelse med målet om at beskytte individet mod vilkårlighed bevirker gennemførelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning bl.a., at den ikke er behæftet med nogen ond tro eller vildledning fra myndighedernes side, at den står mål med formålet med de restriktioner, der er tilladte i henhold til det relevante afsnit i EMRK's artikel 5, stk. 1, og at det påberåbte mål står i forhold til den pågældende frihedsberøvelse (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom Saadi mod Det Forenede Kongerige, sag 13229/03, § 68-74, EMRK 2008). Som det imidlertid fremgår af den argumentation, der er blevet anført i forbindelse med bedømmelsen af, om artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 er gyldig i lyset af chartrets artikel 52, stk. 1, opfylder den førstnævnte bestemmelse, hvis rækkevidde er snævert afgrænset, henset til den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, disse krav.
- 82 Det præjudicielle spørgsmål skal således besvares med, at der i forbindelse med undersøgelsen af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 ikke er fremkommet noget forhold, der kan berøre gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af chartrets artikel 6 og artikel 52, stk. 1 og 3.

### Sagens omkostninger

- 83 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 (Store Afdeling) for ret:

**Der er i forbindelse med undersøgelsen af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse ikke fremkommet noget forhold, der kan berøre gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af artikel 6 og artikel 52, stk. 1 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.**

Underskrifter