



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Første Afdeling)

5. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel forelæggelse efter hasteproceduren – artikel 99 i Domstolens procesreglement – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 46, stk. 6 og 8 – ansøgning om international beskyttelse åbenbart grundløs – ret til et effektivt retsmiddel – tilladelse til at forblive på en medlemsstats område – direktiv 2008/115/EF – artikel 2, 3 og 15 – ulovligt ophold – frihedsberøvelse«

I sag C-269/18 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 19. april 2018, indgået til Domstolen den 19. april 2018, i sagen

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

mod

C,

og

J,

S

mod

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: nederlandsk.

henset til den forelæggende rets anmodning af 19. april 2018, indgået til Domstolen den 19. april 2018, om at undergive den præjudicielle forelæggelse en hasteprocedure i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement,

henset til Domstolens Første Afdelings afgørelse af 15. maj 2018 om at efterkomme denne anmodning, afsagt følgende

Kendelse

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) samt artikel 46, stk. 6, litra a), og artikel 46, stk. 8, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med tre sager mellem henholdsvis, i den første sag, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) og C, og, i den anden og den tredje sag, mellem J og S på den ene side og statssekretæren på den anden side angående lovligheden af de frihedsberøvende foranstaltninger, som blev truffet i forhold til C, J og S, efter at deres ansøgninger om international beskyttelse var blevet afslået som åbenbart grundløse som omhandlet i artikel 32, stk. 2, og artikel 46, stk. 6, litra a), i direktiv 2013/32.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/115

- 3 I 9. og 12. betragtning til direktiv 2008/115 anføres:

»(9) I henhold til Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne [EUT 2005, L 326, s. 13] bør en tredjelandstatsborger, der har ansøgt om asyl i en medlemsstat, ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, før der gives afslag på ansøgningen eller en afgørelse, der bringer den pågældendes opholdsret som asylansøger til ophør, er trådt i kraft.

[...]

(12) Der bør træffes foranstaltninger for så vidt angår tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, som endnu ikke kan udsendes [...]«
- 4 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115 bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

5 Direktivets artikel 3 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i Schengenrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat
- 3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:
 - vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland eller
 - et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
 - et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget
- 4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]«

6 Direktivets artikel 6 med overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse« fastslår:

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

[...]

4. Medlemsstaterne kan når som helst af menneskelige, humanitære eller andre grunde beslutte at tildele en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. I så fald træffes der ikke afgørelse om tilbagesendelse. Hvis der allerede er truffet afgørelse om tilbagesendelse, ophæves afgørelsen, eller den stilles i bero i den periode, hvor opholdstilladelsen eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold, er gyldig.

[...]

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

7 Samme direktivs artikel 13, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Den pågældende tredjelandstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.«

8 Artikel 15 i direktiv 2008/115 bestemmer:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når:

- a) der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller
- b) den pågældende tredjelandstatsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Enhver frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.

[...]

5. Frihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse. Hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder.

6. Medlemsstaterne må ikke forlænge den periode, der er omhandlet i stk. 5, undtagen i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af:

- a) manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandstatsborgers side eller
- b) forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande.«

Direktiv 2013/32

9 Artikel 1 i direktiv 2013/32 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)].«

10 Artikel 31, stk. 8, i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

- a) ansøgeren ved indgivelsen af sin ansøgning og fremlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder kun har fremlagt elementer, der ikke er relevante for at fastslå, om vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller
- b) ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i dette direktivs forstand, eller
- c) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet og/eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, eller
- d) det er sandsynligt, at ansøgeren i ond tro har tilintetgjort eller bortskaffet et identitets- eller rejsedokument, der ville have bidraget til at fastslå vedkommendes identitet eller nationalitet, eller
- e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller
- f) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, som ikke kan afvises i overensstemmelse med artikel 40, stk. 5, eller
- g) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af vedkommende, eller
- h) ansøgeren er indrejst ulovligt på medlemsstatens område eller har forlænget sit ophold ulovligt og uden gyldig grund enten har undladt at melde sig til myndighederne eller at indgive en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring vedkommendes indrejse, eller
- i) ansøgeren nægter at opfylde forpligtelsen til at få taget fingeraftryk i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 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 i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed [(EUT 2013, L 180, s. 1)], eller
- j) tungtvejende grunde taler for, at ansøgeren kan betragtes som en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller offentlige orden i henhold til national ret.«

11 Artikel 32 i direktiv 2013/32 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 27 kan medlemsstaterne kun anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

2. I tilfælde af grundløse ansøgninger, hvor en hvilken som helst af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 31, stk. 8, gør sig gældende, kan medlemsstaterne også betragte en ansøgning, hvis defineret således i national lovgivning, for åbenbart grundløs.«

12 Artikel 46 i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»[...]

5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse:

a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, undtagen i tilfælde, hvor disse afgørelser er baseret på de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 8, litra h),

[...]

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.

[...]

8. Medlemsstaterne tillader, at ansøgeren forbliver på området, indtil den i stk. 6 og 7 fastsatte procedure med henblik på at afgøre, hvorvidt ansøgeren kan forblive på området, er afsluttet.

[...]«

Nederlandsk ret

13 Artikel 8 i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000) bestemmer:

»Udlændingen har kun lovligt ophold i Nederlandene:

[...]

h. mens han afventer, at der træffes afgørelse vedrørende indsigelsen eller appellen, og det i medfør af denne lov, bestemmelser vedtaget i medfør heraf eller ved en retsafgørelse er bestemt, at ansøgeren ikke skal udvises, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende ansøgningen

[...]«

14 Artikel 59, stk. 1, i samme lov har følgende ordlyd:

»1. Såfremt det er påkrævet af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, kan statssekretæren træffe afgørelse om frihedsberøvelse med henblik på udvisning af en ansøger, der:

- a. ikke har lovligt ophold
- b. har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra f), g) og h), men ikke er ansøger i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 59a og 59b

[...]«

15 I henhold til artikel 59, stk. 5, i udlændingeloven af 2000 må frihedsberøvelsen ikke overstige seks måneder, jf. dog stk. 4.

16 Artikel 59, stk. 6, i udlændingeloven af 2000 bestemmer som en undtagelse til stk. 5 og med forbehold af samme artikels stk. 4, at frihedsberøvelse i henhold til samme artikels stk. 1 kan forlænges med en yderligere periode på indtil 12 måneder, såfremt udvisningen uanset alle rimelige bestræbelser eventuelt vil kræve længere tid som følge af manglende samarbejde fra udlændingens side i forbindelse med udvisningen eller i mangel af nødvendige dokumenter, der med henblik herpå afventes fra tredjelande.

17 Samme lovs artikel 59b bestemmer:

»1. Statssekretæren kan frihedsberøve en ansøger, der har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra f), g) eller h), såfremt der er tale om en anmodning om udstedelse af opholdstilladelse som omhandlet i artikel 28, hvis:

- a. frihedsberøvelsen er nødvendig for at fastslå ansøgerens identitet eller nationalitet
- b. frihedsberøvelsen er nødvendig for at indsamle de oplysninger, der er nødvendige for bedømmelsen af en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 28, navnlig hvis der er risiko for, at udlændingen forsvinder.
- c. ansøgeren:
 - 1° er frihedsberøvet som led i en tilbagesendelsesprocedure i henhold til tilbagesendelsesdirektivet
 - 2° allerede har haft mulighed for adgang til asylproceduren, og
 - 3° der er rimelig grund til at antage, at ansøgeren har indgivet ansøgning om international beskyttelse alene for at forsinke eller hindre håndhævelse af afgørelsen om tilbagesendelse, eller
- d. ansøgeren udgør en trussel for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden som omhandlet i artikel 8, stk. 3, 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 2013, L 180, s. 96)].

[...]«

18 Samme lovs artikel 82 bestemmer:

»1. Virkningen af en afgørelse om opholdstilladelse udsættes, indtil søgsmålsfristen er udløbet eller, hvis der er blevet anlagt sag, indtil denne er afgjort.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, såfremt:

[...]

c. ansøgningen afvises som åbenbart grundløs i henhold til artikel 30b, med undtagelse af artikel 30b, stk. 1, litra h)

[...]

6. Der kan ved eller i henhold til generelle administrative bestemmelser fastsættes nærmere regler om ret til lovligt ophold i Nederlandene, indtil der er truffet afgørelse om begæringen om foreløbige forholdsregler.«

19 Artikel 7.3 i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelse af 2000) har følgende ordlyd:

»1. Såfremt der er indgivet begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på at undgå, at udvisning finder sted, inden der er truffet afgørelse i den sag, der er iværksat til prøvelse af en afgørelse, der er truffet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til artikel 28 i [udlændingeloven af 2000], har ansøgeren lov til at forblive i landet, indtil der er truffet afgørelse om begæringen.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Twisten i hovedsagen vedrører tre tredjelandstatsborgere, C, J og S, hvis ansøgninger om international beskyttelse blev afslået af statssekretæren som åbenbart grundløse i henhold til artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32, og ansøgerne blev derefter frihedsberøvet med henblik på forberedelse af deres tilbagesendelse i henhold til artikel 59, stk. 1, litra a), i udlændingeloven af 2000, der gennemfører artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115.

21 Det fremgår af de sagsakter, som foreligger for Domstolen, at et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, hvorved der blev meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse indgivet af en tredjelandstatsborger, idet ansøgningen blev anset for åbenbart grundløs, ikke har opsættende virkning. Den pågældende kan imidlertid anmode retten om tilladelse til at forblive i Nederlandene, indtil sagens realitet er afgjort, og han kan forblive i landet, indtil der er truffet afgørelse vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler.

22 C indgav ansøgning om international beskyttelse den 23. november 2011, hvilken blev afslået den 11. april 2017. C blev frihedsberøvet den 13. april 2017. Førsteinstansen fastslog, at den frihedsberøvende foranstaltning hvilede på et forkert retsgrundlag, hvorefter statssekretæren indbragte sagen for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

23 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet i Zwolle, Nederlandene), afslog den 31. juli 2017 at tage den af C fremsatte begæring om foreløbige forholdsregler til følge, og han blev udsendt den 15. august 2017.

24 J indgav ansøgning om international beskyttelse den 13. september 2017, hvilken blev afslået den 24. oktober 2017. J blev samme dag frihedsberøvet. Førsteinstansen stadfæstede lovligheden af denne foranstaltning, hvorefter J indbragte afgørelsen for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

- 25 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Rotterdam, Nederlandene), tog den 29. marts 2018 J's indsigelse mod den fortsatte frihedsberøvelse til følge. Den nævnte ret bemærkede i denne forbindelse, at J den 12. marts 2018 havde været frihedsberøvet uafbrudt i seks måneder, og at statssekretæren ikke havde foretaget en interesseafvejning med henblik på opretholdelse af frihedsberøvelsen.
- 26 S indgav ansøgning om international beskyttelse den 17. juni 2017, hvilken blev afslået den 6. november 2017. S blev frihedsberøvet den 6. december 2017. Førsteinstansen stadfæstede lovligheden af denne foranstaltning, hvorefter S indbragte afgørelsen for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).
- 27 Som svar på en anmodning om uddybende oplysninger, som var blevet tilstillet den forelæggende ret i henhold til artikel 101 i Domstolens procesreglement, meddelte den nævnte ret Domstolen, at dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) den 14. december 2017 havde afvist den af S fremsatte begæring om foreløbige forholdsregler. Der var følgelig »ikke grund til at ophæve frihedsberøvelsen [af ham]«.
- 28 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført, at C, J og S har været frihedsberøvet med hjemmel i artikel 59, stk. 1, litra a), i udlændingeloven af 2000, der gennemfører artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115, og at denne retshjemmel kun gyldigt kan finde anvendelse, såfremt de pågældendes ophold er ulovligt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3 i direktiv 2008/115.
- 29 Den forelæggende ret har endvidere anført, at det følger af nederlandsk ret, at en person, der anlægger sag til prøvelse af en afgørelse, hvorved hans ansøgning om international beskyttelse afslås som åbenbart grundløs, har ulovligt ophold her, idet det følger af artikel 82, stk. 2, litra c), i udlændingeloven af 2000, der gennemfører artikel 46, stk. 6, litra a), i direktiv 2013/32, at en sag til prøvelse af en sådan afgørelse ikke automatisk har opsættende virkning.
- 30 En tredjelandstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs, kan ganske vist i henhold til artikel 7.3, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen af 2000, der gennemfører artikel 46, stk. 8, i direktiv 2013/32, fremsætte begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på, at han kan forblive i landet. I denne situation tillader nederlandsk ret, at han forbliver i landet, indtil der er truffet afgørelse om denne begæring. Hans ophold kan imidlertid først anses for lovligt efter, at retten har besluttet at tage hans begæring om foreløbige forholdsregler til følge.
- 31 Ifølge den forelæggende ret er det ikke udelukket, at de nævnte nationale bestemmelser, fortolket på denne måde, er i strid med EU-retten, navnlig med artikel 46, stk. 6 og 8, i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 46, stk. 5. Generaladvokat Mengozzi anførte således i punkt 55 i forslag til afgørelse Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467), der blev fremsat den 15. juni 2017, at det fremgik af præmis 44-49 i dom af 30. maj 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), at »en tredjelandstatsborger, der har ansøgt om asyl i en medlemsstat, ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, hvor denne har indgivet ansøgningen om international beskyttelse, når denne har fået tilladelse til at opholde sig på dette område – indtil proceduren angående denne ansøgning er afsluttet – uanset om det sker i henhold til den nationale ret eller i henhold til EU-retten«.
- 32 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder, at det ved afgørelsen af, om de frihedsberøvende foranstaltninger, der var blevet truffet i de sager, der er blevet indbragt for denne ret, var lovlige, bør afklares, om en tilladelse til at forblive, som meddeles af en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 46, stk. 8, i direktiv 2013/32, er til hinder for, at den pågældendes ophold anses for ulovligt, så længe der ikke er blevet truffet afgørelse om hans begæring om foreløbige forholdsregler.

33 Under disse omstændigheder har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Såfremt en besluttende myndighed har afslået en ansøgning om international beskyttelse som åbenbart grundløs som omhandlet i artikel 46, stk. 6, litra a), i [direktiv 2013/32], og et sagsanlæg ved en domstol til anfægtelse af afslaget efter national ret ikke automatisk har opsættende virkning, skal dette direktivs artikel 46, stk. 8, da fortolkes således, at indgivelse af en begæring om en foreløbig [forholdsregel] i sig selv har den følge, at den begærende ikke længere har ulovligt ophold på medlemsstatens område som omhandlet i artikel 3 i [direktiv 2008/115], og at han derfor omfattes af [direktiv 2013/33]?
- 2) Har det for besvarelsen af det første spørgsmål betydning, at den nationale ret – ud fra princippet om non-refoulement – bestemmer, at ansøgeren ikke må udsendes, før en domstol efter anmodning har bestemt, at der ikke skal ventes på afgørelsen af sagsanlægget til anfægtelse af afslaget på international beskyttelse?«

Hasteproceduren

- 34 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 35 Til støtte for sin anmodning har den nævnte ret gjort gældende, at S aktuelt er frihedsberøvet. Retten har i denne forbindelse anført, at såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at S efter indgivelsen af begæringen om foreløbige forholdsregler opholdt sig lovligt i Nederlandene, var beslutningen om frihedsberøvelse i henhold til artikel 59, stk. 1, litra a), i udlændingeloven af 2000 truffet med urette.
- 36 I denne forbindelse bemærkes for det første, at nærværende præjudicielle anmodning, der vedrører fortolkningen af direktiv 2008/115 og direktiv 2013/32, rejser spørgsmål, som er omhandlet i tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten. Den kan følgelig undergives den præjudicielle hasteprocedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 107.
- 37 Det er for det andet væsentligt at bemærke, at S var frihedsberøvet på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, og at udfaldet af tvisten i hovedsagen kan bevirke, at frihedsberøvelsen af ham øjeblikkeligt bringes til ophør.
- 38 Da C derimod er blevet udsendt af Nederlandene, og J ikke længere er frihedsberøvet, er den præjudicielle hasteprocedure ikke begrundet for deres vedkommende.
- 39 På denne baggrund og i betragtning af S' situation har Domstolens Første Afdeling den 15. maj 2018 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den foreliggende præjudicielle anmodning undergives den præjudicielle hasteprocedure.

De præjudicielle spørgsmål

- 40 Det følger af procesreglementets artikel 99, at såfremt et præjudicielt spørgsmål er identisk med et spørgsmål, Domstolen allerede har afgjort, såfremt besvarelsen af et sådant spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller såfremt besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, kan Domstolen til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

- 41 Denne bestemmelse skal bringes i anvendelse i forbindelse med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 42 Med udgangspunkt i princippet om, at der kun kan ske frihedsberøvelse af en person, der har ulovligt ophold på statens område, spørger den forelæggende ret, om direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborger, der har anlagt sag til prøvelse af en afgørelse, hvorved hans ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs, skal anses for at have lovligt ophold på statens område, idet han i henhold til artikel 46, stk. 8, i direktiv 2013/32 har tilladelse til at forblive på statens område, indtil afslutningen af den procedure, hvorunder det beslutes, om han har ret til at forblive her eller ej, indtil sagens realitet er afgjort. I bekræftende fald er direktiv 2008/115 til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den pågældende anses for at have ulovligt ophold og følgelig tillader, at han frihedsberøves.
- 43 Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den nævnte ret således nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2008/115 og direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en tredjelandstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse i første instans blev afslået som åbenbart grundløs af den kompetente administrative myndighed, kan frihedsberøves med henblik på udsendelse, når han i henhold til artikel 46, stk. 6 og 8, i direktiv 2013/32 lovligt kan forblive på statens område, indtil der er truffet afgørelse i den af ham anlagte sag til prøvelse af hans ret til at forblive på statens område, indtil behandlingen af den sag, der er blevet iværksat til prøvelse af afgørelsen om afslag på hans ansøgning om international beskyttelse, er afsluttet.
- 44 Direktiv 2008/115 finder ifølge ordlyden af artikel 2, stk. 1, anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område. I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, træffer medlemsstaterne principielt afgørelse om tilbagesendelse af enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 37).
- 45 Det følger af definitionen af »ulovligt ophold« i direktivets artikel 3, nr. 2), at enhver tredjelandstatsborger, som er til stede på en medlemsstats område uden at opfylde betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i denne, alene af denne grund opholder sig ulovligt (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 39).
- 46 Det er korrekt, at Domstolen i præmis 47 og 49 i dom af 30. maj 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), fastslog, at en tilladelse til at forblive på statens område med henblik på udøvelsen af retten til effektive retsmidler til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse er til hinder for, at direktiv 2008/115 finder anvendelse på den tredjelandstatsborger, der har indgivet ansøgningen, indtil udfaldet af den sag, der er blevet anlagt til prøvelse af afslaget herpå (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 43).
- 47 Det kan imidlertid ikke af den nævnte dom udledes, at en sådan tilladelse til at forblive skulle være til hinder for, at det – straks ved afslaget på ansøgningen om international beskyttelse og bortset fra det tilfælde, hvor der foreligger en opholdsret eller -tilladelse – antages, at den berørtes ophold bliver ulovligt som omhandlet i direktiv 2008/115. Forholdet er derimod, at medmindre en tredjelandstatsborger er blevet meddelt en opholdsret eller -tilladelse som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/115, opholder den pågældende sig ulovligt i direktivets forstand, så snart den ansvarlige myndighed har meddelt afslag i første instans på vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, hvilket gælder, uanset om der foreligger en tilladelse til at forblive indtil udfaldet af søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 44 og 59).
- 48 En afgørelse om tilbagesendelse kan derfor principielt træffes over for den berørte straks efter afslaget på ansøgningen om international beskyttelse eller samtidig hermed i en og samme administrative retsakt (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 59).

- 49 Når dette er sagt bemærkes, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for, at enhver afgørelse om tilbagesendelse overholder de retssikkerhedsgarantier, der er fastsat i kapitel III i direktiv 2008/115, og de øvrige relevante bestemmelser i EU-retten og national lovgivning. Denne forpligtelse er udtrykkeligt fastsat i direktivets artikel 6, stk. 6, i direktiv 2005/85 i det tilfælde, hvor afgørelsen om tilbagesendelse træffes samtidig med, at den ansvarlige myndighed træffer afgørelse i første instans om afslag på ansøgningen om international beskyttelse. Forpligtelsen skal ligeledes finde anvendelse i en situation, hvor afgørelsen om tilbagesendelse blev truffet straks efter, at en anden myndighed i en særskilt retsakt af administrativ art havde meddelt afslag på ansøgningen om international beskyttelse (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 60).
- 50 I denne sammenhæng skal medlemsstaterne sikre den fulde virkning af det søgsmål, der anlægges til prøvelse af afslaget på ansøgningen om international beskyttelse, hvilket bl.a. forudsætter, at samtlige virkninger af afgørelsen om tilbagesendelse suspenderes under anlæggelsen af dette søgsmål og, såfremt et sådant søgsmål er blevet anlagt, indtil udfaldet heraf (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 61).
- 51 I denne forbindelse indebærer adgangen til en effektiv domstolsbeskyttelse, at samtlige retsvirkninger af afgørelsen om tilbagesendelse suspenderes, hvilket navnlig bevirker, at den berørte ikke kan frihedsberøves med henblik på udsendelse i henhold til artikel 15 i direktiv 2008/115, så længe han har tilladelse til at forblive på den pågældende medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 62).
- 52 Det samme er ligeledes tilfældet for så vidt angår en tredjelandstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs i henhold til artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32.
- 53 Det er korrekt, at det følger af artikel 46, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/32, at den berørte i dette tilfælde ikke uden videre har ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil hans sag er afgjort. I henhold til direktivets artikel 46, stk. 6, sidste afsnit, skal han imidlertid kunne indbringe sagen for en domstol, der træffer afgørelse om, hvorvidt han forblive på statens område, indtil sagens realitet er afgjort. Samme direktivs artikel 46, stk. 8, bestemmer, at den pågældende medlemsstat skal tillade, at han forbliver på dens område, indtil den procedure, hvorunder det skal afgøres, om han kan forblive, er afsluttet.
- 54 Det følger af det anførte, at en tredjelandstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs, ikke kan frihedsberøves i henhold til artikel 15 i direktiv 2008/115, inden fristen for anlæggelse af søgsmål til prøvelse af afgørelsen om afslag er udløbet. Såfremt der anlægges en sådan sag, kan den berørte ikke længere undergives en frihedsberøvende foranstaltning med hjemmel i denne artikel, for så vidt som han i henhold til artikel 46, stk. 8, i direktiv 2013/32 har tilladelse til at forblive på den pågældende medlemsstats område.
- 55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2008/115 og direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en tredjelandstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse i første instans blev afslået som åbenbart grundløs af den kompetente administrative myndighed, kan frihedsberøves med henblik på udsendelse, når han i henhold til artikel 46, stk. 6 og 8, i direktiv 2013/32 lovligt kan forblive på statens område, indtil der er truffet afgørelse i den af ham anlagte sag til prøvelse af hans ret til at forblive på statens område, indtil behandlingen af den sag, der er blevet iværksat til prøvelse af afgørelsen om afslag på hans ansøgning om international beskyttelse, er afsluttet.

Sagsomkostninger

- 56 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 sagsomkostningerne. 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 (Første Afdeling) for ret:

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 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en tredjelandsstatsborger, hvis ansøgning om international beskyttelse i første instans blev afslået som åbenbart grundløs af den kompetente administrative myndighed, kan frihedsberøves med henblik på udsendelse, når han i henhold til artikel 46, stk. 6 og 8, i direktiv 2013/32 lovligt kan forblive på statens område, indtil der er truffet afgørelse i den af ham anlagte sag til prøvelse af hans ret til at forblive på statens område, indtil behandlingen af den sag, der er blevet iværksat til prøvelse af afgørelsen om afslag på hans ansøgning om international beskyttelse, er afsluttet.

Underskrifter