



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. september 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne – artikel 28 – frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse med henblik på overførsel til den ansvarlige medlemsstat – frist til at gennemføre overførslen – maksimal varighed af frihedsberøvelsen – beregning – anmodningen om overtagelse accepteret før frihedsberøvelsen – udsættelse af gennemførelsen af afgørelsen om overførsel«

I sag C-60/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Stockholm – øverste domstol i sager om migration, Sverige) ved afgørelse af 29. januar 2016, indgået til Domstolen den 3. februar 2016, i sagen

Mohammad Khir Amayry

mod

Migrationsverket

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. januar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Mohammad Khir Amayry ved advokat S. Stoeva,
- Migrationsverket ved F. Beijer og F. Axling, som befuldmægtiget,

* Processprog: svensk.

- den svenske regering ved L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson og N. Otte Widgren, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved T. Henze og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Det Forenede Kongeriges regering ved C. Crane og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Blundell,
- den schweiziske regering ved C. Bichet, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og K. Simonsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28, stk. 3, 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Mohammad Khir Amayry og Migrationsverket (udlændingestyrelsen, Sverige) (herefter »styrelsen«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at frihedsberøve Mohammad Khir Amayry, mens han afventer overførsel til Italien i henhold til Dublin III-forordningen.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/33/EU

- 3 Artikel 8 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, herefter »modtagelsesdirektivet«) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er en ansøger, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus [(EUT 2013, L 180, s. 60)].

[...]

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

[...]

f) i overensstemmelse med artikel 28 i [Dublin III-forordningen].

[...]«

- 4 Artikel 9 i modtagelsesdirektivet, der har overskriften »Frihedsberøvede ansøgers garantier«, bestemmer i stk. 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.«

Dublin III-forordningen

- 5 20. betragtning til Dublin III-forordningen er affattet således:

»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. Frihedsberøvelsen bør være så kortvarig som muligt og være underkastet principperne om nødvendighed og proportionalitet. Særlig skal frihedsberøvelse af ansøgere være i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 31. De procedurer, der i henhold til denne forordning fastsættes for en frihedsberøvet person, bør anvendes som en prioritet, inden for de kortest mulige frister. For så vidt angår de generelle garantier vedrørende frihedsberøvelse samt, hvor det er relevant, betingelserne for frihedsberøvelsen bør medlemsstaterne også anvende bestemmelserne i direktiv 2013/33/EU på personer, der frihedsberøves på grundlag af denne forordning.«

- 6 Denne forordnings artikel 27, stk. 3 og 4, bestemmer:

»3. Med henblik på tilfælde, hvor afgørelser om overførsel påklages eller indbringes, skal det i medlemsstaternes nationale lovgivning fastsættes, at:

- a) klagen eller indbringelsen giver personen ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger, eller
- b) overførslen suspenderes automatisk, og at denne suspension udløber efter en vis rimelig periode, i løbet af hvilken en domstol eller et domstolslignende organ efter nøje og stringent undersøgelse skal have truffet en afgørelse om at tillægge en klage eller indbringelse opsættende virkning, eller
- c) den pågældende har lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse. Medlemsstaterne sikrer, at der findes effektive retsmidler, ved at udsætte overførslen, indtil afgørelsen om den første anmodning om udsættelse er truffet. Enhver afgørelse om, hvorvidt gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes, skal træffes inden for en rimelig frist, idet der skal kunne foretages en nøje og stringent undersøgelse af anmodningen om udsættelse. En afgørelse om ikke at udsætte gennemførelsen af overførslen skal indeholde oplysning om den begrundelse, som den er baseret på.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at de kompetente myndigheder på eget initiativ kan beslutte at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger.»

7 Nævnte forordnings artikel 28 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne må ikke frihedsberøve en person alene med den begrundelse, at vedkommende er omfattet af den procedure, der fastsættes ved denne forordning.

2. Er der væsentlig risiko for, at en person forsvinder, kan medlemsstaterne frihedsberøve den pågældende for at sikre overførselsprocedurerne i overensstemmelse med denne forordning på grundlag af en individuel vurdering af hver sag, og kun hvis frihedsberøvelsen er en forholdsmæssig foranstaltning, og andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

3. Frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig og må ikke overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves for at gennemføre de nødvendige administrative procedurer med behørig omhu, indtil overførslen i henhold til denne forordning er gennemført.

Når en person er frihedsberøvet i medfør af denne artikel, må fristen for indgivelse af en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse ikke overskride en måned fra tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen. Den medlemsstat, der udfører proceduren i henhold til denne forordning, skal anmode om et hurtigt svar i sådanne tilfælde. Et sådant svar gives senest to uger fra modtagelsen af anmodningen. Hvis der ikke er givet svar ved udløbet af fristen på to uger, anses anmodningen for at være accepteret, hvilket medfører en pligt til at overtage eller tilbagetage den pågældende person, herunder en pligt til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.

Når en person er frihedsberøvet i medfør af denne artikel, skal overførslen af den pågældende fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat finde sted så hurtigt, som det er praktisk muligt, og senest seks uger efter den implicite eller eksplicite accept af en anden medlemsstats anmodning om at overtage eller tilbagetage den pågældende person, eller fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

Hvis den anmodende medlemsstat ikke overholder fristerne for indgivelse af en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, eller hvis overførslen ikke finder sted inden udløbet af den i tredje afsnit omhandlede frist på seks uger, må personen ikke længere frihedsberøves. Artikel 21, 23, 24 og 29 finder fortsat tilsvarende anvendelse.

4. For så vidt angår betingelserne og garantierne for frihedsberøvede personer for at sikre overførselsprocedurerne til den ansvarlige medlemsstat finder artikel 9, 10 og 11 i [modtagelses]direktiv[et] [...] anvendelse.»

8 Samme forordnings artikel 29, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Overførslen af ansøgeren [...] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker [...], så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[...]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.«

Svensk ret

- 9 I henhold til kapitel 1, § 8, i utlänningslagen (udlændingeloven, SFS 2005, nr. 716) skal loven anvendes således, at en udlændings frihed ikke begrænses mere end, hvad der er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde.
- 10 Denne lovs kapitel 1, § 9, fastsætter, at nævnte lovs bestemmelser om afvisning og udvisning finder tilsvarende anvendelse på de afgørelser om overførsel, der træffes i medfør af Dublin III-forordningen.
- 11 I henhold til samme lovs kapitel 10, § 1, kan en udlænding, som er fyldt 18 år, frihedsberøves, hvis det drejer sig om at forberede gennemførelsen af en afgørelse om udsendelse eller at foretage denne udsendelse.
- 12 Udlændingelovens kapitel 10, § 4, bestemmer, at en udlænding ikke kan frihedsberøves i mere end to måneder, medmindre der er tungtvejende grunde til en længere periode, og loven præciserer, at hvis der er sådanne grunde, kan udlændingen højst frihedsberøves i tre måneder. Hvis det er sandsynligt, at gennemførelsen af en afgørelse om overførsel kommer til at tage længere tid på grund af udlændingens manglende samarbejde, eller det tager tid at fremskaffe de nødvendige dokumenter, forlænges denne maksimale varighed til tolv måneder.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Den 19. december 2014 ansøgte Mohammad Khir Amayry om international beskyttelse i Sverige.
- 14 Da det fremgik af en søgning i Eurodac-systemet, at han den 6. december 2014 var indrejst på italiensk område, og at han allerede den 17. december 2014 havde ansøgt om en sådan beskyttelse i Danmark, anmodede styrelsen den 15. januar 2015 de italienske myndigheder om at overtage Mohammad Khir Amayry.
- 15 Den 18. marts 2015 accepterede de italienske myndigheder denne anmodning om overtagelse.
- 16 Den 2. april 2015 afviste styrelsen Mohammad Khir Amayrys ansøgning om opholdstilladelse, herunder hans ansøgning om international beskyttelse, henlagde sagen om fastlæggelse af status og traf afgørelse om at overføre ham til Italien. Da styrelsen vurderede, at der var en væsentlig risiko for, at Mohammad Khir Amayry ville forsvinde, besluttede styrelsen at frihedsberøve ham.
- 17 Mohammad Khir Amayry anlagde sag til prøvelse af styrelsens afgørelser ved Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Stockholm – domstol i sager om migration, Sverige). I forbindelse med søgsmålet besluttede styrelsen at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel.
- 18 Den 29. april 2015 forkastede Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Stockholm – domstol i sager om migration, Sverige) dette søgsmål, idet den bl.a. fandt, at der var risiko for, at Mohammad Khir Amayry, såfremt hans frihedsberøvelse ophørte, ville forsvinde, gå under jorden eller på anden vis hindre gennemførelsen af afgørelsen om overførsel. Mohammed Khir Amayry har appelleret nævnte afgørelse til den forelæggende ret.

- 19 Den 8. maj 2015 blev afgørelsen om overførsel gennemført. Mohammad Khir Amayry er derefter vendt tilbage til Sverige, hvor han den 1. juni 2015 på ny indgav ansøgning om international beskyttelse.
- 20 Den 30. juli 2015 besluttede den forelæggende ret ikke at optage sagen til prøvelse for den del, der angår Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolens (forvaltningsdomstolen i Stockholm – domstol i sager om migration, Sverige) afgørelse om overførsel, men antog til gengæld den del, der angår spørgsmålet om frihedsberøvelse.
- 21 Under disse omstændigheder har Kamarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Stockholm – øverste domstol i sager om migration, Sverige) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Hvis en asylansøger ikke er frihedsberøvet på det tidspunkt, hvor den ansvarlige medlemsstat accepterer at overtage denne, men frihedsberøves på et senere tidspunkt – på grund af, at det først er da, at det vurderes, om der foreligger en væsentlig risiko for, at personen forsvinder – skal tidsfristen på seks uger i [Dublin III]-forordning[ens] artikel 28, stk. 3, [...] i så fald beregnes fra den dag, hvor personen blev frihedsberøvet, eller skal den beregnes fra et andet tidspunkt og i så fald hvilket?
 - 2) Udelukker [Dublin III]-forordningens artikel 28, i en situation, hvor asylansøgeren ikke er frihedsberøvet på det tidspunkt, hvor den ansvarlige medlemsstat accepterer at overtage den pågældende, at nationale regler finder anvendelse, som for Sveriges vedkommende indebærer, at en udlænding ikke kan frihedsberøves med henblik på gennemførelse i længere tid end to måneder, hvis der ikke er tungtvejende grunde til en længere periode, og hvis der er sådanne tungtvejende grunde kan udlændingen højst frihedsberøves i tre måneder, og hvis det er sandsynligt, at gennemførelsen kommer til at tage længere tid på grund af udlændingens manglende samarbejde eller det tager tid at fremskaffe de nødvendige dokumenter, i længere tid end tolv måneder?
 - 3) Hvis en gennemførelsesprocedure påbegyndes på ny, efter at en klage eller en indbringelse for en domstol ikke længere har opsættende virkning (jf. [Dublin III-forordningens] artikel 27, stk. 3) begynder da en ny tidsfrist på seks uger at løbe, eller skal der ske en modregning f.eks. af det antal dage, hvor personen allerede har været frihedsberøvet efter at den ansvarlige medlemsstat har accepteret overførslen eller tilbagetagelsen?
 - 4) Har det nogen betydning, om asylansøgeren, som har påklaget en afgørelse om overførsel, ikke selv har anmodet om, at gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage ([Dublin III-forordningens] artikel 27, stk. 3, litra c), og artikel 27, stk. 4)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 22 Med sit første og andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 28 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter, at i en situation, hvor frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse indledes efter, at den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, kan denne frihedsberøvelse i princippet maksimalt opretholdes i to måneder, maksimalt i tre måneder, hvis der er tungtvejende grunde til en

længere frihedsberøvelse, og i tolv måneder, hvis det er sandsynligt, at gennemførelsen kommer til at tage længere tid på grund af den pågældendes manglende samarbejde, eller fordi det tager tid at fremskaffe de nødvendige dokumenter.

- 23 Det fremgår af modtagelsesdirektivets artikel 8, stk. 1, at en person ikke kan frihedsberøves alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse.
- 24 Dette direktivs artikel 8, stk. 3, litra f), fastsætter imidlertid muligheden for at frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 28.
- 25 Det fremgår af denne forordnings artikel 28, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne, selv om de ikke må frihedsberøve en person med henblik på overførsel alene med den begrundelse, at vedkommende er omfattet af den procedure, der fastsættes ved nævnte forordning, derimod på visse betingelser kan frihedsberøve en person, hvis der er en væsentlig risiko for, at personen forsvinder.
- 26 Denne mulighed begrænses bl.a. af samme forordnings artikel 28, stk. 3, som i første afsnit præciserer, at frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig og ikke må overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves for at gennemføre de nødvendige administrative procedurer med behørig omhu, indtil overførslen er gennemført.
- 27 Med henblik på at konkretisere dette princip fastsætter Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, andet og tredje afsnit, specifikke frister for indgivelsen af en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse og for at gennemføre overførslen. Det fremgår desuden af forordningens artikel 28, stk. 3, fjerde afsnit, at personen ikke længere må frihedsberøves, hvis den anmodende medlemsstat ikke overholder disse frister.
- 28 Hvad angår fristen for at gennemføre overførslen, som er den eneste, der er relevant i en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor anmodningen om overtagelse allerede blev accepteret, før den pågældende blev frihedsberøvet, gør ordlyden af nævnte forordnings artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, det ikke i sig selv muligt at fastslå, om denne bestemmelse finder anvendelse i alle de situationer, hvor en person frihedsberøves, mens vedkommende afventer overførsel, eller kun, hvis en person allerede er frihedsberøvet, når en af de to begivenheder, der er omhandlet i nævnte bestemmelse, indtræffer, nemlig enten at anmodningen om at overtage eller tilbagetage accepteres, eller at klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning.
- 29 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I denne henseende skal det fremhæves, at de overtagelses- og tilbagetagelsesprocedurer, der er indført med Dublin III-forordningen, i sidste ende har til formål at muliggøre overførslen af en tredjelandsstatsborger til den medlemsstat, der i henhold til denne forordning er udpeget som ansvarlig for behandlingen af denne statsborgers ansøgning om international beskyttelse.
- 31 Inden for rammerne af disse procedurer har muligheden for på visse betingelser at frihedsberøve den pågældende person som præciseret i nævnte forordnings artikel 28, stk. 2, til formål at sikre overførselsprocedurerne ved at forhindre, at denne person forsvinder og går under jorden, og dermed at sikre gennemførelsen af en eventuel afgørelse om den pågældendes overførsel.
- 32 I denne sammenhæng tyder valget af en frist for overførsel på seks uger, som fastsat i samme forordnings artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, på, at EU-lovgiver har været af den opfattelse, at et sådant tidsrum kunne være nødvendigt for at gennemføre overførslen af en frihedsberøvet person.

- 33 For så vidt som ingen af de frister, der er indført med Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, begynder at løbe fra frihedsberøvelsen, ville en konklusion, hvorefter denne bestemmelse skulle finde anvendelse i alle de situationer, hvor en person er frihedsberøvet, mens vedkommende afventer overførsel, imidlertid medføre, at frihedsberøvelsen nødvendigvis ophører seks uger efter accepten af anmodningen om at overtage eller tilbagetage, selv om frihedsberøvelsen først blev indledt efter denne accept.
- 34 I en sådan situation ville frihedsberøvelsen med henblik på at gennemføre overførslen dermed nødvendigvis have en kortere varighed end seks uger, og enhver frihedsberøvelse ville endda være udelukket, så snart der var gået seks uger fra nævnte accept.
- 35 Under disse omstændigheder ville en medlemsstat kun have mulighed for at indlede en frihedsberøvelse af den pågældende i en meget kort periode inden for rammerne af den seks månedersfrist, som den er tildelt i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, til at gennemføre overførslen, og tilsvarende, hvis den risiko for forsvinden, der kan begrunde frihedsberøvelsen, først opstår på et senere tidspunkt.
- 36 Selv om forordningens artikel 29, stk. 2, fastsætter, at fristen for overførsel forlænges til maksimalt 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder, ville en person, der er forsvundet i mindst seks uger, desuden ikke kunne frihedsberøves i tilfælde af, at vedkommende på ny kommer i de kompetente myndigheders varetægt.
- 37 Det følger af de ovenstående forhold, at den fortolkning, der foreslås i nærværende doms præmis 33, for det første i væsentlig grad ville begrænse den effektive virkning af de procedurer, der er fastsat i nævnte forordning, og for det andet ville indebære en risiko for, at de pågældende tilskyndes til at forsvinde for at forhindre deres overførsel til den ansvarlige medlemsstat, hvorved anvendelsen af forordningens principper og procedurer umuliggøres (jf. analogt dom af 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 52, og af 25.1.2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, præmis 37).
- 38 Denne fortolkning ville desuden ikke være forenelig med EU-lovgivers ønske, der kommer til udtryk i 20. betragtning til Dublin III-forordningen, om at tillade frihedsberøvelse samtidig med, at varigheden heraf begrænses, eftersom den ville føre til, at frihedsberøvelsen begrænses eller udelukkes, ikke på grundlag af den tid, som den pågældende har været frihedsberøvet, men kun på grundlag af den tid, der er gået, siden den anmodede medlemsstat accepterede anmodningen om at overtage eller tilbagetage.
- 39 Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, skal derfor fortolkes således, at den maksimale frist på seks uger, der er fastsat heri, inden for hvilken overførslen af en frihedsberøvet person skal gennemføres, kun finder anvendelse i tilfælde, hvor den pågældende allerede er frihedsberøvet, når en af de to begivenheder, der er omhandlet i denne bestemmelse, indtræffer.
- 40 Når frihedsberøvelsen af den pågældende, mens vedkommende afventer overførsel, indledes efter, at den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, vil frihedsberøvelsens varighed derfor først være afgrænset af en af de frister, der er nærmere fastsat i denne forordnings artikel 28, stk. 3, fra den dato, hvor henholdsvis klagen eller indbringelsen for en domstol mister sin opsættende virkning i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 27, stk. 3.
- 41 Der er ikke fastsat en maksimal varighed af frihedsberøvelsen i Dublin III-forordningen, men en sådan frihedsberøvelse bør ikke desto mindre for det første være i overensstemmelse med princippet i denne forordnings artikel 28, stk. 3, første afsnit, hvorefter frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig og ikke må overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves for at gennemføre de nødvendige administrative procedurer med behørig omhu, indtil overførslen i henhold til denne forordning er gennemført.

- 42 For det andet skal den kompetente myndighed i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 28, stk. 4, overholde modtagelsesdirektivets bestemmelser, som begrænser frihedsberøvelsen af ansøgere om international beskyttelse, særligt modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 1, hvoraf bl.a. fremgår, at de administrative procedurer, som vedrører grundene til frihedsberøvelse, gennemføres med rettidig omhu.
- 43 For det tredje skal denne myndighed tage hensyn til artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, fastsætter en begrænsning i udøvelsen af den grundlæggende ret til frihed og sikkerhed (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 49, og af 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, præmis 36).
- 44 I denne sammenhæng påhviler det den kompetente myndighed under de nationale retters kontrol at gennemføre overførselsproceduren med omhu og ikke forlænge frihedsberøvelse med en varighed, der overstiger den tid, der er nødvendig med henblik på denne procedure, vurderet under hensyntagen til de konkrete krav til nævnte procedure i hvert enkelt tilfælde (jf. analogt dom af 16.7.2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, præmis 58 og 59).
- 45 Den pågældende kan desuden ikke frihedsberøves i en periode, hvis samlede varighed langt overstiger en varighed på seks uger, i løbet af hvilke overførslen gyldigt kunne være gennemført, for så vidt som det følger af Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, at denne periode, henset bl.a. til den med denne forordning indførte forenkledte karakter af overførselsproceduren mellem medlemsstaterne, i princippet er tilstrækkelig til, at de kompetente myndigheder kan gennemføre overførslen (jf. analogt dom af 16.7.2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, præmis 60).
- 46 Da den omstændighed, at frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse indledes efter, at den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, ikke i særlig grad vanskeliggør overførslen af vedkommende, overstiger en frihedsberøvelse af en varighed på tre eller tolv måneder, hvorunder overførslen gyldigt kunne gennemføres, således, hvad der må anses for en rimelig frist for at gennemføre de nødvendige administrative procedurer med behørig omhu, indtil overførslen er gennemført.
- 47 Derimod kan en frihedsberøvelse af en varighed på to måneder i en sådan situation, henset til den skønsmæssige, der tilkommer medlemsstaterne ved vedtagelsen af foranstaltninger til gennemførelse af EU's lovgivning, ikke anses for at være for lang, idet det dog af den kompetente myndighed og under de nationale retters kontrol skal undersøges, om den er passende under hensyn til forholdene i den konkrete sag.
- 48 For så vidt som klagen eller indbringelsen for en domstol, efter at frihedsberøvelsen er indledt, mister sin opsættende virkning i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3, kan denne frihedsberøvelse i henhold til forordningens artikel 28, stk. 3, tredje og fjerde afsnit, ikke opretholdes i mere end seks uger fra denne dato.
- 49 Det følger af det ovenstående, at Dublin III-forordningens artikel 28, sammenholdt med artikel 6 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at:
- den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter, at i en situation, hvor frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse indledes efter, at den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, kan denne frihedsberøvelse opretholdes i maksimalt to måneder, forudsat for det første, at frihedsberøvelsens varighed ikke overstiger den tid, der er nødvendig med henblik på overførselsproceduren, vurderet under hensyntagen til de konkrete krav til denne procedure i hvert enkelt tilfælde, og for det andet, at varigheden ikke overstiger seks uger fra den dato, hvor henholdsvis klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning, og

- den er til hinder for en national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, som i en sådan situation gør det muligt at opretholde nævnte frihedsberøvelse i tre eller tolv måneder, hvorunder overførslen gyldigt kunne gennemføres.

Det tredje spørgsmål

- 50 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, skal fortolkes således, at det antal dage, den pågældende allerede har været frihedsberøvet, efter at en medlemsstat har accepteret anmodningen om at overtage eller tilbagetage, skal trækkes fra den frist på seks uger, der løber fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved den nævnte bestemmelse indførte opsættende virkning.
- 51 Det bemærkes, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, bestemmer, at når en person er frihedsberøvet i medfør af denne forordnings artikel 28, skal overførslen i henhold til tredje afsnit finde sted så hurtigt, som det er praktisk muligt, og senest seks uger efter en anden medlemsstats accept af en anmodning om at overtage eller tilbagetage, eller fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 27, stk. 3.
- 52 Det følger således af ordlyden af samme forordnings artikel 28, at den fastsætter to forskellige frister på seks uger uden hverken at angive, om disse skal sammenblandes, eller om varigheden af den anden frist skal nedsættes i visse tilfælde.
- 53 Denne fortolkning underbygges af den funktion, som EU-lovgiver har tillagt disse frister.
- 54 Virkningen af de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, i medfør af denne forordnings artikel 28, stk. 3, fjerde afsnit, er ganske vist at begrænse frihedsberøvelsens maksimale varighed, men de har ikke desto mindre til formål at fastlægge den periode, hvorunder overførslen skal gennemføres, og de træder således i visse tilfælde i stedet for de principielle frister, der med nævnte forordnings artikel 29, stk. 1, er indført med henblik herpå.
- 55 Så længe en klage eller en indbringelse for en domstol til prøvelse af en afgørelse om overførsel har opsættende virkning, er det således pr. definition umuligt at gennemføre overførslen, hvorfor den frist, der er fastsat herfor, i dette tilfælde først kan begynde at løbe, når der er principiel enighed om gennemførelsen af den fremtidige overførsel, og når det blot står tilbage at fastlægge de tekniske foranstaltninger omkring overførslen, dvs. fra den dato, hvor denne opsættende virkning ophæves (jf. analogt dom af 29.1.2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, præmis 45).
- 56 I en sådan situation står begge de berørte medlemsstater over for samme praktiske vanskeligheder ved gennemførelsen af overførslen som dem, de ville have stået over for, hvis overførslen havde kunnet gennemføres straks efter, at anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse blev accepteret, og de bør derfor råde over samme frist på seks uger til at træffe de nødvendige tekniske foranstaltninger ved overførslen og gennemføre denne (jf. analogt dom af 29.1.2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, præmis 43 og 44).
- 57 Den omstændighed, at den pågældende allerede var frihedsberøvet på det tidspunkt, hvor den opsættende virkning af klagen eller indbringelsen for en domstol blev ophævet, kan ikke i sig selv i væsentlig grad fremme overførslen, da de omhandlede medlemsstater ikke kan træffe de nødvendige tekniske foranstaltninger for overførslen, når der hverken er opnået principiel enighed om overførslen eller a fortiori datoen herfor.

- 58 I de tilfælde, hvor den pågældende først har klaget eller indbragt sagen for en domstol flere uger efter frihedsberøvelsen, kunne en eventuel nedsættelse af den anden frist, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, med de dage, hvor personen allerede havde været frihedsberøvet, i praksis fratage den kompetente myndighed enhver mulighed for at gennemføre overførslen, før den har tilendebragt frihedsberøvelsen, og således forhindre den i på en effektiv måde at udnytte den af EU-lovgiver fastsatte mulighed for at frihedsberøve den pågældende for at imødegå en væsentlig risiko for, at denne person forsvinder.
- 59 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, skal fortolkes således, at det antal dage, den pågældende allerede har været frihedsberøvet, efter at en medlemsstat har accepteret anmodningen om at overtage eller tilbagetage, ikke skal trækkes fra den frist på seks uger, der løber fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved den nævnte bestemmelse indførte opsættende virkning.

Det fjerde spørgsmål

- 60 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, skal fortolkes således, at fristen på seks uger fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved denne bestemmelse indførte opsættende virkning, også finder anvendelse, når den pågældende person ikke specifikt har anmodet om, at gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes.
- 61 Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, at den ved denne bestemmelse indførte anden frist for at gennemføre overførslen løber fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning i overensstemmelse med denne forordnings artikel 27, stk. 3.
- 62 Som det blev fastslået i nærværende doms præmis 55, har denne regel til formål at give den kompetente myndighed en tilstrækkelig frist til at gennemføre overførslen af en frihedsberøvet person under hensyntagen til den omstændighed, at det, når en klage eller en indbringelse for en domstol til prøvelse af en afgørelse om overførsel har opsættende virkning, først er muligt at gennemføre overførslen, når denne opsættende virkning er blevet ophævet.
- 63 Det skal således understreges, at det er den omstændighed, at en klage eller en indbringelse for en domstol tillægges opsættende virkning, der i denne henseende er afgørende, for så vidt som dette er til hinder for overførslen, og at indgivelsen eller den manglende indgivelse af en forudgående anmodning om udsættelse af afgørelsen om overførsel fra den pågældende person ikke spiller en afgørende rolle.
- 64 Det skal desuden konstateres, at EU-lovgiver har henvist til ophævelsen af den opsættende virkning »i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3« i Dublin III-forordningen uden herved at sondre mellem de medlemsstater, der har besluttet at tillægge klagen eller indbringelsen for en domstol opsættende virkning uden videre i medfør af denne forordnings artikel 27, stk. 3, litra a) og b), og de medlemsstater, der har valgt at lade denne opsættende virkning afhænge af vedtagelsen af en retlig afgørelse herom på den pågældende persons anmodning under anvendelse af nævnte forordnings artikel 27, stk. 3, litra c).
- 65 Det skal i denne henseende bemærkes, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt, at kravet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse skulle veje tungere end retsbeskyttelsen af ansøgerne om international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 57).

- 66 Det følger heraf, at de medlemsstater, som har ønsket at styrke ansøgernes retsbeskyttelse ved at tillægge klagen over en afgørelse om overførsel eller indbringelsen for en domstol til prøvelse heraf opsættende virkning uden videre, ikke, henset til kravet om en hurtig sagsbehandling, stilles ringere end de medlemsstater, som ikke har anset det for nødvendigt at indføre sådanne retsmidler. Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis disse førstnævnte medlemsstater ikke havde en tilstrækkelig frist til at gennemføre overførslen, når den pågældende person er frihedsberøvet, og personen har besluttet at indgive en klage eller anlægge en sag (jf. analogt dom af 29.1.2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, præmis 49 og 50).
- 67 Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, henviser ganske vist ikke direkte til det i forordningens artikel 27, stk. 4, fastsatte tilfælde, hvor udsættelsen af gennemførelsen af overførslen ikke sker ifølge loven eller en retlig afgørelse, men efter en afgørelse truffet af den kompetente myndighed.
- 68 I et sådant tilfælde befinder den pågældende person sig imidlertid i nøjagtig samme situation som en person, hvis klage eller indbringelse tillægges opsættende virkning i henhold til nævnte forordnings artikel 27, stk. 3.
- 69 Det følger for det første heraf, at frihedsberøvelsen også dér kan være nødvendig, i afventning på klagen eller indbringelsen, og for det andet, at det ikke ville være begrundet at forlænge denne frihedsberøvelse mere end seks uger efter vedtagelsen af en endelig afgørelse om klagen eller indbringelsen.
- 70 På grund af ligheden mellem den ordlyd, der anvendes i Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, tredje afsnit, og artikel 29, stk. 1, første afsnit, og den omstændighed, at disse bestemmelser begge har til formål at fastlægge den periode, hvorunder overførslen skal gennemføres, ville der desuden normalt skulle anlægges en mere indskrænkende fortolkning af hver af de to bestemmelser, hvori det kun er den opsættende virkning, som følger af forordningens artikel 27, stk. 3, der er nævnt.
- 71 En sådan fortolkning ville følgelig i henhold til nævnte forordnings artikel 29, stk. 1, medføre, at når den kompetente myndighed gør brug af den i samme forordnings artikel 27, stk. 4, fastsatte mulighed til fordel for en person, som ikke er frihedsberøvet, ville fristen for at gennemføre overførslen stadig skulle beregnes fra det tidspunkt, hvor en anden medlemsstat har accepteret anmodningen om at overtage eller tilbagetage. Denne fortolkning ville dermed i praksis i vid udstrækning fratage denne bestemmelse sin effektive virkning, eftersom den ikke ville kunne anvendes uden risiko for at forhindre gennemførelsen af overførslen inden for de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningen.
- 72 Det skal desuden fremhæves, at en sådan fortolkning heller ikke kan veje tungere med den begrundelse, at den bidrager til at beskytte den pågældende persons frihed og sikkerhed yderligere. Den modsatte fortolkning fører nemlig ikke til at udvide mulighederne for at opretholde frihedsberøvelsen, men til at sikre anvendelsen af en præcis grænse for den maksimale varighed af frihedsberøvelsen i alle tilfælde, hvor denne frihedsberøvelse er blevet forlænget på grund af klagens eller indbringelsens opsættende virkning.
- 73 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares med, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 3, skal fortolkes således, at fristen på seks uger fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved denne bestemmelse indførte opsættende virkning, også finder anvendelse, når den pågældende person ikke specifikt har anmodet om, at gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes.

Sagsomkostninger

- ⁷⁴ 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 (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **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, sammenholdt med artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at:**
 - den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter, at i en situation, hvor frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse indledes efter, at den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, kan denne frihedsberøvelse opretholdes i maksimalt to måneder, forudsat for det første, at frihedsberøvelsens varighed ikke overstiger den tid, der er nødvendig med henblik på overførselsproceduren, vurderet under hensyntagen til de konkrete krav til denne procedure i hvert enkelt tilfælde, og for det andet, at varigheden ikke overstiger seks uger fra den dato, hvor henholdsvis klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har opsættende virkning, og
 - den er til hinder for en national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, som i en sådan situation gør det muligt at opretholde nævnte frihedsberøvelse i tre eller tolv måneder, hvorunder overførslen gyldigt kunne gennemføres.
- 2) **Artikel 28, stk. 3, i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at det antal dage, den pågældende allerede har været frihedsberøvet, efter at en medlemsstat har accepteret anmodningen om at overtage eller tilbagetage, ikke skal trækkes fra den frist på seks uger, der løber fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved den nævnte bestemmelse indførte opsættende virkning.**
- 3) **Artikel 28, stk. 3, i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at fristen på seks uger fra det tidspunkt, hvor klagen eller indbringelsen for en domstol ikke længere har den ved denne bestemmelse indførte opsættende virkning, også finder anvendelse, når den pågældende person ikke specifikt har anmodet om, at gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes.**

Underskrifter