



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

24. februar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – asyl og migration – direktiv 2008/115/EF – artikel 3, 4, 6 og 15 – flygtning med ulovligt ophold på en medlemsstats område – frihedsberøvelse med henblik på overførsel til en anden medlemsstat – flygtningestatus i denne anden medlemsstat – non-refoulement-princippet – manglende afgørelse om tilbagesendelse – anvendelse af direktiv 2008/115«

I sag C-673/19,

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 4. september 2019, indgået til Domstolen den 11. september 2019, i sagen:

M,

A,

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

og

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

mod

T,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Femte Afdeling, og dommerne M. Ilešič, C. Lycourgos (refererende dommer) og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juli 2020,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- M ved advokaten A. Khalaf og H. Postma,
- T ved advocaat J. van Mulken,
- den nederlandske regering ved M. Bulterman, P. Huurnink og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. oktober 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, 4, 6 og 15, i 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 2008, L 348, s. 98).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side M, A og T og på den anden side Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) vedrørende en eventuel erstatning for skade forårsaget af de pågældendes frihedsberøvelse med henblik på deres overførsel fra Nederlandene til en anden medlemsstat.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/115

- 3 Anden, fjerde og femte betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:
 - »(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.
- [...]
- (4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.

(5) Med dette direktiv bør der indføres et sæt horisontale regler, som finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i en medlemsstat.«

4 Direktivets artikel 1 foreskriver:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Nævnte direktivs artikel 2 fastsætter:

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

2. Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende dette direktiv på tredjelandstatsborgere, som:

a) er genstand for nægtelse af indrejse i medfør af artikel 13 i [EU-kodeksen for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)], eller som pågribes eller standses af de kompetente myndigheder i forbindelse med ulovlig overskridelse af en medlemsstats ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, og som ikke efterfølgende har opnået tilladelse eller ret til ophold i den pågældende medlemsstat

b) er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer.

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten som fastsat i artikel 2, nr. 5, i Schengengrænsekodeksen.«

6 Samme direktivs 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 Schengengrænsekodeksen, 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

[...]«

7 Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes ret til at vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for de personer, det finder anvendelse på, forudsat at sådanne bestemmelser er forenelige med dette direktiv.«

8 Direktivets artikel 5 har følgende ordlyd:

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

- a) barnets tarv
 - b) familieliv
 - c) den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand
- og respekterer non-refoulement-princippet.«

9 Nævnte direktivs artikel 6 foreskriver:

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

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

[...]«

10 Samme direktivs artikel 15 foreskriver:

»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.

[...]«

Nederlandsk ret

Vreemdelingenwet

- 11 Artikel 59, stk. 2, i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495), som ændret med virkning fra den 31. december 2011 med henblik på gennemførelse af direktiv 2008/115 i nederlandsk ret (herefter »Vw 2000«), foreskriver:

»Såfremt de dokumenter, der er nødvendige for udlændingens tilbagesendelse, foreligger eller vil foreligge inden for kort tid, anses frihedsberøvelse af udlændingen for påkrævet af hensyn til den offentlige orden, medmindre udlændingen har haft lovligt ophold på grundlag af artikel 8, litra a)-e) og l).«

- 12 Artikel 62a i Vw 2000 bestemmer:

»1. Ministeren meddeler en udlænding, der ikke er statsborger i en medlemsstat, og som ikke eller ikke længere har lovligt ophold, skriftligt, at den pågældende er forpligtet til at forlade Nederlandene på eget initiativ, samt inden for hvilken frist denne forpligtelse skal opfyldes, medmindre:

[...]

b) udlændingen er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, der er udstedt af en anden medlemsstat, eller anden tilladelse, der giver ret til ophold [...]

3. Den i stk. 1, litra b), omhandlede udlænding vil omgående blive pålagt at begive sig til den pågældende medlemsstats område. Hvis dette påbud ikke efterkommes, eller såfremt udlændingens umiddelbare udrejse er nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, vil der blive truffet afgørelse om tilbagesendelse af udlændingen.«

- 13 Lovens artikel 63 fastsætter:

»1. En udlænding, som ikke har lovligt ophold, og som ikke på eget initiativ har forladt Nederlandene inden for den i denne lov fastsatte frist, kan udvises.

2. Ministeren har kompetence til at træffe afgørelse om udvisning.

[...]«

- 14 Følgende fremgår af den nævnte lovs artikel 106:

»1. Såfremt retten træffer afgørelse om ophævelse af en frihedsberøvende foranstaltning, eller hvis denne frihedsberøvelse allerede er ophævet, inden anmodningen om ophævelse af denne foranstaltning efterprøves, kan denne tilkende udlændingen en erstatning fra staten. Skade omfatter ikke-økonomisk tab. [...]

2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, når Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [(afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))] træffer afgørelse om ophævelse af den frihedsberøvende eller frihedsindskrænkende foranstaltning.«

Vreemdelingencirculaire

- 15 Indtil den 1. januar 2019 bestemte artikel A3/2 i vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge) følgende:

»Såfremt en afgørelse om tilbagesendelse er i strid med internationale forpligtelser (forbud mod refolement), træffer den embedsmand, der er ansvarlig for grænsekontrollen eller udlændingekontrollen, ikke afgørelse om tilbagesendelse.

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 16 Ved afgørelser af 28. februar 2018, 13. juni 2018 og 9. oktober 2018 afslog statssekretæren de ansøgninger om international beskyttelse som M, A og T havde indgivet i Nederlandene, med den begrundelse, at disse personer, der er tredjelandstatsborgere, allerede havde flygtningestatus i en anden medlemsstat, nemlig henholdsvis Republikken Bulgarien, Kongeriget Spanien og Forbundsrepublikken Tyskland.
- 17 Ved samme afgørelser blev de nævnte personer i medfør af artikel 62a, stk. 3, i Vw 2000 pålagt straks at begive sig til den medlemsstat, der havde tildelt dem flygtningestatus. Idet ingen af disse personer efterkom denne ordre, frihedsberøvede statssekretæren dem i henhold til artikel 59, stk. 2, i Vw 2000 med henblik på tvungen overførsel til disse tre medlemsstater. De pågældende blev efterfølgende ved tvang sendt tilbage til de nævnte medlemsstater, efter at disse sidstnævnte havde accepteret at tage dem tilbage til deres område.
- 18 M, A og T anlagde sag ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) og gjorde i det væsentlige gældende, at der forud for deres frihedsberøvelse burde have været truffet en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 62a, stk. 3, i Vw 2000, som gennemfører artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 i nederlandsk ret. M og A fik ikke medhold i deres søgsmål. T fik medhold.
- 19 M og A har iværksat appel til prøvelse af afgørelsen fra rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Statssekretæren har gjort det samme i sagen mellem statssekretæren og T.
- 20 Efter at have anført, de tvister, der verserer for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), kun vedrører M, A og T's eventuelle ret til erstatning for tab forårsaget af deres frihedsberøvelse, har den forelæggende ret understreget, at udfaldet af disse tvister afhænger af, hvorvidt direktiv 2008/115 er til hinder for, at statssekretæren på grundlag af artikel 59, stk. 2, i udlændingeloven af 2000 frihedsberøvede de i hovedsagen omhandlede tredjelandstatsborgere med henblik på at sikre deres overførsel til en anden medlemsstat, uden at der var truffet en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 62a, stk. 3, i Vw 2000.
- 21 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om direktiv 2008/115 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 22 Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at de i hovedsagen omhandlede tredjelandstatsborgere – eftersom de opholder sig ulovligt på Nederlandenes område – er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 som defineret i direktivets artikel 2, stk. 1. Den forelæggende ret har desuden anført, at dette direktivs artikel 6, stk. 2, regulerer situationen for

tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der, som i det foreliggende tilfælde, dog har ret til at opholde sig i en anden medlemsstat, idet bestemmelsen foreskriver, at der træffes en afgørelse om tilbagesendelse af de pågældende, hvis de nægter straks at begive sig til denne anden medlemsstat.

- 23 Det er imidlertid ikke muligt over for tredjelandstatsborgere, der som i det foreliggende tilfælde har flygtningestatus i en anden medlemsstat, at træffe afgørelse om tilbagesendelse til deres oprindelsesland, henset til det forbud mod refoulement, der skal overholdes ved gennemførelsen af direktiv 2008/115. Ifølge den forelæggende ret er det desuden ikke hensigten, at M, A og T eventuelt skal vende tilbage til et transitland, og disse personer har ikke udtrykt ønske om frivilligt at rejse til et andet tredjeland. Det er derfor ikke muligt at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i nævnte direktiv.
- 24 Under disse omstændigheder er den forelæggende ret af den opfattelse, at det, henset til bestemmelserne i artikel 1 og artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115, sammenholdt med femte betragtning hertil, ikke kan udelukkes, at dette direktivs bestemmelser ikke finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede tredjelandstatsborgeres tvungne udrejse til den medlemsstat, hvor de er tildelt international beskyttelse. I dette tilfælde skal spørgsmålet om frihedsberøvelsen af disse tredjelandstatsborgere alene afgøres i henhold til national ret.
- 25 For det tilfælde, at direktiv 2008/115 alligevel finder anvendelse på de tvister, der verserer for den forelæggende ret, er denne for det andet i tvivl om muligheden for at begrunde den omhandlede nationale praksis i medfør af en gunstigere national bestemmelse som omhandlet i nævnte direktivs artikel 4, stk. 3.
- 26 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [direktiv 2008/115], særligt artikel 3, 4, 6 og 15, til hinder for, at en udlænding, der har international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat, i henhold til national lovgivning underkastes frihedsberøvelse, såfremt frihedsberøvelsen sker med henblik på udsendelse til den anden medlemsstat, og såfremt der først blev udstedt et påbud om at udrejse til denne medlemsstat, men der efterfølgende ikke er truffet nogen afgørelse om tilbagesendelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 27 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, 4, 6 og 15 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat administrativt frihedsberøver en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på dens område – uden at der forinden er vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende – med henblik på at foretage en tvungen overførsel af denne tredjelandstatsborger til en anden medlemsstat, hvor nævnte statsborger har flygtningestatus, når samme statsborger nægter at efterkomme et påbud om at begive sig til denne anden medlemsstat.
- 28 Det fremgår af anden betragtning til direktiv 2008/115, at direktivet tilsigter at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed. Det præciseres i denne henseende i fjerde betragtning til dette direktiv, at en sådan effektiv tilbagesendelsespolitik er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik. Som det fremgår af såvel dets overskrift som dets artikel 1, fastlægger direktiv 2008/115 i dette øjemed »fælles standarder og procedurer«, som skal anvendes af hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (dom af 17.9.2020, JZ (Fængselsstraf i tilfælde af indrejseforbud), C-806/18, EU:C:2020:724, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 I denne henseende bemærkes for det første, at direktiv 2008/115 med forbehold af undtagelserne i direktivets artikel 2, stk. 2, finder anvendelse på enhver tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 61, og af 19.3.2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, præmis 39). Begrebet »ulovligt ophold« defineres i direktivets artikel 3, nr. 2), som »tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder [...] betingelser[ne] for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«.
- 30 Det følger af denne definition, 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 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 48). Dette kan være tilfældet, selv om denne statsborger, som i det foreliggende tilfælde, er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse i en anden medlemsstat med den begrundelse, at sidstnævnte har tildelt den pågældende flygtningestatus.
- 31 Når en tredjelandstatsborger således er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, skal den pågældende principielt undergives de fælles standarder og procedurer, som er fastsat heri med henblik på vedkommendes tilbagesendelse, så længe vedkommendes ophold ikke eventuelt lovliggøres (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 61 og 62).
- 32 I lyset heraf fremgår det indledningsvis af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, at når det er fastslået, at der er tale om ulovligt ophold, skal enhver tredjelandstatsborger, jf. dog de undtagelser, der er anført i nævnte artikels stk. 2-5, og under streng overholdelse af kravene i direktivets artikel 5, være genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. I henhold til dette direktivs artikel 3, nr. 3), sker en sådan tilbagesendelse til vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland, et transitland eller et tredjeland, som den nævnte tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og som er parat til at modtage vedkommende på sit område.
- 33 Som en undtagelse til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter denne artikels stk. 2 hernæst, at når en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold er i besiddelse af en opholdstilladelse i en anden medlemsstat, skal vedkommende straks vende tilbage til denne medlemsstats område.
- 34 Det følger herved af denne bestemmelse, at såfremt tredjelandstatsborgeren ikke efterkommer dette krav, eller den pågældendes øjeblikkelige udrejse er nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, træffer den medlemsstat, hvor den pågældende tredjelandstatsborger opholder sig ulovligt, en afgørelse om tilbagesendelse af vedkommende.
- 35 Det fremgår således af denne artikel 6, stk. 2, at en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, men samtidig er indehaver af en opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat, skal gives mulighed for at udrejse til sidstnævnte medlemsstat, snarere end at der direkte vedtages en afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende, medmindre den offentlige orden og den nationale sikkerhed kræver det (jf. i denne retning dom af 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 46).
- 36 Når dette er sagt, kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den opstiller en undtagelse til anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, der føjer sig til dem, som er omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, og som skulle gøre det muligt for medlemsstaterne at udelukke tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold fra de fælles standarder og procedurer, når disse nægter straks at genindrejse i den medlemsstat, der indrømmer dem opholdsret (jf. analogt dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 82).

- 37 Som anført i denne doms præmis 34 er de medlemsstater, på hvis område disse tredjelandsstatsborgere opholder sig ulovligt, derimod i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, sammenholdt med denne artikels stk. 1, principielt forpligtede til i et sådant tilfælde at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse, der pålægger disse tredjelandsstatsborgere at forlade Unionens område (jf. i denne retning dom af 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 45).
- 38 For det andet fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at det var retligt umuligt for de nederlandske myndigheder i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af de i hovedsagen omhandlede tredjelandsstatsborgere, efter at disse nægtede at efterkomme det påbud, som de fik, om at vende tilbage til den medlemsstat, hvor de havde opholdstilladelse.
- 39 Enhver afgørelse om tilbagesendelse skal således blandt de tredjelande, der er omhandlet i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115, identificere det tredjeland, hvortil den pågældende tredjelandsstatsborger skal udsendes (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 115).
- 40 Det er imidlertid indledningsvis ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede tredjelandsstatsborgere har flygtningestatus i en anden medlemsstat end Kongeriget Nederlandene. De kan derfor ikke sendes tilbage til deres oprindelsesland uden at tilsidesætte non-refoulement-princippet, som er sikret i artikel 18 og artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og som – således som det fremgår af artikel 5 i direktiv 2008/115 – skal overholdes af medlemsstaterne ved gennemførelsen af dette direktiv, og følgelig navnlig når medlemsstaterne påtænker at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 53).
- 41 Hernæst fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at disse tredjelandsstatsborgere heller ikke kan tilbagesendes til et transitland eller til et tredjeland, hvortil de frivilligt har besluttet at vende tilbage, og som vil modtage dem på dets område som omhandlet i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115.
- 42 Det følger heraf, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor ingen af de i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115 omhandlede lande kan udgøre et bestemmelsessted, hvortil de kan tilbagesendes, er det retligt umuligt for den pågældende medlemsstat at opfylde sin forpligtelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 til at træffe en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på dens område, og som nægter straks at begive sig til den medlemsstat, hvor vedkommende har opholdstilladelse. Desuden er der i dette direktiv ikke fastsat nogen regler eller procedurer, der gør det muligt at udsende denne tredjelandsstatsborger, selv om den pågældende opholder sig ulovligt på en medlemsstats område.
- 43 For det tredje bemærkes, at direktiv 2008/115 ikke har til formål fuldt ud at harmonisere de nationale regler om udlændinges ophold (dom af 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 28). De fælles regler og procedurer, der er indført ved dette direktiv, vedrører således kun vedtagelsen af afgørelser om tilbagesendelse og disse afgørelses fuldbyrdelse (jf. i denne retning dom af 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 29, og af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 44).
- 44 Direktiv 2008/115 har navnlig ikke til formål at fastlægge konsekvenserne af ulovligt ophold på en medlemsstats område for tredjelandsstatsborgere, for hvis vedkommende en afgørelse om tilbagesendelse ikke kan vedtages (jf. analogt dom af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 87). Dette er ligeledes tilfældet, når denne umulighed, som i det foreliggende tilfælde, navnlig følger af anvendelsen af non-refoulement-princippet.

- 45 Det følger heraf, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor der ikke kan træffes nogen afgørelse om tilbagesendelse, reguleres en medlemsstats afgørelse om at foretage tvungen overførelse af en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på dens område, til den medlemsstat, der har tildelt vedkommende flygtningestatus, ikke af de fælles regler og procedurer, der er fastsat i direktiv 2008/115. Den henhører derfor ikke under dette direktivs anvendelsesområde, men under denne medlemsstats udøvelse af sin enekompetence på området for ulovlig indvandring. Det samme gælder følgelig for den administrative frihedsberøvelse af en sådan statsborger under sådanne omstændigheder med henblik på at sikre, at den pågældende overføres til den medlemsstat, hvor vedkommende har flygtningestatus.
- 46 Nærmere bestemt er hverken artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115 eller nogen anden bestemmelse i dette direktiv til hinder for, at en medlemsstat under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede foretager administrativ frihedsberøvelse af en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på dens område, med henblik på at overføre vedkommende til en anden medlemsstat, hvor denne tredjelandstatsborger har opholdstilladelse, uden først at have truffet en afgørelse om tilbagesendelse over for den pågældende, idet en sådan afgørelse reelt ikke kan træffes.
- 47 Det skal endelig tilføjes, at tvungen overførelse og frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede fuldt ud er undergivet overholdelse af såvel grundlæggende rettigheder, bl.a. de rettigheder, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, som af konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (dom af 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 49, af 1.10.2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, præmis 32, og af 17.9.2020, JZ (Fængselsstraf i tilfælde af indrejseforbud), C-806/18, EU:C:2020:724, præmis 41).
- 48 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, 4, 6 og 15 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat administrativt frihedsberøver en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på dens område, med henblik på at foretage en tvungen overførelse af denne tredjelandstatsborger til en anden medlemsstat, hvor nævnte statsborger har flygtningestatus, når den pågældende tredjelandstatsborger nægter at efterkomme et påbud om at begive sig til denne anden medlemsstat, og det ikke er muligt at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for den pågældende.

Sagsomkostninger

- 49 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 parterers udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 3, 4, 6 og 15 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 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat administrativt frihedsberøver en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på dens område, med henblik på at foretage en tvungen overførelse af denne tredjelandstatsborger til en anden medlemsstat, hvor nævnte statsborger har flygtningestatus, når den pågældende tredjelandstatsborger nægter at efterkomme et påbud om at begive sig til denne anden medlemsstat, og det ikke er muligt at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for den pågældende.

Underskrifter