



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

15. marts 2017\*\*

»Præjudiciel forelæggelse — kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse — forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III) — artikel 28, stk. 2. — frihedsberøvelse med henblik på overførsel — artikel 2, litra n) — væsentlig risiko for, at en person forsvinder — objektive kriterier — manglende retlig definition«

I sag C-528/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 24. september 2015, indgået til Domstolen den 7. oktober 2015, i sagen:

**Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie**

mod

**Salah Al Chodor,**

**Ajlin Al Chodor,**

**Ajvar Al Chodor,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal (refererende dommer), A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juli 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Policie ČR Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, ved D. Franc
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og S. Šindelková, som befuldmægtigede

\* Processprog: tjekkisk.

— den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget  
— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Gray  
— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, M. Šimerdová og G. Wils, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. november 2016,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«), sammenholdt med denne forordnings artikel 2.
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en kassationsappel iværksat af Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Den Tjekkiske Republiks politi, Ústí nad Labem regionale politikreds, fremmedpolitiet, herefter »fremmedpolitiet«) vedrørende en lavere domstols annullation af fremmedpolitiets afgørelse om at frihedsberøve Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor i 30 dage med henblik på at overdrage dem til Ungarn.

### Retsforskrifter

### EMRK

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

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

[...]

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

### EU-retten

### Chartret

- 4 Det fremgår af artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), at »[e]nhver har ret til frihed og personlig sikkerhed«.

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

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

[...]

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

[...]«

#### *Dublin III-forordningen*

- 6 Niende betragtning til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»I lyset af resultaterne af de evalueringer, der er foretaget af førstefaseinstrumenternes gennemførelse, er det hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at bekræfte de principper, som ligger til grund for [Rådets] forordning (EF) nr. 343/2003 [af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1)], samtidig med at der i lyset af erfaringerne foretages de nødvendige forbedringer af Dublinsystemets effektivitet og af beskyttelsen af ansøgere inden for rammerne af dette system. Da et velfungerende Dublinsystem er af afgørende betydning for det fælles europæiske asylsystem, bør dets principper og funktion revideres, mens andre komponenter i det fælles europæiske asylsystem og Unionens solidaritetsredskaber opbygges. Der bør foretages en omfattende kvalitetskontrol ved at gennemføre en evidensbaseret revision, der omfatter Dublinsystemets juridiske, økonomiske og sociale virkninger, herunder dets virkninger for de grundlæggende rettigheder.«

- 7 Følgende fremgår af 20. betragtning til Dublin III-forordningen:

»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 [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)] på personer, der frihedsberøves på grundlag af denne forordning.«

8 Dublin III-forordningens artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

n) »risiko for, at den pågældende forsvinder« tilstedeværelse i den enkelte sag af grunde, der er baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at tro, at en ansøger eller en tredjelandstatsborger eller statsløs, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, vil forsvinde.«

9 Forordningens artikel 28 med overskriften »Frihedsberøvelse« bestemmer:

»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.

[...]«

Direktiv 2013/33

10 Artikel 8 i direktiv 2013/33 (herefter »modtagelsesdirektivet«) har følgende ordlyd:

»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)].

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

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

[...]

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

Grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

[...]«

## Tjekkisk ret

- 11 § 129, stk. 1, i lov nr. 326/1999 om udenlandske statsborgeres ophold i Den Tjekkiske Republik og om ændring af andre love (herefter »lov om udenlandske statsborgeres ophold«) bestemte:

»Politiet tilbageholder en udenlandsk statsborger, der ulovligt er rejst ind i eller ulovligt har opholdt sig i Den Tjekkiske Republik, i den periode, der er nødvendig for at sikre overførselsprocedurerne i overensstemmelse med en international traktat indgået med en anden medlemsstat i Den Europæiske Union inden den 13. januar 2009 eller i overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers umiddelbart anvendelige retsakter.«

- 12 På tidspunktet for forelæggelsesafgørelsen verserede der en lovgivningsmæssig procedure med henblik på ændring af denne bestemmelse ved tilføjelsen af stk. 4 med følgende ordlyd:

»Politiet træffer kun afgørelse om at frihedsberøve en udenlandsk statsborger med henblik på dennes overførsel til en stat, der er bundet af Den Europæiske Unions umiddelbart anvendelige retsakter, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder. Der er tale om en væsentlig risiko for, at en udenlandsk statsborger forsvinder, hvis vedkommende har opholdt sig ulovligt i Den Tjekkiske Republik, allerede tidligere har undgået overførsel til en stat, der er bundet af Den Europæiske Unions umiddelbart anvendelige retsakter, eller har forsøgt at forsvinde eller har udtrykt sin hensigt om ikke at ville overholde en endelig afgørelse om overførsel til en stat, der er bundet af Den Europæiske Unions umiddelbart anvendelige retsakter, eller hvis en sådan hensigt fremgår af vedkommendes opførsel. Der er også tale om en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, hvis en udenlandsk statsborger, der skal overføres til en stat, der er bundet af Den Europæiske Unions umiddelbart anvendelige retsakter, og som ikke umiddelbart grænser op til Den Tjekkiske Republik, ikke lovligt selv kan rejse til denne stat og ikke kan oplyse adressen på en bopæl i Den Tjekkiske Republik.«

## Hovedsagens faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

- 13 Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor, der er irakiske statsborgere, var indrejst i Den Tjekkiske Republik, hvor de den 7. maj 2015 var genstand for en politikontrol. Da de ikke fremlagde dokumentation for deres identitet, blev de afhørt af fremmedpolitiet.
- 14 Under deres afhøring erklærede de at være af kurdisk oprindelse, og at deres landsby var blevet besat af krigere fra terrororganisationen Islamisk Stat. Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor var kommet til Grækenland via Tyrkiet og var derfra rejst videre med lastbil. I Ungarn var de blevet tilbageholdt af politiet, som havde optaget deres fingeraftryk. Salah Al Chodor forklarede, at han ved denne lejlighed havde underskrevet nogle dokumenter. Næste dag førte de ungarske myndigheder dem til en jernbanestation, hvorfra de skulle rejse til en flygtningelejr. Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor forlod denne lejr efter to dage, da de ønskede at slutte sig til familiemedlemmer i Tyskland.
- 15 Efter at have anholdt Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor i Den Tjekkiske Republik foretog det tjekkiske fremmedpoliti en søgning i Eurodac-databasen, der viste, at de havde ansøgt om asyl i Ungarn.
- 16 Fremmedpolitiet vurderede, at der var en væsentlig risiko for, at de pågældende ville forsvinde, eftersom Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor hverken var i besiddelse af opholdstilladelser eller et sted at opholde sig i Den Tjekkiske Republik, mens de afventede deres overførsel til Ungarn. Selv om reglerne forbød det, havde de desuden forladt flygtningelejren i Ungarn uden at afvente udfaldet af deres asylansøgning, idet de havde til hensigt at fortsætte rejsen til Tyskland. Fremmedpolitiet frihedsberøvede derfor i henhold til § 129, stk. 1, i lov om udenlandske statsborgeres ophold, sammenholdt med Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor i en periode på 30 dage, mens de ventede på at blive overført til Ungarn.

- 17 Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor anlagde sag til prøvelse af afgørelsen om deres frihedsberøvelse. Krajský soud v Ústí nad Labem (den regionale ret i Ústí nad Labem, Den Tjekkiske Republik) annullerede denne afgørelse, idet den fastslog, at tjekkisk lovgivning ikke fastsatte objektive kriterier for vurderingen af risikoen for, at den pågældende vil forsvinde som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra n). Denne ret fastslog derfor, at frihedsberøvelsen var ulovlig. Den baserede sig desuden på to domme i samme retning afsagt af retter i andre medlemsstater, den ene af Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland) (Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14) og den anden af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) (Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Efter annullationen af fremmedpolitiets afgørelse blev Salah, Ajlin og Ajvar Al Chodor løsladt. De har forladt Den Tjekkiske Republik med ukendt bestemmelsessted.
- 19 Fremmedpolitiet har iværksat kassationsappel ved Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik) til prøvelse af dommen afsagt af Krajský soud v Ústí nad Labem (den regionale ret i Ústí nad Labem). Ifølge fremmedpolitiet kan den omstændighed alene, at der ikke findes tjekkiske lovbestemmelser, der fastsætter objektive kriterier for risikoen for, at en ansøger vil forsvinde, dog ikke begrunde, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, ikke kan finde anvendelse. Sidstnævnte bestemmelse kræver, at en risiko for, at en ansøger vil forsvinde, behandles i lyset af tre betingelser, nemlig en individuel vurdering under hensyntagen til sagens omstændigheder, frihedsberøvelsens forholdsmæssighed, og at andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Fremmedpolitiet havde overholdt disse betingelser.
- 20 Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt artikel 28, stk. 2, i Dublin III-forordningen, sammenholdt med dens artikel 2, litra n), og/eller § 129, stk. 1, i lov om udenlandske statsborgeres ophold, udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag, når den nationale lovgivning ikke fastsætter objektive kriterier for at vurdere, om der er væsentligt risiko for, at den pågældende vil forsvinde.
- 21 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at de sproglige versioner af Dublin III-forordningen er forskellige. Selv om den tyske eller franske sprogversion af denne bestemmelse kræver, at de objektive kriterier for vurderingen af en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, er fastsat ved lov, kræver andre sprogversioner, at de nævnte kriterier defineres »retligt«, således at rækkevidden af udtrykket »lovfæstet« ikke klart fremgår af denne bestemmelses ordlyd. Den forelæggende ret har desuden anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anlægger en vid fortolkning af udtrykket »lov«, således at dette udtryk efter dennes opfattelse ikke kun vedrører lovgivning, men også omfatter andre retskilder (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.4.1990, Kruslin mod France, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, præmis 29). I forbindelse med frihedsberøvelse af personer med ulovligt ophold fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. juli 2009, Mooren mod Tyskland (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, præmis 76 og 90-97), at retsgrundlagets kvalitet, bl.a. for så vidt angår klarhed, tilgængelighed og forudsigelighed, skal vurderes.
- 22 Den forelæggende ret er således i tvivl om, hvorvidt anerkendelsen i dens faste retspraksis af objektive kriterier, på grundlag af hvilke der kan ske frihedsberøvelse af personer i henhold til § 129 i lov om udenlandske statsborgeres ophold, kan opfylde kravet om en »lovfæstet« fastsættelse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), for så vidt som denne retspraksis bekræfter en fast administrativ praksis i fremmedpolitiet, som er kendetegnet ved manglen på vilkårlige elementer, forudsigelighed og individuel vurdering i hver enkelt sag.

- 23 På denne baggrund har Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer den omstændighed, at der ikke ved lov er fastsat objektive kriterier for at vurdere, om der er væsentlig risiko for, at en udenlandsk statsborger forsvinder [som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra n)], i sig selv, at der ikke kan ske frihedsberøvelse på grundlag af denne forordnings artikel 28, stk. 2?«

### Om det præjudicielle spørgsmål

- 24 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), sammenholdt med dens artikel 28, stk. 2, skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne i den nationale lovgivning at fastsætte de objektive kriterier, som grundene til at tro, at en ansøger om international beskyttelse (herefter »ansøgeren«), der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, vil forsvinde, er baseret på, og om manglen på disse kriterier i national lovgivning medfører, at denne forordnings artikel 28, stk. 2, ikke finder anvendelse.
- 25 Indledningsvis bemærkes, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, gør det muligt at frihedsberøve ansøgere for at sikre overførselsprocedurerne i overensstemmelse med denne forordning på grundlag af en individuel vurdering af hver sag, hvis der er væsentlig risiko for, at de pågældende forsvinder, og kun hvis frihedsberøvelsen er en forholdsmæssig foranstaltning, og andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Denne forordnings artikel 2, litra n), definerer udtrykket »væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder«, som tilstedeværelse i den enkelte sag af grunde, der er baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at tro, at den pågældende person vil forsvinde.
- 26 Fremmedpolitiet og den tjekkiske regering har indledningsvis gjort gældende, at en forordning finder direkte anvendelse i medlemsstaterne og således ikke giver anledning til en forudgående gennemførelse i national ret. Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), pålægger derfor ikke den nationale lovgiver at gennemføre nævnte objektive kriterier, der fastsætter en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, i national lovgivning.
- 27 I denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at artikel 288 TEUF og forordningernes karakter og funktion i det EU-retlige retskildesystem indebærer, at nævnte forordningers bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Visse af disse bestemmelser kan ikke desto mindre for at kunne blive gennemført kræve vedtagelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging og Janssens, C-42/10, C-45/10 og C-57/10, EU:C:2011:253, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Dette er tilfældet med Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), som udtrykkeligt kræver, at de objektive kriterier, der fastsætter tilstedeværelsen af en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, er »lovfæstede«. Da disse hverken er blevet fastsat i denne forordning eller i nogen anden EU-retsakt, er formuleringen af nævnte kriterier i forbindelse med nævnte forordning omfattet af national ret. Denne konstatering støttes desuden af en samlet læsning af dels modtagelsesdirektivets artikel 8, stk. 3, litra f), hvorefter en ansøger kan frihedsberøves i henhold til Dublin III-forordningens artikel 28, dels samme artikel 8, stk. 3, in fine, som præciserer, at grundene til en sådan frihedsberøvelse fastsættes i national ret. Det fremgår desuden af 20. betragtning til Dublin III-forordningen, at for så vidt angår de generelle garantier vedrørende frihedsberøvelse samt, hvor det er relevant, betingelserne for frihedsberøvelsen bør medlemsstaterne også anvende bestemmelserne i modtagelsesdirektivet – der netop i sin ovennævnte artikel 8 indeholder en direkte henvisning til national ret – på personer, der

frihedsberøves på grundlag af denne forordning. Det følger heraf, at kriterier som dem, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), kræver gennemførelse i de enkelte medlemsstaters nationale ret.

- 29 Det skal dernæst fastslås, om udtrykket »lov« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 2, litra n), skal forstås således, at det omfatter en fast retspraksis, som i givet fald bekræfter en fast administrativ praksis.
- 30 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til det mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 26.5.2016, *Envirotec*, C-550/14, EU:C:2016:354, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Hvad angår ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), gør alene en analyse af ordlyden af begrebet »lovfæstet« det ikke muligt at fastslå, om en fast retspraksis eller en fast administrativ praksis kan være omfattet heraf. I de forskellige sprogversioner af denne forordning har det udtryk, som svarer til udtrykket »lov«, således forskellig rækkevidde. De udtryk, som anvendes i f.eks. den engelske, den polske og den slovakiske sprogversion, svarer til begrebet »ret«, der kan have en bredere rækkevidde end begrebet »lov«. Visse andre sprogversioner, f.eks. den bulgarske, den spanske, den tjekkiske, den tyske og den franske, har en snævrere rækkevidde.
- 32 I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner kan rækkevidden af den pågældende bestemmelse imidlertid ikke fastlægges ved fortolkning af ordlyden alene, men skal fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 26.5.2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Hvad angår den almindelige opbygning, som Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), er en del af, har Domstolen allerede fastslået, at det fremgår af niende betragtning til forordningen, at denne, samtidig med at de principper, som ligger til grund herfor, bekræftes, i lyset af erfaringerne har til formål at foretage de nødvendige forbedringer ikke blot af Dublinsystemets effektivitet, men også af beskyttelsen af ansøgerne, som bl.a. sikres ved den retsbeskyttelse, som de nyder (dom af 7.6.2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 52).
- 34 Dette høje beskyttelsesniveau, som indrømmes de ansøgere, der er omfattet af Dublin III-forordningen, er desuden fastsat for så vidt angår sidstnævntes frihedsberøvelse, således som det fremgår af nævnte forordnings artikel 28, sammenholdt med dens artikel 2, litra n). Denne forordnings artikel 28 indfører, som det fremgår af 20. betragtning hertil, således betydelige indskrænkninger i medlemsstaternes beføjelse til at foretage frihedsberøvelse. Det følger således af samme forordnings artikel 28, stk. 1, at medlemsstaterne ikke må frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Denne artikels stk. 2 muliggør desuden kun frihedsberøvelse for at sikre overførselsprocedurerne i overensstemmelse med samme forordning, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, idet bedømmelsen heraf skal baseres på en individuel vurdering. Frihedsberøvelsen skal endvidere være forholdsmæssig og er kun begrundet, hvis andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. I henhold til nævnte artikels stk. 3 skal frihedsberøvelsen desuden være så kort som mulig. Endelig kræver Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), at konstateringen af, at risikoen for, at den pågældende vil forsvinde, er til stede, baseres på objektive kriterier, som er lovfæstede og vurderes i den enkelte sag.
- 35 Det skal desuden fastslås, at Dublin III-forordningen indebærer flere garantier med hensyn til frihedsberøvelse end forordning nr. 343/2003, som Dublin III-forordningen er en omarbejdning af. Forordning nr. 343/2003 indeholdt således ingen bestemmelse om frihedsberøvelse. Denne udvikling fremhæver EU-lovgivers øgede fokus på ansøgernes beskyttelse, således som det også fremgår af dom af 7. juni 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).



- 36 Hvad angår det mål, der forfølges med Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), sammenholdt med artikel 28, stk. 2, heri, bemærkes, at ved at tillade frihedsberøvelse af en ansøger for at sikre overførselsprocedurerne i overensstemmelse med denne forordning, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende vil forsvinde, fastsætter disse bestemmelser en begrænsning i udøvelsen af den grundlæggende ret til frihed, som er sikret ved chartrets artikel 6 (jf. analogt dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 49).
- 37 I denne henseende følger det af chartrets artikel 52, stk. 1, at enhver begrænsning i udøvelsen af denne ret skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere dens væsentligste indhold og proportionalitetsprincippet. I det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, fastsætter chartrets artikel 52, stk. 3, at disse har samme betydning og omfang som i konventionen, samtidig med at det præciseres, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Med henblik på fortolkningen af chartrets artikel 6 skal der således tages hensyn til EMRK's artikel 5 som tærskel for minimumsbeskyttelse.
- 38 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal enhver frihedsberøvelse være lovlige, ikke blot således at den skal have et retsgrundlag i den nationale lovgivning, men lovlighed omhandler også lovgivningens kvalitet og indebærer, at en national lov, der tillader frihedsberøvelse, skal være tilstrækkeligt tilgængelig, præcis og forudsigelig i sin anvendelse for at undgå enhver fare for vilkårlighed (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, præmis 125).
- 39 Ifølge Domstolens praksis i denne henseende skal det desuden bemærkes, at formålet med garantierne i forhold til den frihed, som er sikret ved både chartrets artikel 6 og EMRK's artikel 5, særligt udgøres af beskyttelsen af individet mod vilkårlighed. For at være i overensstemmelse med dette mål bevirker gennemførelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning således bl.a., at den ikke er behæftet med nogen ond tro eller vildledning fra myndighedernes side (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 81).
- 40 Det følger af det ovenstående, at en frihedsberøvelse af ansøgere, der udgør et alvorligt indgreb i sidstnævntes ret til frihed, er underlagt iagttagelsen af strenge garantier, nemlig at der foreligger et retsgrundlag, klarhed, forudsigelighed, tilgængelighed og beskyttelse mod vilkårlighed.
- 41 Hvad angår den første af disse garantier bemærkes, at begrænsningen i udøvelsen af retten til frihed i den foreliggende sag er baseret på Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, sammenholdt med dens artikel 2, litra n), som udgør en EU-retsakt. Sidstnævnte bestemmelse henviser til national ret med henblik på at fastsætte de objektive kriterier, der angiver tilstedeværelsen af en risiko for, at den pågældende vil forsvinde. I denne sammenhæng er spørgsmålet, hvilken slags bestemmelse der opfylder de andre garantier, dvs. klarhed, forudsigelighed, tilgængelighed og beskyttelsen mod vilkårlighed.
- 42 I denne henseende bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, at den beføjelse til at foretage en individuel vurdering med hensyn til, om der består en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, som er indrømmet de omhandlede myndigheder i henhold til Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, sammenholdt med dens artikel 2, litra n), udøves inden for et på forhånd defineret område. Det er derfor væsentligt, at de kriterier, der fastsætter tilstedeværelsen af en sådan risiko, som udgør grunden til frihedsberøvelse, er klart defineret i en bindende retsakt, der er forudsigelig i sin anvendelse.
- 43 Under hensyntagen til de omhandlede bestemmelsers formål samt i lyset af det høje beskyttelsesniveau, som følger af den sammenhæng, som de indgår i, er det kun en almenlydige bestemmelse, der kan opfylde kravene om klarhed, forudsigelighed, tilgængelighed og navnlig beskyttelsen mod vilkårlighed.

- 44 Vedtagelsen af almengyldige bestemmelser giver således de nødvendige garantier, for så vidt som en sådan bestemmelse på en bindende og på forhånd kendt måde opstiller en ramme for nævnte myndigheders råderum i vurderingen af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Som generaladvokaten har anført i punkt 81 og 82 i forslaget til afgørelse, er kriterier fastsat i en bindende bestemmelse bedre egnet til ekstern kontrol af nævnte myndigheders skønsbeføjelse for at beskytte ansøgerne mod vilkårlig frihedsberøvelse.
- 45 Det følger heraf, at Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), sammenholdt med dens artikel 28, stk. 2, skal fortolkes således, at de kræver, at de objektive kriterier, som grundene til at tro, at en ansøger vil forsvinde, er baseret på, fastsættes i en bindende almengyldig bestemmelse. En fast retspraksis, der bekræfter en fast praksis i fremmedpolitiet, således som i hovedsagen, er under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig.
- 46 I manglen på nævnte kriterier i en sådan bestemmelse, som det er tilfældet i hovedsagen, skal frihedsberøvelse erklæres ulovlig, hvilket medfører, at Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2, ikke finder anvendelse.
- 47 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at Dublin III-forordningens artikel 2, litra n), sammenholdt med dens artikel 28, stk. 2, skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne at fastsætte de objektive kriterier, som grundene til at tro, at en ansøger, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, vil forsvinde, er baseret på, i en bindende almengyldig bestemmelse. Manglen på en sådan bestemmelse medfører, at denne forordnings artikel 28, stk. 2, ikke finder anvendelse.

#### Sagens omkostninger

- 48 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

**Artikel 2, litra n), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastlæggelse 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 dens artikel 28, stk. 2, skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne at fastsætte de objektive kriterier, som grundene til at tro, at en ansøger, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, vil forsvinde, er baseret på, i en bindende almengyldig bestemmelse. Manglen på en sådan bestemmelse medfører, at denne forordnings artikel 28, stk. 2, ikke finder anvendelse.**

Underskrifter