



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. september 2017\*

»Præjudiciel forelæggelse – standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 9 – ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen – direktiv 2013/33/EU – artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b) – frihedsberøvelse – kontrol af identitet eller nationalitet – fastlæggelsen af de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på – gyldighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 6 og 52 – begrænsning – proportionalitet«

I sag C-18/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem, Nederlandene) ved afgørelse af 13. januar 2016, indgæet til Domstolen den 13. januar 2016, i sagen:

**K.**

mod

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. Noort, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget,
- Irland ved E. Creedon, L. Williams og A. Joyce, som befuldmægtigede,

\* Processprog: nederlandsk.

- Europa-Parlamentet ved T. Lukácsi og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede,
  - Rådet for Den Europæiske Union ved M. Chavrier, F. Naert og K. Pleśniak, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, H. Krämer og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. maj 2017,  
afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem K. og Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) vedrørende frihedsberøvelsen af K.

### **Retsforskrifter**

#### ***EMRK***

- 3 Under overskriften »Ret til frihed og sikkerhed« fastsætter artikel 5 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), følgende i stk. 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 anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.«

#### ***EU-retten***

#### ***Chartret***

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

»Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed.«

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

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

[...]

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

[...]

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

#### ***Direktiv 2011/95/EU***

- 6 Under overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« har artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9) følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge hans ansøgning om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

2. De i stk. 1 nævnte elementer består af ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejседokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.

[...]«

#### ***Direktiv 2013/32/EU***

- 7 Under overskriften »Definitioner« bestemmer artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

[...]

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

[...]«

- 8 Direktivets artikel 9 med overskriften »Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen« bestemmer i stk. 1:

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

- 9 Samme direktivs artikel 13 med overskriften »Forpligtelser for ansøgere« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne pålægger ansøgere en forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå deres identitet og andre af de i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95/EU omhandlede elementer. [...]«

### ***Direktiv 2013/33***

- 10 2., 12., 15., 17., 20. og 35. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(2) En fælles asylpolitik, herunder et fælles europæisk asylsystem, er en grundlæggende del af Den Europæiske Unions målsætning om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for alle, der på grund af omstændighederne berettiget søger beskyttelse i Unionen. [...]

[...]

- (12) Harmoniseringen af modtagelsesforholdene for ansøgere bør medvirke til at begrænse sekundære bevægelser blandt ansøgere som følge af forskellene mellem modtagelsesforholdene.

[...]

- (15) Frihedsberøvelse af ansøgere bør ske i overensstemmelse med det underliggende princip om, at en person ikke bør frihedsberøves alene af den grund, at vedkommende søger international beskyttelse, navnlig i overensstemmelse med medlemsstaternes folkeretlige forpligtelser og artikel 31 i [konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967]. Ansøgere må kun frihedsberøves under meget klart afgrænsede ganske særlige omstændigheder fastlagt i dette direktiv og i overensstemmelse med nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet for så vidt angår både frihedsberøvelsens form og formål. Frihedsberøves en ansøger, bør vedkommende have effektiv adgang til de nødvendige processuelle garantier, såsom domstolsprøvelse ved en national retsinstans.

[...]

(17) De grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i dette direktiv, berører ikke andre grunde til frihedsberøvelse, herunder grunde til frihedsberøvelse inden for rammerne af straffesager, der finder anvendelse i henhold til national ret, og som ikke har forbindelse til tredjelandstatsborgerens eller den statsløse persons ansøgning om international beskyttelse.

[...]

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

[...]

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

11 Artikel 2 i direktiv 2013/33 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

[...]

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

[...]«

12 Dette direktivs artikel 8 med overskriften »Frihedsberøvelse« har følgende ordlyd:

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

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

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

a) for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet

b) for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder

[...]

e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet

[...]

Grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]«

*Nederlandsk ret*

- 14 Artikel 8 i Vreemdelingenwet 2000 (lov af 2000 om udlændinge, herefter »udlændingeloven«) bestemmer:

»En udlænding kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene:

[...]

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

[...]«

- 15 Udlændingelovens artikel 28 har følgende ordlyd:

»Ministeren er beføjet til:

at imødekomme en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse.

[...]«

- 16 Udlændingelovens artikel 59b fastsætter:

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

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

[...]

2. Frihedsberøvelse i henhold til stk. 1, litra a), b) eller c), må ikke vare længere end fire uger, medmindre udlændingelovens artikel 39 skal finde anvendelse. I så fald må frihedsberøvelsen ikke vare længere end seks uger.

[...]«

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

- 17 Sagsøgeren i hovedsagen, der er tredjelandsstatsborger, ankom til Schiphol lufthavn i Amsterdam (Nederlandene) den 30. november 2015 på et fly fra Wien (Østrig). Det var hans hensigt at flyve til Edinburgh (Det Forenede Kongerige) samme dag.
- 18 I forbindelse med paskontrollen, der blev udført forud for, at han steg om bord på flyet til Edinburgh, opstod der mistanke om, at han anvendte et falsk pas, hvorfor han blev varetægtsfængslet.
- 19 Den 15. december 2015 afviste retten i strafferetlige sager anklagemyndighedens straffesag mod sagsøgeren i hovedsagen. Herefter blev der den 16. december 2015 udstedt en instruks om »øjeblikkelig løsladelse«.
- 20 Den 17. december 2015 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning om asyl. Ved afgørelse af samme dag blev han frihedsberøvet i henhold til udlændingelovens artikel 59b, stk. 1, litra a) og b), som er vedtaget til gennemførelse af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33. Denne afgørelse var støttet på, at en sådan foranstaltning var nødvendig med henblik på at fastslå ansøgerens identitet eller nationalitet, og at den var nødvendig med henblik på at opnå de nødvendige oplysninger til brug for vurderingen af hans asylansøgning, da der bestod en risiko for, at han ville forsvinde.
- 21 Den 17. december 2015 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag til prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse og fremsatte samtidig et krav om erstatning.
- 22 Da retsmødet ved den forelæggende ret fandt sted den 28. december 2015, var K. allerede blevet hørt én gang angående hans asylansøgning, men der var endnu ikke truffet nogen afgørelse. På tidspunktet for afsigelsen af forelæggelsesafgørelsen var der således endnu ikke truffet afgørelse om sagsøgerens hjemsendelse.
- 23 K. har i forbindelse med hovedsagen gjort gældende, at artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 er i strid med EMRK's artikel 5 og hermed også chartrets artikel 6.
- 24 Den forelæggende ret har fremhævet ligheden mellem hovedsagen og den sag, der gav anledning til dom af 15. februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), som vedrørte gyldigheden af direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e).
- 25 Den forelæggende ret, som mutatis mutandis har tilsluttet sig de betragtninger, der blev gjort gældende af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) i den sag, der gav anledning til den pågældende dom, rejser i hovedsagen tvivl om gyldigheden af samme direktivs artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), henset til chartrets artikel 6.
- 26 I lighed med Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem, Nederlandene) for det første anført, at i henhold til forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) svarer de rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, til dem, der er sikret ved EMRK's artikel 5, og har altså ifølge chartrets artikel 52, stk. 3, samme betydning og omfang. Det følger heraf, at lovlige begrænsninger heraf ikke må være mere omfattende end dem, der er tilladt i henhold til ordlyden af EMRK's artikel 5.
- 27 Den forelæggende ret har for det andet henvist til præmis 29 i dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 22. september 2015, Nabil m.fl. mod Ungarn (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), hvorefter en frihedsberøvelse på grundlag af andet sætningsled af EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), kun er begrundet, så længe udsendelses- eller udleveringsagen

verserer. Frihedsberøvelsen ophører med at være begrundet i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), såfremt en sådan sag ikke føres med den påkrævede omhu. I hovedsagen verserer der imidlertid ingen udsendelses- eller udleveringsag.

28 På denne baggrund har Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 i lyset af chartrets artikel 6 gyldig:

- 1) i en situation, hvor en tredjelandstatsborger i henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), er underkastet administrativ frihedsberøvelse og i henhold til artikel 9 i direktiv 2013/32 har ret til at blive i en medlemsstat, indtil der er truffet afgørelse i første instans vedrørende hans asylansøgning, og
  - 2) henset til forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder, hvorefter lovlige begrænsninger af rettighederne efter chartrets artikel 6 ikke må være mere omfattende end dem, der er tilladt i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), og henset til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af sidstnævnte bestemmelse i bl.a. dommen af 22. september 2015, Nabil m.fl. mod Ungarn (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), hvorefter frihedsberøvelse af en udlænding er i strid med førnævnte artikel 5, stk. 1, litra f), såfremt frihedsberøvelsen ikke sker med henblik på udsendelse?«
- 29 Den 1. februar 2016 har den forelæggende ret oplyst Domstolen om, at den ved dom af 25. januar 2016 har givet sagsøgeren i hovedsagen medhold i søgsmålet anlagt til prøvelse af den på det pågældende tidspunkt igangværende frihedsberøvelse og fastslået, at foranstaltningen skulle ophæves fra dette tidspunkt.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

30 Efter den forelæggende rets anmodning har den afdeling, der er udpeget, undersøgt, hvorvidt det er nødvendigt at undergive denne sag den præjudicielle hasteprocedure i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement. Afdelingen har den 1. februar 2016 efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at efterkomme denne anmodning.

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

- 31 Med sit spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at efterprøve gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 i lyset af chartrets artikel 6.
- 32 Indledningsvis bemærkes, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den (dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 44, og af 5.4.2017, Orsi og Baldetti, C-217/15 og C-350/15, EU:C:2017:264, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis). Efterprøvelsen af gyldigheden af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 skal således alene foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved chartret (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.7.2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 23).

- 33 Det skal i denne henseende fastslås, at samme direktivs artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), giver mulighed for at frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet, eller for at fastlægge de forhold, som ansøgningen støttes på, der ikke kan fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder. Ved at tillade en sådan foranstaltning begrænser bestemmelsen udøvelsen af den ret til frihed, der er beskyttet ved chartrets artikel 6.
- 34 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, imidlertid være fastlagt i lovgivningen og respektere disses væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder og friheder, såfremt begrænsningerne 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.
- 35 I denne henseende bemærkes, at begrænsningen af den ret til frihed, der følger af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33, er fastsat i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, og at den ikke berører det væsentlige indhold af den ret til frihed, som er omhandlet i chartrets artikel 6. Direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), rejser nemlig ikke tvivl om sikringen af denne ret, og således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd og af 15. betragtning til dette direktiv, giver den kun medlemsstaterne ret til at frihedsberøve en ansøger på grundlag af den pågældendes individuelle adfærd og under de særlige omstændigheder, der er omhandlet i den samme bestemmelse, idet disse omstændigheder desuden er underlagt samtlige de betingelser, som er indeholdt i det nævnte direktivs artikel 8 og 9 (jf. analogt dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 51 og 52).
- 36 Som generaladvokaten har anført i punkt 56 og 58 i forslaget til afgørelse, følger det af artikel 78 TEUF, at et velfungerende fælles europæisk asylsystem, som bygger på anvendelsen af fælles kriterier i medlemsstaterne, er et mål af almen interesse, der anerkendes af Unionen. I henhold til anden betragtning til direktiv 2013/33 bidrager dette asylsystem i øvrigt til at nå Unionens målsætning om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for personer, som, tvunget af omstændighederne, legitimt søger beskyttelse i Unionen. En foranstaltning vedtaget på grundlag af begrundelserne i direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), opfylder imidlertid formålet med at sikre et velfungerende fælles europæisk asylsystem, for så vidt som den gør det muligt at identificere de personer, der ansøger om international beskyttelse, og at tage stilling til, om de opfylder betingelserne for at få en sådan beskyttelse, for at undgå, at de – hvis dette ikke er tilfældet – indrejser og opholder sig ulovligt på Unionens område.
- 37 Hvad angår forholdsmæssigheden af det fastslåede indgreb bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilstræbes med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at byrderne herved ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.6.2016, Pesce m.fl., C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I forbindelse med vurderingen af forholdsmæssigheden af dette indgreb bemærkes, at der i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/32 skal tages hensyn til, at ansøgerne om international beskyttelse er forpligtede til at samarbejde med de kompetente myndigheder, særligt med henblik på at fastslå deres identitet og nationalitet samt fastlægge de forhold, som ansøgningen støttes på, hvilket indebærer, at de så vidt muligt skal fremlægge de ønskede dokumenter og i givet fald de redegørelser og oplysninger, som der anmodes om.

- 39 Under disse omstændigheder giver frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet eller for at fastlægge de forhold, som ansøgningen støttes på, der ikke kan fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder, mulighed for at fastholde ansøgeren til de nationale myndigheders rådighed med henblik bl.a. på, at disse kan foretage høring af ansøgeren og efterfølgende medvirke til at forhindre ansøgernes eventuelle sekundære bevægelser som omhandlet i 12. betragtning til direktiv 2013/33 og som tilsigtet med 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) (jf. i denne retning dom af 17.3.2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 52). Det følger heraf, at denne foranstaltning på grund af selve sin karakter er egnet til at sikre et velfungerende fælles europæisk asylsystem, og at den således er egnet til at bidrage til opfyldelsen af det formål, der forfølges med direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), således som anført i denne doms præmis 36.
- 40 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den beføjelse, som denne bestemmelse indrømmer medlemsstaterne til at frihedsberøve en ansøger, er nødvendig, bemærkes, at henset til vigtigheden af den ret til frihed, der er omhandlet i chartrets artikel 6, og til alvoren af det indgreb, som en sådan frihedsberøvelsesforanstaltning udgør i en sådan ret, skal begrænsningerne i udøvelsen af retten holdes inden for det strengt nødvendige (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I denne henseende fremgår det såvel af ordlyden af og sammenhængen for som af tilblivelsen af artikel 8 i direktiv 2013/33, at denne beføjelse er underlagt iagttagelse af en række betingelser, der har til formål at opstille strenge rammer for anvendelsen af en sådan foranstaltning.
- 42 Det bemærkes således for det første, at artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 indeholder en udtømmende liste over de forskellige grunde, der kan begrunde en frihedsberøvelse, og at hver af disse grunde opfylder et specifikt behov og har en selvstændig karakter (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 59). Det fremgår i denne henseende af ordlyden af direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a), at en ansøger alene kan gøres til genstand for en sådan foranstaltning, såfremt ansøgeren ikke har oplyst sin identitet eller nationalitet, eller såfremt han ikke har fremlagt de identifikationspapirer, som kan godtgøre dette, og således har tilsidesat sin pligt til at samarbejde. Det fremgår endvidere af denne artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra b), at en ansøger alene kan frihedsberøves, hvis de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, »ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder«.
- 43 Det bestemmes i øvrigt i artikel 8, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2013/33, at grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret. I denne henseende bemærkes, at når medlemsstaterne ved bestemmelserne i et direktiv indrømmes et skøn til at definere gennemførelsesforanstaltninger, der er tilpasset de forskellige tænkelige situationer, påhviler det dem ved gennemførelsen af disse foranstaltninger ikke blot at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med det direktiv, som der er tale om, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning af den afledte ret til grund, som kommer i konflikt med de grundlæggende rettigheder eller med andre generelle EU-retlige principper (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 For det andet har Domstolen allerede fastslået, at de øvrige stykker i artikel 8 i direktiv 2013/33 indfører betydelige indskrænkninger i den til medlemsstaterne indrømmede beføjelse til at foretage en frihedsberøvelse. Det fremgår nemlig af dette direktivs artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne ikke kan frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Desuden opstiller direktivets artikel 8, stk. 2, et krav om, at der kun må træffes afgørelse om frihedsberøvelse, såfremt det viser sig nødvendigt på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes

- effektivt. Samme direktivs artikel 8, stk. 4, fastsætter, at medlemsstaterne sikrer, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 61).
- 45 Endvidere bestemmer artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/33, at frihedsberøvelse af en ansøger skal være så kort som mulig og kun må opretholdes, så længe de i direktivets artikel 8, stk. 3, anførte grunde gør sig gældende. Desuden er afgørelsen om frihedsberøvelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 2-5, underlagt iagttagelse af betydelige processuelle og retlige garantier. I overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 2 og 4, skal den faktiske og retlige begrundelse, som denne afgørelse bygger på, således angives skriftligt heri, og ansøgeren skal modtage et vist antal oplysninger på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed forventes at forstå. Artikel 9, stk. 3 og 5, i direktiv 2013/33 præciserer den fremgangsmåde for den retlige prøvelse af frihedsberøvelsen, som medlemsstaterne skal indføre (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 62).
- 46 For det tredje har Domstolen ligeledes fastslået, at de grunde til frihedsberøvelse, der følger af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a)-c), i direktiv 2013/33, er støttet på Europarådets Ministerkomité's henstilling af 16. april 2003 om foranstaltninger til frihedsberøvelse af asylansøgere og på retningslinjerne af 26. februar 1999 fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (UNHCR) om kriterier og standarder, der gør sig gældende ved frihedsberøvelse af asylansøgere, hvoraf det for det første fremgår – som affattet i den udgave, der blev vedtaget i 2012 – at frihedsberøvelse udgør en undtagelsesforanstaltning, og for det andet, at frihedsberøvelse kun må anvendes som sidste udvej, når det er blevet godtgjort, at den er nødvendig, rimelig og forholdsmæssig i forhold til et lovligt mål (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 63).
- 47 De ved direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), indførte begrænsninger i udøvelsen af den ret, der er sikret ved chartrets artikel 6, kan heller ikke anses for at være uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte mål. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den pågældende artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a), ligesom litra b), udspringer af en rimelig afvejning mellem på den ene side det forfulgte mål af almen interesse, nemlig at sikre et velfungerende fælles europæisk asylsystem, som gør det muligt at give international beskyttelse til de ansøgere, der reelt har behov herfor, og at afvise ansøgningerne fra dem, der ikke opfylder betingelserne, og på den anden side det indgreb i retten til frihed, der følger af en frihedsberøvelsesforanstaltning.
- 48 Selv om et velfungerende fælles europæisk asylsystem kræver, at de kompetente nationale myndigheder er i besiddelse af troværdige oplysninger vedrørende ansøgeren om international beskyttelses identitet eller nationalitet og vedrørende de forhold, som ansøgningen støttes på, kan bestemmelsen nemlig ikke begrunde, at der træffes frihedsberøvelsesforanstaltninger, uden at disse nationale myndigheder først i hvert enkelt tilfælde har undersøgt, om de står i forhold til de mål, der forfølges. En sådan undersøgelse kræver, at det sikres, at alle betingelserne nævnt i denne doms præmis 44-46 er opfyldt, og særligt at frihedsberøvelse i hvert enkelt tilfælde alene anvendes som en sidste udvej. Det skal endvidere sikres, at frihedsberøvelsen under ingen omstændigheder overskrider den kortest mulige varighed.
- 49 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 har iagttaget den rette balance mellem på den ene side ansøgerens ret til frihed og på den anden side de krav, der er knyttet til fastlæggelsen af vedkommendes identifikation eller nationalitet, eller fastlæggelsen af de forhold, som ansøgningen støttes på, som et velfungerende fælles europæisk asylsystem kræver.
- 50 Det skal endelig bemærkes, at i det omfang chartret fastsætter rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, tilsigter chartrets artikel 52, stk. 3, at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende i EMRK sikrede rettigheder, dog uden at dette berører EU-rettens og Den Europæiske Unions Domstols autonomi (jf. i denne retning dom af

28.7.2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Der skal derfor tages hensyn til EMRK's artikel 5, stk. 1, ved fortolkningen af chartrets artikel 6. Ved at vedtage artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 har EU-lovgiver ikke set bort fra det beskyttelsesniveau, som er sikret ved EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f).

- 51 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret er i tvivl om betydningen af andet sætningsled i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), for den omhandlede artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), men anmodningen indeholder ingen oplysninger, der giver anledning til at antage, at de faktiske omstændigheder i hovedsagen henhører under denne bestemmelse i EMRK, eller nogen angivelse af, hvorledes den retspraksis, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22. september 2015, Nabil m.fl. mod Ungarn (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), skulle have betydning på anvendelsen af den pågældende artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i nærværende sag. De oplysninger, der fremgår af den pågældende anmodning om præjudiciel afgørelse, hvorefter sagsøgeren i hovedsagen ikke har været genstand for nogen afgørelse om tilbagesendelse, ses derimod at udelukke, at der verserer en udvisnings- eller udleveringssag mod ham som omhandlet i andet sætningsled.
- 52 Hvad angår den garanti, der er sikret ved første sætningsled i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), hvorefter ingen må berøves friheden undtagen i tilfælde af lovlig anholdelse eller forvaring af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet, således som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, bemærkes, at denne garanti ikke er til hinder for, at der træffes de nødvendige frihedsberøvelsesforanstaltninger mod en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse, forudsat at en sådan foranstaltning er retmæssig og gennemføres i henhold til betingelser i overensstemmelse med målet om at beskytte individet mod vilkårlighed (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29.1.2008, Saadi mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, §§ 64-74, og af 26.11.2015, Mahamed Jama mod Malta, CE:ECHR:2015:1126JUD001029013, §§ 136-140).
- 53 Som det imidlertid fremgår af den argumentation, der er blevet anført i forbindelse med bedømmelsen af, om artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 er gyldig i lyset af chartrets artikel 52, stk. 1, opfylder den førstnævnte bestemmelse, hvis rækkevidde er snævert afgrænset, disse krav.
- 54 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at der i forbindelse med undersøgelsen af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 ikke er fremkommet noget forhold, der kan berøre gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af chartrets artikel 6 og artikel 52, stk. 1 og 3.

### Sagsomkostninger

- 55 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

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

Underskrifter