



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 november 2022\*

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Förvar av tredjelandsmedborgare – Grundläggande rätt till frihet – Artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Villkor för att beslutet om förvar ska vara lagligt – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 15 – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 9 – Förordning (EU) nr 604/2013 – Artikel 28 – Prövning av lagligheten av beslut om placering i förvar och kvarhållande i förvar – Prövning ex officio – Grundläggande rätt till ett effektivt rättsmedel – Artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

I de förenade målen C-704/20 och C-39/21,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) och Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna) av den 23 december 2020 respektive den 26 januari 2021, som inkom till domstolen den 23 december 2020 respektive den 26 januari 2021, i målen

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

mot

**C,**

**B (C-704/20),**

och

**X**

mot

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21),**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, C. Lycourgos (referent), E. Regan och L.S. Rossi samt domarna M. Ilešič, J.-C.

\* Rättegångsspråk: nederländska.

Bonichot, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, M. Gavalec, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 mars 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- C och B, genom P.H. Hillen, advocaat,
- X, genom C.F. Wassenaar, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och P. Huurnink, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Azéma, C. Cattabriga och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 juni 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), artiklarna 9 och 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) och artiklarna 6 och 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31), jämförda med artiklarna 6, 24 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran om förhandsavgörande har framställts i tvister mellan, å ena sidan, tredjelandsmedborgarna B, C och X och, å andra sidan, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris) och rör frågan huruvida de förvarsåtgärder som vidtagits avseende dessa tre personer är lagliga.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2008/115*

- 3 I artikel 1 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för [unionsrätten] och internationell rätt, inklusive flyktingskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

- 4 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

9. *utsatta personer*: underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.”

- 5 I artikel 4 i direktivet, med rubriken ”Förmånligare bestämmelser”, anges följande i punkt 3:

”Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv.”

- 6 I artikel 15 i direktivet, med rubriken ”Förvar”, anges följande:

”1. Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

- a) det finns risk för avvikande, eller
- b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

2. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter.

Ett beslut om förvar ska utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna.

När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna

- a) antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet,
- b) eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att inge en sådan ansökan.

Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

3. I varje enskilt fall ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

4. När det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1 inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart friges.

5. Tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.

6. Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid

- a) på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller
- b) beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.”

#### *Direktiv 2013/33*

7 I artikel 1 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd ... i medlemsstaterna.”

8 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med:

...

h) *förvar*: en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är frångagen sin rörelsefrihet.”

9 Artikel 8 i samma direktiv, med rubriken ”Förvar”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd [(EUT L 180, 2013, s. 60)].

2. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. En sökande får endast tas i förvar

a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,

b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,

c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,

d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt [direktiv 2008/115], för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,

e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

f) i enlighet med artikel 28 i [förordning nr 604/2013].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.”

10 I artikel 9 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Garantier för sökande som tas i förvar”, föreskrivs följande:

”1. En sökande ska endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga.

De administrativa förfaranden avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.

2. Beslut om förvar av sökande ska fattas skriftligen av rättsliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter. I beslutet om förvar ska de faktiska och rättsliga skäl beslutet grundar sig på anges.

3. Om beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet ska medlemsstaterna ombesörja att en snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet utförs ex officio och/eller på begäran av den sökande. Om prövningen sker ex officio ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att den sökande tagits i förvar. När den äger rum på begäran av den sökande ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inletts. Medlemsstaterna ska i detta syfte i nationell rätt fastställa den tidsfrist inom vilken den rättsliga prövningen ex officio och/eller den rättsliga prövningen på begäran av den sökande ska genomföras.

Om förvaret, som en följd av den rättsliga prövningen, konstateras vara olagligt, ska sökanden i fråga omedelbart friges.

4. Sökande som tagits i förvar ska omedelbart, på ett språk de förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå, skriftligen underrättas om skälen för förvar och vilka förfaranden för överklagande av beslutet om förvar som anges i nationell rätt samt om möjligheten att begära kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde.

5. Förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden, i synnerhet om personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet.

6. Vid en rättslig prövning av beslutet om förvar enligt punkt 3 ska medlemsstaterna se till att de sökande har tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Detta ska åtminstone innefatta förberedelse av de handlingar som krävs samt deltagande i förfarandet inför de rättsliga myndigheterna på den sökandes vägnar.

...”

11 I artikel 21 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Allmän princip”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska i nationell rätt vid genomförande av detta direktiv beakta den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga ...”

*Förordning nr 604/2013*

12 I artikel 1 i förordning nr 604/2013, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ...”

13 I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Skydd för underåriga”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna vid alla förfaranden som föreskrivs i denna förordning.”

14 I artikel 28 i förordningen, med rubriken ”Förvar”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för det förfarande som fastställs genom denna förordning.

2. Om det finns en betydande risk för att en person avviker får medlemsstaterna ta honom eller henne i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med denna förordning på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. Förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen enligt denna förordning har genomförts.

Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska en framställan om övertagande eller återtagande göras senast en månad efter det att ansökan lämnades in. Den medlemsstat som genomför förfarandet i enlighet med denna förordning ska i sådant fall begära ett brådskande svar. Detta svar ska lämnas inom två veckor från mottagandet av ansökan. Underlåtenhet att svara inom två veckor ska anses som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att överta eller återta personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.

Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit ...

Om den anmodande medlemsstaten inte respekterar tidsfristerna för att göra en framställan om övertagande eller återtagande eller om överföringen inte verkställs inom den tidsfrist på sex veckor som avses i tredje stycket ska personen inte längre hållas i förvar. ...

4. När det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i direktiv 2013/33... tillämpas.”

### ***Nederländsk rätt***

*Vw*

15 I artikel 59.1 a i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000 nr 495), i ändrad lydelse med verkan från den 31 december 2011 i och med införlivandet av direktiv 2008/115 med nederländsk rätt (nedan kallad *Vw*), föreskrivs att Staatssecretaris får besluta om att ta en utlänning som vistas olagligt i landet i förvar inför ett avlägsnande från Nederländerna, om det krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet.

16 I artikel 59a *Vw* föreskrivs att utlänningar som omfattas av förordning nr 604/2013, i enlighet med artikel 28 i förordningen, får tas i förvar i syfte att de ska kunna överföras till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva den ansökan om internationellt skydd som de gett in i Nederländerna.

17 Artikel 59b Vw föreskriver att vissa utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd får tas i förvar om det är nödvändigt för att fastställa sökandens identitet eller medborgarskap eller för att fastställa andra uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ansökan, i synnerhet om det finns risk för att personen i fråga håller sig undan.

18 I artikel 91.2 Vw anges följande:

”Om [Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), vid sin prövning efter överklagande] anser att en framställd invändning inte kan leda till ett upphävande, kan den i skälen till sitt beslut begränsa sig till denna bedömning.”

19 Artikel 94 Vw har följande lydelse:

”1. Om [Staatssecretaris] har beslutat om ett sådant frihetsberövande som avses i artiklarna ... 59, 59a och 59b, ska [Staatssecretaris] underrätta [behörig domstol] om detta senast 28 dagar efter delgivningen av detta beslut, såvida inte utlänningen själv redan har överklagat beslutet. Så snart [den behöriga domstolen] har underrättats ska utlänningen anses ha överklagat beslutet om frihetsberövande. Överklagandet ska även syfta till att beviljas ersättning.

...

4. Domstolen ska omedelbart fastställa datum för bevisupptagning vid förhandling. Förhandlingen ska hållas senast fjorton dagar efter mottagande av överklagandet eller underrättelsen. ...

...

6. Om den domstol vid vilken talan väckts anser att det strider mot denna lag att tillämpa eller verkställa beslutet eller om den, efter att ha vägt alla berörda intressen mot varandra, anser att åtgärden inte är berättigad, ska den bifalla överklagandet. Domstolen ska då besluta att beslutet ska upphävas eller att formerna för dess genomförande ska ändras.

...”

*Awb*

20 I artikel 8:69 i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (lagen med fastställande av allmänna förvaltningsrättsliga regler (lagen om allmän förvaltningsrätt)) av den 4 juni 1992 (Stb. 1992, nr 315), i den lydelse som var tillämplig i det nationella målet (nedan kallad Awb), anges följande:

”1. Den domstol vid vilken talan väckts ska avgöra målet på grundval av talan, de handlingar som företetts, bevisupptagningen och vad som förekommit vid förhandlingen.

2. Domstolen ska komplettera de rättsliga grunderna ex officio.

3. Domstolen får kompletterade de faktiska omständigheterna ex officio.”



21 I artikel 8:77 Awb anges följande:

”1. I det skriftliga beslutet ska följande anges:

...

b) skälen för beslutet,

...”

## **Respektive mål vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna**

### ***Förfarandena avseende B och C (C-704/20)***

- 22 B, som är algerisk medborgare, har uttryckt sin avsikt att ge in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Staatssecretaris beslutade den 3 juni 2019 att ta honom i förvar enligt artikel 59b Vw i syfte att fastställa hans identitet och de uppgifter som krävs för att bedöma ansökan.
- 23 B överklagade detta beslut till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna).
- 24 Nämnda domstol uttalade sig inte om de grunder som anförts till stöd för överklagandet, men biföll överklagandet genom dom av den 18 juni 2019 på den grunden, som inte anförts av B, att Staatssecretaris inte hade agerat med nödvändig skyndsamhet och noggrannhet. Nämnda domstol beslutade därför att upphäva beslutet om förvar och att bevilja B ersättning.
- 25 C är medborgare i Sierra Leone. Staatssecretaris beslutade den 5 juni 2019 att ta honom i förvar med stöd av artikel 59a Vw i syfte att säkerställa hans överföring till Italien i enlighet med förordning nr 604/2013.
- 26 C överklagade detta beslut till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch).
- 27 Genom dom av den 19 juni 2019 slog denna domstol fast att överklagandet inte kunde bifallas på de grunder som anförts av C men att överklagandet skulle bifallas på grund av att Staatssecretaris inte hade organiserat överföringen av den berörda personen till Italien med nödvändig skyndsamhet och noggrannhet. Nämnda domstol beslutade därför att upphäva beslutet om förvar av C och att bevilja C ersättning.
- 28 Staatssecretaris överklagade de domar som nämns i punkterna 24 och 27 ovan till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), som vill att EU-domstolen ska uttala sig om den ståndpunkt som B och C har anförts, och som stöds av vissa nederländska domstolar, nämligen att unionsrätten förpliktar domstolarna att ex officio pröva alla de villkor som ett beslut om förvar ska uppfylla för att vara lagligt.

- 29 Vad närmare bestämt gäller unionsrätten har den hänskjutande domstolen först och främst konstaterat att B och C vistades lagligen i Nederländerna när de togs i förvar. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att de relevanta reglerna i fråga om förvar i det nu aktuella fallet är direktiv 2013/33 och förordning nr 604/2013, men den menar samtidigt att även direktiv 2008/115 ska beaktas vid prövningen av tolkningsfrågan.
- 30 Den hänskjutande domstolen har angett att alla former av förvar som föreskrivs i dessa unionsrättsliga rättsakter i Nederländerna omfattas av förvaltningsprocessrätten, enligt vilken de nederländska domstolarna i princip inte ex officio får pröva huruvida det berörda beslutet om förvar iakttar sådana villkor för laglighet som den berörde inte har åberopat. Det enda undantaget från denna princip är prövningen av efterlevnaden av tvingande bestämmelser som rör grunderna för rättsordningen (*ordre public*), till exempel bestämmelser om domstols behörighet och tillgång till domstolsprövning.
- 31 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det finns ett flertal villkor som ska vara uppfyllda för att en förvarsåtgärd avseende en tredjelandsmedborgare ska vara laglig. Dessa villkor avser bland annat kvarhållande av den berörda personen, kontrollen av vederbörandes identitet, medborgarskap och uppehållsrätt, den berördes rätt till konsultativ, juridisk och språklig hjälp, vederbörandes rätt till försvar, huruvida det föreligger en risk för avvikande eller undandragande från kontroll, utsikterna till ett avlägsnande eller en överföring av personen, den skyndsamhet och noggrannhet som Staatssecretaris visat, undertecknandet och tidpunkten för antagandet av förvarsåtgärden samt huruvida förvarsåtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen.
- 32 Den hänskjutande domstolen anser inte att det av unionsrätten följer någon skyldighet att granska alla dessa laglighetsvillkor ex officio. Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av domen av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318), att en domstol, inom ramen för ett mål om huruvida ett förvaltningsbeslut är lagenligt, inte är skyldig enligt unionsrätten att ex officio pröva huruvida de unionsrättsliga reglerna har iakttagits, såvida inte dessa regler i unionens rättsordning innehåller en plats som är jämförbar med regler avseende grunderna för rättsordningen (*ordre public*) eller såvida det inte är möjligt för parterna att som grund göra gällande att unionsrätten åsidosatts i förfarandet. Den hänskjutande domstolen har påpekat att villkoren i fråga om förvar inte har samma rang som nationella regler avseende grunderna för rättsordningen (*ordre public*) och framhåller att det i Nederländerna är möjligt för en utländsk medborgare att som grund anföra ett åsidosättande av de villkor som ska vara uppfyllda för att förvarsåtgärden gentemot vederbörande ska vara laglig.
- 33 Enligt principen om processuell autonomi skulle medlemsstaterna kunna förbjuda de nationella domstolarna att ex officio beakta faktiska omständigheter eller grunder inom ramen för domstolsprövningen av förvarsåtgärder som vidtas gentemot tredjelandsmedborgare.
- 34 Detta förbud innebär inte något åsidosättande av effektivitetsprincipen, eftersom dessa tredjelandsmedborgare snabbt och kostnadsfritt får tillgång till rättslig prövning och kan anföra alla grunder de önskar.
- 35 Nämnda förbud strider inte heller mot likvärdighetsprincipen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att dess tolkning av räckvidden av artikel 8:69 punkterna 2 och 3 Awb avser samtliga administrativa förfaranden och inte specifikt de förfaranden som avser förvarsåtgärder. Enligt denna tolkning innebär punkt 2 i denna artikel att domstolen ska tolka de grunder som åberopats av den enskilde i rättsliga termer och punkt 3 i artikeln att domstolen kan välja att inte

hålla sig till de faktiska omständigheterna såsom parterna har redogjort för dem. Parterna förväntas emellertid lägga fram viss bevisning inledningsvis som domstolen sedan kan försöka komplettera, till exempel genom att kalla vittnen.

- 36 Den hänskjutande domstolen har tillagt att de särskilda garantier i fråga om förvar som föreskrivs i direktiven 2008/115 och 2013/33 och förordning nr 604/2013 har säkerställts av den nederländska lagstiftaren, särskilt i artikel 94 Vw. Denna bestämmelse säkerställer nämligen att alla förvarsåtgärder kan bli föremål för domstolsprövning.
- 37 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Innebär unionsrätten, närmare bestämt artikel 15.2 i [direktiv 2008/115] och artikel 9 i [direktiv 2013/33], jämförda med artikel 6 i [stadgan], en skyldighet för en nationell domstol att ex officio pröva huruvida samtliga villkor för att ta en utlänning i förvar är uppfyllda, inbegripet de villkor vars uppfyllande utlänningen inte har bestritt, trots att vederbörande haft möjlighet att göra detta?”

#### ***Förfarandet avseende X (C-39/21)***

- 38 X är en marockansk medborgare som är född 1973. Staatssecretaris beslutade den 1 november 2020 att ta honom i förvar med stöd av artikel 59.1 a Vw 2000, vilken är en av de bestämmelser genom vilka direktiv 2008/115 har införlivats med nederländsk rätt. Beslutet att ta honom i förvar motiverades med skyddet för allmän ordning, eftersom det fanns en risk för att X skulle hålla sig undan kontroller och förhindra ett avlägsnande.
- 39 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) avslog genom dom av den 14 december 2020 X överklagande av detta beslut om förvar.
- 40 Den 8 januari 2021 överklagade X beslutet om kvarhållande i förvar till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch). Till stöd för överklagandet har X anfört att det inte finns några utsikter till ett avlägsnande inom rimlig tid.
- 41 Den hänskjutande domstolen har förtydligat att den endast ska pröva huruvida kvarhållandet i förvar är lagligt för perioden efter den 8 december 2020. Huruvida det var lagligt att hålla X i förvar före detta datum bedömdes nämligen av den hänskjutande domstolen i domen av den 14 december 2020.
- 42 Den hänskjutande domstolen önskar få klargöranden vad gäller de krav, enligt unionsrätten, som avser hur ingående domstolsprövningen av förvarsåtgärdernas laglighet ska vara.
- 43 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att tredjelandsmedborgares överklagande av beslut om förvar som antagits av Staatssecretaris omfattas av nederländsk förvaltningsrätt och att artikel 8:69 punkt 1 Awb innebär att de domstolar som ska pröva sådana överklaganden är skyldiga att avgöra målet på grundval av dessa överklaganden, de handlingar som lagts fram, den föregående utredningen och prövningen av målet vid förhandlingen.

- 44 En sådan regel nyanseras visserligen av punkterna 2 och 3 i denna artikel, enligt vilka domstolen ex officio ska komplettera de rättsliga grunderna och ex officio kan komplettera de faktiska omständigheterna. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) har emellertid tolkat dessa punkter särskilt restriktivt i den meningen att domstolarna endast är behöriga att ex officio pröva huruvida bestämmelserna om domstols behörighet, tillgång till rättslig prövning och rätten till en rättvis rättegång har iakttagits. Vid prövningen i sak av huruvida förvarsåtgärden är laglig är det således förbjudet för domstolen att ex officio ta upp rättsliga eller faktiska omständigheter. Detta förbud gäller i lika hög grad när den berörda personen är en utsatt person, såsom en underårig.
- 45 Den hänskjutande domstolen har framhållit att Staatssecretaris, i de fall där en domstol vid sin prövning av ett överklagande av ett beslut om förvar ändå tar upp faktiska eller rättsliga omständigheter ex officio, systematiskt överklagar den domstolens avgörande till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), som alltid bifaller sådana överklaganden.
- 46 Den hänskjutande domstolen har preciserat att den i förevarande fall, för perioden från och med den 8 december 2020, förfogar över en rapport på en halv sida från en intervju och en uppföljningsrapport daterad den 8 januari 2021 i form av ett formulär som innehåller uppgifter om de konkreta åtgärder som vidtagits av de nederländska myndigheterna för att avlägsna den berörda personen.
- 47 Den hänskjutande domstolen anser att det är omöjligt att utifrån sådana kortfattade handlingar få fram alla relevanta omständigheter för att avgöra huruvida kvarhållandet i förvar är lagligt. Den hänskjutande domstolen har angett att den i det nationella målet bland annat önskar få klarhet i huruvida de nederländska myndigheterna i vederbörlig ordning har undersökt möjligheten att tillämpa en mindre ingripande åtgärd. Den hänskjutande domstolen vill även veta vilka åtgärder X erbjuds på förvaranläggningen för att få hjälp med att bemästra den beroendesjukdom han lider av och som han har nämnt i sitt överklagande.
- 48 Den hänskjutande domstolen anser att den, i och med att den inte får granska sådana omständigheter ex officio, inte kan bedöma huruvida det berörda kvarhållandet i förvar är lagligt mot bakgrund av alla relevanta omständigheter. En sådan situation skulle kunna betraktas som oförenlig med den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan, särskilt då det inte är möjligt att överklaga en dom om kvarhållande i förvar. För att domstolsskyddet ska vara effektivt i denna typ av ärenden är det enligt den hänskjutande domstolen nödvändigt att den domstol som ska pröva överklagandet kan säkerställa att den grundläggande rätten till frihet enligt artikel 6 i stadgan iakttas fullt ut.
- 49 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att det i artikel 91.2 Vw föreskrivs ett undantag till motiveringsskyldigheten enligt artikel 8:77.1 b Awb. Detta undantag innebär att Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), när den prövar ett överklagande av en dom om förvarstagande, får uttala sig med en kortfattad motivering, av vilken det huvudsakligen endast framgår att den berörda personen inte har anfört några giltiga invändningar.
- 50 Den hänskjutande domstolen menar att ett sådant undantag innebär att de berörda personerna berövas rätten till ett effektivt rättsmedel. Nämda domstol menar att artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att tillgång till rättslig prövning i fråga om utlänningsrätt även omfattar rätten till ett beslut som är motiverat i sak från den domstol som prövar målet i andra och sista instans.

51 Under dessa omständigheter beslutade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1) Får medlemsstaterna – med beaktande av artikel 47 i stadgan, jämförd med artiklarna 6 och 53 i stadgan och mot bakgrund av artikel 15.2 b i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 – utforma sitt förfarande för överklagande vid domstol av en myndighets beslut att ta en utlänning i förvar så, att det är förbjudet för en nationell domstol att ex officio pröva och bedöma alla aspekter av förvarsbeslutets laglighet, och om den ex officio slår fast att förvarsbeslutet är rättsstridigt förordna att det rättsstridiga förvaret omedelbart ska upphöra och att utlänningen omedelbart ska släppas fri? Om EU-domstolen anser att en sådan nationell lagstiftning är oförenlig med unionsrätten, är den nationella domstolen, om utlänningen har ansökt om att släppas fri, i så fall alltid skyldig att ex officio aktivt och ingående pröva och bedöma alla relevanta fakta och omständigheter som rör förvarsbeslutets laglighet?
- 2) Ska den första frågan – med beaktande av artikel 24.2 i stadgan, jämförd med artikel 3 led 9 i direktiv 2008/115, artikel 21 i direktiv 2013/33 och artikel 6 i förordning nr 604/2013 – besvaras annorlunda om den utlänning som myndigheterna har tagit i förvar är underårig?
- 3) Följer det av rätten till ett effektivt rättsmedel – såsom denna rätt garanteras i artikel 47 i stadgan, jämförd med artiklarna 6 och 53 i stadgan och mot bakgrund av artikel 15.2 b i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 – att en nationell domstol, i varje instans där utlänningen har begärt att förvaret ska upphöra och vederbörande släppas fri, är skyldig att låta varje beslut rörande en sådan begäran åtföljas av en bärkraftig motivering i sak, om rättsmedlet i övrigt har utformats på det sätt som är fallet i Nederländerna? Om EU-domstolen anser att en nationell domstolspraxis som möjliggör för en domstol i andra och således sista instans att meddela ett avgörande utan en motivering i sak är oförenlig med unionsrätten, mot bakgrund av det sätt på vilket detta rättsmedel i övrigt har utformats i Nederländerna, innebär detta i så fall att en sådan befogenhet för en domstol som i andra och således sista instans avgör asylmål och reguljära utlänningsmål också måste anses vara oförenlig med unionsrätten mot bakgrund av utlänningsens utsatta position, de väsentliga intressen som berörs av de utlänningsrättsliga förfarandena och konstaterandet att dessa förfaranden, med avseende på rättsligt skydd, till skillnad från alla andra administrativa förfaranden ger utlänningen lika små processuella rättsskyddsgarantier som förvarsförfarandet? Ska, med beaktande av artikel 24.2 i stadgan, dessa frågor besvaras annorlunda om den utlänning som i domstol bestrider ett utlänningsrättsligt myndighetsbeslut är underårig?”

### **Förfarandet vid domstolen**

52 Enligt artikel 107.1 i domstolens rättegångsregler kan en begäran om förhandsavgörande, i vilken det ställs en eller flera frågor som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller undantagsvis på domstolens eget initiativ handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

- 53 När det gäller mål C-39/21 hölls X i förvar och var således frihetsberövad vid den tidpunkt då begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaat 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) ingavs, och nämnda domstol begärde därför att detta förfarande skulle tillämpas.
- 54 Den 25 februari 2021 beslutade domstolen (femte avdelningen), på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, att bifalla ansökan om att tillämpa förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande i mål C-39/21.
- 55 På grund av det delvisa sambandet mellan målen C-704/20 och C-39/21 beslutade den ex officio att tillämpa detta förfarande även i mål C-704/20.
- 56 Den beslutade dessutom att dessa mål skulle hänskjutas till domstolen för att tilldelas stora avdelningen.
- 57 Målen förenades dessutom vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.
- 58 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) underrättade den 31 mars 2021 EU-domstolen om att den genom ett interimistiskt beslut av den 26 mars 2021 hade beslutat att X skulle frigges.
- 59 Mot bakgrund av denna information konstaterade EU-domstolen att villkoren för tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande inte längre var uppfyllda och beslutade att målen C-704/20 och C-39/21 skulle handläggas enligt det ordinarie förfarandet.
- 60 Rechtbank Den Haag, zittingsplaat 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) underrättade därefter EU-domstolen om att den, genom beslut av den 26 april 2021, hade beviljat X ersättning med motiveringen att förvaret av X var rättsstridigt och att det hade orsakat honom skada. Nämnda domstol beslutade dock, i avvaktan på domstolens svar på dess tolkningsfrågor, att vilandeförklara målet med avseende på frågan om X har rätt till högre ersättning.

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### ***Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning***

- 61 Nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 19 maj 2022, Spetsializirana prokuratura (Rättegång mot en tilltalad som avvikit), C-569/20, EU:C:2022:401, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

- 62 I mål C-39/21 är problematiken med att ta en underårig i förvar, som Rechtbank Den Haag, zittingsplaat 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) har hänvisat till i sin andra tolkningsfråga, hypotetisk. Det framgår nämligen otvetydigt av beslutet om hänskjutande i det målet att X, som är född år 1973 och som således är myndig, är den enda person som berörs av det förfarande som gett upphov till denna begäran om förhandsavgörande.
- 63 Ett svar på den andra tolkningsfrågan i mål C-39/21 är således inte till någon nytta för den hänskjutande domstolen för att den ska kunna avgöra det nationella målet, utan skulle innebära att domstolen avger ett rådgivande yttrande. Av detta följer att denna andra fråga inte kan tas upp till prövning.
- 64 Vidare avser den tredje tolkningsfrågan i mål C-39/21 i huvudsak huruvida en nationell domstol, som i förekommande fall prövar ett överklagande i ett mål som rör frågan huruvida en förvarsåtgärd är laglig, kan nöja sig med att ange en kortfattad motivering.
- 65 Såsom framgår av de uppgifter som sammanfattats i punkterna 40 och 48 ovan, vilka följer av beslutet om hänskjutande i mål C-39/21, ska Rechtbank Den Haag, zittingsplaat 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) i första och sista instans avgöra huruvida den förvarsåtgärd som X varit föremål för ska fortsätta att gälla.
- 66 Den hänskjutande domstolen har visserligen, i sitt yttrande som sammanfattats i punkterna 49 och 50 ovan, angett att det enligt nederländsk rätt är möjligt att överklaga ett beslut om förvarstagande till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Frågan om omfattningen av den domstolens motiveringsskyldighet i en sådan situation är emellertid rent hypotetisk inom ramen för det mål som pågår vid Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch), vilket, i första och sista instans, rör frågan om kvarhållande i förvar.
- 67 Ett svar från EU-domstolen på den tredje tolkningsfrågan i mål C-39/21 är således inte motiverat av hänsyn till att tillgodose ett behov knutet till det faktiska avgörandet av det mål som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 68 Det ska dessutom påpekas att den tredje frågan i mål C-39/21 – trots att målen C-704/20 och C-39/21 delvis är konnexa och trots beslutet att förena de båda målen – inte kan prövas inom ramen för prövningen av begäran om förhandsavgörande i mål C-704/20.
- 69 Domstolen erinrar om att det i ett förfarande för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl behovet som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 35 och där angiven rättspraxis). Denna fasta rättspraxis skulle åsidosättas om domstolen godtog att besvara en tolkningsfråga genom vilken den nationella domstol som ställt frågan inte begär en tolkning av unionsrätten för att kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den, utan försöker komplettera en begäran om förhandsavgörande som framställts av en annan domstol.
- 70 Av detta följer att inte heller den tredje frågan i mål C-39/21 kan tas upp till prövning.

### *Prövning i sak*

- 71 Respektive hänskjutande domstol har ställt frågan i mål C-704/20 respektive den första frågan i mål C-39/21, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 15.2 och 15.3 i direktiv 2008/115, artikel 9.3 och 9.5 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013, jämförda med artiklarna 6 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att en rättslig myndighet, som ska pröva huruvida villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits, ex officio ska pröva huruvida ett laglighetsvillkor som inte har åberopats av den berörda personen har uppfyllts.
- 72 Det ska i detta hänseende, för det första, erinras om att varje förvar av en tredjelandsmedborgare – oavsett om det sker enligt direktiv 2008/115 inom ramen för ett förfarande för återvändande till följd av en olaglig vistelse, enligt direktiv 2013/33 vid handläggningen av en ansökan om internationellt skydd eller enligt förordning nr 604/2013 inom ramen för en överföring av en sökande av sådant skydd till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan – utgör ett allvarligt ingrepp i den rätt till frihet som stadfästs i artikel 6 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 40, och dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 105).
- 73 Såsom föreskrivs i artikel 2 h i direktiv 2013/33 består en förvarsåtgärd i att en person hålls kvar inom en särskild anläggning. Det framgår av bestämmelsens ordalydelse, tillkomsthistoria och sammanhang – och räckvidden av bestämmelsen kan för övrigt överföras på begreppet förvar i direktiv 2008/115 och i förordning nr 604/2013 – att förvar innebär att den berörda personen åläggs att utan avbrott stanna kvar inom ett begränsat och slutet område och att denna person således isoleras från resten av befolkningen och fråntas sin rörelsefrihet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 217–225).
- 74 Syftet med förvarsåtgärderna, i den mening som avses i direktiv 2008/115, direktiv 2013/33 och förordning nr 604/2013, är emellertid inte att lagföra eller beivra brott, utan att uppnå de mål som eftersträvas med dessa rättsakter i fråga om återvändande, prövning av ansökningar om internationellt skydd respektive överföring av tredjelandsmedborgare.
- 75 Mot bakgrund av att förvar är ett allvarligt ingrepp i den rätt till frihet som fastställs i artikel 6 i stadgan och med beaktande av att denna rättighet är så betydelsefull, är de behöriga nationella myndigheternas behörighet att ta tredjelandsmedborgare i förvar strikt reglerad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punkterna 83 och 86 samt där angiven rättspraxis). Ett beslut om förvarstagande eller kvarhållande i förvar kan således endast fattas med iakttagande av allmänna och abstrakta regler som fastställer villkoren och formerna för förvaret (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 62).
- 76 De allmänna och abstrakta regler som, såsom unionens gemensamma normer, fastställer villkoren för förvar återfinns i artikel 15.1, 15.2 andra stycket, 15.4, 15.5 och 15.6 i direktiv 2008/115, artiklarna 8.2, 8.3, 9.1, 9.2 och 9.4 i direktiv 2013/33 och artikel 28.2–28.4 i förordning nr 604/2013. Dessa bestämmelser påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser i dessa rättsakter som preciserar villkoren för förvar i vissa situationer, vilka inte är relevanta i de nationella målen, såsom de villkor som rör förvar av underåriga.



- 77 Nämnda bestämmelser i direktiv 2008/115, direktiv 2013/33 och förordning nr 604/2013, å ena sidan, och de bestämmelser i nationell rätt som genomför dem, å andra sidan, utgör bestämmelser som följer av unionsrätten och som fastställer villkoren för att förvaret ska vara lagligt, även mot bakgrund av artikel 6 i stadgan.
- 78 I synnerhet kan den berörda tredjelandsmedborgaren, såsom preciseras i artikel 15.1 första stycket i direktiv 2008/115, artikel 8.2 i direktiv 2013/33 och artikel 28.2 i förordning nr 604/2013, inte tas i förvar om en mindre ingripande åtgärd kan tillämpas verkningsfullt.
- 79 När det framgår att de villkor för att förvaret ska vara lagligt som anges i punkt 77 ovan inte har uppfyllts eller inte längre är uppfyllda, ska den berörda personen, såsom unionslagstiftaren för övrigt uttryckligen har angett i artikel 15.2 fjärde stycket och 15.4 i direktiv 2008/115 och i artikel 9.3 andra stycket i direktiv 2013/33, omedelbart frigges.
- 80 Detta är bland annat fallet när det konstateras att förfarandet för återvändande, prövning av ansökan om internationellt skydd eller överföring, beroende på omständigheterna, inte längre genomförs med erforderlig skyndsamhet och noggrannhet.
- 81 När det, för det andra, gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd för tredjelandsmedborgare som hålls i förvar i en medlemsstat, följer det av fast rättspraxis att medlemsstaterna enligt artikel 47 i stadgan ska säkerställa ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 142).
- 82 De gemensamma unionsrättsliga regler om domstolsskydd som gäller när en person har tagits i förvar återfinns i artikel 15.2 tredje stycket i direktiv 2008/115 och i artikel 9.3 i direktiv 2013/33. Denna sistnämnda bestämmelse är enligt artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 även tillämplig i samband med de överföringsförfaranden som regleras i den förordningen.
- 83 Enligt dessa bestämmelser, som på det berörda området ger ett konkret uttryck för den rätt till ett effektivt domstolsskydd som garanteras i artikel 47 i stadgan (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 289), ska varje medlemsstat föreskriva att det, när beslutet om förvarstagande har fattats av en förvaltningsmyndighet, ska utföras en snabb rättslig prövning av försvarsbeslutets laglighet ex officio eller på begäran av den berörda personen.
- 84 Vad gäller kvarhållande i förvar föreskrivs i artikel 15.3 i direktiv 2008/115 och artikel 9.5 i direktiv 2013/33, vilken med stöd av artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 även är tillämplig i samband med överföringsförfaranden som regleras i den förordningen, att det ska ske en regelbunden omprövning eller kontroll. Enligt dessa bestämmelser ska en sådan omprövning eller kontroll äga rum ”med lämpliga tidsintervall” och avse huruvida villkoren för förvarets laglighet fortfarande är uppfyllda. För det fall en person hålls i förvar enligt direktiv 2013/33 eller förordning nr 604/2013, ska dessa regelbundna kontroller i samtliga fall utföras av en rättslig myndighet, medan det i direktiv 2008/115 föreskrivs att en sådan myndighet ska övervaka omprövningarna för det fall perioden för hållande i förvar pågår under långre tid.
- 85 Eftersom unionslagstiftaren utan undantag kräver att en kontroll av att villkoren för förvarets laglighet är uppfyllda ska ske ”med lämpliga tidsintervall”, är den behöriga myndigheten skyldig att göra denna prövning ex officio, även om den berörda personen inte har begärt det.

- 86 Såsom framgår av samtliga dessa bestämmelser har unionslagstiftaren inte begränsat sig till att fastställa gemensamma materiella normer, utan har även infört gemensamma processuella regler som syftar till att säkerställa att det i varje medlemsstat finns ett system som gör det möjligt för den behöriga rättsliga myndigheten att, i förekommande fall efter en prövning ex officio, frige den berörda personen så snart det framgår att förvaret av honom eller henne inte är, eller inte längre är, lagligt.
- 87 För att ett sådant skyddssystem på ett effektivt sätt ska säkerställa iakttagandet av de stränga villkor som ska vara uppfyllda för att en förvarsåtgärd som avses i direktiv 2008/115, direktiv 2013/33 eller förordning nr 604/2013 ska vara laglig, måste den behöriga rättsliga myndigheten kunna pröva alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter för att pröva huruvida åtgärden är laglig. Den ska i detta syfte kunna beakta de faktiska omständigheter och den bevisning som åberopats av den administrativa myndighet som fattat det ursprungliga beslutet om förvar. Den ska även kunna beakta de omständigheter, bevis och yttranden som den berörda personen eventuellt har ingett. Den måste också kunna undersöka alla övriga omständigheter som är relevanta för beslutet om den anser att det är nödvändigt. De befogenheter som denna rättsliga myndighet har i samband med en prövning kan aldrig inskränkas till att enbart avse de omständigheter som anförts av den berörda administrativa myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkterna 62 och 64, och dom av den 10 mars 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 65).
- 88 EU-domstolen framhåller betydelsen av rätten till frihet, det allvarliga ingrepp som förvar av personer av andra skäl än att lagföra eller beivra brott innebär i denna rättighet och kravet – som lyfts fram i de gemensamma bestämmelser som fastställts av unionslagstiftaren – på en hög grad av rättsligt skydd som gör det möjligt att rätta sig efter det tvingande påbudet att frige en sådan person när villkoren för att förvaret ska vara lagligt inte är eller inte längre är uppfyllda. Mot denna bakgrund måste den behöriga rättsliga myndigheten, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande, beakta samtliga omständigheter, bland annat faktiska omständigheter, som den fått kännedom om, sådana de kompletterats eller förtydligats genom de processuella åtgärder som den behöriga rättsliga myndigheten ansett nödvändiga att vidta med stöd av nationell rätt, och på grundval av dessa omständigheter i förekommande fall fastställa huruvida ett laglighetsvillkor som följer av unionsrätten har åsidosatts, även om den berörda personen inte har påstått att ett sådant åsidosättande har ägt rum. Denna skyldighet påverkar inte den skyldighet som åligger den rättsliga myndighet som på detta sätt ex officio ska pröva ett sådant laglighetsvillkor att ge var och en av parterna tillfälle att yttra sig över detta villkor i enlighet med den kontradiktoriska principen.
- 89 Det kan i synnerhet inte godtas att domstolsprövningen, i de medlemsstater där beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet, inte omfattar den rättsliga myndighetens prövning, på grundval av de omständigheter som anges i föregående punkt, av huruvida ett villkor för att förvaret ska vara lagligt är uppfyllt, även om den berörda personen inte har åberopat att ett sådant villkor har åsidosatts, samtidigt som den rättsliga myndighet, i de medlemsstater där beslut om förvar ska fattas av en rättslig myndighet, är skyldig att ex officio göra en sådan prövning på grundval av dessa omständigheter.

- 90 Den tolkning som gjorts i punkt 88 ovan säkerställer att domstolsskyddet av den grundläggande rätten till frihet säkerställs på ett effektivt sätt i samtliga medlemsstater, oavsett om medlemsstaterna har infört ett system i vilket ett beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet och överprövas av domstol eller ett system där detta beslut fattas direkt av en rättslig myndighet.
- 91 Denna tolkning påverkas inte av den rättspraxis från EU-domstolen som Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) har hänvisat till, enligt vilken unionsrätten, med beaktande av principen att parterna disponerar över tvisteföremålet, inte ålägger de nationella domstolarna att ex officio ta upp en grund som avser att unionsrättsliga bestämmelser har åsidosatts, när prövningen av denna grund innebär att de tvingas överskrida de ramar för tvisten som parterna har angett och grunda sig på andra fakta och omständigheter än de som åberopats av den part som har intresse av att nämnda bestämmelser tillämpas (se, bland annat, dom av den 14 december 1995, van Schijndel och van Veen, C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:441, punkterna 21 och 22, dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkterna 35 och 36, och dom av den 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 145).
- 92 Den strikta reglering av förvarstagande och kvarhållande i förvar som unionslagstiftaren har infört leder nämligen till en situation som inte i alla avseenden liknar en förvaltningsrättslig tvist där initiativet till och avgränsningen av tvisten ankommer på parterna.
- 93 Skyldigheten för de rättsliga myndigheter som är ansvariga för att pröva lagligheten av förvarsåtgärder att på grundval av de omständigheter som angetts i punkt 88 ovan ex officio pröva huruvida ett villkor som följer av unionsrätten för att en sådan åtgärd ska vara laglig har åsidosatts, gäller oberoende av den rättspraxis som anges i punkt 91 ovan och oberoende av den fråga som Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), mot bakgrund av domen av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkterna 29–31), har väckt angående huruvida de relevanta bestämmelserna avser grunderna för rättsordningen.
- 94 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den fråga som ställts i mål C-704/20 och den första fråga som ställts i mål C-39/21 besvaras enligt följande. Artikel 15.2 och 15.3 i direktiv 2008/115, artikel 9.3 och 9.5 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013, jämförda med artiklarna 6 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att en rättslig myndighet, som ska pröva huruvida villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits, i samband med denna prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som denna rättsliga myndighet har kännedom om, såsom de kompletterats och förtydligats under det kontradiktoriska förfarandet inför den, ex officio ska pröva huruvida ett laglighetsvillkor som inte åberopats av den berörda personen har uppfyllts.

### **Rättegångskostnader**

- 95 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 15.2 och 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, artikel 9.3 och 9.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd och artikel 28.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, jämförda med artiklarna 6 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**

**ska tolkas så,**

**att en rättslig myndighet som ska pröva huruvida villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits, i samband med denna prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som denna rättsliga myndighet har kännedom om, såsom de kompletterats och förtydligats under det kontradiktoriska förfarandet inför den, ex officio ska pröva huruvida ett laglighetsvillkor som inte åberopats av den berörda personen har uppfyllts.**

Underskrifter