



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 februari 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande — Normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd — Direktiv 2008/115/EG — Laglig vistelse — Direktiv 2013/32/EU — Artikel 9 — Rätt att stanna i en medlemsstat — Direktiv 2013/33/EU — Artikel 8.3 första stycket e — Förvar — Skydd för nationell säkerhet eller allmän ordning — Giltighet — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artiklarna 6 och 52 — Begränsning — Proportionalitet”

I mål C-601/15 PPU,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 17 november 2015, som inkom till domstolen samma dag, i målet

J. N.

mot

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (referent), J. L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby och C. Lycourgos samt domarna E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda och K. Jürimäe,

generaladvokat: Eleanor Sharpston

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 januari 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- J. N., genom S. Thelosen och S. Pijl, advocaten,
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, genom D. Kuiper, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Noort och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

- Belgiens regering, genom S. Vanrie, M. Jacobs och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och S. Šindelková, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- Cyperns regering, genom A. Argyropoulou, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom T. Lukácsi och R. van de Westelaken, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom M. Chavier och F. Naert, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, H. Krämer och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 8.3 första stycket e 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, s. 96).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan J.N. och Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhetsfrågor och justitiefrågor) (nedan kallad Staatssecretaris). Målet rör förvarstagandet av J.N.

Tillämpliga bestämmelser

Europakonventionen

- 3 I artikel 5.1, under rubriken "Rätt till frihet och säkerhet", i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs följande:

"Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver

...

- f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning."

Stadgan

- 4 I artikel 6, med rubriken ”Rätt till frihet och säkerhet”, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet.”

- 5 I stadgans artikel 52, som har rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, föreskrivs följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

...

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

...

7. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.”

Direktiv 2008/115/EG

- 6 Skäl 4 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, s. 98) har följande lydelse:

”Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltd migrationspolitik.”

- 7 Artikel 3, med rubriken ”Definitioner”, i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- 2) *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1) (nedan kallad kodex om Schengengränserna)] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

...

4) *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

...”

8 I artikel 7, som har rubriken ”Frivillig avresa”, i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna ska i så fall informera de berörda tredjelandsmedborgarna om möjligheten att ge in en sådan ansökan.

Den tidsfrist som föreskrivs i första stycket innebär inte att den berörda tredjelandsmedborgaren inte kan avresa tidigare.

2. Medlemsstaterna ska, när så är nödvändigt, förlänga fristen för frivillig avresa med en lämplig tid, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band.

3. Vissa förpliktelser som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, till exempel att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats, får åläggas under tidsfristen i fråga.

4. Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.”

9 I artikel 8.1, under rubriken ”Avlägsnande”, i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.”

10 I artikel 11, med rubriken ”Inreseförbud”, i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”1. Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller

...”

2. Inreseförbudets varaktighet ska fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

...”

Direktiv 2013/32/EU

- 11 I artikel 2, med rubriken ”Definitioner”, i 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, s. 60) föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- c) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.

...

- p) *stanna kvar i medlemsstaten*: att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner.

- q) *efterföljande ansökan*: en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1.

...”

- 12 I artikel 9, med rubriken ”Rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan”, i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”1. Sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.

2. Medlemsstaterna får avvika från denna regel endast när en person gör en efterföljande ansökan enligt artikel 41 eller när de kommer att överlämna eller i förekommande fall utlämna en person antingen till en annan medlemsstat enligt skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder ... eller på annat sätt, eller till ett tredjeland eller till internationella brottmålsdomstolar eller tribunaler.

...”

Direktiv 2013/33

- 13 I skälen 15–18, 20 och 35 i direktiv 2013/33 anges följande:

”(15) Förvar av sökande bör följa den grundläggande principen att en person inte får hållas i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd, särskilt i enlighet med medlemsstaternas internationella rättsliga skyldigheter och med artikel 31 i [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*Förenta nationernas traktatsamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967]. Sökande får endast hållas i förvar under mycket klart definierade exceptionella omständigheter som fastställs i detta direktiv och med beaktande av principen om

nödvändighet och proportionalitet, avseende såväl formerna för som syftet med, ett sådant förvar. En sökande som hålls i förvar bör ha faktisk tillgång till de nödvändiga förfarandegarantierna, som rättsmedel inför en nationell rättslig myndighet.

- (16) När det gäller de administrativa förfaranden som avser skälen för förvar innebär begreppet tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet åtminstone en skyldighet för medlemsstaterna att vidta konkreta och meningsfulla åtgärder för att se till att den tid som behövs för att kontrollera skälen för förvar blir så kort som möjligt samt att det finns verkliga utsikter till att denna kontroll kan genomföras framgångsrikt på kortast möjliga tid. Förvar ska inte vara längre än den tid som rimligen behövs för att fullfölja de relevanta förfarandena.
- (17) De skäl för förvar som anges i detta direktiv påverkar inte andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd.
- (18) Sökande som hålls i förvar bör behandlas med full respekt för den mänskliga värdigheten och deras mottagande bör utformas särskilt för att möta deras behov i denna situation. Medlemsstaterna bör särskilt se till att artikel 37 i [konventionen om barnets rättigheter, vilken ingicks i New York den 20 november 1989 och som ratificerats av samtliga medlemsstater] tillämpas.
- ...
- (20) För att på ett bättre sätt säkerställa den sökandes fysiska och psykiska integritet bör förvar tillgripas som en sista utväg och får endast tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar vederbörligen prövats. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera sökandes grundläggande mänskliga rättigheter.
- ...
- (35) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan]. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 och 47 i stadgan, och måste genomföras i enlighet därmed.”

¹⁴ I artikel 2, med rubriken ”Definitioner”, i direktiv 2013/33 föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

b) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

...

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

...”

15 Artikel 8, med rubriken "Förvar", i direktiv 2013/33 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 [direktiv 2013/32].

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 verkningfullt.

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 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat [(EUT L 180, s. 31)].

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."

16 Artikel 9, med rubriken "Garantier för sökande som tas i förvar", i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

"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 frigges.

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.

...”

Nederländsk rätt

17 I artikel 8 i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet 2000) (nedan kallad utlänningslagen) föreskrivs följande:

”En utlännings vistelse i Nederländerna är laglig endast i följande fall:

...

f) Om utlänningen, i avvaktan på ett beslut med anledning av en ansökan om [tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade], enligt denna lag eller enligt en bestämmelse som antagits med stöd härav eller enligt ett domstolsavgörande inte får avlägsnas innan ett beslut har fattats om nämnda ansökan.

...”

18 Artikel 30a i utlänningslagen har följande lydelse:

”1. En ansökan om [tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade] får avvisas, i den mening som avses i artikel 33 i direktivet om asylförfaranden,

...

d) om utlänningen har gett in en efterföljande asylansökan utan att anföra några nya uppgifter eller omständigheter till stöd för denna, och det inte heller har framkommit några nya uppgifter eller omständigheter som kan ha betydelse för prövningen av ansökan, eller

...

3. Genom eller med stöd av föreskrifter kan närmare bestämmelser antas om tillämpningen av punkt 1.”

19 I artikel 59b i utlänningslagen föreskrivs följande:

”1. En utlänning som vistas lagligt i landet enligt artikel 8 f ... får, såvitt det rör sig om en ansökan om [tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade], tas i förvar genom beslut av ansvarig minister

- a) om förvar är nödvändigt för att fastställa utlänningens identitet eller nationalitet,
- b) om förvar är nödvändigt för att inhämta nödvändiga uppgifter för prövningen av en sådan ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 28, särskilt om det finns en risk för att sökanden håller sig undan,

...

- d) om utlänningen utgör en fara för nationell säkerhet eller allmän ordning i den mening som avses i artikel 8.3 [första stycket] e i [direktiv 2013/33].

...

4. Den tid som utlänningen hålls i förvar enligt punkt 1 d får inte överstiga sex månader.

5. Den tid som utlänningen hålls i förvar enligt punkt 1 d kan förlängas med högst nio månader genom beslut av ansvarig minister

- a) om det föreligger komplexa faktiska och rättsliga omständigheter rörande prövningen av ansökan om [tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade], och
- b) om det föreligger ett väsentligt intresse avseende allmän ordning eller nationell säkerhet.”

20 I artikel 3.1 i 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000) föreskrivs följande:

”...

2. Har en ansökan om [tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade] getts in ..., får ett beslut om avlägsnande inte verkställas. Detta gäller dock inte

- a) om utlänningen ger in en efterföljande ansökan efter det att en tidigare ingiven efterföljande ansökan har avvisats med stöd av artikel 30a.1 d i [utlänningslagen] eller har avvisats såsom uppenbart ogrundad eller ogrundad med stöd av artiklarna 30b eller 31 i [utlänningslagen], och beslutet har vunnit laga kraft, utan att det har framkommit några nya uppgifter eller omständigheter som kan ha betydelse för prövningen av ansökan.

...

3. De undantag som anges i punkt 2 är inte tillämpliga om avlägsnandet skulle strida mot [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967], unionsrättsliga skyldigheter, Europakonventionen eller konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.”

Det nationella målet och giltighetsfrågan

- 21 J. N. anlände till Nederländerna den 23 september 1995 och lämnade samma dag in en första ansökan om asyl. Ansökan avslogs genom ett beslut av den 18 januari 1996. Rechtbank Den Haag (domstol i Haag) avslog genom dom av den 5 juni 1997 J. N.:s överklagande av nämnda beslut. Denna dom vann laga kraft.
- 22 Det framgår av ett utdrag ur belastningsregistret avseende J.N., som den hänskjutande domstolen har tillgång till, att han, mellan den 25 november 1999 och den 17 juni 2015, vid 21 tillfällen dömdes till böter eller fängelse för olika brott, huvudsakligen stölder.
- 23 Den 19 december 2012 gav J. N. in en andra ansökan om asyl, men återkallade denna den 24 december samma år.
- 24 Den 8 juli 2013 lämnade J.N. in en tredje ansökan om asyl. Genom beslut av den 8 januari 2014 avslog Staatssecretaris denna ansökan och förordnade att J.N. omedelbart skulle lämna Europeiska unionen och ålade honom ett tioårigt inreseförbud. Genom dom av den 4 april 2014 ogillade Rechtbank Den Haag (domstol i Haag) det överklagande av beslutet som J. N. ingett. Även denna dom vann laga kraft.
- 25 Den 28 januari 2015 frihetsberövades J. N. i Nederländerna med anledning av att han gjort sig skyldig till stöld samt brutit mot det inreseförbud som han ålagts. För dessa två brott dömdes han den 11 februari 2015 till två månaders fängelse.
- 26 Den 27 februari 2015, medan han avtjänade detta straff, lämnade J. N. in en fjärde ansökan om asyl. Skäl hänförliga till hans hälsotillstånd gjorde det dock omöjligt att fatta ett beslut avseende denna nya ansökan under den tid straffet avtjänades.
- 27 Den 27 mars 2015, det vill säga den dag då straffet avtjänats, togs J.N. i förvar i egenskap av asylsökande, bland annat i syfte att bedöma huruvida det var möjligt att höra honom rörande hans ansökan om asyl.
- 28 Den 9 april 2015 avslutades detta förvar på grund av att det förelåg en risk för överskridande av den längsta tid som föreskrevs i den nationella lagstiftning som gällde vid den tidpunkten.
- 29 Den 16 juni 2015 frihetsberövades J. N. igen i Nederländerna med anledning av att han gjort sig skyldig till stöld samt brutit mot det inreseförbud som han ålagts. För dessa två brott dömdes han den 1 juli 2015 till tre månaders fängelse. Detta straff hade avtjänats den 14 september 2015.
- 30 Den 14 september 2015 kunde J. N. av medicinska skäl fortfarande inte höras rörande hans fjärde ansökan om asyl. Därför togs han återigen i förvar i egenskap av asylsökande, genom beslut av den 14 september 2015 med stöd av artikel 59b.1 d i utlänningslagen, vilken införlivar artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33. Trots att J. N., med anledning av hans fjärde ansökan om asyl, hade rätt att uppehålla sig i Nederländerna enligt artikel 8 f i utlänningslagen, ansåg nämligen de nederländska myndigheterna att det var motiverat att hålla honom i förvar för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eftersom han hade dömts för brott och var misstänkt för andra brott.
- 31 J. N. väckte talan med yrkande om ogiltigförklaring av beslutet av den 14 september 2015 att hålla honom i förvar samt om skadestånd. Rechtbank Den Haag (domstol i Haag) ogillade denna talan i första instans genom dom av den 28 september 2015.
- 32 Den 28 september 2015 konstaterade en rättsmedicinsk expert att J. N. fortfarande inte kunde höras rörande hans ansökan om asyl.

- 33 Den 23 oktober 2015 avbröts förvaret av J. N. för att han skulle kunna avtjäna ett annat fängelsestraff som han dömts till.
- 34 Inom ramen för det överklagande som J. N. ingett vid den hänskjutande domstolen mot domen från Rechtbank Den Haag (domstol i Haag) av den 28 september 2015 har han gjort gällande att förvarstagandet av honom strider mot artikel 5.1 f andra delen av meningen i Europakonventionen, vilken föreskriver att ett förvarstagande endast kan motiveras av den omständigheten att ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning pågår. Att hålla en utlänning i förvar, när denne vistas lagligen i Nederländerna i väntan på ett avgörande rörande dennes ansökan om asyl, strider nämligen, enligt J. N., mot denna bestämmelse.
- 35 Med anledning av detta påstående frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 är giltig mot bakgrund av artikel 6 i stadgan. Den hänskjutande domstolen har härvid påpekat att enligt förklaringarna till stadgan motsvarar de rättigheter som föreskrivs i artikel 6 i stadgan de rättigheter som garanteras i artikel 5 i Europakonventionen, och enligt artikel 52.3 i stadgan har rättigheterna samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.
- 36 Mot denna bakgrund har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 giltig mot bakgrund av artikel 6 i stadgan

- 1) i en situation där en tredjelandsmedborgare har tagits i förvar enligt artikel 8.3 första stycket e i detta direktiv och enligt artikel 9 i direktiv 2013/32 har rätt att stanna i en medlemsstat till dess att ett beslut har fattats i första instans om hans eller hennes asylansökan, och
- 2) med hänsyn till förklaringarna avseende stadgan, där det anges att de lagliga begränsningarna av de rättigheter som föreskrivs i artikel 6 i stadgan inte får överskrida de gränser som sätts genom lydelsen av artikel 5.1 f i Europakonventionen, samt till den tolkning som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har gjort av den sistnämnda bestämmelsen, bland annat i sin dom Nabil m.fl. mot Ungern (nr 62116/12, § 38, 22 september 2015), enligt vilken ett förvarstagande av en asylsökande strider mot nämnda bestämmelse i Europakonventionen om förvarstagandet inte har skett i syfte att genomföra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut?”

Förfarandet för brådskande mål

- 37 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) har ansökt om att förhandsavgörandet ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler.
- 38 Till stöd för denna ansökan har den hänskjutande domstolen bland annat åberopat den omständigheten att J. N. för närvarande är frihetsberövad. Den hänskjutande domstolen har anfört att det förvar som J. N. var föremål för från och med den 14 september 2015, enligt uppgifter som den erhållit från Staatssecretaris, visserligen upphörde den 23 oktober 2015, men att J. N. sedan den dagen avtjänar ett fängelsestraff (”strafrechtelijke detentie”) som kommer att upphöra den 1 december 2015 och att han från den dagen med all sannolikhet på nytt kommer att tas i förvar (”vreemdelingenbewaring”).
- 39 I detta hänseende påpekar domstolen för det första att denna begäran om förhandsavgörande, som rör giltigheten av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33, avser frågor rörande de områden som avses i avdelning V, om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, i tredje delen i EUF-fördraget. Begäran kan således handläggas inom ramen för förfarandet för brådskande mål.

- 40 För det andra konstaterar domstolen att J. N. var frihetsberövad vid tidpunkten för prövningen av ansökan om att denna begäran ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål. Det är visserligen så att frihetsberövandet vid den tidpunkten inte grundade sig på artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33, eftersom det följde av verkställandet av ett fängelsestraff. Detta frihetsberövande följde dock, från och med den 23 oktober 2015, på ett förvarstagande som det beslutats om med stöd av direktiv 2013/33. Enligt de nationella myndigheternas förutsägelser skulle han dessutom åter hållas i förvar, i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33, när fängelsestraffet avslutats.
- 41 Under dessa omständigheter beslutade domstolens fjärde avdelning, på grundval av referentens förslag och sedan generaladvokaten hörts, den 24 november 2015 att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål. Den begärde dessutom att domstolen skulle hänskjuta målet till stora avdelningen.
- 42 Den 1 december 2015 upplyste den hänskjutande domstolen, som hade åtagit sig att lämna alla relevanta uppgifter avseende förändringar i J. N.:s situation, EU-domstolen om att J. N. från den dagen på nytt hölls i förvar ("vreemdelingenbewaring") med stöd av artikel 59b.1 d i utlänningslagen.

Prövning av giltighetsfrågan

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att utverka domstolens prövning av giltigheten av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 mot bakgrund av artikel 6 i stadgan.
- 44 Det framgår av handlingarna i målet att skälen till att J. N. har tagits i förvar framför allt hänger samman med de brott som han har begått i Nederländerna och det faktum att han har blivit föremål för ett beslut om utvisning, åtföljt av ett inreseförbud, vilka båda har vunnit laga kraft. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som rör artikel 5.1 f i Europakonventionen, särskilt till domen i det ovannämnda målet Nabil m.fl. mot Ungern, § 38, vilken i enlighet med artikel 52.3 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av artikel 6 i densamma. Enligt denna rättspraxis skulle det strida mot nämnda bestämmelse i Europakonventionen att ta en asylsökande i förvar när denna åtgärd inte vidtas i avlägsnandesyfte.
- 45 De grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen ingår, såsom bekräftas i artikel 6.3 FEU, i unionsrätten som allmänna principer, och enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen ges samma innebörd och räckvidd som rättigheterna i den konventionen. Konventionen utgör emellertid inte något rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionsrätten, så länge som unionen inte har anslutit sig till denna konvention (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44, samt dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 45).
- 46 Giltigheten av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 ska således prövas enbart utifrån de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 47, samt dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 46).
- 47 Det framgår av förklaringarna avseende artikel 6 i stadgan – vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas när stadgan tolkas (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 20, samt dom Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkt 54) – att rättigheterna i artikel 6 i stadgan motsvarar dem som garanteras i artikel 5 i Europakonventionen och att de lagliga begränsningarna av rättigheterna enligt den första av dessa bestämmelser inte får överskrida de gränser som sätts i Europakonventionen genom lydelsen av den andra av dessa bestämmelser. I förklaringarna avseende artikel 52 i stadgan anges det emellertid att

punkt 3 i denna artikel syftar till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och Europakonventionen "utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi".

- 48 För övrigt följer det av en allmän tolkningsprincip att en unionsrättsakt, så långt det är möjligt, ska tolkas på ett sätt som inte påverkar dess giltighet och i överensstämmelse med primärrätten i dess helhet, och bland annat med bestämmelserna i stadgan (dom McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 44, och dom omprövning kommissionen/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 40).
- 49 Genom att tillåta att en asylsökande tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, begränsar artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 utövandet av den rätt till frihet som stadfäst i artikel 6 i stadgan.
- 50 Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 51 Begränsningen i fråga härrör från ett direktiv, vilket utgör en lagstiftningsakt från unionen, och den är således föreskriven i lag.
- 52 Dessutom finner domstolen att artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 inte påverkar det väsentliga innehållet i rätten till frihet i artikel 6 i stadgan. Denna bestämmelse innehåller nämligen inte något ifrågasättande av nämnda rättighet och den innebär – som framgår av bestämmelsens ordalydelse och av skäl 15 i direktivet – att medlemsstaterna endast har möjlighet att ta en asylsökande i förvar på grund av personens individuella beteende och i de undantagsfall som avses i nämnda bestämmelse, vilka dessutom omgärdas av villkoren i artiklarna 8 och 9 i nämnda direktiv.
- 53 Eftersom skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning utgör det mål som eftersträvas genom artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33, konstaterar domstolen att en förvarsåtgärd som vidtas med stöd av denna bestämmelse svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. För övrigt bidrar skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning även till skyddet för andra människors rättigheter och friheter. Domstolen påpekar i detta sammanhang att enligt artikel 6 i stadgan har var och en inte bara rätt till frihet, utan även rätt till säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42).
- 54 När det gäller frågan om huruvida ingreppet är proportionerligt ska det erinras om att i enlighet med domstolens praxis innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna, varvid de vållade olägenheterna inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvalda målen (se, för ett liknande resonemang, dom Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 45, dom Nelson m.fl., C-581/10 och C-629/10, EU:C:2012:657 punkt 71, samt dom Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 50).
- 55 Att ta en asylsökande i förvar när skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning kräver detta, är av naturen en sådan åtgärd som kan skydda allmänheten från den fara som en sådan persons beteende kan innebära, och det utgör därmed en åtgärd som kan leda till att syftet med artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 uppnås.
- 56 Vidare är frågan huruvida det kan anses vara nödvändigt med en sådan befogenhet som medlemsstaterna tillerkänns genom denna bestämmelse, att ta en asylsökande i förvar av skäl som hänger samman med skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning. Domstolen understryker härvid, med beaktande av hur betydelsefull den rätt till frihet som stadfäst i artikel 6 i stadgan är och

vilket allvarligt ingrepp i denna rätt som en sådan försvarsåtgärd innebär, att begränsningar av utövandet av nämnda rättighet ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (se, analogt, vad beträffar rätten till respekt för privatlivet, dom *Digital Rights Ireland m.fl.*, C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 52).

- 57 Det framgår såväl av lydelsen som av sammanhanget och bakgrunden till införandet av artikel 8 i direktiv 2013/33 att för att få använda den möjlighet som ges i artikel 8.3 första stycket e – det vill säga att ta en asylsökande i förvar av skäl som hänger samman med skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning – krävs det att situationen uppfyller en rad olika villkor som strikt reglerar tillgripandet av en sådan åtgärd.
- 58 För det första följer det nämligen av själva lydelsen i artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 att en asylsökande endast kan tas i förvar om det "är nödvändigt" för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.
- 59 Det ska dessutom understrykas att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de olika skäl som kan göra det befogat att ta någon i förvar – varav skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning är ett – och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga.
- 60 Vidare föreskrivs det i artikel 8.3 andra stycket i direktiv 2013/33 att grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt. Det ska härvid erinras om att när bestämmelserna i ett direktiv ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid utformningen av de åtgärder för införlivande som ska anpassas efter de olika situationer som kan uppkomma, ankommer det på medlemsstaterna att vid genomförandet av dessa åtgärder, inte endast tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med det aktuella direktivet, utan även att se till att de inte grundar sig på en tolkning av direktivet som skulle stå i strid med de grundläggande rättigheterna eller med andra allmänna unionsrättsliga principer (se, för ett liknande resonemang, dom *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, punkt 68, samt dom *N.S. m.fl.*, C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 77).
- 61 För det andra innehåller de övriga punkterna i artikel 8 i direktiv 2013/33, i likhet med vad som anges i skälen 15 och 20 i direktivet, betydande begränsningar av den befogenhet att ta personer i förvar som medlemsstaterna tillerkänns. Det framgår nämligen av artikel 8.1 i nämnda direktiv att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd. I artikel 8.2 i direktivet föreskrivs vidare att ett beslut om förvar endast kan fattas om detta visar sig nödvändigt på grundval av en individuell bedömning av ett ärende, och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. I artikel 8.4 i direktiv 2013/33 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställande av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.
- 62 Likaså anges i artikel 9.1 i direktiv 2013/33 att en sökande endast ska hållas i förvar så kort tid som möjligt, och bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga. Därutöver kan beslut om förvar endast fattas om viktiga garantier avseende förfarandet och rättslig prövning är uppfyllda. Sålunda framgår det av artikel 9.2 och 9.4 i direktivet att de faktiska och rättsliga skäl som ett beslut om förvar grundar sig på ska anges skriftligen i beslutet, och att sökanden ska få del av viss information på ett språk som han eller hon förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå. I artikel 9.3 och 9.5 i samma direktiv preciseras formerna för den rättsliga prövning av förvarsbeslutets laglighet som medlemsstaterna är skyldiga att inrätta.
- 63 För det tredje framgår det av punkt 4 under den tredje rubriken i skälen i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (KOM(2008) 0815 slutlig) som legat till grund för direktiv 2013/33, att den grund för förvar som hänger samman med skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning – liksom de

tre övriga grunderna i detta förslag som sedermera kom att tas in i punkterna a–c i artikel 8.3 första stycket i detta direktiv – är baserad på rekommendationen av den 16 april 2003 från Europarådets ministerkommitté om åtgärder för kvarhållande av asylsökande och UNHCR:s riktlinjer från den 26 februari 1999 om tillämpliga kriterier och normer för kvarhållande av asylsökande. Av bland annat punkterna 4.1 och 4.2 i 2012 års version av dessa riktlinjer framgår det för det första att förvar utgör en undantagsåtgärd som endast kan motiveras med hänvisning till ett legitimt syfte och att det finns tre skäl, vilka i allmänhet är förenliga med folkrätten – nämligen allmän ordning, folkhälsa och nationell säkerhet – som kan göra det nödvändigt med förvar i ett enskilt fall. För det andra framgår det att förvar endast får tillgripas som en sista lösning, i fall där det är fastställt att detta är nödvändigt, rimligt och proportionellt i förhållande till ett legitimt syfte.

- 64 Det ska tilläggas att den strikta regleringen av de behöriga nationella myndigheternas möjlighet att ta en asylsökande i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 även garanteras av den tolkning av begreppen "nationell säkerhet" och "allmän ordning", vilka båda förekommer i andra direktiv, som görs i domstolens praxis och som är tillämplig även när det handlar om direktiv 2013/33.
- 65 Domstolen har nämligen slagit fast att begreppet "allmän ordning" under alla omständigheter förutsätter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (dom Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 60 och där angiven rättspraxis, beträffande artikel 7.4 i direktiv 2008/115, samt dom T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 79 och där angiven rättspraxis, beträffande artiklarna 27 och 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).
- 66 Vad gäller begreppet "allmän säkerhet" framgår det av domstolens praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (se, för ett liknande resonemang, dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkterna 43 och 44).
- 67 Ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning kan således endast, med hänsyn till kravet på nödvändighet, motiveras att en asylsökande tas eller hålls i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 under förutsättning att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkterna 78 och 79).
- 68 Artikel 8.3 första stycket e i direktivet är inte heller orimlig i förhållande till de mål som eftersträvas. Bestämmelsen är resultatet av en balanserad avvägning mellan, å ena sidan, det eftersträfvade målet av allmänintresse, det vill säga skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning, och, å andra sidan, det ingrepp i rätten till frihet som en förvarsåtgärd innebär (se, analogt, dom Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkterna 72 och 77).
- 69 En sådan bestämmelse kan nämligen inte ligga till grund för förvarsåtgärder utan att de behöriga nationella myndigheterna i varje enskilt fall först har provat om den fara som de berörda personerna utgör för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen åtminstone motsvarar allvaret hos det ingrepp i dessa personers rätt till frihet, som sådana åtgärder skulle innebära.

- 70 Mot bakgrund av det ovan anförda sluter sig domstolen till att unionslagstiftaren vid antagandet av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 har gjort en korrekt avvägning mellan, å ena sidan, sökandens rätt till frihet och, å andra sidan, de krav som skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning för med sig.
- 71 När det gäller tillämpningen av de krav som särskilt följer av proportionalitetsprincipen i ett sådant fall som det förevarande, ska det, för att ge ett fullständigt svar till den hänskjutande domstolen, påpekas att det framgår av de uppgifter från nämnda domstol som har återgetts ovan i punkterna 30 och 44 att skälen till att J. N. togs i förvar i huvudsak hade att göra med de brott som vederbörande hade begått i Nederländerna samt det faktum att han blivit föremål för ett utvisningsbeslut, åtföljt av ett tioårigt inreseförbud, vilka båda hade vunnit laga kraft.
- 72 Vad för det första gäller den sistnämnda omständigheten framgår det av artikel 11.2 i direktiv 2008/115 att inreseförbudets varaktighet, som ska fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet, i princip inte ska överstiga fem år. Enligt samma bestämmelse får den emellertid överstiga fem år om den berörda personen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.
- 73 Under dessa förhållanden kan de skäl som har föranlett de nationella myndigheternas bedömning att J. N.:s individuella beteende utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet i den mening som avses i artikel 11.2 i direktiv 2008/115, även motivera ett förvarstagande på grunder som avser skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning i den mening som avses i artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33. Det är dock viktigt att förvissa sig om att beslutet om förvarstagande har fattats i full överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och att dessa skäl alltså är giltiga.
- 74 Domstolen finner att den omständigheten att J. N., efter att ha mottagit ett föreläggande att lämna Nederländerna samt ett tioårigt inreseförbud, har lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd, inte hindrar att ett beslut om förvar av vederbörande fattas med stöd av artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33. Ett sådant förvarstagande leder ju inte till att sökanden fräntas sin rätt, enligt artikel 9.1 i direktiv 2013/32, att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet för internationellt skydd pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut beträffande ansökan om internationellt skydd i första instans.
- 75 När det gäller den hänskjutande domstolens påpekande att det följer av dess egen praxis att en asylansökan som lämnas in av en person som är föremål för ett återvändandeförfarande leder till att samtliga beslut om återvändande som har fattats tidigare under samma förfarande automatiskt upphör att gälla, gör EU-domstolen följande bedömning. För att direktiv 2008/115 ska få en ändamålsenlig verkan krävs det, under alla omständigheter, att ett förfarande som har inletts med stöd av det direktivet – inom ramen för vilket ett beslut om återvändande, eventuellt åtföljt av ett inreseförbud, har antagits – kan återupptas i det skede där det befann sig när det avbröts på grund av att en ansökan om internationellt skydd ingavs, och detta så snart som denna ansökan har avslagits i första instans. Medlemsstaterna får nämligen inte äventyra fullgörandet av målet med det sistnämnda direktivet, det vill säga att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 59).
- 76 Det framgår såväl av medlemsstaternas lojalitetsplikt, vilken följer av artikel 4.3 FEU och om vilken det erinrades i punkt 56 i domen i det ovannämnda målet El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), som av kraven på effektivitet (vilka bland annat nämns i skäl 4 i direktiv 2008/115) att den skyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 8 i direktivet, att i de fall som avses i punkt 1 i denna artikel avlägsna den berörda personen, ska fullgöras snarast möjligt (se, för ett liknande resonemang, dom Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkterna 43 och 45). Denna skyldighet uppfylls

emellertid inte om ett avlägsnande fördröjs på grund av att ett förfarande, såsom det som beskrivs i föregående punkt, efter det att en ansökan om internationellt skydd har avslagits i första instans måste tas om från början och inte kan återupptas i det skede där det avbröts.

- 77 Slutligen erinrar domstolen om att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras i Europakonventionen framgår det av artikel 52.3 i stadgan att dessa ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Vid tolkningen av artikel 6 i stadgan ska således hänsyn tas till artikel 5.1 i Europakonventionen. Unionslagstiftaren har vid antagandet av artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 emellertid inte åsidosatt den skyddsnivå som ges i artikel 5.1 f andra delen av meningen i Europakonventionen.
- 78 Enligt den sistnämnda bestämmelsen är det nämligen, vilket framgår av dess ordalydelse, tillåtet att lagligen frihetsberöva en person mot vilken ett förfarande pågår som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning. Visserligen har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, i domen i det ovannämnda målet Nabil m.fl. mot Ungern (§ 29), slagit fast att ett frihetsberövande med stöd av nämnda bestämmelse enbart är befogat under den tid då ett förfarande som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning pågår, och att frihetsberövandet inte längre är befogat enligt denna bestämmelse för det fall förfarandet inte genomförs med vederbörlig omsorg. Genom denna dom har det dock inte uteslutits att en medlemsstat kan ha möjlighet att, med iakttagande av däri föreskrivna garantier, besluta om förvar av en tredjelandsmedborgare med avseende på vilken ett beslut om återvändande åtföljt av ett inreseförbud har antagits före ingivandet av en ansökan om internationellt skydd.
- 79 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har även preciserat att det faktum att en asylprocess pågår, inte i sig medför att förvaret av en person som har lämnat in en asylansökan inte längre genomförs i "utvisningssyfte", eftersom ett eventuellt avslag på ansökan kan innebära att det blir möjligt att verkställa de åtgärder för avlägsnande som det redan har beslutats om (Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Nabil m.fl. mot Ungern, nr 62116/12, § 38).
- 80 Därmed finner domstolen, i likhet med vad som har konstaterats ovan i punkterna 75 och 76, att ett förfarande som har inletts med stöd av direktiv 2008/115, inom ramen för vilket ett beslut om återvändande, eventuellt åtföljt av ett inreseförbud, har antagits – måste kunna återupptas i det skede där det befann sig när det avbröts på grund av att en ansökan om internationellt skydd ingavs, och detta så snart som ansökan har avslagits i första instans, vilket innebär att ett sådant förfarande alltså pågår i den mening som avses i artikel 5.1 f andra delen av meningen i Europakonventionen.
- 81 Vidare framgår det av den praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som gäller artikel 5.1 i Europakonventionen att för att genomförandet av en frihetsberövande åtgärd ska vara förenligt med målet att skydda den enskilde mot godtycklighet, krävs det bland annat att detta helt saknar inslag av oredligt eller svekfullt handlande från myndigheternas sida, att det stämmer överens med syftet med de restriktioner som tillåts enligt det relevanta stycket i artikel 5.1 i Europakonvention och att den åberopade grunden och det aktuella frihetsberövandet står i proportion till varandra (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i målet Saadi mot Förenade kungariket, nr 13229/03, §§ 68–74, ECHR 2008). Såsom framgår av resonemangen avseende giltighetsprövningen av artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 mot bakgrund av artikel 52.1 i stadgan, konstaterar domstolen att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33, vars innebörd är strikt reglerad med hänsyn till det sammanhang som bestämmelsen ingår i, uppfyller dessa krav.
- 82 Mot denna bakgrund ska giltighetsfrågan besvaras enligt följande. Vid prövningen av artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 har ingen omständighet framkommit som, med hänsyn till artiklarna 6, 52.1 och 52.3 i stadgan, kan påverka giltigheten av denna bestämmelse.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

Vid prövningen av artikel 8.3 första stycket e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd har ingen omständighet framkommit som, med hänsyn till artiklarna 6, 52.1 och 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, kan påverka giltigheten av denna bestämmelse.

Underskrifter