



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 mars 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd — Förordning (EU) nr 604/2013 (Dublin III) — Artikel 28.2 — Förvar inför en överföring — Artikel 2 n — Betydande risk för avvikande — Objektiva kriterier — Avsaknad av legaldefinition”

I mål C-528/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien), genom beslut av den 24 september 2015, som inkom till domstolen den 7 oktober 2015, i målet

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

mot

Salah Al Chodor,

Ajlin Al Chodor,

Ajvar Al Chodor,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič, samt domarna A. Prechal (referent), A. Rosas, C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 juli 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, genom D. Franc,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och S. Šindelková, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tjeckiska

- Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon, i egenskap av ombud, biträdd av M. Gray, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, M. Šimerdová och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 10 november 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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 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, nedan kallad Dublin III-förordningen), jämförd med artikel 2 i samma förordning.
- 2 Begäran har framställts i ett mål rörande ett överklagande från Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Republiken Tjeckiens polis, polisdistrikt Ústí nad Labem, utlänningsavdelningen, nedan kallad utlänningspolisen) av det avgörande varigenom en domstol i lägre instans undanröjde utlänningspolisens beslut att hålla Salah, Ajlin och Ejvar Al Chodor (nedan gemensamt kallade familjen Al Chodor) i förvar i 30 dagar i syfte att överföra dem till Ungern.

Tillämpliga bestämmelser

Europakonventionen

- 3 I artikel 5 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), med rubriken ”Rätt till frihet och säkerhet”, föreskrivs följande:

”1. 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. ...”

Unionsrätt

Stadgan

- 4 I artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) föreskrivs att ”[v]ar och en rätt till frihet och personlig säkerhet”.

- 5 I artikel 52 i stadgan, med rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, anges 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 europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

...”

Dublin III-förordningen

- 6 I skäl 9 i denna förordning anges följande:

”Mot bakgrund av resultaten av de utvärderingar av den första etappens instrument som genomförts, är det lämpligt att i detta skede bekräfta de principer som ligger till grund för [rådet] förordning (EG) nr 343/2003 [av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1)], och samtidigt, på grundval av gjorda erfarenheter, göra nödvändiga förbättringar för att öka effektiviteten i Dublinsystemet och i det skydd som beviljas personer som ansöker om internationellt skydd enligt det systemet. Eftersom ett välfungerande Dublinsystem är viktigt för [det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas)], bör dess principer och funktion ses över när andra komponenter av Ceas och unionens verktyg för solidaritet byggs upp. En omfattande kontroll av ändamålsenligheten bör föreskrivas i form av en evidensbaserad översyn av Dublinsystemets rättsliga, ekonomiska och sociala effekter, inbegripet dess inverkan på de grundläggande rättigheterna.”

- 7 I skäl 20 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”Förvar av sökande bör följa den grundläggande principen att personer inte bör hållas i förvar enbart av det skälet att de ansöker om internationellt skydd. Förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och följa nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna. Förvar av asylsökande måste särskilt ske i enlighet med artikel 31 i Genèvekonventionen. De förfaranden som föreskrivs i denna förordning med avseende på personer som hålls i förvar bör, som en fråga av största vikt, tillämpas inom kortaste möjliga tidsfrister. När det gäller de allmänna garantier som reglerar förvar, samt villkoren för förvar, bör medlemsstaterna i förekommande fall tillämpa bestämmelserna 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)], också på personer som hålls i förvar på grundval av denna förordning.”

- 8 I artikel 2 i Dublin III-förordningen, med rubriken ”Definitioner” anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

n) *risk för avvikande*: skäl i det enskilda fallet och grundade på lagstadgade objektiva kriterier, att anta att en sökande, en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika.”

9 I artikel 28 i Dublin III-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.

...”

Direktiv 2013/33

10 I artikel 8 i direktiv 2013/33 (nedan kallat mottagandedirektivet) föreskrivs följande:

”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

...

f) i enlighet med artikel 28 i [Dublin III-förordningen].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

...”

Tjeckisk rätt

11 I artikel 129.1 i lag nr 326/1999 om utlänningars vistelse i Republiken Tjeckien och om ändring av vissa andra lagar (nedan kallad utlänningslagen) anges följande:

”Polisen ska ta en utlänning som olagligen rest in i eller uppehållit sig i Republiken Tjeckien i förvar under den tid som krävs för att säkerställa att denne överförs i enlighet med ett tillämpligt internationellt avtal som ingåtts med en annan medlemsstat av Europeiska unionen före den 13 januari 2009 eller i enlighet med direkt tillämplig lagstiftning från de Europeiska gemenskaperna.”

- 12 Vid tidpunkten för beslutet att inhämta förhandsavgörande pågick ett lagstiftningsförfarande som syftade till att ändra denna artikel, genom ett tillägg av en punkt 4 med följande lydelse:

”Polisen ska besluta om att ta en utlänning i förvar för att överlämna vederbörande till en stat som är bunden av direkt tillämplig lagstiftning från Europeiska unionen endast om det finns en betydande risk för avvikande. Betydande risk för avvikande föreligger bland annat när utlänningen har vistats olagligen i Republiken Tjeckien, tidigare har undandragit sig överlämnande till en stat bunden av direkt tillämplig lagstiftning från Europeiska unionen, eller har försökt avvika, eller har uttryckt en avsikt om att inte iakttä ett slutligt beslut om överföring till en stat bunden av direkt tillämplig lagstiftning från Europeiska unionen, eller om det framgår av hans uppträdande att det är uppenbart att han har en sådan avsikt. Betydande risk för avvikande föreligger även då en utlänning som ska överlämnas till en stat som är bunden av direkt tillämplig lagstiftning från Europeiska unionen och som inte gränsar direkt till Republiken Tjeckien, inte självständigt kan resa lagenligen till den staten och inte kan uppge en adress där han uppehåller sig i Republiken Tjeckien.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 13 Familjen Al Chodor är irakiska medborgare som rest till Republiken Tjeckien, där de blev föremål för en poliskontroll den 7 maj 2015. Då de inte kunde uppvisa några identitetshandlingar förhörde de av utlänningspolisen.
- 14 Vid förhöret uppgav de att de var av kurdisk härkomst och att deras by hade ockuperats av soldater från terroristorganisationen Islamiska staten. Familjen Al Chodor tog sig via Turkiet till Grekland, varifrån de fortsatte sin resa med lastbil. I Ungern greps de av polis, som tog deras fingeravtryck. Salah Al Chodor uppgav att han vid det tillfället undertecknade vissa handlingar. Dagen därpå förde de ungerska myndigheterna dem till en järnvägsstation och anvisade dem till ett flyktingläger. Familjen Al Chodor lämnade lägret efter två dagar för att återförenas med släktingar i Tyskland.
- 15 Efter att ha gripit familjen Al Chodor i Republiken Tjeckien gjorde den tjeckiska utlänningspolisen en sökning i databasen Eurodac och konstaterade att familjen hade sökt asyl i Ungern.
- 16 Utlänningspolisen ansåg att det förelåg en betydande risk för avvikande, eftersom familjen Al Chodor hade vare sig uppehållstillstånd eller boende i Republiken Tjeckien i väntan på överföring till Ungern. Dessutom hade familjen lämnat flyktinglägret i Ungern i strid med regler som förbjöd dem att göra så, och utan att invänta avgörandet av deras asylansökan för att ta sig till Tyskland. Med stöd av artikel 129.1 i utlänningslagen, jämförd med artikel 28.2 i Dublin III-förordningen, tog följaktligen utlänningspolisen familjen Al Chodor i förvar för en period av 30 dagar i väntan på överföring till Ungern.
- 17 Familjen Al Chodor överklagade beslutet att ta dem i förvar. Krajský soud v Ústí nad Labem (Regiondomstolen i Ústí nad Labem, Republiken Tjeckien) undanröjde detta beslut med motiveringen att det i tjeckisk lagstiftning inte fastställs några objektiva kriterier för att bedöma risken för avvikande i den mening som avses i artikel 2 n i Dublin III-förordningen. Regiondomstolen fann således att förvarstagandet var rättsstridigt. Den domstolen grundade sitt avgörande bland annat på två domar med liknande innebörd som meddelats av domstolar i andra medlemsstater, den ena från Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) (Bundesgerichtshof, 26 juni 2014, V ZB 31/14) och den andra från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) (Verwaltungsgerichtshof, 19 februari 2015, RO 2014/21/0075–5).
- 18 Sedan utlänningspolisens beslut undanröjts försattes familjen Al Chodor på fri fot. De lämnade Republiken Tjeckien och befinner sig för närvarande på okänd ort.

- 19 Utlänningspolisen överklagade domen från Krajský soud v Ústí nad Labem (Regiondomstolen i Ústí nad Labem) till Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien). Enligt utlänningspolisen medför inte enbart den omständigheten att tjeckisk lagstiftning saknar objektiva kriterier för att definiera risken för avvikande att artikel 28.2 i Dublin III-förordningen inte är tillämplig. Sistnämnda bestämmelse anger att prövningen av risken för avvikande ska ske mot bakgrund av tre faktorer, nämligen en individuell bedömning med beaktande av omständigheterna i fallet, huruvida förvarstagandet är proportionerligt och huruvida det inte är möjligt att tillämpa mindre ingripande åtgärder. Utlänningspolisen beaktade dessa faktorer.
- 20 Det framstår som oklart för den hänskjutande domstolen huruvida artikel 28.2 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 n i samma förordning och/eller artikel 129.1 i utlänningslagen, utgör en tillräcklig rättslig grund för att ta en sökande i förvar när nationell lagstiftning saknar objektiva kriterier för att bedöma huruvida en betydande risk för avvikande föreligger.
- 21 I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen framhållit att de olika språkversionerna av artikel 2 n i Dublin III-förordningen skiljer sig åt. Även om den tyska och den franska språkversionen av bestämmelsen kräver en lagstadgad definition av de objektiva kriterier som ska läggas till grund för en bedömning av risken för avvikande, kräver andra språkversioner en "rättslig" definition av dessa kriterier, med följderna att innebörden av begreppet "lagstadgad" inte framgår med tydlighet av bestämmelsens lydelse. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) har gett begreppet en vidsträckt tolkning, så att det, i Europadomstolens mening, inte är begränsat till att enbart avse lagstiftning utan även inkluderar andra rättskällor (Europadomstolen, 24 april 1990, Kruslin mot Frankrike, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, § 29). När det gäller förvarstagande av personer som vistas olagligen i en stat, framgår det av Europadomstolens dom av den 9 juli 2009, Mooren mot Tyskland (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, §§ 76 och 90–97) att det måste göras en bedömning av den rättsliga grundens kvalitet, bland annat med avseende på klarhet, tillgänglighet och förutsebarhet.
- 22 Den hänskjutande domstolen söker således klarhet i huruvida ett erkännande i fast rättspraxis av objektiva kriterier som kan läggas till grund för att hålla personer i förvar enligt artikel 129 i utlänningslagen uppfyller kravet på en "lagstadgad" definition i den mening som avses i artikel 2 n i Dublin III-förordningen, i den mån denna rättspraxis bekräftar utlänningspolisens fasta administrativa praxis, som utmärks av att det inte finns godtyckliga inslag och av att den är förutsebar samt att det görs en individuell bedömning i det enskilda fallet.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

"Medför enbart den omständigheten att det i lag inte har fastställts objektiva kriterier för att bedöma huruvida det föreligger en betydande risk för att en utlänning avviker (i den mening som avses i artikel 2 n i Dublin III-förordningen), att utlänningen inte kan tas i förvar med tillämpning av artikel 28.2 i [den] förordningen?"

Tolkningsfrågan

- 24 Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida artikel 2 n i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 28.2 i samma förordning, ska tolkas på så sätt att dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna att i nationell lagstiftning fastställa de objektiva kriterier som ska ligga till grund för skälen att anta att en sökande av internationellt skydd (nedan kallad sökanden) och som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika, och huruvida avsaknaden av sådana kriterier i nationell lagstiftning medför att artikel 28.2 i förordningen inte är tillämplig.

- 25 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 28.2 i Dublin III-förordningen tillåter att en sökande tas i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfaranden i enlighet med förordningen om det finns en betydande risk för att vederbörande avviker, vilket ska prövas på grundval av en individuell bedömning, och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Artikel 2 n i förordningen definierar i sin tur begreppet ”risk för avvikande” som skäl i det enskilda fallet, grundade på lagstadgade objektiva kriterier, att anta att den berörda personen kan komma att avvika.
- 26 Utlänningspolisen och den tjeckiska regeringen har i första hand gjort gällande att en förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och är därmed inte beroende av ett föregående införlivande med nationell rätt. Artikel 2 n i Dublin III-förordningen ålägger således inte den nationella lagstiftaren att i en nationell lag införa sådana objektiva kriterier som definierar en risk för avvikande.
- 27 Det ska härvidlag erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis har bestämmelser i förordningar – enligt artikel 288 FEUF och på grund av förordningarnas beskaffenhet och deras funktion i unionens rättssystem – i allmänhet omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna, utan att det krävs att de nationella myndigheterna vidtar tillämpningsåtgärder. Icke desto mindre kan vissa av dessa bestämmelser erfordra att medlemsstaterna vidtar tillämpningsåtgärder för att genomföra dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging och Janssens, C-42/10, C-45/10 och C-57/10, EU:C:2011:253, punkterna 47 och 48 och där angiven rättspraxis).
- 28 Så är fallet med artikel 2 n i Dublin III-förordningen, som uttryckligen uppställer som krav att de objektiva kriterier som definierar huruvida en risk för avvikande föreligger ska vara ”lagstadgade”. Då dessa kriterier varken har fastställts i förordningen eller någon annan unionsrättsakt, omfattas utformningen av dessa kriterier, inom ramen för nämnda förordning, av nationell rätt. Denna slutsats styrks dessutom av en jämförelse mellan å ena sidan artikel 8.3 f i mottagandedirektivet, som anger att en sökande får tas i förvar i enlighet med artikel 28 i Dublin III-förordningen, och å andra sidan sista stycket i artikel 8.3 i mottagandedirektivet, som anger att grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt. Dessutom föreskriver skäl 20 i Dublin III-förordningen i sin tur, beträffande de allmänna garantier som reglerar förvar samt villkoren för förvar, att medlemsstaterna i förekommande fall bör tillämpa bestämmelserna i mottagandedirektivet, som i den nyss nämnda artikel 8 innehåller en direkt hänvisning till nationell rätt, också på personer som hålls i förvar på grundval av Dublin III-förordningen. Det framgår härav att sådana kriterier som avses i artikel 2 n i Dublin III-förordningen erfordrar genomförandebestämmelser i varje medlemsstats nationella rätt.
- 29 Domstolen ska härefter avgöra huruvida begreppet ”lag”, som anges i artikel 2 n i sistnämnda förordning, ska anses innefatta fast rättspraxis som, i förekommande fall, bekräftar en fast administrativ praxis.
- 30 Enligt domstolens fasta rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte enbart lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 26 maj 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 31 När det gäller lydelsen av artikel 2 n i Dublin III-förordningen är det inte möjligt att genom en rent textuell analys av begreppet ”lagstadgad” avgöra huruvida fast rättspraxis eller administrativ praxis kan omfattas av denna bestämmelse. I förordningens olika språkversioner har nämligen de begrepp som motsvarar begreppet ”lag” varierande innebörd. Således ligger de ord som används i de engelska, polska och slovakiska språkversionerna närmare begreppet ”rätt”, vilket kan ha en mer vidsträckt innebörd än begreppet ”lag”. Vissa andra språkversioner, såsom exempelvis den bulgariska, spanska, tjeckiska, tyska och franska, har en mer restriktiv innebörd.

- 32 Tillämpningsområdet för den berörda bestämmelsen ska emellertid, i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna, inte bedömas endast utifrån dess lydelse utan även med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom av den 26 maj 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 33 Beträffande den systematik som artikel 2 n i Dublin III-förordningen ingår i, har domstolen redan slagit fast att det framgår av dess skäl 9 att förordningen, samtidigt som den bekräftar de principer den vilar på, avser att på grundval av gjorda erfarenheter göra nödvändiga förbättringar inte bara för att öka effektiviteten i Dublinsystemet utan även i det skydd som beviljas sökande, vilket särskilt säkerställs genom det domstolsskydd som de har rätt till (dom av den 7 juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 52).
- 34 Den höga skyddsnivå som ska beviljas sökande enligt Dublin III-förordningen gäller även med avseende på hållandet i förvar av dessa sökande, vilket framgår av förordningens artikel 28, jämförd med dess artikel 2 n. Artikel 28 i Dublin III-förordningen innehåller nämligen, i likhet med vad som anges i skäl 20 i samma förordning, betydande begränsningar av medlemsstaternas befogenhet att hålla personer i förvar. Det framgår således av artikel 28.1 i Dublin III-förordningen att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd. Vidare tillåter artikel 28.2 i nämnda förordning att sökande tas i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen endast för det fall att det finns en betydande risk för att sökanden avviker, vilket ska undersökas på grundval av en individuell bedömning. Vidare ska hållandet i förvar vara proportionellt och vara berättigat endast om andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Enligt artikel 28.3 i denna förordning bör dessutom förvar pågå en så kort tidsperiod som möjligt. Slutligen kräver artikel 2 n i Dublin III-förordningen att fastställandet av att en risk för avvikande föreligger ska ske på grundval av objektiva kriterier som ska vara lagstadgade och tillämpas i det enskilda fallet.
- 35 Domstolen konstaterar dessutom att Dublin III-förordningen medför fler garantier avseende förvar än förordning nr 343/2003, som Dublin III-förordningen utgör en omarbetning av. Förordning nr 343/2003 innehöll nämligen inga bestämmelser avseende förvar. Denna utveckling visar på att unionslagstiftaren har tillmätt skydd av sökande en ökad betydelse, vilket framgår av domen av den 7 juni 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Vad beträffar det syfte som eftersträvas genom artikel 2 n i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 28.2 i samma förordning, erinrar domstolen om att eftersom dessa bestämmelser tillåter att en sökande tas i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med samma förordning om det finns en betydande risk för att vederbörande avviker, medför de en begränsning i utövandet av den grundläggande rätten till frihet som säkerställs genom artikel 6 i stadgan (se, analogt, dom av den 15 februari 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 49).
- 37 Det framgår härvidlag av artikel 52.1 i stadgan att varje begränsning i utövandet av denna rättighet ska vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i stadgan, samt med proportionalitetsprincipen. I artikel 52.3 i stadgan föreskrivs att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, och förtydligas samtidigt att unionsrätten kan tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Tolkningen av artikel 6 i stadgan ska följaktligen ske mot bakgrund av artikel 5 i Europakonventionen såsom lägsta tillåtna skyddsnivå.
- 38 Enligt Europadomstolen ska varje frihetsberövande vara lagenligt inte enbart såtillvida att det måste finnas en rättslig grund för frihetsberövandet i den nationella rättsordningen, utan denna lagenlighet avser också lagens kvalitet och innebär att en nationell lag som tillåter frihetsberövanden måste vara tillräckligt tillgänglig, klar och förutsebar beträffande dess tillämpning för att undvika varje risk för godtycklighet (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 21 oktober 2013, *Del Río Prada mot Spanien*, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).

- 39 I enlighet med EU-domstolens praxis på detta område ska det även framhållas att syftet med de garantier som avser frihet, såsom de garantier som säkerställs såväl i artikel 6 i stadgan som i artikel 5 i Europakonventionen, särskilt består i att skydda den enskilde mot godtycklighet. För att genomförandet av en frihetsberövande åtgärd ska vara förenligt med detta syfte krävs således att detta helt saknar inslag av oredligt eller svekfullt handlande från myndigheternas sida (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 81).
- 40 Det framgår av ovanstående att eftersom förvarstagande av sökande utgör ett allvarligt ingrepp i sökandes rätt till frihet, måste förvarstagande ske med iakttagande av strikta garantier, det vill säga att det finns en rättslig grund, klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet.
- 41 Avseende den första av dessa garantier konstaterar domstolen följande. I förevarande fall grundar sig begränsningen i utövandet av rätten till frihet på artikel 28.2 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 n i samma förordning, som är en unionsrättsakt. Sistnämnda bestämmelse hänvisar i sin tur till nationell rätt för att definiera de objektiva kriterier enligt vilka en risk för avvikande ska anses föreligga. Under dessa förhållanden uppkommer frågan vilka typer av bestämmelser som tillfredsställer de övriga garantierna, det vill säga klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet.
- 42 Domstolen framhåller i detta avseende, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 63 i sitt förslag till avgörande, att den befogenhet att göra en individuell bedömning som de berörda myndigheterna förfogar över enligt artikel 28.2 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 n i samma förordning, beträffande huruvida det föreligger en risk för avvikande är förenad med vissa förutbestämda begränsningar. Det är således av avgörande betydelse att de kriterier som ska tillämpas för att avgöra huruvida en sådan risk föreligger – vilket utgör skälet till att hålla en sökande i förvar – är klart definierade i en rättsakt som är bindande och tillämpas på ett förutsebart sätt.
- 43 Med beaktande av syftet med de aktuella bestämmelserna, och mot bakgrund av den höga skyddsnivå som följer av det sammanhang de ingår i, kan endast en generellt gällande bestämmelse uppfylla dessa krav på klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och, i synnerhet, skydd mot godtycklighet.
- 44 Att anta generellt gällande bestämmelser innebär nämligen att nödvändiga garantier kan erbjudas, eftersom bestämmelser av sådant slag med bindande och på förhand känd verkan begränsar det skönsmässiga utrymme som ovannämnda myndigheter förfogar över vid bedömningen av omständigheterna i varje enskilt fall. Dessutom har generaladvokaten i punkterna 81 och 82 i sitt förslag till avgörande med fog påpekat att kriterier som fastställs i en bindande bestämmelse lämpar sig bäst för den externa kontroll av dessa myndigheters skönsmässiga utrymme som ska ske för att skydda sökandena mot godtyckliga frihetsberövanden.
- 45 Av ovanstående följer att artikel 2 n i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 28.2 i samma förordning, ska tolkas på så sätt att dessa bestämmelser uppställer som krav att de objektiva kriterier som ska ligga till grund för skälen att anta att en sökande kan komma att avvika ska fastställas i en bindande och generellt gällande bestämmelse. Fast rättspraxis som bekräftar utlänningspolisens fasta administrativa praxis, såsom i det nationella målet, är under alla omständigheter inte tillräcklig.
- 46 I avsaknad av objektiva kriterier som fastställts i en bestämmelse av nyss nämnt slag, vilket är fallet i det nationella målet, ska förvarstagandet anses vara rättsstridigt, vilket medför att artikel 28.2 i Dublin III-förordningen inte är tillämplig.
- 47 Tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 2 n i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 28.2 i samma förordning, ska tolkas så, att dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna att i en bindande och generellt gällande bestämmelse fastställa de objektiva kriterier som ska ligga till grund för skälen att anta att en sökande som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika. Avsaknaden av sådana bestämmelser medför att artikel 28.2 i nämnda förordning inte är tillämplig.

Rättegångskostnader

- 48 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.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 2 n jämförd med artikel 28.2 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 ska tolkas på så sätt att dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna att i en bindande och generellt gällande bestämmelse fastställa de objektiva kriterier som ska ligga till grund för skälen att anta att en sökande av internationellt skydd som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika. Avsaknaden av sådana bestämmelser medför att artikel 28.2 i nämnda förordning inte är tillämplig.

Underskrifter