Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Gränskontroll, asyl och invandring – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 15.2 b – Hållande i förvar av en tredjelandsmedborgare inför ett avlägsnande – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 9 – Förvarstagande av en person som ansöker om internationellt skydd – Förordning (EU) nr 604/2013 – Artikel 28.2 – Förvarstagande inför en överföring – Huruvida förvarstagandet var rättsstridigt – Artiklarna 6 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-387/24 PPU [Bouskoura],[i]

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Roermond, Nederländerna) genom beslut av den 4 juni 2024, som inkom till domstolen den 4 juni 2024, i målet

C

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent) samt domarna T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 juli 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– C, genom P.H. Hillen och R.M. Seth Paul, advocaten,

* Rättegångsspråk: nederländska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och A. Hanje, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Baeckelmans, A. Katsimerou och F. van Schaik, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 september 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15.2 tredje stycket b 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), artikel 9.3 andra stycket 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 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 (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen), jämförda med artiklarna 6 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan C, en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återvändandeförfarande, och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris). Målet rör frågan huruvida två på varandra följande beslut om förvar som fattats av Staatssecretaris är lagliga.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2008/115

3 I skäl 9 i direktiv 2008/115 anges följande:

”I enlighet med rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus [(EUT L 326, 2005, s. 13)] bör en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft.”

4 Artikel 2.1 i direktivet har följande lydelse:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

5 I artikel 15 i nämnda direktiv föreskrivs 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

6 I artikel 2 h i direktiv 2013/33 definieras förvar som ”en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är fråntagen sin rörelsefrihet”.

7 I artikel 8.1–8.3 i nämnda direktiv 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

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 [Dublin III-förordningen].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.”

8 I artikel 9.3 i direktiv 2013/33 anges följande:

”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.”

Dublin III-förordningen

9 Artikel 28.2–28.4 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”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 [medlemsstat implicit eller explicit har godtagit en] framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen … eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3.

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. Artiklarna 21, 23, 24 och 29 ska fortsätta att gälla.

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

10 I artikel 59a.1 i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495) (nedan kallad utlänningslagen) föreskrivs att utlänningar som omfattas av Dublin III-förordningen, 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.

11 Av artikel 59.1 – inledningen och led a – i utlänningslagen framgår att Staatssecretaris, om så krävs med hänsyn till allmän ordning och nationell säkerhet, får besluta att en utlänning som inte vistas lagligt i landet ska tas i förvar för att därefter kunna avlägsnas från Nederländerna.

12 Artikel 94.1 och 94.6 i utlänningslagen har följande lydelse:

”1. Om [utlänningsministern] har beslutat om ett sådant frihetsberövande som avses i artiklarna 6, 6a, 58, 59, 59a och 59b, ska [utlänningsministern] underrätta domstolen om detta senast 28 dagar efter delgivningen av detta beslut, såvida inte utlänningen själv redan har överklagat beslutet. Så snart domstolen har underrättats ska utlänningen anses ha överklagat beslutet om frihetsberövande. Överklagandet ska även syfta till att beviljas skadestånd.

…

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.”

13 I artikel 96.1–96.3 i utlänningslagen fastställs följande:

”1. Om överklagandet enligt artikel 94 förklaras vara ogrundat och utlänningen överklagar förlängningen av frihetsberövandet, ska domstolen avsluta bevisupptagningen senast en vecka efter mottagandet av överklagandet. Genom undantag från artikel 8:57 i Algemene wet bestuursrecht [(allmänna förvaltningslagen)] får domstolen även, utan parternas medgivande, besluta att det inte ska hållas någon förhandling.

…

3. 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.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Den 2 maj 2024 beslutades det att C skulle tas i förvar enligt artikel 59a.1 i utlänningslagen (nedan kallat det första förvarsbeslutet). I samband med att beslutet fattades beaktade Staatssecretaris, för det första, att C kunde omfattas av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen, för det andra, att han utgjorde en betydande risk för allmän ordning på grund av risken för att han skulle

avvika och, för det tredje, att Konungariket Spanien var den medlemsstat som var ansvarig för att pröva hans ansökan om internationellt skydd. Det framgår av beslutet om hänskjutande att C togs i förvar i syfte att kunna överföra honom till nämnda medlemsstat.

15 Den 3 maj 2024 begärde Staatssecretaris, med stöd av artikel 18.1 a i Dublin III-förordningen, att de spanska myndigheterna skulle överta C. De spanska myndigheterna avslog denna begäran den 14 maj 2024.

16 Den 17 maj 2024, kl. 14.51, fattade Staatssecretaris ett beslut genom vilket C ålades att återvända, varvid Marocko angavs som mottagarland. Staatssecretaris ansåg att det fanns en risk för att C, som inte befann sig lagligt i landet, skulle avvika innan han hann avlägsnas och fattade därför, kl. 14.52, ett beslut om förvar, med stöd av artikel 59.1 – inledningen och led a – i utlänningslagen (nedan kallat det andra förvarsbeslutet). Detta beslut är fortfarande i kraft. Samma dag, kl. 14.55, upphävde Staatssecretaris det första förvarsbeslutet.

17 C överklagade såväl det första som det andra förvarsbeslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Roermond, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen.

18 C har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att det första förvarsbeslutet blev olagligt den 14 maj 2014. I och med att Konungariket Spanien hade nekat att överta honom, kunde detta beslut – från och med nämnda datum – nämligen inte längre motiveras med att han skulle överföras till nämnda medlemsstat. Från och med detta datum hade Staatssecretaris, på grundval av rättspraxis från Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), 48 timmar på sig att besluta om att C skulle kvarstå i förvar med stöd av en annan grund än den som använts för att motivera den första förvarsåtgärden. I förevarande fall iakttogs inte denna frist, eftersom Staatssecretaris fattade det andra förvarsbeslutet först den 17 maj 2024. C kunde således inte kvarhållas i förvar och borde ha frigetts innan det andra förvarsbeslutet fattades.

19 Staatssecretaris har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att det förhållandet att det första förvarsbeslutet var olagligt inte påverkar lagligheten av det andra förvarsbeslutet, vilket ensamt kan ligga till grund för att kvarhålla C i förvar. Staatssecretaris har medgett att det första förvarsbeslutet var bristfälligt och har erbjudit sig att betala C ett belopp om 100 euro i skadestånd för att ersätta C för att han olagligt hållits i förvar, men har gjort gällande att det första förvarsbeslutet redan hade upphävts när överklagandet ingavs till den hänskjutande domstolen och att nämnda beslut därför inte kan ogiltigförklaras.

20 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det av nationell praxis, som fastställts i rättspraxis från Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Högsta förvaltningsdomstolen), följer att det förhållandet att ett beslut om att hålla en tredjelandsmedborgare i förvar är olagligt i princip inte kan påverka lagligheten av ett senare beslut att hålla samma person i förvar. Detta innebär att den behöriga domstolen inte kan frige nämnda medborgare på grund av denna olaglighet. Denna förvaltningspraxis och denna rättspraxis överensstämmer dessutom med artiklarna 59, 59a, 94 och 96 i utlänningslagen, i vilka det inte uttryckligen föreskrivs att den behöriga rättsliga myndigheten omedelbart ska frige den berörda personen om den anser att beslutet att hålla personen i förvar är olagligt.

21 Den hänskjutande domstolen har dock påpekat att den berörda personen, enligt artikel 15.2 i direktiv 2008/115 och artikel 9.3 i direktiv 2013/33, omedelbart ska friges om det visar sig att kvarhållandet i förvar är olagligt.

22 Med beaktande av den skyldighet avseende omedelbar frigivning som föreskrivs i dessa bestämmelser, frågar sig den hänskjutande domstolen om den inte borde frige den berörda personen, även om det förvarsbeslut som ligger till grund för det aktuella frihetsberövandet av personen inte är olagligt, enbart på grund av att ett tidigare förvarsbeslut, som låg till grund för att nämnda person frihetsberövades, inte längre uppfyllde villkoren för att vara lagligt.

23 För det första konstaterar den hänskjutande domstolen i detta hänseende att denna fråga innebär att det måste fastställas huruvida föremålet för den behöriga rättsliga myndighetens prövning är förvaret som sådant eller om denna myndighet ska begränsa sin prövning till frågan huruvida det förvarsbeslut som är i kraft eventuellt är olagligt. Enligt den hänskjutande domstolen beror möjligheten för att frige den berörda personen, i det senare fallet, i slutändan på vid vilken tidpunkt denne gjorde gällande att beslutet var olagligt och det förhållandet att det tidigare förvarshållandet var olagligt utgör då inte någon omständighet som är relevant för den behöriga rättsliga myndighetens analys. I så fall kan nämnda myndighet inte säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan.

24 För det andra erinrar den hänskjutande domstolen om att det i unionsrätten inte föreskrivs någon möjlighet att kvarhålla en person i förvar av administrativa skäl eller i avvaktan på att ett nytt förvarsbeslut antas, utan den påbjuder att en tredjelandsmedborgare som olagligt hålls i förvar omedelbart ska friges, oberoende av när lagligheten av beslutet om förvar prövas.

25 För det tredje har den hänskjutande domstolen påpekat att det, i enlighet med rättspraxis från Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Högsta förvaltningsdomstolen), är möjligt att avvika från regeln att olagligheten av ett första förvarsbeslut inte påverkar lagligheten av ett andra förvarsbeslut, för det fall rätten att friges grovt har åsidosatts.

26 Enligt den hänskjutande domstolen kan den grundläggande karaktären av rätten till frihet enligt artikel 6 i stadgan och rätten till ett effektivt domstolsskydd tyda på att varje förvarshållande som genomförs med stöd av ett olagligt förvarsbeslut medför ett gravt åsidosättande av dessa rättigheter. Den berörda personen ska således omedelbart friges när det tidigare förvarshållandet var olagligt, även om den behöriga myndigheten slutligen rättat till denna olaglighet.

27 I detta sammanhang medför betalningen av ett skadestånd inte att det säkerställs ett adekvat skydd av de rättigheter som stadgas i artiklarna 6 och 47 i stadgan. Hur länge det olagliga förvarshållandet pågick och hur allvarlig olagligheten var ska beaktas vid beräkningen av det skadeståndsbelopp som ska tilldelas den berörda personen.

28 I förevarande fall har C kvarhållits i förvar längre än 48 timmar trots att det första förvarsbeslutet var olagligt och det andra förvarsbeslutet fattades först efter det att det första beslutet hade upphävts. Därmed kan C:s rätt till ett effektivt domstolsskydd endast säkerställas på ett adekvat sätt genom att han omedelbart friges.

29 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Roermond) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 15.2, [tredje stycket] inledningen och b i direktiv 2008/115 ...., artikel 9.3 i direktiv 2013/33 .... och artikel 28.4 i [Dublin III-förordningen], jämförda med artiklarna 6 och 47 i [stadgan], tolkas så, att en rättslig myndighet alltid är skyldig att omedelbart frige en person som hålls i förvar, om kvarhållandet i förvar vid någon tidpunkt under den oavbrutna verkställigheten av en rad på varandra följande förvarsbeslut var eller har blivit olagligt?”

Huruvida målet ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

30 Den hänskjutande domstolen har begärt att förevarande begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 23a första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och i artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

31 Den hänskjutande domstolen har till stöd för sin begäran gjort gällande att tolkningsfrågan rör bestämmelser inom något av de områden som ingår i avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget. Den har vidare påpekat att C har hållits i förvar utan avbrott sedan den 2 maj 2024. Den hänskjutande domstolen har slutligen gjort gällande att EU-domstolens svar på tolkningsfrågan är av avgörande betydelse för bedömningen av huruvida den enligt unionsrätten är skyldig att omedelbart frige C.

32 För det första konstaterar EU-domstolen att förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av en bestämmelse i direktiv 2008/115, en bestämmelse i direktiv 2013/33 och en bestämmelse i Dublin III-förordningen. Eftersom dessa direktiv och denna förordning omfattas av avdelning V, om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, i tredje delen av EUF-fördraget kan förevarande begäran om förhandsavgörande handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 23a första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och i artikel 107.1 i rättegångsreglerna.

33 För det andra, vad gäller villkoret att målet ska vara brådskande, ska det understrykas att detta villkor är uppfyllt bland annat när den berörda personen i det nationella målet för närvarande är frihetsberövad och utgången i det nationella målet är avgörande för huruvida denna person ska vara fortsatt frihetsberövad. Den berörda personens situation ska i detta sammanhang bedömas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för prövningen av ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål (dom av den 29 juli 2024, Breian, C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

34 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens beskrivning av de faktiska omständigheterna att C faktiskt är frihetsberövad sedan den 2 maj 2024 och att han således var frihetsberövad vid tidpunkten för prövningen av ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att den, beroende på EU-domstolens svar på tolkningsfrågan, kan föranledas att frige denna person.

35 Under dessa omständigheter beslutade domstolens första avdelning, på grundval av referentens förslag och sedan generaladvokaten hörts, den 14 juni 2024 att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål.

Prövning av tolkningsfrågan

36 Inledningsvis ska det påpekas att det av fast rättspraxis följer att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. Det ankommer i detta sammanhang på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 30 april 2024, M.N. (EncroChat), C-670/22, EU:C:2024:372, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

37 Såsom framgår av punkt 53 i generaladvokatens förslag till avgörande har den hänskjutande domstolen i sin tolkningsfråga visserligen endast hänvisat till punkten 2 i artikel 15 i direktiv 2008/115, men även punkten 4 i nämnda artikel 15 är relevant i förevarande mål, eftersom det i den punkten krävs att den berörda personen omedelbart ska friges när villkoren i artikel 15.1 inte längre föreligger och när hållandet i förvar inte längre är befogat.

38 I detta sammanhang ska det även preciseras att domstolen i förevarande mål inte har ombetts att ta ställning till huruvida den 48-timmarsfrist som föreskrivs i nederländsk rätt och som nämns i punkt 18 ovan är förenlig med unionsrätten. Det saknas följaktligen anledning att pröva frågan huruvida det är förenligt med den skyldighet att ”omedelbart” frige den berörda personen som föreskrivs i artikel 9.3 i direktiv 2013/33, till vilken det hänvisas i artikel 28.4 i Dublin III-förordningen, att tillämpa en nationell praxis som innebär att behöriga myndigheter kan hålla kvar en person som ansöker om internationellt skydd i förvar i högst 48 timmar efter det att den omständighet som medför att ett beslut om förvar som antagits med stöd av denna förordning blir olagligt har ägt rum.

39 En sådan prövning avser nämligen i huvudsak de skäl som kan medföra att ett förvarsbeslut som antagits med stöd av Dublin III-förordningen är olagligt, medan den hänskjutande domstolen i förevarande fall utgår från att det första förvarsbeslutet är olagligt och önskar få klarhet i huruvida en sådan rättsstridighet påverkar lagligheten av det andra förvarsbeslutet, vilket antagits med stöd av direktiv 2008/115. Det är vidare utrett att det första förvarsbeslutets rättsstridighet, enligt den hänskjutande domstolen, inte följer av att denna 48-timmarsfrist eventuellt är oförenlig med skyldigheten att omedelbart frige den berörda personen, utan av den omständigheten att det andra förvarsbeslutet fattades 24 timmar efter utgången av nämnda frist.

40 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 15.2 och 15.4 i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i Dublin III-förordningen, jämförda med artiklarna 6 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon skyldighet för den behöriga rättsliga myndigheten att förordna om frigivning av en tredjelandsmedborgare, som hålls i förvar med stöd av ett beslut som antagits på grundval av direktiv 2008/115, på grund av

att denna person, som först hade hållits i förvar med stöd av ett beslut som antagits med stöd av Dublin III-förordningen, inte hade frigetts omedelbart efter det att det konstaterats att sistnämnda beslut blivit olagligt.

41 Det ska i detta hänseende påpekas att varje förvarshållande 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 i samband med handläggningen av en ansökan om internationellt skydd eller enligt Dublin III-förordningen 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 (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

42 Såsom föreskrivs i artikel 2 h i direktiv 2013/33 består en förvarsåtgärd nämligen i att en person hålls kvar inom en särskild anläggning. Det framgår av bestämmelsens ordalydelse, tillkomsthistoria och sammanhang 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 (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 73 och där angiven rättspraxis). Begreppet förvar i direktiv 2008/115 och i Dublin III-förordningen kan för övrigt anses ha samma innebörd som i nämnda bestämmelse.

43 Mot bakgrund av att förvar är ett allvarligt ingrepp i den rätt till frihet som stadfästs 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. 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 (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

44 När det framgår att de villkor för att förvarshållandet ska vara lagligt som föreskrivs i direktiv 2008/115, i direktiv 2013/33 och i Dublin III-förordningen samt i de nationella bestämmelser som genomför dessa rättsakter 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 friges (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 79).

45 De allmänna och abstrakta regler som avses i punkt 43 ovan, i vilka villkoren för förvar fastställs såsom Europeiska unionens gemensamma normer, återfinns, vad gäller förvar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i artikel 15.1, 15.2 andra stycket och 15.4–15.6 i direktiv 2008/115. Vad vidare gäller situationen för en tredjelandsmedborgare som har ansökt om internationellt skydd, fastställs de relevanta reglerna i artikel 8.2 och 8.3 samt artikel 9.1, 9.2 och 9.4 i direktiv 2013/33 och, när det är fråga om förvar som beslutats i samband med överföring av en sökande av ett sådant skydd till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan enligt Dublin III-förordningen, i artikel 28.2–28.4 i den förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858,

punkt 76). Det ska även erinras om att det i artikel 28.4 i Dublin III-förordningen uttryckligen föreskrivs att artikel 9 i direktiv 2013/33 ska tillämpas i samband med överföringsförfaranden som regleras i nämnda förordning.

46 För det första, när det gäller frågan huruvida det förhållandet att ett beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd är olagligt – vilket beslut antagits med stöd av Dublin III-förordningen, i syfte att denna sökande ska överföras till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan – påverkar lagligheten av ett senare beslut om förvar – vilket antagits med stöd av direktiv 2008/115 avseende samma person – när han eller hon har hållits i förvar utan avbrott och inte längre har ställning som sökande av internationellt skydd, utan numera kan betraktas som en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, ska det framhållas att förvar inför avlägsnande, som regleras i direktiv 2008/115, och hållande i förvar av en asylsökande, bland annat enligt direktiv 2013/33 och tillämpliga nationella bestämmelser, omfattas av olika regelverk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkt 45).

47 Ett beslut om att hålla en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet i förvar inför dennes återvändande måste således följa de regler som anges i direktiv 2008/115. Ett beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd ska i sin tur följa de regler som följer av direktiv 2013/33 och Dublin III-förordningen.

48 För övrigt ska det konstateras att artikel 15.2 och 15.4 i direktiv 2008/115 varken nämner eller hänvisar till de villkor för lagligheten av förvar som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33 och artikel 28 i Dublin III-förordningen, vilka reglerar förvar av en person som ansöker om internationellt skydd.

49 För det andra framgår det av artikel 2.1 i direktiv 2008/115, jämförd med skäl 9 i samma direktiv, att direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och att en sökande av internationellt skydd inte ska anses vistas olagligt i den medlemsstat där han eller hon har ansökt om sådant skydd förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft. Domstolen har i övrigt slagit fast att direktiv 2008/115 inte är tillämpligt på en tredjelandsmedborgare som har ansökt om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2013/32. Detta gäller från det att ansökan lämnas in till dess att beslut fattats i första instans för att avgöra ansökan eller, i förekommande fall, till dess att ett eventuellt överklagande av beslutet har avgjorts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 49).

50 Av detta följer att en sökande av internationellt skydd, i den mån vederbörande har denna status, inte kan tas i förvar med stöd av direktiv 2013/33 eller Dublin III-förordningen och, samtidigt, med stöd av direktiv 2008/115 i egenskap av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet.

51 För det tredje kan ett förvarsbeslut, såsom framgår av punkterna 58, 59 och 61 i generaladvokatens förslag till avgörande, fattas med stöd av direktiv 2008/115 efter det att ett förvarshållande med stöd av direktiv 2013/33 eller Dublin III-förordningen har avslutats. Även om direktiv 2008/115 inte är tillämpligt under handläggningen av asylansökan betyder detta nämligen inte att återvändandeförfarandet härigenom är slutligt avslutat. Återvändandeförfarandet kan nämligen återupptas om asylansökan skulle avslås. Det skulle nämligen undergräva syftet med direktivet – det vill säga en effektiv återvändandepolitik för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i

medlemsstaterna – om det var omöjligt för medlemsstaterna att förhindra att förvaret av den berörde tredjelandsmedborgaren med automatik upphör om han eller hon lämnar in en asylansökan (dom av den 30 maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 60).

52 Vad vidare gäller möjligheten att hålla kvar en tredjelandsmedborgare i förvar har domstolen slagit fast att nämnda syfte med direktiv 2008/115 skulle undergrävas om medlemsstaterna saknade möjlighet att vidta en frihetsberövande åtgärd för att se till att en person som misstänks för olaglig vistelse inte avviker innan hans eller hennes fall har utretts färdigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 30).

53 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det förhållandet att ett beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd är olagligt – vilket beslut antagits med stöd av Dublin III-förordningen, i syfte att överföra denna sökande till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan – i princip inte påverkar lagligheten av ett senare beslut om förvar avseende samma person – vilket antagits med stöd av direktiv 2008/115 – när han eller hon har hållits i förvar utan avbrott och inte längre har ställning som sökande av internationellt skydd, utan numera kan betraktas som en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Den behöriga rättsliga myndigheten är således inte skyldig att omedelbart frige nämnda person enbart på grund av att ett tidigare beslut om förvar som antagits med stöd av Dublin III-förordningen är olagligt.

54 Under alla omständigheter ska det preciseras att det för att bibehållandet av en frihetsberövande åtgärd ska vara förenligt med målet att skydda den enskilde mot godtycklighet, såsom framgår av domstolens praxis, bland annat krävs att åtgärden helt saknar inslag av oredligt eller svekfullt handlande från myndigheternas sida, att den stämmer överens med syftet med de restriktioner som tillåts enligt det relevanta stycket i artikel 5.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, och att det åberopade skälet och det aktuella frihetsberövandet står i proportion till varandra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 81).

55 Slutsatsen i punkt 53 ovan påverkas inte av den hänskjutande domstolens påpekande att beviljandet av ett skadestånd till den person som olagligen har hållits i förvar inte är ägnat att på ett adekvat sätt avhjälpa åsidosättandet av rätten till frihet och inte innebär att rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan, säkerställs.

56 Det följer visserligen av fast rättspraxis att medlemsstaterna enligt artikel 47 i stadgan ska säkerställa ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

57 Unionslagstiftaren har i detta hänseende 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. 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, i direktiv 2013/33 eller i Dublin III-förordningen ska vara laglig, måste den behöriga rättsliga myndigheten kunna pröva alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter för att avgöra

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 (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkterna 86 och 87).

58 När det gäller rätten till frihet innebär konstaterandet att ett förvarsbeslut är olagligt emellertid inte att den berörda personen i samtliga fall omedelbart ska friges, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 73 i förslaget till avgörande (se, analogt, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkterna 39 och 40), så att denne kan få sina rättigheter återställda, när ett sådant återställande inte längre är praktiskt möjligt, eftersom det är befogat att kvarhålla denna person i förvar med stöd av en annan självständig rättslig grund. Detta är skälet till att skadestånd i princip ska utgå till personer som frihetsberövats utan grund för att ersätta den skada som lidits till följd av det olagliga frihetsberövandet.

59 När det gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan, ska det påpekas att den hänskjutande domstolen, såsom den nederländska regeringen bekräftade vid förhandlingen, kan ålägga Staatssecretaris att betala ett högre skadeståndsbelopp än det som myndigheten konkret har föreslagit i förevarande fall. Den omständigheten att Staatssecretaris erbjöd sig att betala ett belopp på 100 euro i skadestånd som ersättning för den skada som C lidit på grund av att den tidsfrist som föreskrivs i nationell rätt hade överskridits med 24 timmar, förefaller således inte i sig vara tillräcklig för att visa att denna rätt har åsidosatts under de omständigheter som är för handen i förevarande fall.

60 Det ska slutligen erinras om att det förhållandet, att det första förvarsbeslutet var olagligt, i princip inte, av de skäl som ledde till slutsatsen i punkt 53 ovan, under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, kan påverka lagligheten av det andra förvarsbeslutet, som antogs med stöd av direktiv 2008/115.

61 Med beaktande av samtliga dessa skäl ska den hänskjutande domstolens fråga besvaras enligt följande. Artikel 15.2 och 15.4 i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i Dublin III-förordningen, jämförda med artiklarna 6 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon skyldighet för den behöriga rättsliga myndigheten att förordna om frigivning av en tredjelandsmedborgare, som hålls i förvar med stöd av ett beslut som antagits på grundval av direktiv 2008/115, på grund av att denna person, som först hade hållits i förvar med stöd av ett beslut som antagits på grundval av Dublin III-förordningen, inte hade frigetts omedelbart efter det att det konstaterats att sistnämnda beslut blivit olagligt.

Rättegångskostnader

62 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 (första avdelningen) följande:

Artikel 15.2 och 15.4 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, artikel 9.3 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 de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver någon skyldighet för den behöriga rättsliga myndigheten att förordna om frigivning av en tredjelandsmedborgare som hålls i förvar med stöd av ett beslut som antagits på grundval av direktiv 2008/115, på grund av att denna person, som först hade hållits i förvar med stöd av ett beslut som antagits på grundval av förordning nr 604/2013, inte hade frigetts omedelbart efter det att det konstaterats att sistnämnda beslut blivit olagligt.

Underskrifter