Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. maj 2013*

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2008/115/EF — fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold — anvendelighed på asylansøgere — mulighed for at opretholde frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger efter indgivelsen af en asylansøgning«

I sag C-534/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nejvyšší správní soud (Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 22. september 2011, indgået til Domstolen den 20. oktober 2011, i sagen

Mehmet Arslan

mod

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

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič (refererende dommer), og dommerne E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. november 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved N. Graf Vitzthum, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og S. Menez, som befuldmægtigede

— den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

— den schweiziske regering ved D. Klingele, som befuldmægtiget

* Processprog: tjekkisk.

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og M. Šimerdová, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. januar 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98), sammenholdt med niende betragtning til dette direktiv.

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Mehmet Arslan, der er tyrkisk statsborger og blev arresteret og frihedsberøvet i Den Tjekkiske Republik med henblik på hans administrative udsendelse, og som under denne frihedsberøvelse indgav en ansøgning om international beskyttelse i henhold til den nationale asyllovgivning, og på den anden side Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Den Tjekkiske Republiks politi, regionaldirektoratet for Ústí-regionen, »fremmedpolitiafdelingen«), vedrørende sidstnævntes afgørelse af 25. marts 2011 om at forlænge den oprindelige frihedsberøvelse på 60 dage for en yderligere periode på 120 dage.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/115

3 Anden, fjerde, ottende, niende og sekstende betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»(2) Det Europæiske Råd opfordrede […] til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

[…]

(4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.

[...]

(8) Det anerkendes, at det er medlemsstaternes legitime ret at sende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold tilbage, forudsat at der findes retfærdige og effektive asylsystemer, som fuldt ud respekterer non-refoulement-princippet.

(9) I henhold til Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne [EUT L 326, s. 13] bør en tredjelandsstatsborger, der har ansøgt om asyl i en medlemsstat, ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, før der gives afslag på ansøgningen, eller en afgørelse, der bringer den pågældendes opholdsret som asylansøger til ophør, er trådt i kraft.

[…]

(16) Anvendelse af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse bør begrænses og ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Frihedsberøvelse er kun berettiget for at forberede en tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelsesproces, og hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelige.«

4 Artikel 1 i direktiv 2008/115, som har overskriften »Genstand«, fastsætter følgende:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Dette direktivs artikel 2, stk. 1, som har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

6 Nævnte direktivs artikel 3, nr. 2), definerer begrebet »ulovligt ophold« som »tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder […] betingelser[ne] for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«.

7 Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter, at »[m]edlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område […]«.

8 Nævnte direktivs artikel 15 har følgende ordlyd:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandsstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når

a) der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller

b) den pågældende tredjelandsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Enhver frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.

[…]

4. Når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse, eller når betingelserne i stk. 1 ikke længere foreligger, ophører frihedsberøvelsen med at være berettiget, og den pågældende person løslades omgående.

5. Frihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse. Hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder.

6. Medlemsstaterne må ikke forlænge den periode, der er omhandlet i stk. 5, undtagen i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af

a) manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side eller

b) forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande.«

Direktiv 2005/85

9 Direktiv 2005/85 har ifølge artikel 1 til formål at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Direktivet regulerer hovedsagelig indgivelsen af asylansøgningerne, proceduren for behandling af disse ansøgninger samt asylansøgernes rettigheder og pligter.

10 Direktivets artikel 2 fastsætter bl.a., at i dette direktiv forstås ved:

»[…]

b) »ansøgning« eller »asylansøgning«: en ansøgning indgivet af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis det må antages at være en anmodning om en medlemsstats internationale beskyttelse i henhold til [konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (United Nations Treaty Series, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), der trådte i kraft den 22. april 1954]. Enhver anmodning om international beskyttelse formodes at være en asylansøgning, medmindre den pågældende udtrykkelig anmoder om en anden form for beskyttelse, som der kan ansøges om særskilt

c) »ansøger« eller »asylansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en asylansøgning, som der endnu ikke er truffet endelig afgørelse om

d) »endelig afgørelse«: en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus […], og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i dette direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere får tilladelse til at blive i den berørte medlemsstat, indtil afgørelsen er truffet, jf. dog bilag III i dette direktiv

e) »besluttende myndighed«: enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager, jf. dog bilag I

[…]

k) »forblive i medlemsstaten«: at forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen i den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet eller behandles, eller i transitområder i den pågældende medlemsstat«.

11 Nævnte direktivs artikel 7 fastsætter følgende:

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

2. Medlemsstaterne må kun indrømme en undtagelse fra denne regel, hvis en fornyet ansøgning ikke vil blive realitetsbehandlet, jf. artikel 32 og 34, eller hvis de vil overgive eller udlevere en person til enten en anden medlemsstat i henhold til forpligtelser, der følger af en europæisk arrestordre […], eller [af andre grunde] til et tredjeland eller til internationale straffedomstole eller -tribunaler.«

12 Samme direktivs artikel 18 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne frihedsberøver ikke en person alene med den begrundelse, at vedkommende er asylansøger.

2. Hvis en asylansøger frihedsberøves, sikrer medlemsstaterne, at der er mulighed for hurtig domstolsprøvelse.«

13 Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2005/85 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte, at en behandlingsprocedure […] prioriteres eller fremskyndes, såfremt:

[…]

j) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af ham/hende […]

[…]«

14 Direktivets artikel 39, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre asylansøgere retten til effektive retsmidler. Direktivets artikel 39, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter om nødvendigt regler i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser med hensyn til

a) om retsmidlerne som omhandlet i stk. 1 skal bevirke, at ansøgere får lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet, og

b) muligheden for retsmidler eller beskyttende foranstaltninger, såfremt retsmidlet som omhandlet i stk. 1 ikke giver ansøgerne lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet. […]

[…]«

Direktiv 2003/9

15 Rådets direktiv 2003/9 af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT L 31, s. 18) fastsætter bl.a. betingelserne for asylansøgeres opholdssted og adgang til at færdes frit. Direktivets artikel 7 bestemmer følgende:

»1. Asylansøgere kan færdes frit på værtsmedlemsstatens område eller på et område, som de har fået anvist af denne medlemsstat. Det anviste område må ikke berøre privatlivets ukrænkelighed, og det skal give tilstrækkelige muligheder for at sikre adgang til alle de ydelser, der er omhandlet i dette direktiv.

2. Medlemsstaterne kan bestemme, hvor asylansøgeren skal opholde sig i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af ansøgningen.

3. I tilfælde, hvor det af retlige hensyn og af hensyn til den offentlige orden viser sig nødvendigt, kan medlemsstaterne indespærre en asylansøger på et særligt sted i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

[…]«

16 Direktivets artikel 21, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sørger for, at der som led i de procedurer, der er fastlagt i den nationale lovgivning, kan indgives klage over negative afgørelser vedrørende modtagelse af ydelser i henhold til dette direktiv eller over afgørelser truffet i henhold til artikel 7, som berører asylansøgere individuelt. Der skal i det mindste i sidste instans være mulighed for klage til eller fornyet prøvelse ved en retsinstans.«

Tjekkisk ret

17 Direktiv 2008/115 er hovedsagelig blevet gennemført i tjekkisk ret ved en ændring af lov nr. 326/1999 om udlændinges ophold på Den Tjekkiske Republiks område (herefter »lov nr. 326/1999«).

18 I medfør af artikel 124, stk. 1, i lov nr. 326/1999 er politiet »bemyndiget til at frihedsberøve en udlænding, der er over 15 år, over for hvem der er sket underretning om indledningen af en administrativ udsendelsesprocedure, over for hvem der allerede er blevet truffet en endelig afgørelse om administrativ udsendelse, eller over for hvem en anden medlemsstat i Den Europæiske Union har udstedt et indrejseforbud med gyldighed for Den Europæiske Unions medlemsstaters område, og når vedtagelsen af særlige foranstaltninger med henblik på frivillig udsendelse ikke er tilstrækkelig«, og såfremt mindst en af de i nævnte bestemmelses litra b) og e) omhandlede betingelser er opfyldt, dvs. at »der er en risiko for, at udlændingen vil forhindre eller besværliggøre gennemførelsen af afgørelsen om administrativ udsendelse«, eller at »udlændingen er registreret i de kontraherende parters informationssystem«.

19 Ifølge denne lovs artikel 125, stk. 1, kan varigheden af frihedsberøvelsen som hovedregel ikke overstige 180 dage.

20 Nævnte lovs artikel 127 bestemmer følgende:

»1. Frihedsberøvelsen skal uden opsættelse bringes til ophør

a) når begrundelsen for frihedsberøvelsen ikke længere er til stede

[…]

d) såfremt udlændingen har opnået asyl eller en subsidiær beskyttelse, eller

e) såfremt udlændingen har opnået en længerevarende opholdstilladelse med henblik på sin beskyttelse på området.

2. Indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse under frihedsberøvelsen udgør ikke en begrundelse, der berettiger til, at denne bringes til ophør.«

21 Direktiv 2005/85 er hovedsageligt blevet gennemført i tjekkisk ret ved en ændring af lov nr. 325/1999 om asyl. Denne lovs artikel 85a fastsætter følgende:

»1) Ved erklæringen med henblik på international beskyttelse ophører gyldigheden af et længerevarende visum eller en længerevarende opholdstilladelse, der er tildelt i medfør af gældende særlovgivning.

2) Den retlige status for en udlænding, der følger af vedkommendes anbringelse i et center for frihedsberøvede, berøres ikke af en eventuel erklæring med henblik på international beskyttelse eller af en eventuel ansøgning om international beskyttelse (artikel 10).

3) Den udlænding, der har afgivet en erklæring med henblik på international beskyttelse eller indgivet en ansøgning om international beskyttelse, er, på de betingelser, der er fastsat i gældende særlovgivning, forpligtet til at forblive i centret for frihedsberøvede.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Den 1. februar 2011 blev Mehmet Arslan anholdt af en patrulje fra det tjekkiske politi og frihedsberøvet. Den 2. februar 2011 blev der truffet afgørelse om udsendelse af ham.

23 Ved afgørelse af 8. februar 2011 blev varigheden af Mehmet Arslans frihedsberøvelse forlænget til 60 dage med den begrundelse, at det navnlig i betragtning af hans tidligere adfærd kunne formodes, at han ville forhindre gennemførelsen af afgørelsen om udsendelse. Der blev i denne afgørelse redegjort for, at Mehmet Arslan var indrejst ulovligt i Schengenområdet for at undgå grænsekontrol, og at han havde opholdt sig i først Østrig og siden Den Tjekkiske Republik uden rejsedokument eller visum. Desuden blev det i denne afgørelse anført, at Mehmet Arslan allerede var blevet tilbageholdt i 2009 på græsk område i besiddelse af et falsk pas, og at han efterfølgende var blevet tilbagesendt til sit oprindelsesland og var blevet registreret i Schengeninformationssystemet som en person, der har indrejseforbud i staterne i Schengenområdet for perioden fra den 26. januar 2010 til den 26. januar 2013.

24 Samme dag som afgørelsen om at forlænge varigheden af hans frihedsberøvelse til 60 dage blev truffet, afgav Mehmet Arslan en erklæring med henblik på international beskyttelse over for de tjekkiske myndigheder.

25 Ved afgørelse af 25. marts 2011 blev Mehmet Arslans frihedsberøvelse forlænget med 120 dage med den begrundelse, at denne forlængelse var nødvendig af hensyn til forberedelserne af gennemførelsen af afgørelsen om hans udsendelse, navnlig i betragtning af, at proceduren vedrørende den af ham indgivne anmodning om international beskyttelse stadig verserede, og at det var umuligt at gennemføre afgørelsen om udsendelse i den periode, hvor denne anmodning blev behandlet. Det blev i afgørelsen af 25. marts 2011 angivet, at anmodningen om international beskyttelse var blevet indgivet med det formål at besværliggøre gennemførelsen af afgørelsen om udsendelse. Det anførtes i øvrigt i denne afgørelse, at Republikken Tyrkiets ambassade frem til denne dato stadig ikke havde udfærdiget noget erstatningsrejsedokument til Mehmet Arslan, hvilket ligeledes forhindrede gennemførelsen af afgørelsen om udsendelse.

26 Mehmet Arslan anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse om forlængelse af hans frihedsberøvelse, idet han navnlig gjorde gældende, at der på det tidspunkt, hvor denne afgørelse blev truffet, henset til hans anmodning om international beskyttelse, ikke var nogen rimelig udsigt til, at hans udvisning kunne gennemføres i løbet af den maksimale periode for frihedsberøvelse på 180 dage, der er fastsat i lov nr. 326/1999. Mehmet Arslan tilkendegav i den forbindelse, at han, i tilfælde af afslag på sin anmodning om international beskyttelse, ville gøre brug af alle appelmuligheder. I betragtning af den sædvanlige varighed af de retslige procedurer i sådanne appelsager var det efter

hans mening ikke realistisk at regne med, at afgørelsen om udsendelse kunne blive gennemført inden udløbet af den maksimale varighed af frihedsberøvelse. Under disse omstændigheder fandt Mehmet Arslan, at afgørelsen af 25. marts 2011 var i strid med artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/115 såvel som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

27 Efter at førsteinstansretten ved dom af 27. april 2011 havde frifundet sagsøgte i hovedsagen i dette søgsmål, hvilken retsinstans navnlig fandt, at søgsmålet var baseret på en argumentation, der helt igennem var i Mehmet Arslans egen interesse og af spekulativ karakter, indgav Mehmet Arslan en kassationsanke til den forelæggende ret, idet han i det væsentlige støttede sig på de samme argumenter, som han havde fremført i første instans.

28 I mellemtiden meddelte det tjekkiske indenrigsministerium ved afgørelse af 12. april 2011 afslag på anmodningen om international beskyttelse, til prøvelse af hvilket Mehmet Arslan anlagde søgsmål.

29 Den 27. juli 2011 blev frihedsberøvelsen af Mehmet Arslan bragt til ophør med den begrundelse, at denne foranstaltning havde nået den maksimale varighed, der er fastsat i national ret.

30 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt en ansøger om international beskyttelse lovligt kan frihedsberøves i henhold til direktiv 2008/115. Den ønsker navnlig oplyst, om dette direktiv skal fortolkes således, at frihedsberøvelsen af en udlænding med henblik på tilbagesendelse skal bringes til ophør, når den pågældende indgiver en anmodning om international beskyttelse. Den finder bl.a., at det følger af en systematisk fortolkning og en formålsfortolkning af de omhandlede bestemmelser, at frihedsberøvelsen, i tilfælde af, at der indgives en asylansøgning, kun kan forlænges på betingelse af, at der træffes en ny afgørelse, som ikke er baseret på direktiv 2008/115, men på en bestemmelse, som specifikt giver mulighed for at frihedsberøve en asylansøger. Imidlertid udtrykker den forelæggende ret også frygt for, at en sådan fortolkning kan begunstige et misbrug af asylprocedurerne.

31 Under disse omstændigheder har Nejvyšší správní soud (Tjekkiets øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2, stk. 1, i – sammenholdt med niende betragtning til – direktiv [2008/115] fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, der har anmodet om international beskyttelse som omhandlet i direktiv [2005/85]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal frihedsberøvelsen af en udlænding med henblik på tilbagesendelse da bringes til ophør, hvis den pågældende anmoder om international beskyttelse som omhandlet i direktiv [2005/85], og der ikke er andre grunde til at forlænge frihedsberøvelsen?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

32 Den franske regering har udtrykt tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, med henvisning til, at det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mehmet Arslan har bestridt, at direktiv 2008/115 finder anvendelse på ham efter indgivelsen af hans asylansøgning. Anmodningen om præjudiciel afgørelse har følgelig en hypotetisk karakter.

33 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF tilkommer det udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 26.2.2013, sag C-399/11, Melloni, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

34 Formodningen for, at de præjudicielle spørgsmål, der forelægges af de nationale retter, er relevante, kan alene fraviges under særlige omstændigheder, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. bl.a. Melloni-dommen, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det må imidlertid konstateres, at det i det foreliggende tilfælde ikke fremgår klart af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at det af den forelæggende ret anførte problem er af hypotetisk karakter.

36 For det første fremgår det nemlig ganske vist, at Mehmet Arslan ikke har bestridt forlængelsen af sin frihedsberøvelse med den begrundelse, at direktiv 2008/115 ikke finder anvendelse, men navnlig med den begrundelse, at denne forlængelse var i strid med direktivets artikel 15 på grund af det forhold, at der, i betragtning af varigheden af proceduren for behandling af en asylansøgning, ikke var nogen rimelig udsigt til, at hans udvisning kunne gennemføres i løbet af den maksimale periode for frihedsberøvelse, der er tilladt ifølge tjekkisk ret. Det forholder sig dog ikke desto mindre således, at den forelæggende ret, for at kunne afgøre, hvorvidt nævnte forlængelse krænker artikel 15 i direktiv 2008/115, først må afgøre, om dette direktiv stadig finder anvendelse på Mehmet Arslans situation efter indgivelsen af hans asylansøgning. En besvarelse af det første spørgsmål er derfor nødvendig, for at den forelæggende ret kan udtale sig om velbegrundetheden af det argument, der er fremført for den.

37 Dernæst fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret vurderer, at frihedsberøvelsen af Mehmet Arslan, i tilfælde af, at direktiv 2008/115 ikke længere finder anvendelse efter indgivelsen af en asylansøgning, alene kunne være blevet opretholdt på grundlag af en ny afgørelse vedtaget i henhold til bestemmelser, som specifikt giver mulighed for at frihedsberøve en asylansøger, således at den omtvistede afgørelse er retsstridig allerede af denne grund. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den forelæggende ret er beføjet til at påpege en sådan mangel, i givet fald endog ex officio.

38 Endelig skal det fastslås, at selv om forelæggelsesafgørelsen nævner den omstændighed, at frihedsberøvelsen af Mehmet Arslan blev bragt til ophør den 27. juli 2011, og selv om Mehmet Arslan ifølge de senere tilkomne oplysninger, der er blevet fremlagt af den tjekkiske regering, flygtede dagen efter sin løsladelse, giver ingen af disse to omstændigheder holdepunkter for at antage, uden det mindste holdepunkt herfor hverken i sagsakterne, fra den forelæggende ret eller fra nogen af parterne i retsforhandlingerne for Domstolen, at den forelæggende ret ikke skulle være forpligtet i medfør af national ret til at træffe afgørelse i den sag, der er blevet indbragt for den.

39 Det må på denne baggrund fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

40 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 2, stk. 1, i – sammenholdt med niende betragtning til – direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2005/85.

41 Den tyske og den schweiziske regering samt Europa-Kommissionen har foreslået, at spørgsmålet besvares bekræftende, hvorimod den tjekkiske, den franske og den slovakiske regering i det væsentlige er af den opfattelse, at nævnte direktiv, i givet fald på visse betingelser, ligeledes kan finde anvendelse på en asylansøger.

42 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af anden betragtning til direktiv 2008/115, at direktivet tilsigter at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed. Som det fremgår af såvel dets overskrift som dets artikel 1, fastlægger direktiv 2008/115 i dette øjemed »fælles standarder og procedurer«, som skal anvendes af hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (dom af 28.4.2011, sag C-61/11 PPU, El Dridi, Sml. I, s. 3015, præmis 31 og 32).

43 Hvad angår anvendelsesområdet for direktiv 2008/115 bestemmer direktivets artikel 2, stk. 1, at det finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Begrebet »ulovligt ophold« defineres i direktivets artikel 3, nr. 2), som »tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder […] betingelser[ne] for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«.

44 Niende betragtning til direktiv 2008/115 præciserer i denne henseende, at »[i] henhold til [direktiv 2005/85] bør en tredjelandsstatsborger, der har ansøgt om asyl i en medlemsstat, ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, før der gives afslag på ansøgningen, eller en afgørelse, der bringer den pågældendes opholdsret som asylansøger til ophør, er trådt i kraft«.

45 Direktiv 2005/85, hvis formål i henhold til dets artikel 1 er at indføre minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, fastslår nemlig i artikel 7, stk. 1, retten for asylansøgere til, alene med henblik på asylproceduren, at forblive i den medlemsstat, hvori deres ansøgning er indgivet eller behandles, indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse om denne ansøgning i første instans.

46 Nævnte direktivs artikel 7, stk. 2, tillader kun en undtagelse fra reglen i artikel 7, stk. 1, på restriktive betingelser, nemlig når der ikke er tale om en første asylansøgning, men en fornyet ansøgning, som ikke vil blive realitetsbehandlet, eller hvis ansøgeren overgives eller udleveres til enten en anden medlemsstat, eller til et tredjeland eller til en international straffedomstol.

47 Desuden giver artikel 39, stk. 3, i direktiv 2005/85 hver medlemsstat mulighed for at udstrække den ved direktivets artikel 7, stk. 1, fastslåede ret ved at fastsætte, at anlæggelsen af en sag til prøvelse af den afgørelse, der er truffet af den besluttende myndighed i første instans, skal bevirke, at asylansøgere får lov til at forblive på den pågældende stats område, indtil behandlingen af denne sag er afsluttet.

48 Selv om nævnte artikel 7, stk. 1, udtrykkeligt ikke giver ret til opholdstilladelse, men lader afgørelsen om, hvorvidt der skal meddeles en sådan tilladelse eller ej, bero på hver medlemsstats skøn, fremgår det dermed klart af ordlyden og opbygningen af samt formålet med direktiv 2005/85 og 2008/115, at en asylansøger, uafhængigt af meddelelsen af en sådan tilladelse, har ret til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område, i det mindste indtil vedkommendes ansøgning er blevet afslået i første instans, og vedkommende derfor ikke kan anses for at have »ulovligt ophold« som omhandlet i direktiv 2008/115, idet dette direktiv tager sigte på at udsende vedkommende fra det pågældende område.

49 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 2, stk. 1, i – sammenholdt med niende betragtning til – direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en anmodning om international

beskyttelse som omhandlet i direktiv 2005/85, og dette i tidsrummet fra indgivelsen af nævnte anmodning indtil der træffes afgørelse om denne anmodning i første instans eller, i givet fald, indtil udfaldet af den sag, der er blevet anlagt til prøvelse af nævnte afgørelse.

Det andet spørgsmål

50 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det til trods for, at direktiv 2008/115 ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2005/85, er muligt at opretholde frihedsberøvelsen af en sådan tredjelandsstatsborger, der har indgivet nævnte anmodning efter at være blevet frihedsberøvet i medfør af artikel 15 i direktiv 2008/115 med henblik på sin tilbagesendelse eller udsendelse.

51 Den tyske og den schweiziske regering samt Europa-Kommissionen er af den opfattelse, at frihedsberøvelsen i et sådant tilfælde kan opretholdes, når den er begrundet i henhold til de asylretlige standarder. Selv om den tjekkiske, den franske og den slovakiske regering, under henvisning til den besvarelse, som de har foreslået af det første spørgsmål, ikke har besvaret det andet spørgsmål, følger det af deres indlæg, at de finder, at indgivelsen af en asylansøgning ikke kan have den følge, at frihedsberøvelsen skal bringes til ophør.

52 Som Domstolen allerede har påpeget, henhører en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, som er reguleret ved direktiv 2008/115, og den frihedsberøvelse, som er blevet foretaget over for en asylansøger, navnlig i medfør af direktiv 2003/9 og 2005/85 og de gældende nationale bestemmelser, under forskellige regelsæt (jf. dom af 30.11.2009, sag C-357/09 PPU, Kadzoev, Sml. I, s. 11189, præmis 45).

53 Hvad angår det regelsæt, der finder anvendelse på asylansøgere, skal der erindres om, at artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/9 fastlægger det princip, hvorefter asylansøgere kan færdes frit på værtsmedlemsstatens område eller på et område, som de har fået anvist af denne medlemsstat. Dette direktivets artikel 7, stk. 3, præciserer dog, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor det af retlige hensyn og af hensyn til den offentlige orden viser sig nødvendigt, kan indespærre en asylansøger på et særligt sted i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

54 I henhold til artikel 18, stk. 1, i direktiv 2005/85 frihedsberøver medlemsstaterne ikke en person alene med den begrundelse, at vedkommende er asylansøger, og hvis en asylansøger frihedsberøves, sikrer medlemsstaterne i overensstemmelse med dette direktivs artikel 18, stk. 2, at der er mulighed for hurtig domstolsprøvelse. Artikel 21 i direktiv 2003/9 bestemmer ligeledes, at der skal være mulighed for domstolsprøvelse af de afgørelser, der er truffet i medfør af dette direktivs artikel 7.

55 Hverken direktiv 2003/9 eller direktiv 2005/85 har dog på nuværende tidspunkt gennemført en harmonisering af de begrundelser, hvorefter der kan foranstaltes en frihedsberøvelse af en asylansøger. Som den tyske regering har anført, blev forslaget om en liste, som udtømmende fastlægger disse begrundelser, nemlig opgivet i løbet af de forhandlinger, som gik forud for vedtagelsen af direktiv 2005/85, og det er først i forbindelse med omarbejdningen af direktiv 2003/9, som på nuværende tidspunkt er under vedtagelse, at det er påtænkt at indføre en sådan liste på EU-plan.

56 Følgelig tilkommer det på nuværende tidspunkt medlemsstaterne, under fuld overholdelse af deres forpligtelser efter såvel international ret som EU-retten, at fastlægge de begrundelser, hvorefter en asylansøger kan frihedsberøves eller få forlænget sin frihedsberøvelse.

57 Hvad angår en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en tredjelandsstatsborger for det første er blevet frihedsberøvet i medfør af artikel 15 i direktiv 2008/115 med den begrundelse, at hans adfærd gav anledning til frygt for, at han i fraværet af en sådan frihedsberøvelse ville flygte og forhindre

sin udsendelse, og asylansøgningen for det andet synes at være indgivet med det ene formål at forsinke eller endog umuliggøre gennemførelsen af den tilbagesendelsesafgørelse, der er truffet over for ham, skal det fastslås, at sådanne omstændigheder faktisk kan begrunde en opretholdelse af frihedsberøvelsen af den pågældende tredjelandsstatsborger, selv efter indgivelsen af en asylansøgning.

58 En national bestemmelse, der under sådanne betingelser giver mulighed for at opretholde frihedsberøvelsen af en asylansøger, er nemlig forenelig med artikel 18, stk. 1, i direktiv 2005/85, da denne frihedsberøvelse ikke skyldes indgivelsen af asylansøgningen, men de omstændigheder, der karakteriserer denne ansøgers individuelle adfærd forud for og ved indgivelsen af denne asylansøgning.

59 I det omfang opretholdelsen af frihedsberøvelsen under sådanne betingelser forekommer objektivt nødvendigt for at forhindre, at den pågældende definitivt unddrager sig sin tilbagesendelse, er denne opretholdelse i øvrigt ligeledes tilladt i medfør af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2003/9.

60 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om direktiv 2008/115 ikke finder anvendelse under forløbet af proceduren for behandlingen af asylansøgningen, betyder dette på ingen måde, at tilbagesendelsesproceduren af den grund definitivt skal bringes til ophør, idet denne kan fortsætte i tilfælde af, at der meddeles afslag på asylansøgningen. Som den tjekkiske, den tyske, den franske og den slovakiske regering har anført, ville det imidlertid gribe ind i formålet med direktiv 2008/115, nemlig en effektiv tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, såfremt det, under forhold som dem, der er redegjort for i denne doms præmis 57, ikke var muligt for medlemsstaterne at undgå, at den pågældende ved at indgive en asylansøgning automatisk kunne opnå at blive løsladt (jf. analogt dom af 6.12.2011, sag C-329/11, Achughbabian, Sml. I, s. 12695, præmis 30).

61 Artikel 23, stk. 4, litra j), i direktiv 2005/85 bestemmer desuden udtrykkeligt, at den omstændighed, at ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af ham/hende, ligeledes kan tillægges betydning inden for rammerne af proceduren for behandlingen af asylansøgningen, idet denne omstændighed kan begrunde, at behandlingen fremskyndes eller prioriteres. Direktiv 2005/85 sikrer således, at medlemsstaterne har de nødvendige instrumenter til deres rådighed for at kunne sikre effektiviteten af tilbagesendelsesproceduren ved at undgå, at denne udsættes ud over, hvad der er nødvendigt for en god behandling af ansøgningen.

62 Det skal dog præciseres, at det blotte forhold, at en asylansøger på tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning er omfattet af en tilbagesendelsesafgørelse og er frihedsberøvet i medfør af artikel 15 i direktiv 2008/115, ikke uden en konkret vurdering af samtlige relevante omstændigheder giver grundlag for at antage, at vedkommende har indgivet denne ansøgning med det ene formål at forsinke eller umuliggøre gennemførelsen af tilbagesendelsesafgørelsen, og at det er objektivt nødvendigt og forholdsmæssigt at opretholde frihedsberøvelsen.

63 Det følger af samtlige de betragtninger, der er nævnt ovenfor, at det andet spørgsmål skal besvares med, at direktiv 2003/9 og 2005/85 ikke er til hinder for, at en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2005/85 efter at være blevet frihedsberøvet i medfør af artikel 15 i direktiv 2008/115, får opretholdt sin frihedsberøvelse i henhold til en bestemmelse i national ret, når det efter en konkret vurdering af samtlige relevante omstændigheder fremgår, at denne anmodning er blevet indgivet med det ene formål at forsinke eller umuliggøre gennemførelsen af tilbagesendelsesafgørelsen, og det er objektivt nødvendigt at opretholde frihedsberøvelsen for at forhindre, at den pågældende definitivt unddrager sig sin tilbagesendelse.

Sagens omkostninger

64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 2, stk. 1, i – sammenholdt med niende betragtning til – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold skal fortolkes således, at dette direktiv ikke finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse som omhandlet i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, og dette i tidsrummet fra indgivelsen af nævnte anmodning indtil der træffes afgørelse om denne anmodning i første instans eller, i givet fald, indtil udfaldet af den sag, der er blevet anlagt til prøvelse af nævnte afgørelse.**

2) **Rådets direktiv 2003/9 af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne og direktiv 2005/85 er ikke til hinder for, at en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en anmodning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2005/85 efter at være blevet frihedsberøvet i medfør af artikel 15 i direktiv 2008/115, får opretholdt sin frihedsberøvelse i henhold til en bestemmelse i national ret, når det efter en konkret vurdering af samtlige relevante omstændigheder fremgår, at denne anmodning er blevet indgivet med det ene formål at forsinke eller umuliggøre gennemførelsen af tilbagesendelsesafgørelsen, og det er objektivt nødvendigt at opretholde frihedsberøvelsen for at forhindre, at den pågældende definitivt unddrager sig sin tilbagesendelse.**

Underskrifter