

**Sag C-241/21****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

14. april 2021

**Forelæggende ret:**

Riigikohus (Estland)

**Afgørelse af:**

30. marts 2021

**Appellant:**

I.L.

**Indstævnt:**

Politsei- ja Piirivalveamet

**Hovedsagens genstand**

Appel iværksat af I.L., hvorved denne har nedlagt påstand om, at kendelsen afsagt af Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland) den 2. december 2020 ophæves, og at der afsiges en ny kendelse, hvorved det fastslås, at anmodningen fra Politsei- ja Piirivalveamet (politi- og grænsekontrolmyndighed, herefter »PPA«) om at anbringe ham i et detentionscenter og hans anbringelse i et detentionscenter var retsstridig

**Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag**

Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 1, første punktum, 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 2008, L 348, s. 98).

## Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 15, stk. 1, første punktum, 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 fortolkes således, at medlemsstaterne må frihedsberøve en tredjelandsstatsborger, som udgør en reel risiko for, at denne før udsendelsen, mens vedkommende er på fri fod, begår en strafbar handling, hvis opklaring og sanktionering kan gøre det betydeligt vanskeligere at gennemføre udsendelsen?

## Anførte EU-retlige forskrifter

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, 2. og 16. betragtning, artikel 3, nr. 7), og artikel 15

## Anførte nationale retsfor skrifter

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (lov om udrejsepligt og indrejseforbud), § 6<sup>8</sup> und § 15

## Sammendrag af de faktiske omstændigheder og retsfor handlingernes forløb i hovedsagen

- 1 I.L., som er statsborger i Republikken Moldova og opholdt sig i Republikken Estland på grundlag af en fritagelse for visumpligten, blev den 12. oktober 2020 anholdt, fordi han blev mistænkt for at have påført sin samleverske og en anden skadelidt kvinde fysisk smerte og helbredsskader. Harju Maakohus (retten i første instans i Harjumaa, Estland) kendte ved dom af 13. oktober 2020 afsagt i en forenklet hasteprocedure I.L. skyldig i fysisk mishandling i henhold til § 121, stk. 2, nr. 2 og 3, i karistusseadustik (straffeloven). Ifølge den anklage, der fremgår af dommen, foreholdt anklagemyndigheden desuden den pågældende at have truet offeret med, at han, såfremt han blev udsendt af Estland, ville vende tilbage til Estland og dræbe offeret. Han blev imidlertid frikendt for denne anklage i henhold til straffelovens § 120, stk. 1 (trusler). Som endelig straf blev han ved dommen afsagt af retten i første instans idømt en fængselsstraf på et år, en måned og 28 dage, der blev gjort betinget med en prøvetid på to år, og derfor ophævede retten den pågældendes frihedsberøvelse i retsbygningen.
- 2 PPA inddrog ved meddelelse af 13. oktober 2020 i henhold til Välismaalaste seadus (udlændingeloven) den pågældendes visumfri opholdstilladelse før tid. I meddelelsen blev der henvist til, at den seneste dag, hvor han havde lovligt ophold, var den 13. oktober, og at en udlænding, hvis dennes opholdstilladelse inddrages før tid, er forpligtet til ufortøvet at forlade Schengen-medlemsstaternes

område. Udrejsepligten kan i henhold til bestemmelserne i lov om udrejsepligt og indrejseforbud fuldbyrdes straks. PPA frihedsberøvede samme dag igen den pågældende i retsbygningen for retten i første instans i Harjumaa i henhold til § 15, stk. 2, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. I arrestprotokollen blev det anført, at der var taget hensyn til den pågældendes indstilling vedrørende den begåede strafbare handling og hans adfærd efter domfældelsen. Disse forhold gav anledning til at formode, at den pågældende på trods af sit tilsagn om at udrejse frivilligt og anmodningen om at iværksætte frivillig udrejse, muligvis kunne unddrage sig udsendelsen. Således udstedte PPA samme dag et påbud over for den pågældende om at forlade Estland, da han opholdt sig i Estland uden noget retligt grundlag. I henhold til påbuddet skulle I.L. rejse ud straks, og senest den 13. oktober 2020. Påbuddet kunne fuldbyrdes fra samme dag, og ved udløbet af den anførte frist skulle udlændingen, hvis han ikke havde opfyldt udrejsepligten, udsendes af Republikken Estland til Moldova i henhold til lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Samtidig vedtog PPA også et indrejseforbud over for den pågældende i tre år fra opfyldelsen af udrejsepligten.

- 3 PPA anmodede den 14. oktober 2020 ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) om tilladelse til at frihedsberøve den pågældende og anbringe ham i et detentionscenter i to måneder i henhold til § 15, stk. 2, nr. 1-3, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Som begrundelse for anmodningen anførte PPA bl.a. følgende. Den pågældende kunne muligvis unddrage sig udsendelsen. Han havde anvendt vold over for en partner, og der er stor offentlig interesse i at forhindre sådanne strafbare handlinger. Hovedformålet med det udrejsepåbud, som skulle fuldbyrdes, var at undgå strafbare handlinger i fremtiden. Ganske vist havde den pågældende erklæret, at han ønskede at løse problemerne med sin samleverske før udrejsen, men PPA var ikke overbevist om, at hans voldelige adfærd i en stresssituation ikke ville gentage sig. PPA var berettiget til at tage hensyn til, at den pågældende havde truet med at anvende vold over for sin samleverske, hvis han blev udsendt. Hans forudgående strafbare handling gjorde det ifølge PPA tydeligt, at han udgjorde en fare, og derfor skulle han indtil sin udsendelse anbringes i et detentionscenter. Eftersom hans tidligere adfærd ikke var egnet til at vække tillid, var det ikke muligt at anvende mindre indgribende overvågningsforanstaltninger.
- 4 I retsmødet ved forvaltningsdomstolen i Tallinn præciserede PPA, at I.L. havde opfyldt sin pligt til at samarbejde og var i besiddelse af de dokumenter, der var nødvendige for at kunne vende tilbage til Republikken Moldova. Derfor blev PPA's anmodning om, at han blev anbragt i et detentionscenter, kun fremsat på grundlag af § 15, stk. 2, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Forvaltningsdomstolen gav ved kendelse af 15. oktober 2020 tilladelse til at anbringe I.L. i et detentionscenter indtil hans udsendelse, dog ikke længere end til den 15. december 2020.
- 5 Forvaltningsdomstolen i Tallinn tilsluttede sig den opfattelse, at der var risiko for, at den pågældende ville unddrage sig udsendelsesproceduren og ikke udrejse frivilligt af Estland (§ 6<sup>8</sup>, nr. 1 og 4, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud). Selv

om han i retsmødet havde erklæret, at han efter sin løsladelse kun ville begive sig hen til sin lejlighed for at hente sine ejendele, at han ville undlade at møde sin tidligere samleverske og herefter frivilligt udrejse af Estland, fandt forvaltningsdomstolen, at der i betragtning af den pågældendes forudgående adfærd var grund til at formode, at hans udrejse af Estland ikke ville forløbe på den beskrevne måde. Der var ikke sikkerhed for, at han ikke ville møde sin tidligere samleverske ved afhentningen af sine ejendele. Såfremt han mødte sin tidligere samleverske, ville der være stor sandsynlighed for, at situationen eskalerede, og at han muligvis igen ville begå en strafbar handling. Såfremt der begås en ny strafbar handling, er en frivillig opfyldelse af udrejsepligten åbenbart udelukket. Hvis der indledes en straffesag, har den pågældende nemlig ret til at være til stede under de retsforhandlinger, der vedrører vedkommende, og i en straffesag kan der også træffes afgørelse om varetægtsfængsling. Derfor var der ifølge retten grund til at tvivle på troværdigheden af de hensigter, som han gav udtryk for i retsmødet. Staten ønskede at undgå mulige nye strafbare handlinger. Ifølge retten var der i øjeblikket risiko for, at han igen ville begå strafbare handlinger.

- 6 Desuden tog forvaltningsdomstolen i Tallinn hensyn til, at det ville være nødvendigt at teste den pågældende for COVID-19 før hans tilbagevenden til Republikken Moldova, hvorved der var opstået en yderligere forsinkelse, og at det derfor ikke var muligt at gennemføre udsendelsen inden for den frist på 48 timer, der er fastsat i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Det var rettens opfattelse, at mindre indgribende overvågningsforanstaltninger ikke ville sikre gennemførelsen af udsendelsesproceduren, og at den pågældende desuden ikke nød den nødvendige tillid med henblik på at anvende andre overvågningsforanstaltninger. Endelig fandt retten, at en anbringelse i et detentionscenter ikke var i strid med sikkerheds- eller helbredsmæssige overvejelser, og at frihedsberøvelsen var proportional.
- 7 I.L. iværksatte appel til prøvelse af kendelsen afsagt af forvaltningsdomstolen i Tallinn ved appeldomstolen i Tallinn med påstand om ophævelse af forvaltningsdomstolens kendelse og om, at han blev løsladt. Appeldomstolen i Tallinn forkastede denne appel ved kendelse af 2. december 2020 og stadfæstede forvaltningsdomstolens kendelse. I sin begrundelse henviste den til, at der var risiko for, at den pågældende ville forsvinde som omhandlet i § 6<sup>8</sup>, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, dvs. at udlændingen ved udløbet af den frist for frivillig udrejse, der er fastsat i afgørelsen om udrejse, ikke ville være udrejst af Estland. Eftersom den pågældende havde knyttet betingelser til sin udrejse, var det sandsynligt, at han ikke ville udrejse, hvis disse betingelser ikke blev opfyldt. Han kunne muligvis søge efter andre muligheder for at blive i landet og nægte at udrejse. Sandsynligheden herfor var ifølge retten så meget desto højere, jo kortere hans frist til at udrejse var. I betragtning af arten og alvoren af den strafbare handling, som han havde begået, kunne det ifølge retten ikke anses for sandsynligt, at det ville lykkes ham at opfylde de betingelser, som han selv havde opstillet, og herefter frivilligt udrejse af Estland inden for den fastsatte frist. Appeldomstolen i Tallinn henviste desuden til, at de betingelser for

frihedsberøvelse, som er fastsat i § 15, stk. 2, nr. 1-3, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, ikke kunne berettige, at en person frihedsberøves med henblik på at undgå en mulig ny strafbar handling. I henhold til bestemmelserne i lov om udrejsepligt og indrejseforbud er formålet med frihedsberøvelsen af en person at sikre, at personen udrejser af Estland. Appeldomstolen henviste også til, at § 6<sup>8</sup>, nr. 4, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud kun finder anvendelse, såfremt den retsafgørelse, hvorved domfældelsen sker, er blevet endelig. På den dato, hvor forvaltningsdomstolen i Tallinn tillod anbringelsen af I.L. i et detentionscenter, var denne retsafgørelse imidlertid endnu ikke retskraftig. Den blev nemlig først retskraftig et stykke tid senere, den 21. oktober 2020. Endelig fastslog appeldomstolen i Tallinn, at der ikke var nogen begrundelse for at anvende mindre indgribende overvågningsforanstaltninger.

- 8 I.L. blev den 23. november 2020 udsendt af Republikken Estland til Moldova.

### Hovedsagens parter væsentlige argumenter

- 9 I.L. har allerede før sin udsendelse iværksat appel til prøvelse af kendelsen afsagt af appeldomstolen i Tallinn med påstand om ophævelse af appeldomstolens kendelse og om, at der afsiges en ny kendelse, hvorved det fastslås, at PPA's anmodning og hans anbringelse i et detentionscenter var retsstridig. Han har gjort gældende, at han har taget ved lære af sin handling og i fremtiden ikke vil begå flere strafbare handlinger. Han har samarbejdet i fuldt omfang under sagen. Dermed er frygten for, at han vil begå en ny strafbar handling, når han henter sine ejendele, ubegrundet. Hans ønske om at pakke sine ejendele før udrejsen og tage dem med er rimeligt og kan ikke anses for at være en uacceptabel betingelse. Der har ikke været nogen risiko for, at han ville forsvinde, og der burde have været anvendt mindre indgribende overvågningsforanstaltninger. Eftersom han nu allerede er blevet udsendt af Estland, er det ifølge I.L. begrundet at overgå fra en ophævelsespåstand til en anerkendelsespåstand. Han har gjort gældende, at han, såfremt Riigikohus (øverste domstol, Estland, herefter »den forelæggende ret«) fastslår, at PPA's anmodning om anbringelsen i et detentionscenter var ulovlig, vil have grundlag for at gøre et krav om erstatning gældende over for PPA (han kunne ikke arbejde og fik ingen løn, og han blev ulovligt frihedsberøvet).
- 10 PPA har nedlagt påstand om, at appellen forkastes. Myndigheden har gjort gældende, at den efter retsmødet i straffesagen ved retten i første instans, hvor I.L. blev domfældt, inddrog I.L.'s visumfri opholdstilladelse før tid, og at I.L. blev frihedsberøvet umiddelbart efter retsmødet ved retten i første instans. Han fik meddelelse om at udrejse af Estland, og han blev spurgt, om han var indforstået med at gøre dette frivilligt. Den pågældende var indforstået, men opstillede betingelser: Han ville ikke udrejse, før han havde løst konflikten med offeret. PPA kunne ikke tillade, at han vendte tilbage til offeret. Offeret frygtede ifølge myndigheden for sit liv som følge af I.L.'s trusler. Ved vedtagelsen af afgørelsen om udrejse vurderede PPA beviserne og afvejede de faktiske omstændigheder, og desuden tog myndigheden den pågældendes indsigelser, hans indstilling



vedrørende den begåede strafbare handling og hans adfærd efter domfældelsen i betragtning. Den pågældende kunne ifølge myndigheden muligvis unddrage sig udsendelsen og udgjorde en trussel mod den offentlige orden. Han har anvendt vold over for en partner. Det er en prioritet for Republikken Estland at forebygge partnervold, og samfundets interesse i sådanne hændelser er særdeles stor. Straffen i straffesager er en reaktion på en allerede begået handling, men har også til formål at adskille en potentielt farlig person fra det lovlydige samfund, og hovedformålet med den afgørelse om udrejse, der skulle fuldbyrdes, var således at gennemføre statens vilje om at undgå mulige nye strafbare handlinger. Ved vurderingen af risikoen for, at den pågældende ville forsvinde, anvendte PPA ikke den begrundelse, der er fastsat i § 6<sup>8</sup>, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Der blev truffet en eksigibel afgørelse om udrejse over for den pågældende i henhold til § 7<sup>2</sup>, stk. 2, nr. 1 og 4, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. PPA anså det for at være nødvendigt at anbringe ham i et detentionscenter med henblik på at gennemføre udsendelsen. Det var ifølge myndigheden ikke muligt at anvende andre overvågningsforanstaltninger over for ham, eftersom der ikke var tilstrækkelig sandsynlighed for, at disse ville opfylde det ønskede formål. Den pågældende havde ikke noget retligt grundlag for at opholde sig og arbejde i Republikken Estland, og desuden ville hans økonomiske midler ikke have været tilstrækkelige til at dække udgifterne til logi. Han kunne muligvis unddrage sig udsendelsen, og dette ville have vanskeliggjort udsendelsen i betydelig grad. Henset til de faktiske omstændigheder i forbindelse med den strafbare handling, som I.L. havde begået, og hans følelsesmæssige tilstand var det PPA's opfattelse, at han ikke ville udrejse frivilligt af Estland, og at han påtænkte at løse konflikten med sin partner. Den skadelidte har oplyst de retshåndhævende myndigheder om, at I.L. ringer og skriver til hende og truer med at finde en mulighed for at komme til Estland og hævne sig på hende.

### **Sammendrag af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse**

- 11 Uenigheden i sagen vedrører udelukkende lovligheden af at anbringe den pågældende i et detentionscenter. Denne sag vedrører ikke spørgsmålene om, hvorvidt inddragelsen af hans opholdstilladelse før tid, den afgørelse om udrejse, som blev vedtaget over for ham, eller indrejseforbuddet var lovlige.
- 12 Forvaltningsdomstolen i Tallinn tillod ved kendelse af 15. oktober 2020, at den pågældende blev anbragt i et detentionscenter. Nu er han på fri fod og er blevet udsendt af Estland. Derfor er det ifølge den pågældende begrundet at overgå fra en ophævelsespåstand til en anerkendelsespåstand. En tilladelse udstedes ved en kendelse, som kan anfægtes ved en appel (Halduskohtumenetluse seadustik, (lov om forvaltningsretspleje), § 265, stk. 5). Det forhold, at omstændighederne har ændret sig under appelsagen, er ikke til hinder for, at en ret i en højere instans kan prøve den kendelse, hvorved denne tilladelse blev givet, og i givet fald ophæve denne tilladelse, dvs. erklære kendelsen om tilladelse ugyldig med tilbagevirkende kraft. Samtidig bortfalder betingelsen herved for, at begrænsningen af den pågældendes grundlæggende rettigheder er lovlig. Muligheden for at ophæve den

kendelse, hvorved tilladelsen blev givet, udelukkes i den foreliggende sag heller ikke af § 158, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje.

- 13 I henhold til § 23, stk. 1<sup>1</sup>, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud giver forvaltningsdomstolen tilladelse til at frihedsberøve en person, som skal udsendes, og anbringe vedkommende i et detentionscenter i op til to måneder, såfremt en af de betingelser, der er fastsat i § 15, stk. 2, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, er opfyldt, og de principper, der fremgår af denne paragrafs stk. 1, er overholdt. § 15, stk. 2, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud bestemmer, at en udlænding kan frihedsberøves, hvis anvendelsen af de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, ikke kan sikre, at udrejsepligten faktisk opfyldes, navnlig når 1) der er risiko for, at den udlændingen vil forsvinde, 2) udlændingen ikke opfylder pligten til at samarbejde, eller 3) udlændingen ikke er i besiddelse af de nødvendige dokumenter med henblik på vedkommendes tilbagevenden, eller når rekvireringen af disse fra modtagelses- eller transitlandet forsinkes. § 15 i lov om udrejsepligt og indrejseforbud gennemfører artikel 15 i direktiv 2008/115/EF i estisk lov.
- 14 Forvaltningsdomstolen udstedte tilladelsen om at anbringe den pågældende i et detentionscenter i henhold til § 15, stk. 2, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, dvs. på grund af risikoen for, at han ville forsvinde. I henhold til direktivets artikel 3, nr. 7), skal begrebet »risiko for, at den pågældende vil forsvinde« forstås således, at den er baseret på objektive, lovfæstede kriterier (jf. også dom af 15.3.2017, Al Chodor m.fl., C-528/15, EU:C:2017:213). I estisk lovgivning er disse kriterier reguleret udtømmende i § 6<sup>8</sup> i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. De omstændigheder, som er nævnt i denne bestemmelse, skal nødvendigvis foreligge, for at det kan fastslås endeligt, at der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, idet andre omstændigheder, der kendetegner udlændingen og sagen, dog også skal tages i betragtning, for at det kan fastslås endeligt, at denne risiko foreligger.
- 15 Det er den forelæggende rets opfattelse, at der ikke foreligger nogen omstændigheder i sagen, der tyder på en risiko for, at den pågældende vil forsvinde. Forvaltningsdomstolen fastslog, at der var risiko for, at den pågældende ville forsvinde, af to grunde: 1) udlændingen var ikke udrejst af Estland inden for den frist, der var fastsat i afgørelsen om udrejse (§ 6<sup>8</sup>, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud), og 2) udlændingen havde begået en strafbar handling, for hvilken han var idømt en fængselsstraf (§ 6<sup>8</sup>, nr. 4, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud).
- 16 § 6<sup>8</sup>, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud finder ikke anvendelse i denne sag, eftersom anvendelsen heraf forudsætter, at der er blevet fastsat en frist for den pågældende til at udrejse frivilligt ved en skriftlig afgørelse om udrejse. PPA har imidlertid bekræftet over for den forelæggende ret, at der ved vedtagelsen af afgørelsen om udrejse ikke blev fastsat nogen frist for appellantten til at udrejse frivilligt, og at der blev vedtaget en afgørelse om udrejse over for ham, som kunne fuldbyrdes straks, i henhold til § 7<sup>2</sup>, stk. 2, nr. 1 og 4, i lov om udrejsepligt og

indrejseforbud. Dette bekræftes også af de skridt, som PPA foretog den 13. oktober 2020 – i praksis var det ikke muligt for den pågældende at udrejse frivilligt. I betragtning af det ovenstående kan han ikke bebrejdes, at han ikke har overholdt fristen for frivillig udrejse, og det kan ikke på denne baggrund konkluderes, at der var risiko for, at han ville forsvinde som omhandlet i § 6<sup>8</sup>, nr. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud.

- 17 Heller ikke § 6<sup>8</sup>, nr. 4, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud finder anvendelse i den foreliggende sag. Denne bestemmelse forudsætter, at den pågældende er blevet idømt en fængselsstraf for en strafbar handling ved en retskraftig afgørelse (uskyldsformodning i henhold til § 22, stk. 2, i Eesti Vabariigi põhiseadus [Republikken Estlands forfatning]). Den kendelse, hvorved appellanten blev domfældt, blev retskraftig, efter at forvaltningsdomstolen havde udstedt tilladelsen.
- 18 Det er den foreliggende rets opfattelse, at der heller ikke foreligger nogen andre omstændigheder, som tyder på, at der var risiko for, at den pågældende ville forsvinde som omhandlet i § 6<sup>8</sup> i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, og navnlig finder § 6<sup>8</sup>, nr. 6, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, hvorefter »udlændingen har meddelt [...] politi- og grænsekontrolmyndigheden, eller myndigheden på baggrund af den pågældendes indstilling og adfærd konkluderer, at vedkommende ikke vil opfylde udrejsepligten«, ikke anvendelse. På grundlag af den udtalelse, som er nedfældet i protokollen for afhøringen af den pågældende i proceduren vedrørende vedtagelsen af afgørelsen om udrejse, om, at han ikke ville adskilles fra sin samleverske og bad om mulighed for at gøre alt godt igen, kan det ikke konkluderes, at han påtænkte at unddrage sig udsendelsen. I proceduren vedrørende vedtagelsen af en forvaltningsakt skal en person have mulighed for at give udtryk for sin holdning til indholdet af den påtænkte bebyrdende forvaltningsakt, uden at dette indebærer negative konsekvenser. Det kan ikke automatisk konkluderes på baggrund af udtalelserne under afhøringen, at den pågældende påtænkte at undlade at efterkomme forvaltningsakten, når der ikke er andre omstændigheder, der tyder på en risiko for, at han ville unddrage sig udsendelsen. Det ønske, som han ytrede i retsmødet ved forvaltningsdomstolen, om at få de ejendele tilbage, som befandt sig hos hans samleverske, og få udbetalt den løn, som han havde til gode hos sin arbejdsgiver, giver heller ikke grundlag for at konkludere, at der var risiko for, at han ville forsvinde. En persons ønske om at få sine aktiver tilbage før udrejsen, fordi det vil være svært eller umuligt at få dem tilbage efter udrejsen, er principielt legitimt. PPA har ikke godtgjort, at der forelå omstændigheder, som sammenholdt med den pågældendes udtalelser gav grundlag for at konkludere, at der var risiko for, at denne ville gå under jorden eller unddrage sig udsendelsen, og dermed risiko for, at den pågældende ville forsvinde som omhandlet i § 6<sup>8</sup> i lov om udrejsepligt og indrejseforbud.
- 19 Efter den forelæggende rets opfattelse er der heller ikke nogen omstændigheder i den foreliggende sag, der tyder på, at de betingelser for frihedsberøvelse, som er fastsat i § 15, stk. 2, nr. 2 og 3, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, er opfyldt.



- 20 Således afhænger lovligheden af frihedsberøvelsen af den pågældende af spørgsmålet om, hvordan § 15, stk. 2, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud skal fortolkes, nemlig om de betingelser, der er fastsat i nr. 1-3, udgør en udtømmende opregning, og mindst en af disse betingelser skal være opfyldt, eller om der er tale om en ikke-udtømmende, eksemplificerende opregning, og en person også kan frihedsberøves på grundlag af en generel bestemmelse. Som generel bestemmelse inddrager den forelæggende ret den risiko for, at udsendelsen ikke kan gennemføres effektivt, som er nævnt i § 15, stk. 2, første punktum, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. Den sidstnævnte fortolkning støttes af bestemmelsens ordlyd, nemlig ordene før nr. 1-3, »navnlig, når«. Faktisk forudsætter en endelig vurdering af, om frihedsberøvelsen er lovlig, i hvert fald, at de principper, som er fastsat i § 15, stk. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud (frihedsberøvelse som sidste middel, overholdelse af proportionalitetsprincippet), er overholdt.
- 21 Efter den forelæggende rets første vurdering bekræfter omstændighederne i den foreliggende sag, at forudsætningen for frihedsberøvelse i henhold til den generelle bestemmelse er opfyldt, og frihedsberøvelsen af den pågældende vil være lovlig på grundlag af den generelle bestemmelse i § 15, stk. 2, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud sammenholdt med de principper, som er nævnt i § 15, stk. 1, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud. I betragtning af den korte tidsmæssige afstand til begivenhederne og arten af den strafbare handling, som den pågældende havde begået, var der tilstrækkelig grund til at formode, at den pågældende igen kunne forsøge at løse konflikten med sin samleverske og i denne forbindelse begå en ny strafbar handling. Dermed var der reel risiko for, at den pågældende før udsendelsen, mens han befandt sig på fri fod, ville begå en strafbar handling, hvis opklaring og sanktionering (domfældelse og eventuel efterfølgende straffuldbyrdelse) ville påvirke udsendelsen af ham eller mere præcist udtrykt ville forsinke den på ubestemt tid og dermed vanskeliggøre gennemførelsen af udsendelsen i betydelig grad. Således var der risiko for, at udsendelsen ikke kunne gennemføres effektivt. I betragtning af de omstændigheder, der kendetegner appellantens person (alder, helbredstilstand), adfærd og forhold (forbindelse til Estland, fraværet af en fast bopæl), var det ikke muligt at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af udsendelsen lige så effektivt med andre overvågningsforanstaltninger (§ 10, stk. 2, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud). Frihedsberøvelsen er bl.a. i betragtning af den mulige varighed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 22 § 15 i lov om udrejsepligt og indrejseforbud gennemfører bestemmelserne i artikel 15 i direktiv 2008/115/EF. Artikel 15, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne, medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, kun må frihedsberøve en tredjelandstatsborger, 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 tredjelandstatsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen. Desuden bestemmes det, at enhver

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

- 23 Artikel 15, stk. 1 (sammenholdt med 16. betragtning), i direktiv 2008/115/ EF giver ikke noget klart svar på spørgsmålet om, hvorvidt en frihedsberøvelse også kan være lovlig udelukkende på grundlag af den generelle bestemmelse, dvs. hvis der er risiko for, at udsendelsen ikke kan gennemføres effektivt, eller om i hvert fald en af de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, skal være opfyldt (litra a eller b). Europa-Kommissionen anser ikke opregningen for at være udtømmende (jf. Kommissionens henstilling [EU] 2017/2338 af 16.11.2017 om en fælles »håndbog om tilbagesendelse« til brug for medlemsstaternes myndigheder med ansvar for tilbagesendelsesopgaver [EUT 2017, L 339, s. 83, nr. 14.1]). Så vidt det er den forelæggende ret bekendt, har Den Europæiske Unions Domstol endnu ikke besvaret dette spørgsmål klart (jf. f.eks. dom af 6.12.2011, Achughabian, C-329/11 EU:C:2011:807, præmis 36, af 5.6.[2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 61 og 74, og af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 269-272).
- 24 Artikel 15 er ubetinget og tilstrækkelig præcis og har således direkte retsvirkning (jf. dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 47, af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 54, og den ovenfor nævnte dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, præmis 288). Efter den forelæggende rets opfattelse kan det ikke udelukkes, at de faktiske omstændigheder, der skal vurderes, principielt kan opfylde f.eks. den betingelse, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, litra b). § 15, stk. 2, nr. 2 og 3, i lov om udrejsepligt og indrejseforbud, som gennemfører direktivets artikel 15, afviger dog i sin ordlyd til en vis grad fra direktivet, og desuden finder ingen af disse to estiske retsfor skrifter som nævnt anvendelse i denne sag. Uagtet den direkte virkning af et direktiv kan en persons rettigheder ikke begrænses direkte i medfør af et direktiv.
- 25 Ifølge Den Europæiske Unions Domstols praksis skal der ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten både tages hensyn til ordlyden og den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (bl.a. dom af 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, præmis 33).
- 26 Ordlyden af artikel 15, stk. 1, »eelkőige kui« (»navnlig når«) (*in particular, en particulier*) tyder på, at der er tale om en ikke-udtømmende opregning, som kun har til formål at være en hjælp ved fortolkningen af den generelle bestemmelse, nemlig en risiko for, at udsendelsen ikke kan gennemføres effektivt. Dette støttes også af en sammenligning med f.eks. artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 98), hvor ordet »üksnes« (»kun«) (*only, ne ... que*) anvendes, hvilket udtrykkeligt

indikerer, at opregningen af betingelserne for frihedsberøvelse er udtømmende (jf. bl.a. også dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 168). Også den betingelse for frihedsberøvelse, som er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31), er udtømmende (jf. også den ovenfor nævnte dom Al Chodor m.fl., C-528/15). På den anden side har Domstolen gentagne gange fremhævet, at bestemmelserne vedrørende frihedsberøvelse i direktiv 2008/115/EF skal fortolkes strengt (bl.a. den ovenfor nævnte dom El Dridi, C-61/11 PPU, præmis 42, den ovenfor nævnte dom Mahdi, C-146/14 PPU, præmis 55, dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, præmis 62, og den ovenfor nævnte dom Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, præmis 42). Dette taler muligvis mod den fortolkning, at opregningen skal anses for at være ikke-udtømmende.

- 27 Et formål med direktiv 2008/115/EF er at sikre en effektiv udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (anden betragtning, artikel 1). Også Domstolen har flere gange fremhævet, at direktivet forpligter medlemsstaterne til at anvende de standarder og procedurer, som er fastsat heri, med henblik på at sikre en effektiv tilbagesendelse eller udsendelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold i en medlemsstat (bl.a. dom af 24.2.2021, M m.fl., C-673/19, præmis 31). På den anden side er formålet med direktiv 2008/115/EF at sikre beskyttelsen af den pågældendes grundlæggende rettigheder (anden betragtning, artikel 1). Dette er navnlig vigtigt, når frihedsberøvelse anvendes som en tvangsforanstaltning, eftersom den pågældende herved fratages sin ret til frihed (artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder). I henhold til artikel 5, stk. 1, litra f), i den europæiske menneskerettighedskonvention må en person kun berøves friheden i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde, når der er tale om lovlig anholdelse eller forvaring af en person i forbindelse med en udvisnings- eller udleveringssag. Dermed er frihedsberøvelse af en person med henblik på udsendelse som sådan lovlig i henhold til konventionen, idet der dog i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis er opstillet visse kvalitative krav til lovgrundlaget for frihedsberøvelsen. Således har også Den Europæiske Unions Domstol fremhævet, at retsgrundlaget for frihedsberøvelsen skal være klart, forudsigeligt og tilgængeligt og yde beskyttelse mod vilkårlighed (bl.a. den ovenfor nævnte dom Al Chodor, C-528/15, præmis 40-44). Efter den forelæggende rets første vurdering udgør risikoen for, at udsendelsen ikke kan gennemføres effektivt, sammenholdt med pligten til at anvende mindre indgribende foranstaltninger og vurdere proportionaliteten et forudsigeligt retsgrundlag for frihedsberøvelsen af en person, som sikrer en tilstrækkelig beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og yder beskyttelse mod vilkårlighed.
- 28 Den Europæiske Unions Domstol har fastslået, at muligheden for at frihedsberøve en person af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed ikke har nogen hjemmel i direktiv 2008/115 (dom af 30.11.2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, præmis 70).

Også i Kommissionens ovenfor nævnte henstilling af 16. november 2017 fremhæves det, at der ikke kan pålægges frihedsberøvelse med henblik på beskyttelsen af den offentlige orden. Med andre ord er det eneste mulige formål med frihedsberøvelsen af en udlænding på grundlag af § 15 i lov om udrejsepligt og indrejseforbud og artikel 15 i direktiv 2008/115/EF en effektiv udsendelse. Efter den forelæggende rets første vurdering er frihedsberøvelse af en person med henblik på at sikre en effektiv udsendelse dog ikke udelukket, hvis der er reel risiko for, at den pågældende før udsendelsen, mens vedkommende er på fri fod, begår en strafbar handling, hvis opklaring og sanktionering kan gøre det betydeligt vanskeligere at gennemføre udsendelsen. Også Den Europæiske Unions Domstol har (ganske vist i forbindelse med vurderingen af en fængsling, som en tredjelandstatsborger var blevet pålagt for illegal indrejse eller illegalt ophold) fastslået, at en sådan fængsling kan være til hinder for anvendelsen af denne procedure og forsinke tilbagesendelsen og dermed være til skade for direktivets effektive virkning (den ovenfor anførte dom Affum, C-47/15, præmis 63, og dom af 1.10.2015, Skerdjan Celaj, C-290/14:EU:C:2015:640, præmis 26 og den deri anførte retspraksis).

- 29 Eftersom kun Den Europæiske Domstol har beføjelse til at foretage bindende fortolkninger af EU-retten, er det i betragtning af de forskellige fortolkningsmuligheder som beskrevet ovenfor nødvendigt at anmode om præjudiciel afgørelse med henblik på fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF.