

Sag C-72/22 PPU

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

4. februar 2022

Forelæggende ret:

Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Litauen)

Afgørelse af:

2. februar 2022

Appellant:

M.A.

Indstævnt:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba (grænsevagtstjenesten)

Hovedsagens genstand

Lovligheden af og begrundelsen for tilbageholdelsen af en tredjelandstatsborger, som ønsker asylansøgerstatus, og som er indrejst og fortsat opholder sig ulovligt på Republikken Litauens område, hvor der er erklæret en nødsituation i landet som følge af en massetilstrømning af udlændinge.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, fortolkning af artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, og fortolkning af artikel 8, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

2013/33/EU af 26. juni 2013 I om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse.

Artikel 267, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, fortolkes således, at den er til hinder for nationale retsfor skrifter, såsom de i denne sag anførte, som i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge, i princippet ikke gør det muligt for en udlænding, som er indrejst og fortsat opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, at indgive en ansøgning om international beskyttelse?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 8, stk. 2 og 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 da fortolkes således, at den er til hinder for nationale retsfor skrifter, som i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan tilbageholdes, blot fordi den pågældende er indrejst på Republikken Litauens område ved ulovligt at krydse Republikken Litauens landegrænse?

Anførte EU-retlige for skrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (herefter »direktiv 2011/95«): Artikel 4, stk. 1.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (herefter »direktiv 2013/32«): Artikel 6, artikel 7, stk. 1, og artikel 33.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 I om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (herefter »direktiv 2013/33«): 15. betragtning og artikel 8, stk. 2 og 3.

Anførte nationale forskrifter

Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (Republikken Litauens lov om udlændinges retsstilling) (nuværende udgave, herefter »lov om UR«): Artikel 2, stk. 18⁴ og 20 (»Definitioner«), artikel 10, nr. 10 (»Ulovlig indrejse i Republikken Litauen«), artikel 23, nr. 6 og 8 (»Ulovligt ophold i Republikken Litauen«), artikel 67, stk. 1¹ (»Indgivelse af en asylansøgning«) (i kraft fra den 12.8.2021 til den 1.1.2022), artikel 77, stk. 1 (»Omstændigheder, hvorunder en asylansøgning ikke behandles«), artikel 113, stk. 1 og 4 (»Grundlag for tilbageholdelse af en udlænding«), artikel 140¹², stk. 1 og 2 (»Indgivelse af en asylansøgning«), artikel 140¹⁷ (»Grundlag for tilbageholdelse af en asylansøger«) og artikel 140¹⁹, stk. 1 og 2 (»Alternativer til tilbageholdelse«) i kapitel X² (»Lovens anvendelse i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge«).

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. 1V-131 patvirtintas Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (Bilag vedrørende proceduren for tildeling og fratagelse af asyl i Republikken Litauen, godkendt ved bekendtgørelse nr. 1V-131 af 24.2.2016 fra Republikken Litauens indenrigsminister) (nuværende udgave, herefter »bilaget«): § 22, 23 og 24.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 »Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo« (Beslutning nr. 517 fra Republikken Litauens regering af 2.7.2021 »Om erklæring af en national nødsituation og udpegelse af chefen for den nationale nøddrifttjeneste«): § 1.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. liepos 13 d. rezoliucija Nr. XIV-505 »Dėl hibridinės agresijos atėmimo« (Resolution nr. XIV-505 fra Republikken Litauens parlament af 13.7.2021 »Om imødegåelse af hybridangreb«): § 5.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 17. november 2021 blev appellantens M.A., som var rejst fra Republikken Litauen med minibuss sammen med andre tredjelandsstatsborgere, tilbageholdt på Republikken Polens område af grænsevagter fra dette land, idet han ikke kunne fremvise den nødvendige rejselegitimation, visum eller opholdstilladelse for Republikken Litauen og for Den Europæiske Union. Den 19. november 2021 blev appellantens overgivet til embedsmænd fra grænsevagtstjenesten tilknyttet Republikken Litauens indenrigsministerium (herefter »SBGS«), og de tilbageholdt ham i 48 timer. SBGS indgav begæring til afdelingen i Alytus af Alytaus apylinkės teismas (distriktsdomstolen i Alytus) (herefter »retten i første instans«) om tilbageholdelse af appellantens, indtil der var truffet afgørelse om hans retsstilling, dog højst i seks måneder. SBGS anførte over for retten i første instans, at Republikken Litauens informationssystemer ikke indeholdt oplysninger

om appellantens retsstilling i Republikken Litauen eller om, at han havde krydset landegrænsen, at han var ankommet til Republikken Litauen og opholdt sig dér ulovligt på et tidspunkt, hvor der var blevet erklæret en national nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge, og at han kunne forsvinde for at undgå tilbageholdelse og mulig udvisning. Appellanten anførte over for retten i første instans, at hans endelige bestemmelsessted var et andet land i Den Europæiske Union, nemlig Tyskland.

- 2 Ved afgørelse fra retten i første instans afsagt den 20. november 2021 blev appellanten tilbageholdt i tre måneder, indtil der var truffet afgørelse om hans retsstilling i Republikken Litauen, dog senest indtil den 18. februar 2022. Da appellanten havde ansøgt om international beskyttelse i retsmødet, anså retten i første instans ham for at være asylansøger. Retten i første instans anerkendte, idet den tog i betragtning, at appellanten var indrejst ulovligt i Republikken Litauen, at der var et grundlag for tilbageholdelse af en asylansøger i henhold til artikel 113, stk. 4, nr. 2), i lov om UR: I henhold til denne bestemmelse kan en asylansøger tilbageholdes med henblik på at identificere grundene til den pågældendes asylansøgning (når oplysningerne om disse grunde ikke kunne fås uden at tilbageholde asylansøgeren), og når der under hensyntagen til visse omstændigheder, hvortil der er henvist i lov om UR, er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde for at undgå at blive sendt tilbage til en udenlandsk stat eller udvist af Republikken Litauen.
- 3 Appellanten iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse fra retten i første instans til Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) og nedlagde påstand om, at der skulle anvendes en alternativ foranstaltning til tilbageholdelse, nemlig forpligtelsen til regelmæssigt at melde sig hos SBGS på bestemte tidspunkter. I retsmødet for appelretten gentog appellanten sin asylansøgning.
- 4 Den 24. januar 2022 indgav appellanten til SBGS en asylansøgning, som blev videregivet til migrationsdepartementet tilknyttet Republikken Litauens indenrigsministerium (herefter »MD«). Den 27. januar 2022 sendte MD appellanten asylansøgning retur, idet den anførte, at ansøgningen ikke var blevet indgivet i overensstemmelse med kravene i Republikken Litauens lovgivning, og at den herudover ikke var blevet indgivet straks. I retsmødet for appelretten anmodede SBGS's repræsentant og appellanten repræsentant om, at den forelæggende ret pålagde MD at behandle appellanten asylansøgning.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Ifølge appellanten traf retten i første instans med urette den strengeste foranstaltning over for ham, nemlig tilbageholdelse, hvilket var uforholdsmæssigt og begrænsede appellanten mere end nødvendigt for at opfylde formålet om afklaring af det grundlag, hvorpå hans asylansøgning byggede. Appellanten har anført, at han indgav en skriftlig ansøgning om international beskyttelse til en

uidentificeret embedsmand ved SBGS den 20. november 2021, men at han ingen oplysninger har om ansøgningens videre behandling. I retsmødet gentog han sin asylansøgning. Herudover har appellanten anført, at han ikke var klar over, at han var rejst ind i Republikken Litauen fra Republikken Hviderusland, fordi hviderussiske embedsmænd havde forsikret ham om, at han ville befinde sig i Republikken Polen efter at have krydset landegrænsen.

- 6 SBGS har påpeget, at appellanten, som rejste ind i et sikkert land (Republikken Litauen) fra et usikkert land, ikke ansøgte de kompetente myndigheder om fastlæggelse af sin retsstilling, men fortsatte sin rejse gennem lande i Den Europæiske Union, hvorved han ulovligt krydsede deres indre grænser. Henset til, at appellanten ikke har bopæl i Republikken Litauen, og at han ikke har nogen sociale, økonomiske eller andre bånd til eller midler til eget underhold i Republikken Litauen, er det meget sandsynligt, at appellanten vil forlade bopælen, inden der er truffet afgørelse om hans retsstilling i Republikken Litauen, hvis der træffes en alternativ foranstaltning til tilbageholdelse. Ifølge SBGS er der ingen oplysninger om appellants registrerede asylansøgning, fordi en sådan ansøgning ikke blev indgivet i overensstemmelse med den gældende lovgivning i Republikken Litauen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Den forelæggende ret har først og fremmest påpeget, at det – uanset om appellanten er blevet behørigt tilbageholdt, og uanset om der kan træffes en alternativ foranstaltning til tilbageholdelse over for ham – skal afgøres, om appellanten retligt skal anses for at have asylansøgerstatus, fordi bestemmelserne i national ret er forskellige for så vidt angår tilbageholdelse af og alternative foranstaltninger til tilbageholdelse af udlændinge, som har, og dem, som ikke har denne status.
- 8 Den nationale ret har ved analysen af bestemmelserne i national ret i denne henseende anført, at i henhold til artikel 140¹⁷ i lov om UR, som regulerer grundlaget for tilbageholdelse af en asylansøger i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge, kan en asylansøger udelukkende tilbageholdes i de tilfælde, der er henvist til i artikel 113, stk. 4, i lov om UR, og når den pågældende er indrejst på Republikken Litauens område ved ulovligt at krydse Republikken Litauens landegrænse, mens en udlænding, som ikke har asylansøgerstatus, er underlagt særskilte grundlag for tilbageholdelse (artikel 113, stk. 1, nr. 1-7), i lov om UR). Den forelæggende ret har også påpeget, at en alternativ foranstaltning til tilbageholdelse, nemlig udlændingens indkvartering på SBGS eller en anden institution indrettet til dette formål uden, at den pågældendes bevægelsesfrihed begrænses, udelukkende kan anvendes i det tilfælde, hvor udlændingen er blevet tildelt asylansøgerstatus (artikel 140¹⁹, stk. 1 og 2, i lov om UR).

- 9 I medfør af bestemmelserne i national ret henviser ordet »asylansøger« til en udlænding, som i overensstemmelse med den i lov om UR fastsatte procedure har indgivet en asylansøgning, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse (artikel 2, stk. 20, i lov om UR). Den forelæggende ret har understreget, at selv om artikel 2, stk. 18⁴, i lov om UR definerer en asylansøgning som en anmodning indgivet i enhver form af en udlænding med henblik på at opnå asyl i Republikken Litauen, kan en sådan anmodning udelukkende indgives i overensstemmelse med den i lov om UR fastsatte procedure.
- 10 Artikel 140¹², stk. 1, i lov om UR fastsætter den følgende procedure for indgivelse af en asylansøgning i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge: En udlændings ansøgning kan indgives: (1) ved grænseovergange eller i transitområder – til grænsevagtstjenesten, (2) på Republikken Litauens område i tilfælde af ulovlig indrejse i Republikken Litauen – til MD, (3) i et andet land – til diplomatiske eller konsulære repræsentationer for Republikken Litauen udpeget af udenrigsministeren. En udlændings asylansøgning indgivet på en måde, der er i strid med den i artiklens stk. 1, anførte måde, vil ikke blive accepteret, og der skal gives en forklaring på proceduren for indgivelse af en asylansøgning (artikel 140¹², stk. 2, i lov om UR). Hvis en asylansøgning er blevet indgivet til en myndighed, som ikke er anført i den relevante bestemmelse i lov om UR, og/eller uden, at kravene i de specifikke bestemmelser i lov om UR eller bilaget hertil er opfyldt, skal den sendes tilbage til den pågældende udlænding, og den pågældende skal have oplysninger om proceduren for indgivelse af asylansøgninger (bilagets § 23).
- 11 I henhold til lov om UR skal en udlændings indrejse i Republikken Litauen anses for ulovlig, hvis personen er indrejst i strid med bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen (artikel 10, stk. 1), og en udlændings ophold i Republikken Litauen skal anses for ulovligt, hvis personen opholder sig i Republikken Litauen uden en rejsetilladelse eller et visum i tilfælde, hvor den pågældende skal have en rejsetilladelse eller et visum, eller er indrejst i Republikken Litauen ulovligt (artikel 23, stk. 6 og 8). Den forelæggende ret har, idet den har henvist til disse bestemmelser i national ret og under hensyntagen til, at appellantens i hovedsagen rejste ind i Republikken Litauen med et pas, men uden at have dokumenter, som beviste hans lovlige indrejse og ophold, konkluderet, at appellantens indrejste og forblev i Republikken Litauen ulovligt og derfor ikke i medfør af artikel 140¹², stk. 1, i lov om UR kan indgive en asylansøgning. Selv om SBGS har et skøn i forbindelse med accepten af en asylansøgning indgivet af en udlænding, som ulovligt har krydset Republikken Litauens landegrænse, ved at tage hensyn til personens sårbarhed eller andre specifikke omstændigheder (artikel 140¹², stk. 2 i lov om UR), er et sådant skøn i henhold til den forelæggende rets vurdering uspecificeret, og det er umuligt at fastlægge grænserne herfor og effektiviteten heraf.
- 12 Den forelæggende ret har videre analyseret bestemmelserne i EU-retten om tildeling af status som ansøger om international beskyttelse. Retten har påpeget, at

i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32, skal medlemsstaterne sikre, at enhver person har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95, kan medlemsstaterne pålægge ansøgeren hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse, og medlemsstaterne har pligt til at samarbejde med ansøgeren om sådan beskyttelse, når den pågældende indgiver ansøgningen. Ifølge retten tildeler artikel 6 i direktiv 2013/32 medlemsstaterne et skøn ved indførelsen af proceduren for indgivelse af ansøgninger om international beskyttelse; gennemførelsen af et sådant skøn kan dog ikke medføre, at den reelle mulighed for at indgive en ansøgning hurtigst muligt begrænses.

- 13 Den forelæggende ret har anført, at Domstolen har anset indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse til en af de myndigheder, som er omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/33, for at udgøre et afgørende skridt under proceduren for tildeling af international beskyttelse. En tredjelandstatsborger eller statsløs udgør en ansøger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 fra det tidspunkt, hvor den pågældende indgiver en sådan ansøgning. En sådan ansøgning skal endvidere anses for at være indgivet til en myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32, så snart som den pågældende person har tilkendegivet, at vedkommende ønsker at modtage international beskyttelse, uden at tilkendegivelsen heraf kan undergives nogen form for administrative formaliteter (dom af 17.12.2020, Europa-Kommissionen mod Ungarn, C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 97, 99 og 100).
- 14 Det er også udtalt i Domstolens praksis, at dels kan opnåelsen af status som ansøger om international beskyttelse hverken være betinget af den formelle indgivelse eller registreringen af den nævnte ansøgning, dels er den omstændighed, at en tredjelandstatsborger over for en »anden myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32 har tilkendegivet, at vedkommende agter at ansøge om international beskyttelse, tilstrækkelig til at give vedkommende status som ansøger om international beskyttelse og dermed til at udløse den frist på seks arbejdsdage, inden for hvilken den pågældende medlemsstat skal registrere nævnte ansøgning (dom af 9.9.2021, Bundesrepublik Deutschland mod SE, C-768/19, EU:C:2021:709, præmis 49). Kravet om, at medlemsstaten skal samarbejde med ansøgeren om international beskyttelse, betyder konkret, at hvis de af ansøgeren om international beskyttelse tilvejebragte elementer af en given grund ikke er fuldstændige, aktuelle eller relevante, er det nødvendigt, at den berørte medlemsstat på dette trin i proceduren samarbejder aktivt med ansøgeren for at muliggøre, at alle de elementer, der kan underbygge ansøgningen, samles (dom af 22.11.2012, M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 66).
- 15 Den forelæggende ret har understreget, som det fremgår af Domstolens praksis, at enhver tredjelandstatsborger eller statsløs har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område, herunder ved denne medlemsstats grænser eller i dennes transitområder, også selv om den pågældende

opholder sig ulovligt i medlemsstaten; denne ret skal indrømmes, uanset chancerne for, om en sådan ansøgning får et gunstigt udfald; en tredjelandsstatsborger eller en statsløs får allerede fra indgivelsen af en sådan ansøgning status som ansøger om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2013/32; en sådan ansøger kan, så længe der ikke er blevet truffet afgørelse om den pågældendes ansøgning i første instans, principielt ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, hvor vedkommende har indgivet ansøgningen (dom af 16.11.2021, Europa-Kommissionen mod Ungarn, C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 136 og 137).

- 16 Den forelæggende ret har også anført, at artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 foretager en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (dom af 14.5.2020, FMS m.fl., C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 149); det er derfor i henhold til denne bestemmelse ikke muligt at afvise ansøgningen om international beskyttelse, fordi den ikke blev indgivet i overensstemmelse med den i lovgivningen fastsatte procedure. Ifølge den forelæggende ret kan afslaget på at acceptere en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i strid med den i lovgivningen fastsatte procedure, ikke begrundes med, at en massetilstrømning af udlændinge kan skade den effektive udførelse af funktionerne for de myndigheder, der tager sig af migration. Selv om det tilkommer medlemsstaterne at sikre bl.a. den lovlige passage af eksterne grænser, kan overholdelsen af en sådan forpligtelse imidlertid ikke begrunde, at medlemsstaterne tilsidesætter artikel 6 i direktiv 2013/32 (dom af 17.12.2020, Europa-Kommissionen mod Ungarn, C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 127).
- 17 Eftersom de pågældende bestemmelser i national ret er til hinder for, at der indgives en asylansøgning principielt på grund af, at udlændingen indrejste og opholder sig ulovligt i Republikken Litauen, har den forelæggende ret spurgt, om disse nationale bestemmelser er i strid med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32 sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95/EU.
- 18 Hvis svaret på det første spørgsmål er bekræftende, har den forelæggende ret også spurgt, om artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/33 bør fortolkes således, at den er til hinder for nationale retsfor skrifter, såsom f.eks. artikel 140¹⁷, stk. 2, i lov om UR, som i tilfælde af en erklæring af militær undtagelsestilstand, undtagelsestilstand eller også en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan tilbageholdes, blot fordi vedkommende er indrejst på Republikken Litauens område ved ulovligt at krydse Republikken Litauens landegrænse. Den forelæggende ret har anført, at i henhold til kravene i direktiv 2013/33 kan ansøgere om international beskyttelse udelukkende tilbageholdes under meget klart definerede ekstraordinære omstændigheder, der er fastsat i direktivet, og under hensyntagen til principperne om nødvendighed og proportionalitet, både for så vidt angår tilbageholdelsesmåden og tilbageholdelsens formål. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den i artikel 140¹⁷, stk. 2, i lov om UR fastsatte tilbageholdelse opfylder sådanne krav, og hvorvidt en sådan tilbageholdelse kan anses for

begrundet, selv under hensyntagen til den trussel, som massetilstrømningen af udlændinge udgør for migrationssystemets funktionsmåde.

ARBEJDSDOKUMENT