

Sag C-39/21 PPU**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. januar 2021

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch (Nederlandene)

Afgørelse af:

26. januar 2021

Sagsøger:

X

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Hovedsagen vedrører et søgsmål, som udlænding X har anlagt for at anfægte fortsættelsen af den administrative frihedsberøvelse, som han er genstand for.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Med denne anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF ønsker den forelæggende ret af Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) oplyst, om en ret efter EU-retten er forpligtet til ex officio at efterprøve, om alle betingelser for administrativ frihedsberøvelse af en udlænding er opfyldt. Dette spørgsmål blev allerede stillet i den præjudicielle anmodning af 23. december 2020 fra den højeste nederlandske forvaltningsdomstol, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, herefter »Afdelingen« (sag C-704/20)). Ifølge den forelæggende ret er denne forelæggelsesafgørelse imidlertid ikke komplet. Det er ifølge denne ret i første række vigtigt, om den nederlandske procedure for frihedsberøvelse af udlændinge, hvorunder frihedsberøvelsens lovlighed, ikke ex

officio skal efterprøves af retten, er et effektivt retsmiddel i den forstand, der omhandles i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Præjudicielle spørgsmål

I Må medlemsstaterne henset til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med dette charters artikel 6 og 53 og på baggrund af tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 2, litra b), modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 3, og Dublinforordningens artikel 28, stk. 4, udforme den retslige procedure, hvorved en af myndighederne iværksat frihedsberøvelse af en udlænding kan anfægtes, således, at det er retten forbudt ex officio at undersøge alle aspekter af frihedsberøvelsens lovlighed, at bedømme hvorvidt, og under ex officio-undersøgelsen fastslå, at frihedsberøvelsen er ulovlig, og hvis dette er tilfældet, med det samme bringe denne ulovlige frihedsberøvelse til ophør og bestemme, at udlændingen straks skal sættes på fri fod? Såfremt Den Europæiske Unions Domstol finder, at en sådan national ordning er uforenelig med EU-retten, betyder dette da også, at såfremt udlændingen begærer sig sat på fri fod, er retten altid forpligtet til ex officio aktivt og grundigt at undersøge og bedømme alle relevante faktiske omstændigheder og elementer vedrørende frihedsberøvelsens lovlighed?

II Skal spørgsmål I henset til chartrets artikel 24, stk. 2, sammenholdt med tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, nr. 9, modtagelsesdirektivets artikel 21 og Dublinforordningens artikel 6, besvares anderledes, hvis den af myndighederne frihedsberøvede udlænding er mindreårig?

III Følger det af retten til et effektivt retsmiddel som garanteret i chartrets artikel 47, sammenholdt med chartrets artikel 6 og artikel 53, og på baggrund af tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 2, litra b), modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 3, og Dublinforordningens artikel 28, stk. 4, at retten i hver instans, såfremt udlændingen anmoder om at få frihedsberøvelsen ophævet og blive sat på fri fod, skal forsyne enhver afgørelse vedrørende denne anmodning med en behørig materiel begrundelse, såfremt retsmidlet i øvrigt er udformet således, som det er tilfældet i denne medlemsstat? Såfremt Domstolen finder, at en national retspraksis, hvorefter retten i anden og således sidste instans kan nøjes med at træffe en afgørelse uden nogen materiel begrundelse herfor, er uforenelig med EU-retten, i betragtning af den måde, som dette retsmiddel i øvrigt er udformet på i denne medlemsstat, betyder dette da, at en sådan beføjelse for den ret, der i anden og således sidste instans træffer afgørelse i asylsager og almindelige udlændingesager, også må anses for at være uforenelig med EU-retten i betragtning af udlændingens sårbare stilling, den ikke uvæsentlige betydning af udlændingeretlige procedurer og konstateringen af, at disse procedurer som en undtagelse fra alle øvrige forvaltningsprocedurer med hensyn til retsbeskyttelse yder udlændingen de samme ringe processuelle garantier som proceduren for administrativ frihedsberøvelse? Skal disse spørgsmål henset til chartrets artikel 24,

stk. 2, besvares anderledes, såfremt den udlænding, der ved en ret anfægter en af myndighederne truffet udlændingeretlig afgørelse, er mindreårig?

Anførte EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 6, 24, 47, 52 og 53

Direktiv 2008/115 (tilbagesendelsesdirektivet), artikel 3, 5, og 15

Direktiv 2013/33 (modtagelsesdirektivet), artikel 2, 9 og 21

Forordning nr. 604/2013 (Dublinforordningen), artikel 6 og 28

Den europæiske menneskerettighedskonvention, artikel 5

Anførte nationalretlige forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, artikel 85, 89, 91, 94 og 96

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren X har marokkansk statsborgerskab. Han blev administrativt frihedsberøvet i afventning af sin udsendelse til Marokko. Han anlagde i den anledning sag mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for justits og sikkerhed), men ved dom af 14. december frifandt den forelæggende ret statssekretæren. I den påfølgende appelsag er der endnu ikke truffet nogen afgørelse. Den 8. januar 2021 har sagsøgeren også anlagt en sag, hvor han anfægter den fortsatte frihedsberøvelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 2 Sagsøgeren har gjort gældende, at han bør sættes på fri fod, da det ikke kan forventes, at han vil blive udsendt inden for en rimelig frist. Hertil har sagsøgte anført, at der stadig er en procedure i gang vedrørende en ansøgning om et nyt rejsedokument, og at de marokkanske myndigheder ikke har meddelt, at der ikke vil blive udstedt et rejsedokument.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 3 I Nederlandene var det indtil for nylig Afdelingens faste praksis i sager vedrørende administrativ frihedsberøvelse af udlændinge i henhold til tilbagesendelsesdirektivet (direktiv 2008/115), modtagelsesdirektivet (direktiv 2013/33) eller Dublinforordningen (forordning nr. 604/2013), at den pågældende

ret alene på grundlag af de af udlændingen fremlagte faktiske omstændigheder og andre forhold kunne afgøre, om frihedsberøvelsen af udlændingen var lovlig. Hvis retten fastslog, at frihedsberøvelsen af andre end de af udlændingen fremførte grunde var ulovlig, kunne den ikke løslade ham.

- 4 I mellemtiden er der rejst tvivl om holdbarheden af denne faste praksis. Den 23. december 2020 forelagde Afdelingen Domstolen det spørgsmål, om retten i udlændingesager af egen drift skal prøve retmæssigheden af en administrativ frihedsberøvelse (sag C-704/20). Den forelæggende ret ser sig nødsaget til at supplere dette præjudicielle spørgsmål, da det ikke er klart, om den måde, som søgsmålsproceduren i sager om frihedsberøvelse af udlændingesager i Nederlandene er udformet på, opfylder kravene til et effektivt retsmiddel som omhandlet i chartrets artikel 47. Den forelæggende ret anfører, at Afdelingen ikke har nævnt denne artikel i sin forelæggelsesafgørelse. Afdelingen henviste kun til retten til frihed, der er hjemlet i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 5 og chartrets artikel 6, og anførte, at sidstnævnte artikel i henhold til bemærkningerne til chartret også sikrer retten til et effektivt retsmiddel. Ifølge Afdelingen opfylder den nederlandske udlændingeretlige procedure og dens retspraksis derudover den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 5. I sag C-704/20 blev Domstolen alene spurgt, om chartrets artikel 6 måske yder større beskyttelse end den, som Afdelingen udleder af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 5.
- 5 Ifølge den forelæggende ret garanterer den nederlandske udlændingeretlige procedure ikke noget effektivt retsmiddel og opfylder således ikke kravene i den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret. Den forelæggende ret beder da også Domstolen om at overveje at besvare de stillede spørgsmål i begge præjudicielle anmodninger således, at retten er forpligtet til ex officio at prøve retmæssigheden af frihedsberøvelsen af udlændingene. En kompetence til en efterprøvelse ex officio er i sig selv ikke tilstrækkelig, da dette fører til retsusikkerhed. For en udlænding, der ikke selv kan vælge den ret, som hans sag kommer for, vil det da være tilfældigt, hvor meget retsbeskyttelse, han vil få.
- 6 Da hverken EU-retten eller den europæiske menneskerettighedskonvention indeholder bestemmelser om den måde, hvorpå retmæssigheden af en frihedsberøvelse skal prøves, gælder her princippet om procesautonomi. Medlemsstaterne kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet og effektivitetsprincippet opstille deres egne processuelle regler. Den forelæggende ret understreger dog, at de grundlæggende rettigheder altid skal respekteres, og rejser derfor det spørgsmål, hvor omfattende den retsbeskyttelse, der fastsættes i de nationale regler, skal være. Den omstændighed, at den europæiske menneskerettighedsdomstol aldrig udtrykkeligt har bestemt, at der er en pligt til ex officio at efterprøve retmæssigheden af en administrativ frihedsberøvelse, betyder ikke, at den nederlandske procedure ikke kan være i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 5. Snarere finder den forelæggende ret, at det i den grad er indlysende, at en ulovlig frihedsberøvelse skal høre op, hvorfor dette spørgsmål aldrig har været stillet.

- 7 For den forelæggende ret er det et spørgsmål, om det i en retslig procedure ikke altid bør være myndighederne, der skal bevise, at frihedsberøvelsen er lovlig. Det er således altid myndighederne, der med frihedsberøvelsen skaber en indgribende undtagelse fra den grundlæggende ret til frihed. Påhviler bevisbyrden myndighederne, skal retten, uanset hvad udlændingen anfører, på basis af myndighedernes argumenter være overbevist om, at frihedsberøvelsen er lovlig. Er dette ikke tilfældet, skal frihedsberøvelsen ophæves.
- 8 Den forelæggende ret kommer ind på et antal domme fra Domstolen. I dommen af 6. november 2012, C-199/11, EU:C:2012:684, udtalte Domstolen, at »for at en »domstol« kan træffe afgørelse om en anfægtelse af de rettigheder og pligter, der følger af EU-retten i overensstemmelse med chartrets artikel 47, skal den nødvendigvis have kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den« (præmis 49). Selv om de faktiske omstændigheder og retsspørgsmålene i dommen af 5. juni 2014, Mahdi C-116/14, EU:C:2014:1320, ikke er identiske med hovedsagen, udleder den forelæggende ret også af denne dom, at retten altid skal være i stand til, ja endog forpligtet til, grundigt at undersøge de faktiske omstændigheder i det enkelte konkrete tilfælde og kontrollere retmæssigheden af frihedsberøvelsen fuldt ud.
- 9 Endelig har Domstolen i dommen af 14. maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 og C-925/19, EU:C:2020:367, fastslået, at når der ikke foreligger nogen national bestemmelse, som fastsætter en adgang til retslig prøvelse af lovligheden af en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse, er den pågældende ret forpligtet til at erklære sig kompetent på grundlag af chartrets artikel 47. Selv om der i denne sag manglede enhver retslig efterprøvelse, er det efter den forelæggende ret et spørgsmål, om chartrets artikel 47 giver den kompetence til ex officio at efterprøve retmæssigheden af en administrativ frihedsberøvelse, når de gældende procedurer ikke udgør noget effektivt retsmiddel.
- 10 Den nederlandske udlænderretlige procedure indeholder et antal garantier for at sikre et dueligt retsmiddel såsom en retslig prøvelse af hver frihedsberøvelse, udlændingens ret til at blive hørt, hvis frihedsberøvelsen prøves første gang, og retten til gratis advokatbistand. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl, om denne procedure kan betragtes som et effektivt retsmiddel. Denne tvivl forstærkes af, at Afdelingen, der træffer afgørelse i første og anden instans, kan begrænse sig til den såkaldte »forkortede begrundelse«. Hvis en udlænding anfægter afslaget på sin begæring om løsladelse, kan Afdelingen i princippet afgøre sagen uden en materiel begrundelse.
- 11 Den forelæggende ret ønsker af Domstolen oplyst, om der uden begrundelsespligt i anden instans kan tales om et effektivt retsmiddel. Den finder, at dette spørgsmål må besvares benægtende. Det er særligt betænkeligt, at en udlænding ved en fortsat frihedsberøvelse i tilfælde af en senere ny sag ikke ved, hvorfor hans frihedsberøvelse i starten ikke blev anset for uretmæssig. Et sådant utilstrækkeligt

retsmiddel understreger også behovet for en prøvelse af retmæssigheden ex officio.

- 12 Til slut henviser den forelæggende ret til, at forbuddet mod en prøvelse ex officio og den forkortede begrundelse i appelinstansen også finder anvendelse i sager, der vedrører mindreårige udlændinge. Retten ønsker af Domstolen oplyst, om det har betydning for spørgsmålet, om den nederlandske procedure er et effektivt retsmiddel, hvis udlændingen er mindreårig.

ARBEJDSDOKUMENT