



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 4. juni 2026¹

Sag C-182/26 PPU [Hardeker]ⁱ

DL

mod

Minister van Asiel en Migratie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet i Haarlem, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – den præjudicielle hasteprocedure – indvandringspolitik – tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i en medlemsstat – direktiv 2008/115/EF – fuldbyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse – afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland – artikel 5 – non-refoulement-princippet – artikel 15 – frihedsberøvelse med henblik på udsendelse – kontrol af, at betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed er opfyldt«

I. Indledning

1. Det fremgår af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF², at der i princippet skal træffes en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandstatsborger, når det er blevet fastslået, at dennes ophold er ulovligt. I afgørelsen skal det ifølge Domstolens faste praksis ikke blot fastslås, at den berørte tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt og pålægges vedkommende at vende tilbage eller fastslås en forpligtelse hertil for denne, således som det udtrykkeligt fastsættes i direktivets artikel 3, nr. 4), det skal ligeledes angives, til hvilket tredjeland den pågældende frivilligt skal vende tilbage eller udsendes, dvs. bestemmelseslandet³.

2. I artikel 5 i direktiv 2008/115 pålægges det medlemsstaterne på alle stadier af tilbagesendelsesproceduren at overholde non-refoulement-princippet, der som en grundlæggende rettighed er sikret ved artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om

¹ – Originalsprog: fransk.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

³ – Jf. i denne henseende bl.a. dom af 17.10.2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

grundlæggende rettigheder⁴, sammenholdt med artikel 33 i konventionen om flygtninges retsstilling⁵, som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling⁶, og ved chartrets artikel 19, stk. 2⁷.

3. Disse to forpligtelser er uløseligt forbundet i den forstand, at det er i forhold til det land, hvortil det påtænkes at pålægge den berørte person at vende tilbage, dvs. det bestemmelsesland, som er angivet i afgørelsen om tilbagesendelse, at det skal vurderes, om non-refoulement-princippet er overholdt⁸.

4. I denne sammenhæng opstår spørgsmålet om, hvordan det skal vurderes, om non-refoulement-princippet er overholdt, når der i afgørelsen om tilbagesendelse angives mere end ét bestemmelsesland. Er det bl.a. muligt at undlade at foretage denne vurdering, indtil det er blevet fastslået, til hvilket tredjeland den pågældende faktisk vil blive udsendt (herefter »det endelige bestemmelsesland«)?

5. Dette er i det væsentlige de spørgsmål, som Domstolen i den aktuelle sag er blevet forelagt af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet i Haarlem, Nederlandene), for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges tre bestemmelseslande.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

6. Artikel 3 i direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

- vedkommende tredjelandsstatsborgers oprindelsesland eller
- et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
- et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

⁴ – Herefter »chartret«.

⁵ – Undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) og trådt i kraft den 22.4.1954.

⁶ – Indgået i New York den 31.1.1967 og trådt i kraft den 4.10.1967.

⁷ – Jf. dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – Terapeutisk cannabis) (C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 55).

⁸ – Jf. dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Del-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, herefter »FMS-dommen«, EU:C:2020:367, præmis 119).

- 4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage
- 5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten

[...]«

7. I direktivets artikel 5 med overskriften »Non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand« fastsættes:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv [...], respekterer [de] non-refoulement-princippet.«

8. Direktivets artikel 6 med overskriften »Afgørelse om tilbagesendelse« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.«

9. Direktivets artikel 15 med overskriften »Frihedsberøvelse« fastsætter i stk. 1-5:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun 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.

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.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse træffes af administrative eller retslige myndigheder.

Afgørelser om frihedsberøvelse skal være skriftlige med angivelse af de faktiske og retlige grunde.

Når det er administrative myndigheder, der har truffet afgørelsen om frihedsberøvelse, skal medlemsstaterne

- a) enten foreskrive hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt fra tidspunktet for frihedsberøvelsens start
- b) eller indrømme den pågældende tredjelandstatsborger en ret til at indlede procedurer, hvorved der sker hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt efter indledningen af de relevante procedurer. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne omgående underrette den pågældende tredjelandstatsborger om muligheden for at indlede sådanne procedurer.

Den pågældende tredjelandstatsborger skal omgående løslades, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

3. Afgørelser om frihedsberøvelse vurderes i hvert enkelt tilfælde på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandstatsborger eller ex officio. I tilfælde af langvarig frihedsberøvelse skal vurderingerne være undergivet en retslig myndigheds tilsyn.

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.«

B. Nederlandsk ret

10. Artikel 59, stk. 1, litra a), i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000)⁹ af 23. november 2000 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»Hvis hensynet til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det, kan [Minister van Asiel en Migratie (ministeren for asyl og migration, Nederlandene) (herefter »ministeren«)] frihedsberøve en udenlandsk statsborger med henblik på udsendelse, når denne [...] ikke har lovligt ophold.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11. I perioden 2019-2025 indgav DL, der er tredjelandstatsborger, asylansøgninger i forskellige medlemsstater.

12. Den 27. januar 2026 blev han overført til Nederlandene. Da DL samme dag blev hørt under en høring forud for, at han blev pålagt en frihedsberøvende foranstaltning, oplyste han, at han havde to nationaliteter, eftersom hans mor var marokkansk og hans far algerisk, men at han ikke var i besiddelse af dokumenter, som kunne bevise dette. Han oplyste ligeledes, at han er født i Tanger (Marokko), og at hans mor bor i Marokko og hans far i Algeriet.

13. Den 3. februar 2026 trak DL sin asylansøgning tilbage. Samme dag angav DL under høringen forud for anordningen af en ny frihedsberøvelsesforanstaltning, efter at han var blevet underrettet om, at han var forpligtet til at forlade Nederlandenes og Den Europæiske Unions område og vende tilbage til Marokko eller Algeriet, at han kom fra Libyen, men at han ikke kunne bevise dette på grund af krigen. Han tilføjede, at han ikke havde nogen tilknytning til Marokko eller Algeriet, at han havde familiemæssige problemer i Marokko, og at det ikke var muligt for ham at vende tilbage til Libyen på grund af krigen.

⁹ – Stb. 2000, nr. 495.

14. Den 3. februar 2026 traf ministeren en afgørelse om tilbagesendelse af DL. I denne afgørelse blev det for det første afslået at indrømme DL en frist for frivillig udrejse, og for det andet blev der udpeget tre bestemmelseslande: Marokko, Algeriet og Libyen. DL påklagede ikke denne afgørelse.

15. Samme dag vedtog ministeren den afgørelse, hvorved DL blev frihedsberøvet med henblik på at forberede tilbagesendelsen af ham til et af de bestemmelseslande, der er angivet i afgørelsen om tilbagesendelse, og udføre udsendelsesproceduren.

16. DL har anlagt sag til prøvelse af førstnævnte afgørelse ved den forelæggende ret. Han har foreholdt ministeren, at denne i afgørelsen om tilbagesendelse og på det tidspunkt, hvor frihedsberøvelsesforanstaltningen blev anordnet, ikke vurderede, om non-refoulement-princippet var til hinder for udsendelsen af den berørte person (herefter »vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet«). DL har gjort gældende, at afgørelsen om tilbagesendelse derfor er ulovlig, og at frihedsberøvelsesforanstaltningen følgelig ikke kunne anordnes lovligt.

17. Heroverfor har ministeren anført, at der ikke har fundet en vurdering af lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse sted, da der ikke er blevet anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse. Han har gjort gældende, at det er på grund af sagsøgerens adfærd, at det er vanskeligt at vide, hvilket af de tre nævnte bestemmelseslande han skal vende tilbage til. Ifølge ministeren ville det være for vidtgående at foretage en teoretisk vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet ved en undersøgelse af et eller flere af de tre lande. Han har anført, at det først er fra det tidspunkt, hvor det bestemmelsesland, hvortil sagsøgeren skal udsendes, er klart identificeret – f.eks. fordi myndighederne i dette land har udstedt en passérseddel – at der kan foretages en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet i forbindelse med frihedsberøvelsen.

18. Den forelæggende ret har anført, at ministeren ved i afgørelsen om tilbagesendelse at udpege tre tredjelande som bestemmelsesland har efterkommet dom 202201422/1/V2, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) afsagde den 8. maj 2024, og hvorefter bestemmelseslandet også skal angives i afgørelsen, hvis den pågældende tredjelandstatsborger ikke har dokumenteret sit statsborgerskab og sin oprindelse på troværdig måde. Ifølge den nævnte dom kan det på dette tidspunkt ikke vurderes i et sådant tilfælde, om non-refoulement-princippet er overholdt, og vurderingen kan undlades, så længe myndighederne ikke råder over yderligere oplysninger om den berørte persons nationalitet og oprindelse.

19. I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, på hvilket tidspunkt myndighederne skal vurdere lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse med hensyn til non-refoulement-princippet i den situation, hvor det bestemmelsesland, som den pågældende skal udsendes til, ikke er klart identificeret på grund af den pågældende tredjelandstatsborgers adfærd. Er der tale om det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagesendelse vedtages, det tidspunkt, hvor frihedsberøvelsesforanstaltningen anordnes, eller det tidspunkt, hvor det bestemmelsesland, hvortil den pågældende skal udsendes, klart identificeres? Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan denne vurdering skal foretages i en sådan situation. Desuden er den i tvivl om, hvorvidt den har kompetence til at prøve, om en sådan vurdering mangler at blive foretaget på det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagesendelse vedtages.

20. På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet i Haarlem) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) I en situation som i hovedsagen, hvor tre mulige [bestemmelses]lande nævnes i afgørelsen om tilbagesendelse, og hvor det på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke (i hvert fald endnu ikke) var sikkert, hvilket af disse lande udlændingen skulle tilbagesendes til, skal der da foretages en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse? Kan den ret, der træffer afgørelse om frihedsberøvelsen, ex officio tage stilling til dette spørgsmål som et specifikt krav til afgørelsen om tilbagesendelse, selv hvis der ikke er blevet anlagt et søgsmål ved denne ret til prøvelse af den nævnte afgørelse?
- a) I bekræftende fald, skal vurderingen under hensyn til non-refoulement-princippet da vedrøre alle de mulige [bestemmelses]lande, der nævnes i afgørelsen om tilbagesendelse? Skal vurderingen under hensyn til non-refoulement-princippet foretages, som om udlændingen var statsborger i og havde oprindelse i de nævnte [bestemmelses]lande, eller er det tilstrækkeligt at foretage en vurdering, der kun er baseret på den generelle situation i de pågældende lande, enten med eller uden hensyntagen til, hvad der vides om udlændingen, f.eks. hans eller hendes religion eller den befolkningsgruppe, han eller hun tilhører? Skal der i denne henseende sondres mellem de respektive vurderinger, som den administrative myndighed og retten skal foretage i denne situation, og i så fald på hvilken måde?
- b) Hvilken rolle spiller det i denne henseende, om udlændingen viser sig usamarbejdsvillig eller samarbejdsvillig i forbindelse med fastlæggelsen af [bestemmelses]landet?
- 2) I en situation som i hovedsagen, hvor tre mulige [bestemmelses]lande nævnes i afgørelsen om tilbagesendelse, og hvor det på tidspunktet for frihedsberøvelsen ikke (i hvert fald endnu ikke) var sikkert, hvilket land udlændingen skulle tilbagesendes til, skal der da foretages en vurdering under hensyn til non-refoulement-princippet på det tidspunkt, hvor den frihedsberøvende foranstaltning pålægges, henset til at formålet med frihedsberøvelsen er at muliggøre tilbagesendelsen af denne udlænding, herunder ved at han eller hun står til rådighed med henblik på at fastslå hans eller hendes statsborgerskab eller oprindelse, og dermed hvilket land han eller hun skal tilbagesendes til? I bekræftende fald, skal vurderingen under hensyn til non-refoulement-princippet da vedrøre alle de mulige [bestemmelses]lande, der nævnes i afgørelsen om tilbagesendelse?
- a) Hvilken rolle spiller det i denne henseende, om udlændingen viser sig usamarbejdsvillig eller samarbejdsvillig i forbindelse med fastlæggelsen af [bestemmelses]landet?
- 3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, er det da i en situation som i hovedsagen muligt at vente med at foretage vurderingen under hensyn til non-refoulement-princippet, indtil det står klart, hvilket land udlændingen skal tilbagesendes til, f.eks. fordi hans eller hendes statsborgerskab er blevet bekræftet af myndighederne i dette land, eller udlændingen selv har dokumenteret sit statsborgerskab?»

21. Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende anmodning undergives den præjudicielle hasteprocedure, som er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.

22. Ved afgørelse af 23. marts 2026 har Fjerde Afdeling imødekommet denne anmodning.

23. Den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet den 7. maj 2026, hvorunder de besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

24. Den forelæggende ret har ikke angivet i sine spørgsmål, hvilke EU-retlige bestemmelser den ønsker fortolket. Henset til genstanden for de præjudicielle spørgsmål og begrundelsen herfor kan der imidlertid efter min opfattelse ikke kan herske tvivl om, at spørgsmålene vedrører fortolkningen af artikel 5 og 15 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 6, artikel 19, stk. 2, og artikel 47.

25. Spørgsmålene ligger i forlængelse af den problematik, som allerede har været genstand for Domstolens praksis vedrørende rækkevidden af den kompetence, som er tillagt den ret, der skal prøve frihedsberøvelsen eller opretholdelsen af denne af en tredjelandstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, for så vidt angår forpligtelsen til at sikre, at non-refoulement-princippet overholdes under tilbagesendelsesproceduren.

26. Navnlig fastslog Domstolen i dom af 4. september 2025, Adrar¹⁰, at den retslige myndighed, som har kompetence til at efterprøve frihedsberøvelsen eller den fortsatte frihedsberøvelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, om nødvendigt af egen drift skal sikre sig, at non-refoulement-princippet ikke er til hinder for udsendelsen af denne statsborger. Hvis den konkluderer, at non-refoulement-princippet er til hinder for udsendelse, er den i overensstemmelse med artikel 15, stk. 2, fjerde afsnit, og artikel 15, stk. 4, i direktiv 2008/115 forpligtet til straks at løslade den nævnte statsborger¹¹.

27. Ved sine spørgsmål har den forelæggende ret opfordret Domstolen til at videreudvikle denne retspraksis under hensyn til den særlige karakter af den afgørelse om tilbagesendelse, som danner grundlag for den frihedsberøvelse, der er genstand for prøvelsen i hovedsagen. Som tidligere nævnt udpeges der i denne afgørelse tre bestemmelseslande, og den kompetente nationale myndighed foretog i forbindelse med vedtagelsen ikke nogen vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, eftersom det endelige bestemmelsesland ikke kunne udpeges på grund af den berørte persons uklare udtalelser om sin oprindelse. I denne sammenhæng er den forelæggende ret i det væsentlige i tvivl om, hvilken rækkevidde den forpligtelse har, som påhviler de administrative myndigheder og den ret, der skal prøve frihedsberøvelsens lovlighed, til at sikre, at non-refoulement-princippet overholdes i en situation, hvor det på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse og på tidspunktet for frihedsberøvelsen har vist sig vanskeligt eller endog umuligt at fastlægge det endelige bestemmelsesland.

28. Det følger af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse, at skønt den forelæggende ret har udtrykt tvivl om lovligheden af de nederlandske myndigheders praksis med hensyn til udtrykkeligt at undlade at foretage en vurdering med hensyn til

¹⁰ – C-313/25 PPU, herefter »Adrar-dommen«, EU:C:2025:647.

¹¹ – Jf. Adrar-dommen (præmis 73).

non-refoulement-princippet i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der midlertidigt udpeges flere bestemmelseslande, er den ikke i tvivl om, at en praksis, der består i at vedtage en således formuleret afgørelse om tilbagesendelse, er forenelig med direktiv 2008/115¹².

29. Jeg mener imidlertid, at dette spørgsmål må afklares, inden den forelæggende rets spørgsmål undersøges, eftersom besvarelsen af det kan føre til, at sidstnævnte spørgsmål bliver uden genstand. Hvis den forelæggende ret nemlig har kompetence til at prøve lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse, således som den antager i sit første spørgsmål, vil dens spørgsmål om den måde, hvorpå vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet skal foretages, i tilfælde af at der i afgørelsen udpeges flere bestemmelseslande, kun opstå, hvis den således formulerede afgørelse er i overensstemmelse med direktiv 2008/115.

30. Hvad dette angår fremgår det, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, at når det er fastslået, at der er tale om ulovligt ophold, skal enhver tredjelandsstatsborger, dog med forbehold af de undtagelser, der er anført i nævnte artikels stk. 2-5, og under streng overholdelse af kravene i direktivets artikel 5, være genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, som blandt de tredjelande, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 3, nr. 3), skal identificere det tredjeland, hvortil den pågældende tredjelandsstatsborger skal udsendes¹³. Endvidere er det ligeledes ubestridt, at når den kompetente nationale myndighed ændrer det bestemmelsesland, som er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, foretager den en så væsentlig ændring af denne tilbagesendesafgørelse, at den skal anses for at have vedtaget en ny afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115¹⁴.

31. Denne retspraksis er klar og utvetydig: Det er et absolut krav, at bestemmelseslandet angives i afgørelsen om tilbagesendelse. På EU-rettens nuværende udviklingstrin som fortolket af Domstolen kan den kompetente myndighed i sin afgørelse således ikke begrænse sig til at fastslå, at der foreligger en forpligtelse til at vende tilbage, eller anordne udsendelsen uden at fastlægge, til hvilket land denne skal foretages¹⁵. Direktiv 2008/115 giver heller ikke mulighed for at fravige forpligtelsen til at udpege bestemmelseslandet på grund af manglende samarbejde fra tredjelandsstatsborgerens side¹⁶.

32. Selv om der i lyset af den nuværende retspraksis ikke kan herske tvivl om, at bestemmelseslandet skal udpeges i afgørelsen om tilbagesendelse, fremgår det ikke af denne retspraksis, at det er fuldstændig forbudt, at der udpeges to eller flere. Domstolens anvendelse af udtrykket »det tredjeland«¹⁷, som giver indtryk af, at der kun kan være tale om et enkelt, kan efter min opfattelse ikke være afgørende, eftersom Domstolen ikke under udarbejdelsen af sin retspraksis har i betragtning, at der kan være tale om flere bestemmelseslande.

¹² – I retsmødet oplyste den nederlandske regering, at der i omkring en fjerdedel af de afgørelser om tilbagesendelse, som danner grundlag for frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Nederlandene, udpeges flere bestemmelseslande.

¹³ – Jf. dom af 17.10.2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁴ – Jf. FMS-dommen (præmis 116).

¹⁵ – Karakteren af denne afgørelse kan ændre sig i fremtiden, jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Unionen og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF (COM(2025) 101 final) (herefter »forslaget til forordning om ophævelse af direktiv 2008/115«). Artikel 7, stk. 4, i dette forslag giver mulighed for midlertidigt at angive et eller flere tilbagesendeslande i afgørelsen om tilbagesendelse, hvis de oplysninger, som de kompetente myndigheder råder over, ikke er tilstrækkelige til at fastslå et tilbagesendesland på det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagesendelse træffes.

¹⁶ – I direktiv 2008/115 henvises alene til manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side i artikel 15, stk. 6, litra a), hvorefter denne omstændighed kan begrunde, at perioden med frihedsberøvelse kan forlænges.

¹⁷ – Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

33. Spørgsmålet er derfor, om det er i overensstemmelse med direktiv 2008/115, at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét bestemmelsesland.

34. Efter min opfattelse er direktivet ikke til hinder herfor.

35. Selv om, for det første, bestemmelserne i direktiv 2008/115 ikke tillægger de nationale myndigheder en skønsbeføjelse med hensyn til udpegelsen af bestemmelseslandet i afgørelsen om tilbagesendelse, fremgår det ikke desto mindre af dem, at flere lande samtidig kan opfylde betingelserne for at blive identificeret som et sådant.

36. Henset til definitionen af udtrykket »tilbagesendelse« i direktivets artikel 3, nr. 3), kan som bestemmelsesland nemlig udpeges enten den pågældendes oprindelsesland, et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler eller andre ordninger på EU- eller bilateralt plan eller et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget¹⁸. Desuden er det fuldt ud tænkeligt, at mere end ét tredjeland falder ind under en af disse tre kategorier, navnlig fordi den pågældende har flere statsborgerskaber eller er rejst gennem flere tredjelande, med hvilke der er indgået aftaler eller andre ordninger om tilbagetagelse.

37. Eftersom artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115 ikke rangordner de tre kategorier af bestemmelseslande, som artiklen omhandler, kan det således ikke udelukkes, at flere tredjelande samtidig opfylder de nødvendige betingelser for at blive udpeget som bestemmelsesland.

38. For det andet påvirker en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, ikke i sig selv niveauet af beskyttelse af den berørte persons grundlæggende rettigheder. Dels kan den pågældende altid anlægge sag til prøvelse af afgørelsen og i denne forbindelse anfægte udpegelsen af et eller flere bestemmelseslande samt gøre gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af såvel artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115 som direktivets artikel 5. Dels er en sådan afgørelse ikke til hinder for at foretage vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet. Der er nemlig intet i vejen for at undersøge for så vidt angår alle de i afgørelsen anførte lande, om fuldbyrdelsen af afgørelsen vil udsætte den pågældende for en reel risiko for at blive udsat for behandlinger, som er forbudt i henhold til chartrets artikel 19, stk. 2, sammenholdt med dets artikel 4¹⁹.

39. For det tredje synes det forhold, at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét bestemmelsesland, ganske vist at være i strid med selve begrebet afgørelse om tilbagesendelse, som har til formål at udgøre retsgrundlaget for udsendelsen, som i artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115 defineres som den fysiske transport af den berørte person ud af medlemsstaten. Tilsyneladende skal der i afgørelsen som sådan kun udpeges ét bestemmelsesland, nemlig det tredjeland, hvortil den pågældende faktisk vil blive overført.

40. Det fremgår imidlertid ikke af bestemmelserne i direktiv 2008/115, at dette kræver, at der i afgørelsen om tilbagesendelse kun udpeges et enkelt bestemmelsesland. Dels fastlægger, således som jeg netop har anført, udsendelsen som defineret i dette direktiv kun på negativ måde det sted, hvortil den berørte person skal udsendes. Det drejer sig nemlig om overførsel »ud af medlemsstaten«. Dels kan medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 8, stk. 3, fastsætte, at der skal vedtages en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse. Selv

¹⁸ – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse M m.fl. (Udsendelse til en medlemsstat) (C-673/19, EU:C:2020:840, punkt 33-36) og dom af 24.2.2021, M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat) (C-673/19, EU:C:2021:127, præmis 40-42).

¹⁹ – Således som det klart fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er dette imidlertid ikke tilfældet i hovedsagen.

om det ifølge Domstolens praksis ikke er muligt i denne afgørelse eller retsakt at udpege et bestemmelsesland, som ikke er angivet i afgørelsen om tilbagesendelse²⁰, er det efter min opfattelse ikke udelukket, at det i afgørelsen eller retsakten angives, hvilket af de lande, som er angivet i afgørelsen om tilbagesendelse, den pågældende rent faktisk skal udsendes til. Det kan heller ikke udelukkes, at der vedtages en ny afgørelse om tilbagesendelse, hvori der kun udpeges ét endeligt bestemmelsesland²¹.

41. For det fjerde synes en sådan udpegelse af mere end ét bestemmelsesland i afgørelsen om tilbagesendelse at kunne bidrage positivt til effektiviteten af tilbagesendelsesproceduren og til at gøre denne kortere. I tilfælde, hvor det viser sig umuligt at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse for så vidt angår et af de bestemmelseslande, der er udpeget i den, udelukker dette nemlig ikke, at den fuldbyrdes ved at udsende den berørte person, eventuelt på grundlag af en særskilt udsendelsesafgørelse, hvis der i henhold til national ret skal vedtages en sådan, til et andet bestemmelsesland, der allerede er blevet udpeget i afgørelsen om tilbagesendelse, uden at det er nødvendigt at vedtage en ny afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges et nyt bestemmelsesland²².

42. I en situation, hvor der, som i hovedsagen, er pålidelige grunde til at antage, at flere tredjelande opfylder betingelserne for at blive udpeget som bestemmelsesland, gør angivelsen af alle disse lande i afgørelsen om tilbagesendelse det muligt at tage de nødvendige skridt til at forberede tilbagesendelsen til hvert enkelt af de nævnte tredjelande. Den konkrete udsendelse til det tredjeland, hvor dette objektivt set vil være muligt, vil kunne gennemføres uden nogen ændring af afgørelsen om tilbagesendelse. Hvis det i sidstnævnte situation ikke er muligt at udpege mere end ét bestemmelsesland, må alle de nødvendige foranstaltninger træffes udelukkende med hensyn til det land, som er udpeget i afgørelsen om tilbagesendelse. Hvis det ikke er muligt at gennemføre den konkrete udsendelse, skal der vedtages en ny afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges et andet bestemmelsesland, og de samme skridt genoptages. Denne fremgangsmåde ville forlænge procedurens varighed betydeligt og kunne, hvis den pågældende tredjelandstatsborger var frihedsberøvet, føre til, at de i direktiv 2008/115 fastsatte maksimale perioder for frihedsberøvelsen²³ blev overskredet.

43. For det femte kan det ganske vist hævdes, at det ville åbne en Pandoras æske, hvis Domstolen godkendte, at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét bestemmelsesland, eftersom dette ville gøre det muligt for de nationale myndigheder at løse problemet med hensyn til den for udpegningen af bestemmelseslandet nødvendige fastlæggelse af de faktiske omstændigheder ved i afgørelsen om tilbagesendelse at angive et ubegrænset antal potentielle bestemmelseslande og på denne måde skjule, om de krav, som indholdet af afgørelsen om tilbagesendelse skal opfylde, er overholdt. Der er risiko for, at godkendelsen af en sådan praksis ville gøre det muligt at omgå myndighedernes forpligtelse til at udpege bestemmelseslandet i afgørelsen om tilbagesendelse.

44. Jeg vil gerne understrege, at der på dette punkt skal sondres mellem to spørgsmål: dels om de nationale myndigheder objektivt set kan udpege mere end ét bestemmelsesland i afgørelsen om tilbagesendelse, dels om, hvorvidt afgørelsen er velbegrundet for så vidt angår udpegelsen af

²⁰ – Jf. FMS-dommen (præmis 116).

²¹ – Jf. den retspraksis, hvortil der henvises i punkt 30 i dette forslag til afgørelse. Det fremgår af den nederlandske regerings indlæg, at det i henhold til nederlandsk administrativ praksis påregnes, at der, hvis der i afgørelsen om tilbagesendelse angives flere bestemmelseslande, vedtages en ny afgørelse om tilbagesendelse, hvori der kun angives ét bestemmelsesland, inden den pågældende person udsendes.

²² – Jf. FMS-dommen (præmis 116).

²³ – Jf. direktivets artikel 15, stk. 6.

hvert af de nævnte bestemmelseslande. Afgørelsen om at udpege hvert enkelt af disse lande skal nemlig være baseret på faktuelle konstateringer, der bygger på den berørte persons erklæringer og andre foreliggende beviser, idet disse konstateringer kan prøves ved en domstol.

45. Det følger efter min opfattelse heraf, at det ikke i sig selv er i strid med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, sammenholdt med direktivets artikel 3, nr. 3), at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét land som bestemmelsesland²⁴.

46. Ikke desto mindre skal en betingelse være opfyldt, for at den således formulerede afgørelse om tilbagesendelse er i overensstemmelse med direktiv 2008/115. Således som jeg allerede har anført²⁵, skal der foreligge faktiske omstændigheder, der begrunder, at et land angives som bestemmelsesland i afgørelsen om tilbagesendelse. Det er navnlig nødvendigt at påvise, hvorfor hvert bestemmelsesland, hvortil der henvises i afgørelsen om tilbagesendelse, opfylder de betingelser, som er fastsat i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2008/115. Enhver udpegning af et bestemmelsesland er underlagt domstolskontrol.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

47. Det første præjudicielle spørgsmål består af hovedspørgsmålet og to underspørgsmål [første spørgsmål, litra a) og b)]. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den myndighed, der vedtager afgørelsen om tilbagesendelse, skal foretage vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet, selv om det er vanskeligt at fastlægge et enkelt bestemmelsesland på det tidspunkt, hvor afgørelsen vedtages, hvilket har ført til, at der er blevet udpeget tre bestemmelseslande (første spørgsmål, første del), hvordan denne vurdering skal foretages [det første spørgsmål, litra a)], og om dette er nødvendigt, selv når vanskelighederne skyldes manglende samarbejde fra den berørte persons side [det første spørgsmål, litra b)].

48. Den forelæggende ret er imidlertid også i tvivl om, hvorvidt den har kompetence til at efterprøve dette trin i proceduren, eftersom den ikke skal træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse, men et søgsmål til prøvelse af den frihedsberøvelse, som er blevet anordnet efter vedtagelsen af denne afgørelse (det første spørgsmål, anden del).

49. Denne anden del af det første spørgsmål bør efter min opfattelse behandles først, eftersom besvarelsen af den første del af spørgsmålet og det første spørgsmåls litra a) og b) ikke er nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i hovedsagen, hvis den anden del af spørgsmålet besvares benægtende. Desuden er underspørgsmålene blevet stillet for det tilfælde, at den anden del af det første spørgsmål besvares bekræftende.

50. Hvad denne anden del af det første præjudicielle spørgsmål angår har den forelæggende ret anført, at den, selv om der ikke er anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse, ikke desto mindre er forpligtet til af egen drift at undersøge, om der er tale om en afgørelse om tilbagesendelse, som kan danne grundlag for foranstaltningen om frihedsberøvelse. Denne undersøgelse er efter den forelæggende rets opfattelse navnlig ensbetydende med at efterprøve, om afgørelsen om tilbagesendelse er i overensstemmelse med de specifikke krav, som en sådan

²⁴ – Dette synes også at være det synspunkt, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anlagt. Jf. dom 202006815/1/V3 af 2.6.2021, som er tilgængelig på følgende internetadresse: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, præmis 7.1.

²⁵ – Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

afgørelse skal opfylde. Den har udledt af Domstolens praksis²⁶, at vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet er et af disse specifikke krav. På denne baggrund ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en frihedsberøvelsesforanstaltning, der er blevet fastsat med henblik på udsendelse, også skal efterprøve, om den afgørelse om tilbagesendelse, som denne foranstaltning er baseret på, indeholder en (korrekt) vurdering med hensyn til, om non-refoulement-princippet er overholdt, selv om denne afgørelse ikke har været genstand for domstolsprøvelse.

51. Den forelæggende ret anvender begrebet »særlige krav«²⁷ under henvisning til FMS-dommens præmis 114, hvori Domstolen angav, at afgørelsen om tilbagesendelse indeholder to grundlæggende elementer. Den forelæggende ret anvender ikke udtrykket »grundlæggende elementer« og forklarer ikke, hvordan udtrykket »særlige krav« skal forstås i forhold til disse. Det er ikke afgørende, om den betragter de to begreber som synonyme eller ej, eftersom det fremgår af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den ønsker oplyst, om en manglende vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet kan indebære, at der ikke foreligger en afgørelse, der kan danne grundlag for frihedsberøvelsen.

52. Med den anden del af det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret således nærmere bestemt oplyst, om den ret, der skal prøve frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger med henblik på udsendelsen af denne for at fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, ligeledes har kompetence til af egen drift at efterprøve, om der på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen er blevet foretaget en prøvelse af dennes lovlighed med hensyn til non-refoulement-princippet, og om den i mangel af en sådan vurdering har kompetence til at drage konsekvenserne heraf ved at fastslå, at et specifikt krav til en sådan afgørelse ikke er blevet opfyldt, hvorfor afgørelsen om tilbagesendelse ikke skal anses for at være retsgrundlag for frihedsberøvelsen.

53. De forudsætninger, som den forelæggende rets første spørgsmål er baseret på, er efter min opfattelse korrekte i det nederlandske retssystem, henset til den forelæggende rets forklaringer. Der kan ikke herske tvivl om, at den ret, som har til opgave at kontrollere frihedsberøvelsen, i dette system skal efterprøve, om der foreligger et retsgrundlag for vedtagelsen af den afgørelse, som den skal prøve, idet dette grundlag i det foreliggende tilfælde er afgørelsen om tilbagesendelse²⁸. Denne afgørelse skal opfylde visse krav. Ud over de formelle betingelser, der gælder for en administrativ afgørelse i henhold til national ret, skal afgørelsen bl.a. vedtages af en kompetent national myndighed, identificere den berørte person, erklære dennes ophold for ulovligt, pålægge vedkommende at vende tilbage eller fastslå en forpligtelse hertil²⁹ og, henset til den ovenfor nævnte retspraksis, udpege bestemmelseslandet³⁰. Hvis en afgørelse om tilbagesendelse ikke opfylder disse betingelser, som er de grundlæggende elementer i denne retsakt, kan den ikke anses for at være et retsgrundlag for vedtagelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning. Den ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om frihedsberøvelse vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115, og som har fastslået, at bestemmelseslandet ikke udpeges i afgørelsen om tilbagesendelse, skal derfor fastslå, at afgørelsen om frihedsberøvelse ikke er lovlig, og af denne grund løslade den berørte person.

²⁶ – Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til præmis 114 i FMS-dommen.

²⁷ – »Specifieke vereisten« på nederlandsk.

²⁸ – Det fremgik af den nederlandske regerings indlæg i retsmødet, at frihedsberøvelse ifølge nederlandsk retspraksis kun er mulig, hvis der på forhånd er truffet en afgørelse om tilbagesendelse.

²⁹ – Således som Domstolen fastslog i præmis 114 i FMS-dommen, som den forelæggende ret har henvist til.

³⁰ – Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

54. Selv om det følger af Domstolens faste praksis³¹, at kompetencen for den ret, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen eller opretholdelsen af frihedsberøvelsen for så vidt angår vurderingen i forhold til non-refoulement-princippet, skal fastlægges bredt, forholder det sig ikke desto mindre således, at det ligeledes fremgår af denne retspraksis, at rettens opgave er begrænset til afgørelsen om, hvorvidt frihedsberøvelsen skal opretholdes eller ej³². Navnlig fremgår det ikke af den nævnte retspraksis, at den ret, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen eller den fortsatte frihedsberøvelse, har kompetence til at vurdere lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse og eventuelt annullere den.

55. Ganske vist fremgår det af Domstolens praksis, at direktiv 2008/115 foretager en harmonisering af standarder og procedurer for vedtagelse af afgørelser om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område og for fuldbyrdelse af disse afgørelser, og at medlemsstaterne kun kan fravige denne harmonisering ved at vedtage gunstigere bestemmelser på de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 3³³. Teoretisk set er det således ikke udelukket, at den ret, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen i henhold til det nævnte direktivs artikel 15 i en medlemsstats lovgivning tillægges en kompetence, som er mere vidtgående end den, der fremgår af bestemmelserne i dette direktiv³⁴.

56. Der sondres imidlertid klart i direktiv 2008/115 mellem afgørelsen om tilbagesendelse og afgørelsen om frihedsberøvelse. For det første er vedtagelsen og domstolsprøvelsen af førstnævnte reguleret ved direktivets kapitel III, navnlig i artikel 12 og 13, mens vedtagelsen og domstolsprøvelsen af sidstnævnte er reguleret ved direktivets kapitel IV, navnlig i artikel 15. For det andet er betingelserne for at vedtage hver enkelt af disse afgørelser, ligesom deres genstand, forskellige. For det tredje kontrolleres lovligheden af den frihedsberøvelse, der anordnes med henblik på at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, under hensyn til den berørte persons retsstilling, således som denne er fastlagt i sidstnævnte afgørelse.

57. Det fremgår heraf, at det ikke er fastsat i direktiv 2008/115, at den ret, for hvilken der er anlagt sag til prøvelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger, som er omfattet af afgørelsen om tilbagesendelse, skal udøve den samme kontrol som den, der kan udøves af den ret, der skal prøve afgørelsen om tilbagesendelse. Dette ville være i strid med den ordning for retsmidler, som er indført ved dette direktiv.

58. Det er ganske vist korrekt, således som den forelæggende ret har anført, at det i henhold til nederlandsk ret tilkommer den ret, for hvilken søgsmålet til prøvelse af frihedsberøvelsen er indbragt, at prøve, om der foreligger et retsgrundlag for anordningen af en frihedsberøvelsesforanstaltning – i det foreliggende tilfælde afgørelsen om tilbagesendelse – men denne prøvelse kan ikke gå ud over en efterprøvelse af, at den kontrollerede afgørelse indeholder alle de grundlæggende elementer, som det er fastsat, at denne retsakt skal indeholde. Selv om elementer som den berørte persons identitet og bestemmelseslandet rent faktisk synes at kunne kvalificeres som »grundlæggende elementer« i en afgørelse om tilbagesendelse, og deres fravær bør indebære, at afgørelsen ikke kan betragtes som et retsgrundlag for frihedsberøvelsen, udgør vurderingen af afgørelsen med hensyn til non-refoulement-princippet efter min opfattelse ikke et sådant element. Der er nemlig ikke tale om et grundlæggende element i afgørelsen om tilbagesendelse, men om en af de omstændigheder, som ligger til grund for dens vedtagelse, og som bl.a. er relevant i forbindelse med udpegelsen af bestemmelseslandet. Prøvelsen af, om der er

³¹ – Jf. bl.a. Adrar-dommen (præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. Adrar-dommen (præmis 73).

³³ – Jf. dom af 26.3.2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

³⁴ – Dette synes ikke at være tilfældet i nederlandsk ret, således som det fremgår af den nederlandske regerings og Kommissionens indlæg.

taget hensyn til denne omstændighed, svarer i realiteten til en prøvelse af lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse. Dette er ikke en opgave, som påhviler den retsinstans, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen under hensyn til den berørte tredjelandstatsborgers retsstilling, således som denne er fastlagt i afgørelsen om tilbagesendelse.

59. Det skal nævnes, at det i den sag, der gav anledning til Adrar-dommen, ikke var blevet vurderet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, om non-refoulement-princippet var til hinder for at udsende den pågældende person³⁵. Hvis denne vurdering havde haft karakter af et specifikt krav, som indebærer, hvis det ikke er overholdt, at afgørelsen om tilbagesendelse er ulovlig, ville Domstolen sandsynligvis have fastslået dette i sin dom. Endvidere skal det fastslås i lyset af denne dom, at den ret, der skal prøve frihedsberøvelsens lovlighed, skal foretage sin egen vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, og dens beføjelser er ikke begrænset til at prøve den vurdering, som de administrative myndigheder har foretaget. Dette underbygger konklusionen om, at fraværet af en sådan vurdering på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse ikke kan være afgørende, hvis afgørelsen om tilbagesendelse opfylder de nødvendige krav for, at den kan udgøre et retsgrundlag for vedtagelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning.

60. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmåls anden del med, at artikel 5 og 15 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 6, artikel 19, stk. 2, og artikel 47, skal fortolkes således, at den retslige myndighed, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold med henblik på udsendelsen af denne for at fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse, som er blevet endelig, og hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, ikke har kompetence til af egen drift at prøve, om det på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse er blevet vurderet, om non-refoulement-princippet er til hinder for at udsende den pågældende statsborger, og i mangel af en sådan vurdering skal drage konsekvenserne heraf og fastslå, at et specifikt krav til en sådan afgørelse ikke er blevet opfyldt, hvorfor afgørelsen om tilbagesendelse ikke kan anses for at være retsgrundlag for anordningen af en frihedsberøvelsesforanstaltning.

61. Henset til denne besvarelse af den anden del af det første præjudicielle spørgsmål er det ufornuddent at besvare spørgsmålets første del og underspørgsmål a) og b).

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

62. Det andet præjudicielle spørgsmål består af hovedspørgsmålet, der er opdelt i to dele, og et underspørgsmål [det andet spørgsmål, litra a)]. Nærmere bestemt ønsker den forelæggende ret oplyst, om der, i tilfælde af at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges tre bestemmelseslande, og der (midlertidigt) ikke er truffet afgørelse om det endelige bestemmelsesland, skal foretages en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet på det tidspunkt, hvor frihedsberøvelsesforanstaltningen anordnes (det andet spørgsmål, første del), om vurderingen skal omfatte alle de udpegede lande (det andet spørgsmål, anden del), og om manglende samarbejde fra den berørte tredjelandstatsborgers side har betydning for rækkevidden af denne forpligtelse [det andet spørgsmål, litra a)].

63. Den forelæggende ret har anført, at det ikke er muligt at foretage en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, når der er tre potentielle bestemmelseslande, og det er uklart, hvilket land sagsøgeren kan sendes tilbage til. Det er kun muligt at foretage en mindre fuldstændig

³⁵ – Jf. Adrar-dommen (præmis 20).

vurdering. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det kan være relevant at vide, om den pågældende tredjelandstatsborger selv skaber forvirring ved at erklære, at vedkommende har flere oprindelsesnationaliteter eller -regioner, og derved gør det vanskeligt eller umuligt at undersøge risikoen for refolement.

64. Det fremgår af formuleringen af det andet præjudicielle spørgsmål, at den forelæggende ret har identificeret to problemer, som gør det vanskeligt at opfylde den forpligtelse, der påhviler den administrative myndighed: dels manglen på tilstrækkelige oplysninger om den tredjelandstatsborger, som er genstand for afgørelsen om tilbagesendelse, dels den omstændighed, at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét bestemmelsesland. Disse to problemer er uløseligt forbundet, idet det andet er en følge af det første. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at behandle dem hver for sig, eftersom en sådan forbindelse eventuelt ikke er åbenbar i andre sager³⁶. Forud for min bedømmelse vil jeg fremsætte en indledende bemærkning.

1. Indledende bemærkning

65. Selv om den forelæggende ret udtrykkeligt ønsker oplysning om den forpligtelse, som påhviler den myndighed, der træffer afgørelsen om frihedsberøvelse³⁷, er jeg af den opfattelse, at det for at give den et brugbart svar er nødvendigt at udvide spørgsmålets rækkevidde og ligeledes undersøge den forpligtelse til at foretage en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, der påhviler denne ret.

66. Således som det fremgår af fast retspraksis, skal den ret, der skal prøve frihedsberøvelsens lovlighed, nemlig ikke begrænse sig til at prøve den vurdering, som den administrative myndighed har foretaget. Domstolen har tidligere fastslået i denne henseende, at den kompetente retslige myndighed som led i denne prøvelse skal være i stand til at træffe afgørelse om enhver faktisk og retlig omstændighed, der er relevant for efterprøvelsen af denne lovlighed. Med henblik herpå skal myndigheden kunne tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de beviser, som den administrative myndighed, der traf afgørelse om den oprindelige frihedsberøvelse, påberåbte sig. Den skal ligeledes kunne tage hensyn til de faktiske omstændigheder, beviser og bemærkninger, som den berørte person eventuelt har gjort gældende, fremlagt eller fremsat for den. Desuden skal den være i stand til at indhente enhver anden oplysning, som er relevant for dens afgørelse, såfremt den måtte finde det nødvendigt. De beføjelser, som den retslige myndighed er tillagt inden for rammerne af en prøvelse, kan i intet tilfælde være afgrænset til udelukkende at omfatte de oplysninger, der er blevet fremlagt af den administrative myndighed³⁸.

67. Endvidere skal den kompetente retslige myndighed ifølge Domstolen tage hensyn til samtlige forhold, navnlig af faktisk karakter, der bringes til dens kendskab, som suppleret eller præciseret i forbindelse med processuelle foranstaltninger, som den måtte anse for nødvendige at træffe på grundlag af den nationale ret, og den skal på grundlag af disse forhold i givet fald konstatere en tilsidesættelse af en lovlighedsbetingelse hidrørende fra EU-retten, selv når denne tilsidesættelse ikke er blevet gjort gældende af den berørte person. Denne forpligtelse berører ikke den

³⁶ – Man kan let forestille sig, at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges to bestemmelseslande, men at dette ikke skyldes vanskeligheder ved at fastslå identiteten af den person, som har dobbelt statsborgerskab, idet denne er tilstrækkeligt underbygget af de foreliggende oplysninger.

³⁷ – Jf. ordlyden af det andet spørgsmål, navnlig sætningsleddet »på det tidspunkt, hvor den frihedsberøvende foranstaltning pålægges«.

³⁸ – Jf. Adrar-dommen (præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

forpligtelse, som den retslige myndighed, der således af egen drift skal gøre en sådan lovlighedsbetingelse gældende, har til at opfordre hver af parterne til at udtale sig om denne betingelse i overensstemmelse med kontradiktionsprincippet³⁹.

68. I denne sammenhæng fastslog Domstolen i Adrar-dommen, at den retslige myndighed, som har kompetence til at efterprøve frihedsberøvelsen eller den fortsatte frihedsberøvelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, om nødvendigt af egen drift skal sikre sig, at princippet om non-refoulement ikke er til hinder for udsendelsen af denne statsborger. Såfremt den nævnte myndighed måtte fastslå, at dette princip er til hinder for udsendelse, er den forpligtet til omgående at løslade den pågældende statsborger⁴⁰.

69. Uanset hvilke forhold der tages i betragtning af den administrative myndighed, der anordner frihedsberøvelsesforanstaltningen, som er underlagt domstolskontrol, påhviler det således denne myndighed at foretage sin egen vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet i forbindelse med prøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed på grundlag af alle de oplysninger, som den råder over, uanset om disse oplysninger har været tilgængelige for den administrative myndighed, der har anordnet frihedsberøvelsesforanstaltningen. Det følger heraf, at denne vurdering ikke må begrænses til en efterprøvelse af, at den administrative myndighed har overholdt sin forpligtelse til at foretage en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, men at den skal være særskilt og selvstændig i forhold til den vurdering, som denne myndighed i givet fald har foretaget.

70. Hvad derimod angår vurderingens karakter skal såvel den administrative som den retslige myndighed foretage den samme undersøgelse, som i det væsentlige består i at besvare spørgsmålet om, hvorvidt den berørte person, henset til alle de forhold, der vedrører dels denne person, dels bestemmelseslandet, vil blive udsat for en reel risiko for behandling, som er i strid med chartrets artikel 19, stk. 2, hvis afgørelsen om tilbagesendelse fuldbyrdes.

71. Besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål gælder således for så vidt angår den vurdering, der skal foretages, såvel for den myndighed, der anordner frihedsberøvelsen, som for den retslige myndighed, der skal prøve denne afgørelse.

2. Problemet vedrørende manglende oplysninger om den tredjelandstatsborger, der er genstand for afgørelsen om tilbagesendelse

72. Det foreliggende problem er et væsentligt sådant, som påvirker tilbagesendelsesprocedurernes effektivitet generelt. Det skal ikke nødvendigvis komme til udtryk i erklæringer fra en tredjelandstatsborger, der, som i den foreliggende sag, angiver flere oprindelseslande. Det er let at forestille sig, at den pågældende nægter at oplyse sit oprindelsesland eller, ofte inden for rammerne af procedurer vedrørende international beskyttelse, som oprindelsesland angiver et enkelt tredjeland, der i realiteten ikke er vedkommendes oprindelsesland. Således som det fremgår af den nederlandske regerings og Kommissionens indlæg samt af forslaget til forordning om ophævelse af direktiv 2008/115, er dette problem langt fra usædvanligt⁴¹. Det er imidlertid nødvendigt at fastlægge den berørte persons identitet og oprindelse, for at den pågældendes oprindelsesland kan udpeges som bestemmelsesland i overensstemmelse med artikel 3, nr. 3), første led, i direktiv 2008/115.

³⁹ – Jf. Adrar-dommen (præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁰ – Jf. Adrar-dommen (præmis 73).

⁴¹ – Jf. bl.a. s. 12 i forslaget til forordning om ophævelse af direktiv 2008/115.

73. Der er således tale om et klassisk retsanvendelsesproblem, uanset om anvendelsen sker ved en forvaltningsakt eller ved en retsafgørelse, nemlig hvordan de faktiske omstændigheder skal fastlægges i relation til den anvendte regel. Med hensyn til at fastlægge bestemmelseslandet i afgørelsen om tilbagesendelse påhviler det den kompetente myndighed at foretage de nødvendige konstateringer under hensyn til den berørte persons erklæringer. Navnlig er det ikke udelukket, at efterprøvelsen af de faktiske omstændigheder, som blev fastlagt på det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagesendelse blev vedtaget, falder negativt ud under tilbagesendelsesproceduren. Dette er en iboende risiko ved denne procedure.

74. I lyset af Domstolens praksis⁴² er den myndighed, som vedtager afgørelsen om tilbagesendelse, imidlertid forpligtet til at foretage en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, og resultatet af denne vurdering påvirker indholdet af afgørelsen. Artikel 5 i direktiv 2008/115 er således til hinder for, at en tredjelandsstatsborger gøres til genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, når det i afgørelsen angivne bestemmelsesland er et land, hvor der er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at tredjelandsstatsborgeren i tilfælde af fuldbyrddelse af den nævnte afgørelse vil være udsat for en reel risiko for behandling, som er i strid med chartrets artikel 19, stk. 2⁴³.

75. På denne baggrund må tanken om, at vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet eventuelt ikke kan foretages overhovedet på grund af problemerne i forbindelse med fastlæggelsen af de relevante faktiske omstændigheder på grund af manglen på tilstrækkelige oplysninger om den tredjelandsstatsborger, som er genstand for afgørelsen om tilbagesendelse, indledningsvis forkastes. Der fastsættes nemlig ingen undtagelse i direktiv 2008/115 fra denne forpligtelse i tilfælde af manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side⁴⁴.

76. Denne vurdering bør derfor også finde sted på tidspunktet for frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger, og når lovligheden af frihedsberøvelsen prøves. I betragtning dels af den absolutte karakter af den omhandlede forpligtelse, dels af de objektive og praktiske vanskeligheder ved at fastlægge de relevante faktiske omstændigheder vedrørende den person, som er genstand for tilbagesendelsesproceduren, bør det efter min opfattelse fastslås, at vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet skal foretages under hensyn til alle de pålidelige oplysninger, som er tilgængelige på vurderingstidspunktet, om den berørte person og situationen i bestemmelseslandet.

77. Hvis de kompetente myndigheder råder over pålidelige oplysninger om den pågældende tredjelandsstatsborger og om situationen i bestemmelseslandet, hvoraf det fremgår, at non-refoulement-princippet er til hinder for, at statsborgeren udsendes, er de forpligtet til at fastslå, at dette princip er til hinder for, at den pågældende frihedsberøves. I mangel af sådanne oplysninger vil denne vurdering nødvendigvis være af generel karakter.

78. Det skal nævnes i denne forbindelse, at det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 5 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 4 og artikel 19, stk. 2, forpligter den nationale myndighed til forud for fuldbyrddelsen af afgørelsen om tilbagesendelse at foretage en fornyet vurdering af tredjelandsstatsborgerens risiko for at blive udsat for behandling, som er

⁴² – Jf. punkt 2 og 3 i dette forslag til afgørelse.

⁴³ – Jf. dom af 6.7.2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (C-663/21, EU:C:2023:540, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Denne retspraksis er for nylig blevet bekræftet i dom af 26.3.2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – Jf. i denne henseende fodnote 16 i dette forslag til afgørelse.

genstand for et absolut forbud i henhold til disse to bestemmelser i chartret⁴⁵. Endvidere bestemmes det i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2008/115, at der, hvis en frihedsberøvelsesforanstaltning opretholdes, »med rimelige mellemrum« skal foretages en periodisk revurdering med henblik på at efterprøve, om betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed fortsat er opfyldt. Hvis de tilgængelige oplysninger kun gør det muligt for den kompetente myndighed at foretage en meget generel vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet, kan vurderingen ajourføres, hvis omstændighederne ændrer sig.

3. Måden, hvorpå vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet skal foretages, i tilfælde af at der i afgørelsen om tilbagesendelse udpeges mere end ét bestemmelsesland

79. På baggrund af det ovenstående skal det bemærkes, at det særlige ved den foreliggende sag i forhold til andre sager, hvori problemet med hensyn til at fastlægge de relevante faktiske omstændigheder er opstået, er, at det fremgår af den afgørelse om tilbagesendelse, som der er tale om, at udsendelsen kan foretages til tre tredjelande, om end den logisk set kun vil blive foretaget til et af disse lande.

80. Efter min opfattelse er der intet til hinder for, at vurderingen med hensyn til non-refoulement-princippet foretages særskilt i forhold til hvert udpeget tredjeland under hensyn til alle de oplysninger, som lå til grund for udpegelsen af hvert bestemmelsesland, suppleret med alle tilgængelige oplysninger om den pågældende tredjelandstatsborger og om situationen i det udpegede bestemmelsesland.

81. Det særlige spørgsmål, der opstår i denne situation, er, hvilke konsekvenser der skal drages af konstateringen af, at non-refoulement-princippet er til hinder for udsendelse til et af de udpegede tredjelande.

82. Der kan tænkes tre tilfælde: 1) Det fastslås, at non-refoulement-princippet ikke er blevet tilsidesat, uanset hvilket land der er den pågældendes endelige bestemmelsessted, 2) det fastslås, at dette princip er blevet tilsidesat, uanset til hvilket i afgørelsen om tilbagesendelse udpeget land den pågældende skal udsendes, 3) det fastslås, at det nævnte princip er blevet tilsidesat i tilfælde af udsendelse til visse, men ikke alle, lande, der er udpeget i afgørelsen om tilbagesendelse.

83. De to første tilfælde giver ikke anledning til vanskeligheder. De svarer til situationer, hvor der i afgørelsen om tilbagesendelse kun udpeges et enkelt bestemmelsesland. De konsekvenser der skal drages, bør derfor svare til eller være identiske med konsekvenserne af, at non-refoulement-princippet ikke er blevet tilsidesat, og at det ikke er blevet fastslået, at dette princip tilsidesættes i tilfælde af fuldbgyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der kun udpeges ét bestemmelsesland.

84. Kun den tredje situation forekommer problematisk. Der kan, teoretisk set, tænkes to løsninger.

85. For det første kunne det hævdes, at den omstændighed, at den pågældende kan udsendes til et af de lande, som er udpeget i afgørelsen om tilbagesendelse, uden at non-refoulement-princippet tilsidesættes, betyder, at frihedsberøvelsen ikke medfører, at dette princip tilsidesættes. For det andet kunne det hævdes, at den omstændighed, at den pågældende kan udsendes til et af de

⁴⁵ – Jf. dom af 17.10.2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, præmis 38).

lande, som er udpeget i afgørelsen om tilbagesendelse, og at dette ville medføre en tilsidesættelse af non-refoulement-princippet, betyder, at frihedsberøvelsen medfører, at dette princip tilsidesættes.

86. Det skal bemærkes, at selv om den ret, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen, har en bred kompetence, kan der ikke herske tvivl om, at den ikke har kompetence til at ændre eller annullere afgørelsen om tilbagesendelse. Det skal understreges, at den, uanset dens vurdering af udsendelsen til det udpegede tredjeland med hensyn til non-refoulement-princippet, kun kan afvise klagen og dermed godkende frihedsberøvelsen eller give medhold i klagen og løslade den pågældende person. Således om jeg allerede har fremhævet, foretager denne ret ikke en løbende prøvelse af lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse.

87. Den skal derfor løslade den pågældende tredjelandsstatsborger, når den konstaterer, at det ikke er muligt at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse. At dette er umuligt, forekommer kun i den situation, at udsendelse ikke kan lade sig gøre til noget bestemmelsesland, uden at non-refoulement-princippet tilsidesættes.

88. Det følger heraf, at frihedsberøvelsen ikke tilsidesætter non-refoulement-princippet, hvis der kan ske udsendelse til et bestemmelsesland, uden at dette princip tilsidesættes.

89. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 5 og 15 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 6, artikel 19, stk. 2, og artikel 47, skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder, såvel på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om en frihedsberøvelsesforanstaltning med henblik på at sikre fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, som på det tidspunkt, hvor lovligheden af frihedsberøvelsen prøves, er forpligtet til at vurdere, om non-refoulement-princippet er til hinder for udsendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold til hvert enkelt af de pågældende lande, og til at fastslå, at princippet er til hinder for at frihedsberøve vedkommende, når udsendelsen til hvert af disse lande vil medføre en tilsidesættelse af det. Denne forpligtelse påhviler de nævnte myndigheder, uafhængigt af om udpegelsen af mere end ét bestemmelsesland i afgørelsen om tilbagesendelse skyldes manglende samarbejde fra statsborgerens side. I forbindelse med opfyldelsen af forpligtelsen skal myndighederne tage alle de pålidelige oplysninger i betragtning, som de råder over, om statsborgeren og om situationen i bestemmelseslandet.

D. Det tredje præjudicielle spørgsmål

90. Det tredje spørgsmål er stillet for det tilfælde, at det første og det andet præjudicielle spørgsmål besvares benægtende. Eftersom jeg foreslår, at det andet spørgsmål besvares bekræftende, er det efter min opfattelse ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål. Bekræftelsen af, at det er pligtigt at foretage en vurdering med hensyn til non-refoulement-princippet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse og af afgørelsen om frihedsberøvelse indebærer nemlig, at den mulighed, som er omhandlet i det tredje spørgsmål, nemlig at vurderingen kunne udsættes til et senere tidspunkt, må afvises.

V. Forslag til afgørelse

91. På baggrund af ovenstående betragtninger i det hele foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet i Haarlem, Nederlandene) forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 5 og 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, sammenholdt med artikel 6, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at:

- Den retslige myndighed, der skal prøve lovligheden af frihedsberøvelsen af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold med henblik på udsendelsen af denne for at fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse, som er blevet endelig, og hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, har ikke kompetence til af egen drift at prøve, om det på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse er blevet vurderet, om non-refoulement-princippet er til hinder for at udsende den pågældende statsborger, og skal i mangel af en sådan vurdering drage konsekvenserne heraf og fastslå, at et specifikt krav til en sådan afgørelse ikke er blevet opfyldt, hvorfor afgørelsen om tilbagesendelse ikke kan anses for at være retsgrundlag for anordningen af en frihedsberøvelsesforanstaltning.
- De kompetente myndigheder er, såvel på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om en frihedsberøvelsesforanstaltning med henblik på at sikre fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, hvori der udpeges mere end ét bestemmelsesland, som på det tidspunkt, hvor lovligheden af frihedsberøvelsen prøves, forpligtet til at vurdere, om non-refoulement-princippet er til hinder for udsendelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold til hvert enkelt af de pågældende lande, og til at fastslå, at princippet er til hinder for at frihedsberøve vedkommende, når udsendelsen til hvert af disse lande vil medføre en tilsidesættelse af det. Denne forpligtelse påhviler de nævnte myndigheder, uafhængigt af om udpegelsen af mere end ét bestemmelsesland i afgørelsen om tilbagesendelse skyldes manglende samarbejde fra statsborgerens side. I forbindelse med opfyldelsen af forpligtelsen skal myndighederne tage alle de pålidelige oplysninger i betragtning, som de råder over, om statsborgeren og om situationen i bestemmelseslandet.«