

Mål C-673/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

11 september 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 september 2019

Klagande:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motparter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Saken i det nationella målet

Överklaganden av tre domar från Rechtbank Den Haag rörande huruvida det är lagligt att med stöd artikel 59.2 i 2000 års utlänningslag, utan föregående beslut om återvändande, hålla tre utlänningar i förvar för att säkerställa att de avreser till andra EU-medlemsstater, där de åtnjuter internationellt skydd.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Huruvida Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) är tillämpligt, om syftet är att förmå en person att avresa till en annan medlemsstat i stället för att avlägsnas till ett tredje land. Om

direktivet är tillämpligt, hur det villkor för tillämpning av nationella bestämmelser som anges i artikel 4.3 i återvändandedirektivet ska tolkas. Artikel 267 FEUF.

Fråga som hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), särskilt artiklarna 3, 4, 6 och 15, hinder för att med stöd av nationell lagstiftning hålla en utlänning som åtnjuter internationellt skydd i en annan EU-medlemsstat i förvar, med hänsyn till att syftet med förvarsåtgärden är att avlägsna personen till denna andra medlemsstat och att vederbörande därför först anmodades att avresa till den medlemsstaten men det sedan inte fattades något beslut om återvändande?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet): skälen 2 och 5 och artiklarna 1, 2, 3, 4, 5, 6 och 15

Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2388 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande (EUT L 339, 2017, s. 83).

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag, nedan kallad Vw 2000): artiklarna 59, 62a, 63 och 106

Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär, nedan kallat Vc 2000): punkt A3/2

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Utlänningarna M, A och T, vilka samtliga är tredjelandsmedborgare, ingav var sin ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) avvisade ansökningarna i beslut av den 28 februari 2018, den 9 oktober 2018 respektive den 13 juni 2018, med motiveringen att utlänningarna redan hade tilldelats flyktingstatus i en annan EU-medlemsstat. I besluten anmodade staatssecretaris med stöd av artikel 62a.3

Vw 2000 (genom vilken artikel 6.2 i återvändandedirektivet införlivats med Nederländsk rätt) de berörda utlänningarna att omedelbart bege sig till den medlemsstat där de åtnjuter skydd och meddelade dem att de riskerade utvisning om de inte hörsammade denna anmodan. Utlänningarna hörsammade inte anmodan. Med stöd av artikel 59.2 Vw 2000 tog statssecretaris den 28 september 2018, den 22 november 2018 respektive den 25 oktober 2018 dem i förvar för att säkerställa att de avreste till de berörda medlemsstaterna.

- 2 Utlänningarna väckte var för sig talan vid Rechtbank Den Haag (nedan kallad Rechtbank). De gjorde bland annat gällande att förvarsåtgärden var rättsstridig eftersom det saknades ett beslut om återvändande.
- 3 Rechtbank fann i målen M och A att statssecretaris hade gjort rätt som tagit dem i förvar med stöd artikel 59.2 i Vw 2000, utan att först ha fattat ett beslut om återvändande. Enligt Rechtbank krävs inte ett beslut om återvändande för en förvarsåtgärd som grundas på artikel 59.2 Vw 2000. Utlänningarnas respektive talan ogillades därför.
- 4 I målet T konstaterade Rechtbank däremot bland annat att det är oklart huruvida artikel 59 Vw 2000 kan ligga till grund för att hålla en tredjelandsmedborgare i förvar för att säkerställa att denne avreser till en annan medlemsstat. Detta skulle endast vara möjligt om begreppet återvändande i artikel 59.2 Vw 2000 ges en annan innebörd än i resten av artikel 59. Enligt Rechtbank finns det inte något som tyder på att detta var lagstiftarens avsikt med artikel 59 i Vw 2000, efter att återvändandedirektivet hade införlivats. Begreppet återvändande i Vw 2000 måste därför tolkas restriktivt, och i överensstämmelse med den innebörd detta begrepp har i återvändandedirektivet. Vidare inkom statssecretaris för sent med ett antal handlingar till domstolen och dessutom var dessa ofullständiga. Beslutet att hålla utlänning T i förvar är därför rättsstridigt från och med att det fattades.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 5 I sina överklaganden till Raad van State har M och A anført att Rechtbank felaktigt har funnit att det inte behövs något beslut om återvändande. Eftersom utlänningarna inte har hörsammat anmodan att lämna Nederländerna och resa till de andra medlemsstaterna var statssecretaris enligt M och A i enlighet med artikel 62a.3 Vw 2000 skyldig fatta ett beslut om återvändande. Att inget beslut om återvändande fattades medför att förvarsåtgärden är olaglig.
- 6 Staatssecretaris har gjort gällande att införandet av artikel 59.2 Vw 2000 föregick införlivandet av återvändandedirektivet och att det enligt denna artikel går att fatta ett beslut om förvar med stöd av nationella bestämmelser. Om Vw 2000 inte enbart införlivar återvändandedirektivet, eller inför bestämmelser för att reglera situationer där direktivet inte är tillämpligt, bör begreppet ges den innebörd som det har i gängse språkbruk. Enligt statssecretaris finns det ingen anledning att göra en restriktiv tolkning av artikel 59.2 Vw 2000, genom vilken begreppet återvändande ges samma innebörd som i återvändandedirektivet. Enligt

staatssecretaris tolkning av denna artikel får tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Nederländerna därför tas i förvar för att säkerställa att de avreser till den medlemsstat där de har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 7 Artikel 59 Vw 2000 innehåller ett flertal olika grunder för att ta personer i förvar. Artikel 59.1 införlivar artikel 15 i återvändandedirektivet och tillhandahåller således en grund för ett beslut om förvar av tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande i den mening som avses i direktivet, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet. Ett beslut om återvändande är en del av förfarandet för återvändande, så att det för ett beslut om förvar med stöd av denna grund krävs ett beslut om återvändande. Artikel 59.2 Vw 2000 innehåller ytterligare en grund för beslut om förvar, som inte grundas på återvändandedirektivet. Enligt artikel 59.2 ska hänsyn till allmän ordning beaktas om de handlingar som krävs för återvändandet är tillgängliga eller inom kort kommer att vara tillgängliga.
- 8 Vid förhandlingen förklarade staatssecretaris att den grund som anges i artikel 59.2 Vw 2000 för närvarande endast används för beslut om förvar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Nederländerna och åtnjuter internationellt skydd i en annan medlemsstat, för att säkerställa att de avreser till denna medlemsstat. Dessutom fattas beslut om förvar endast om utlänningen inte har hörsammat anmodan att omedelbart avresa till den berörda medlemsstaten. Även om staatssecretaris enligt artikel 62a.3 Vw 2000 måste fatta ett beslut om återvändande om anmodan om avresa inte hörsammats, sker detta i praktiken inte när en utlänning åtnjuter internationellt skydd. Enligt staatssecretaris utgör förbudet mot refoulement (förbud mot avvisning och utvisning) i ett sådant fall hinder för ett beslut om återvändande.
- 9 Återvändandedirektivet ger utrymme för nationella bestämmelser avseende situationer som inte omfattas av direktivet. Direktivet syftar nämligen inte till att harmonisera alla nationella bestämmelser om utlänningars vistelse, utan avser endast antagandet av beslut om återvändande och genomförandet av dessa (se domstolens dom av den 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkterna 28 och 29). Raad van State anser därför inte att det finns någon anledning att begränsa tolkningen av begreppet återvändande i artikel 59.2 Vw 2000 till den definition som ges i återvändandedirektivet.
- 10 För att bedöma huruvida statssekreteraren lagligen har tagit de utländska medborgarna i förvar utan ett beslut om återvändande är det nödvändigt att undersöka om återvändandedirektivet är tillämpligt och, om så är fallet, huruvida medlemsstaterna inom ramen för direktivet har kan hålla utlänningar i förvar för att säkerställa att de avreser till en annan medlemsstat.

Tillämpningsområdet för återvändandedirektivet

- 11 Enligt ordalydelsen i artiklarna 1 och 2.1 i återvändandedirektivet ska direktivet endast tillämpas på återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Eftersom avsikten i de aktuella målen är att utlänningarna ska resa till en annan medlemsstat i stället för att avlägsnas till ett tredjeland är frågan i vilken utsträckning normerna och förfarandena i återvändandedirektivet bör tillämpas i den aktuella situationen. Enligt skäl 5 i återvändandedirektivet bör i detta direktiv ett antal horisontella bestämmelser fastställas som ska gälla för alla tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning i en medlemsstat. Dessutom omfattas avlägsnande till en annan medlemsstat inte av definitionen av återvändande i artikel 3.3 i återvändandedirektivet. Redan av detta skäl är grunden för förvar i artikel 15 i återvändandedirektivet inte tillämpligt i dessa fall. Av en kombinerad läsning av skäl 5 och artiklarna 3.1 och 1 i återvändandedirektivet går det att dra slutsatsen att det i det direktivet inte fastställs några normer och förfaranden som Nederländerna är skyldigt tillämpa vid utlänningars påtvingade avresa till den medlemsstat där de åtnjuter internationellt skydd. I det fallet regleras beslutet att ta dessa utlänningar i förvar helt och hållet av nationell rätt.
- 12 Mot detta talar att det i artikel 6.2 i återvändandedirektivet uttryckligen anges att medlemsstaterna ska utfärda ett beslut om återvändande om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet inte omedelbart hörsammar kravet att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat där denne innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse. Det är uppenbart att denna bestämmelse grundas på tanken att en tredjelandsmedborgare i regel kommer att följa kravet att omedelbart avresa till den andra medlemsstaten eftersom vederbörande annars riskerar att utvisas till sitt hemland.
- 13 Detta system kan dock inte automatiskt tillämpas på tredjelandsmedborgare som beviljats flyktingstatus eller status som alternativ skyddsbehövande i en annan medlemsstat. I ett sådant fall är utvisning till ursprungslandet inte möjlig eftersom detta skulle strida mot förbudet mot refoulement, vilket enligt artiklarna 1 och 5 i återvändandedirektivet ska iakttas vid genomförandet av detta direktiv.
- 14 I förevarande mål utgör den flyktingstatus som beviljats utländska medborgare således hinder mot att de återvänder till sitt ursprungsland. De kan inte heller resa tillbaka till ett transitland. Utlänningarna har inte heller angett att de kan tänka sig att frivilligt resa till annat tredjeland. Mot denna bakgrund går det i dessa mål inte heller att anta ett beslut om återvändande, i vilket utlänningarna förpliktas att återvända och där målet är att de ska återvända till sitt ursprungsland. Frågan är om återvändandedirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i sådana fall inte fatta ett beslut om återvändande, och hålla utlänningarna i förvar utan ett beslut om återvändande med målet att de ska avresa till den medlemsstat där de har en giltig flyktingstatus.

Förmånligare bestämmelser

- 15 Enligt punkterna 5.3 och 5.4 i handboken om återvändande är den allmänna regel som anges i artikel 6.2 i återvändandedirektivet tillämplig när en tredjelandsmedborgare vägrar att frivilligt återvända till den medlemsstat som beviljade internationellt skydd. Om återsändande eller avlägsnande till ett tredjeland inte är möjligt och avlägsnandet av tredjelandsmedborgaren till en annan medlemsstat kan betecknas som en mer förmånlig åtgärd, får personen avlägsnas till den medlemsstat där han eller hon lagligt får vistas. I detta fall måste den registrerande medlemsstaten enligt handboken om återvändande samtycka till att tredjelandsmedborgaren återtas, och förfarandena för ett sådant avlägsnande ska regleras av nationell lagstiftning.
- 16 Enligt punkt 2.3 i handboken om återvändande ska begreppet förmånligare i artikel 4.3 i återvändandedirektivet tolkas som förmånligare för utlänningen och inte förmånligare för medlemsstaten. Detta ger upphov till problem i förvarande mål, eftersom utlänningarna inte har hörsammat anmodan att avresa till den medlemsstat där de åtnjuter internationellt skydd. De föredrar tydligen olaglig vistelse i Nederländerna framför laglig vistelse i den andra medlemsstaten. Raad van State är osäker på vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av huruvida det är fråga om en förmånligare bestämmelse. Det är vidare uppenbart att det inte går att överväga utvisning till ursprungslandet, eftersom detta skulle strida mot förbudet mot refoulement.
- 17 Utöver villkoret att eventuella nationella bestämmelser ska vara förmånligare krävs det enligt artikel 4.3 i återvändandedirektivet att bestämmelserna är förenliga med direktivet. Frågan är om en nationell bestämmelse som gör det möjligt att hålla en person i förvar för att säkerställa att denne avreser till en annan medlemsstat är förenlig med återvändandedirektivet. Varken direktivet eller handboken om återvändande ger något entydigt svar på den frågan.
- 18 Om förvar i syfte att säkerställa att en person avreser till en annan medlemsstat inte anses vara förmånligare eller inte är förenligt med återvändandedirektivet och direktivet således utgör hinder för ett beslut om förvar, blir det betydligt svårare att tvinga tredjelandsmedborgare som åtnjuter internationellt skydd i en annan medlemsstat att avresa till den medlemsstaten. I så fall återstår endast möjligheten att upprepade gånger anmoda den utländska medborgaren att avresa till den andra medlemsstaten. Vad gäller dessa utlänningar blir det därmed omöjligt att bedriva en effektiv politik för avlägsnande inom unionen (syftet med återvändandedirektivet enligt skäl 2 i direktivet).
- 19 Raad van State ser två möjliga utfall. Antingen ska återvändandedirektivet tolkas så, att tredjelandsmedborgares avresa till andra medlemsstater där de åtnjuter internationellt skydd inte omfattas av tillämpningsområdet för återvändandedirektivet. I så fall är endast nationell rätt tillämplig. Eller så är återvändandedirektivet tillämpligt på en sådan situation. Nationell rätt kan i så fall

också tillämpas, men endast om detta är förmånligare för utlänningarna och de nationella bestämmelserna är förenliga med återvändandedirektivet.

ARBETSDOKUMENT