

Mål C-39/21 PPU**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

26 januari 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nederländerna)**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

26 januari 2021

Klagande:

X

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör en talan från utlänningen X mot beslutet att han fortsatt ska hållas i förvar.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Med förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF vill den hänskjutande domstolen att Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) ska bringa klarhet i huruvida den hänskjutande domstolen enligt unionsrätten är skyldig att ex officio pröva lagenligheten av samtliga villkor för förvarstagande. Denna fråga ställdes redan i det beslut om att begära förhandsavgörande som meddelades av Nederländernas högsta förvaltningsdomstol (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, nedan kallad Raad van State) den 23 december 2020 (mål C-704/20). Enligt den hänskjutande domstolen behöver Raad van States begäran om förhandsavgörande dock kompletteras. Den hänskjutande domstolen anser att det är särskilt viktigt att få veta huruvida det

nederländska förfarandet för att ta utlänningar i förvar, enligt vilket lagenligheten av ett förvarsbeslut inte får prövas ex officio, fortfarande ger möjlighet till ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i Europeiska unionens stadga (nedan kallad stadgan).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

I Får medlemsstaterna – med beaktande av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artiklarna 6 och 53 i stadgan och mot bakgrund av artikel 15.2 b i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 – utforma sitt förfarande för att väcka talan vid domstol mot en myndighets beslut att ta en utlänning i förvar så, att det är förbjudet för en nationell domstol att ex officio pröva och bedöma alla aspekter av förvarsbeslutets lagenlighet, och om det ex officio slås fast att förvarsbeslutet är rättsstridigt förordna att det rättsstridiga förvaret omedelbart ska upphöra och att utlänningen omedelbart ska släppas fri? Om Europeiska unionens domstol anser att en sådan nationell lagstiftning är oförenlig med unionsrätten, är den nationella domstolen, om utlänningen har ansökt om att släppas fri, i så fall alltid skyldig att ex officio aktivt och ingående pröva och bedöma alla relevanta fakta och omständigheter beträffande förvarsbeslutets lagenlighet?

II Ska fråga I – med beaktande av artikel 24.2 i stadgan, jämförd med artikel 3.9 i direktiv 2008/115, artikel 21 i direktiv 2013/33 och artikel 6 i förordning nr 604/2013 – besvaras annorlunda om den person som myndigheterna har tagit i förvar är minderårig?

III Följer det av rätten till ett effektivt rättsmedel – såsom denna rätt garanteras i artikel 47 i stadgan, jämförd med artiklarna 6 och 53 i stadgan och mot bakgrund av artikel 15.2 b i direktiv 2008/115, artikel 9.3 i direktiv 2013/33 och artikel 28.4 i förordning nr 604/2013 – att en nationell domstol, i varje instans där utlänningen har begärt att förvaret ska upphöra och vederbörande släppas fri, är skyldig att låta varje beslut rörande en sådan begäran åtföljas av en bärkraftig motivering i sak, om rättsmedlet i övrigt har utformats på det sätt som är fallet i Nederländerna? Om EU-domstolen anser att en nationell domstolspraxis som möjliggör för en domstol i andra och således högsta instans att meddela ett avgörande utan en motivering i sak är oförenlig med unionsrätten, mot bakgrund av på vilket sätt detta rättsmedel i övrigt har utformats i denna medlemsstat, innebär detta i så fall att en sådan befogenhet för en domstol som i andra och således högsta instans avgör asylmål och reguljära utlänningsmål också måste anses vara oförenlig med unionsrätten mot bakgrund av utlänningens utsatta position, utlänningsrättsliga förfarandens stora betydelse och konstaterandet att dessa förfaranden till skillnad från alla andra administrativa förfaranden ger utlänningen lika små processuella rättsskyddsgarantier som förvarsförfarandet? Ska, med beaktande av artikel 24.2 i stadgan, dessa frågor besvaras annorlunda om den utlänning som väcker talan mot ett utlänningsrättsligt myndighetsbeslut är minderårig?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 6, 24, 47, 52 och 53

Direktiv 2008/115 (återvändandedirektivet), artiklarna 3, 5 och 15

Direktiv 2013/33 (mottagandedirektivet), artiklarna 2, 9 och 21

Förordning nr 604/2013 (Dublinförordningen), artiklarna 6 och 28

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), artikel 5

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), artiklarna 85, 89, 91, 94 och 96

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 X är marockansk medborgare. Han har tagits i förvar i avvaktan på utvisning till Marocko. Den 14 december [2020] ogillade den hänskjutande domstolen X talan mot beslutet om förvarstagande. X överklagade av det beslutet har ännu inte avgjorts. Den 8 januari 2021 väckte X även talan mot beslutet att han fortsatt skulle hållas i förvar.

Parternas huvudargument

- 2 X anser att han ska släppas fri eftersom hans utvisning inte förväntas verkställas inom en rimligt snar framtid. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) har gjort gällande att en ansökan om en ny resehandling fortfarande behandlas och att de marockanska myndigheterna inte har meddelat att någon resehandling inte kommer att utfärdas.

Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 3 I Nederländerna var det vid förfaranden avseende förvar av utlänningar enligt återvändandedirektivet (direktiv 2008/115), mottagandedirektivet (direktiv 2013/33) eller Dublinförordningen (förordning nr 604/2013) fram till helt nyligen fast praxis vid Raad van State att de nationella domstolarnas bedömning av huruvida hållandet av en utlännings i förvar är lagenligt endast får grundas på de fakta och omständigheter som utlännen har åberopat. Om en

nationell domstol finner att hållandet i förvar är rättsstridigt av något annat skäl än de skäl som utlänningsmyndigheten har anfört får domstolen inte släppa utlänningsmyndigheten fri.

- 4 I mellantiden har det uppstått tvivel om huruvida denna praxis verkligen är hållbar. Den 23 december 2020 begärde Raad van State ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende huruvida domstolarna i utlänningsmål är skyldiga att ex officio fastställa huruvida en förvarsåtgärd är lagenlig (mål C-704/20). Den hänskjutande domstolen känner sig föranledd att komplettera nämnda begäran om förhandsavgörande, eftersom det är oklart huruvida det sätt som förfarandet för att överklaga beslut om förvarstagande av utlänningsmyndigheter regleras i Nederländerna uppfyller kraven på ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. Den hänskjutande domstolen konstaterar att Raad van State inte har nämnt den artikeln i sin begäran om förhandsavgörande. Raad van State har endast hänvisat till rätten till frihet, som fastställs i artikel 5 i Europakonventionen och i artikel 6 i stadgan, samt påpekat att den sistnämnda artikeln enligt förklaringarna avseende stadgan även garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel. Enligt Raad van State är det nederländska utlänningsrättsliga förfarandet och nationell praxis angående detta förfarande förenligt med artikel 5 i Europakonventionen. I mål C-704/20 ombads EU-domstolen endast att besvara frågan huruvida artikel 6 i stadgan eventuellt innebär ett starkare skydd än det skydd som enligt Raad van State följer av artikel 5 i Europakonventionen.
- 5 Enligt den hänskjutande domstolen garanterar det nederländska utlänningsrättsliga förfarandet inte rätten till ett effektivt rättsmedel och uppfyller förfarandet således inte kraven i Europakonventionen och stadgan. Den hänskjutande domstolen föreslår därför EU-domstolen ska besvara de frågor som ställts i båda begärandena om förhandsavgörande så, att de nationella domstolarna är skyldiga att ex officio pröva huruvida hållandet av en utlänningsmyndighet i förvar är lagenligt. Enbart den omständigheten att domstolarna har befogenhet att göra en prövning ex officio räcker inte, eftersom detta leder till rättsosäkerhet. För en utlänningsmyndighet, som inte själv kan välja vid vilken domstol hans eller hennes ärende ska prövas, skulle graden av rättsskydd i så fall avgöras av tillfälligheter.
- 6 Eftersom det saknas bestämmelser i unionsrätten och Europakonventionen om hur ett förvarsbesluts lagenlighet ska prövas ska principen om processuell autonomi tillämpas. Medlemsstaterna får, med beaktande av proportionalitetsprincipen och effektivitetsprincipen, fastställa egna processuella regler. Den hänskjutande domstolen betonar vidare att de grundläggande rättigheterna alltid måste respekteras och frågar sig därför hur omfattande det rättsskydd som föreskrivs i de nationella processuella reglerna måste vara. Den omständigheten att Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna aldrig uttryckligen har slagit fast att det är obligatoriskt att genomföra en prövning ex officio innebär inte att det nederländska förfarandet inte kan strida mot artikel 5 i Europakonventionen. Det förefaller snarare vara så uppenbart att ett rättsstridigt förvar ska upphöra att förevarande fråga aldrig tidigare har varit aktuell.

- 7 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det i ett domstolsförfarande alltid är upp till myndigheterna att bevisa att ett förvarsbeslut är lagenligt. Det är nämligen myndigheterna som vid ett förvarstagande gör ett ingrepp i utlänningens rätt till frihet. Ligger bevisbördan hos myndigheterna är det, oavsett vad utlänningen anför, myndigheterna som med sina argument måste övertyga domstolen om att förvarsbeslutet är lagenligt. Om domstolen inte är övertygad om att så är fallet ska utlänningen släppas ur förvaret.
- 8 Den hänskjutande domstolen åberopar ett antal domar från EU-domstolen. I domen av den 6 november 2012, Otis, C-199/11, EU:C:2012:684, fann EU-domstolen att en nationell domstol endast kan fatta beslut i överensstämmelse med artikel 47 om ”den har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i det mål som är anhängigt vid den” (punkt 49). Även om de faktiska omständigheterna och rättsfrågorna i det mål som gav upphov till domen av den 5 juni 2014, Mahdi C-/14, EU:C:2014:1320, inte är identiska med omständigheterna och rättsfrågorna i det nationella målet, följer det enligt den hänskjutande domstolen av nämnda dom även att den nationella domstolen alltid måste ha möjlighet, eller rent av är skyldig, att göra en ingående prövning av de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall och till fullo kontrollera förvarsbeslutet lagenlighet.
- 9 I domen av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 och C-925/19, EU:C:2020:367, fann EU-domstolen slutligen att en domstol som inte kan åberopa någon enskild nationell bestämmelse till stöd för sin befogenhet att avgöra ett förvarsbesluts lagenlighet måste förklara sig behörig med stöd av artikel 47 i stadgan. Även om det i detta mål överhuvudtaget inte förkom någon domstolsprövning frågar sig den hänskjutande domstolen om artikel 47 i stadgan även ger en nationell domstol rätt att ex officio pröva ett förvarsbesluts lagenlighet om det gällande förfarandet inte ger möjlighet till effektivt rättsmedel.
- 10 Det nederländska utlänningsrättsliga förfarandet innehåller ett antal garantier som garanterar ett effektivt rättsmedel, såsom domstolsprövning av varje frihetsberövande, utlänningens rätt att yttra sig när förvarstagandet prövas för första gången och rätten till kostnadsfri rättshjälp. Den hänskjutande domstolen betvivlar emellertid att dessa garantier är tillräckliga för att kunna betrakta detta förfarande som ett effektivt rättsmedel. Dessa tvivel förstärks av den omständigheten att Raad van State, som domstol i andra och högsta instans, får inskränka sig till en så kallad ”förkortad motivering”. Om en utlänning har överklagat beslutet om avslag på sin ansökan om att släppas fri får Raad van State i princip avgöra målet utan en motivering i sak.
- 11 Den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen ska klargöra huruvida det utan en motiveringsskyldighet i andra instans verkligen går att tala om ett effektivt rättsmedel. Enligt den hänskjutande domstolen bör denna fråga besvaras nekande. En försvärande omständighet är framför allt att en utlänning vid ett beslut om fortsatt förvarshållande vid ett senare överklagande inte vet varför det

ursprungliga förvarstagandet inte betraktades som rättsstridigt. Ett sådant otillräckligt rättsmedel understryker dessutom vikten av att ex officio pröva lagenligheten.

- 12 Avslutningsvis påpekar den hänskjutande domstolen att förbudet mot prövning ex officio och den förkortade motiveringen vid avgöranden i högre instans även gäller i mål som rör minderåriga utlänningar. Den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen ska klargöra huruvida det för svaret på frågan huruvida det nederländska förfarandet verkligen utgör ett effektivt rättsmedel har betydelse huruvida utlänningen är minderårig.

ARBETS-DOKUMENT