

**Sag C-338/21****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

31. maj 2021

**Forelæggende ret:**

Raad van State (Nederlandene)

**Afgørelse af:**

26. maj 2021

**Sagsøger:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Sagsøgte:**

S.S.

N.Z.

S.S.

**Hovedsagens genstand**

Appeller indgivet af Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) til Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) til efterprøvelse af tre afgørelser fra rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene), hvorved denne ret gav de pågældende udlændinge medhold i tre sager, som de havde anlagt for at anfægte statssekretærens afgørelse om ikke at tage deres ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl under behandling, og annullerede de tre afgørelser.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrørende fortolkningen af artikel 27, stk. 3, og artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 604/2013 af

26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (herefter »Dublinforordningen«).

Den forelæggende ret er i tvivl med hensyn til spørgsmålet, om Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, og artikel 27, stk. 3, der vedrører den frist, inden for hvilken en udlænding kan overføres til den ansvarlige medlemsstat (herefter »overførselsfristen«), og om udsættelse af denne frist i tilfælde af indgivelse af søgsmål eller klage vedrørende afgørelsen om overførsel, er til hinder for den nederlandske ordning, hvorefter overførselsfristen også udsættes, hvis en udlænding under Dublinproceduren indgiver en ansøgning om opholdstilladelse, fordi han efter eget udsagn er blevet offer for menneskehandel i Nederlandene og/eller den ansvarlige medlemsstat, og udlændingen indgiver klage over afslaget på denne ansøgning. Da udlændingen i henhold til den nederlandske udlændingelov af 2000 kan afvente behandlingen af denne klage i Nederlandene, er det i denne periode således ikke faktisk muligt at overføre udlændingen til den ansvarlige medlemsstat.

### **Præjudicielt spørgsmål**

Skal artikel 27, stk. 3, og artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180) fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national ordning som den her omhandlede, hvorefter en medlemsstat ikke blot har valgt at gennemføre artikel 27, stk. 3, litra c), men også ved gennemførelsen af en afgørelse om overførsel at give opsættende virkning til en klage eller et søgsmål indgivet til prøvelse af en afgørelse i en procedure om ansøgning om opholdstilladelse på grund af menneskehandel, hvor det ikke drejer sig om en afgørelse om overførsel, men hvorved den faktiske overførsel midlertidigt forhindres?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Dublinforordningen, særligt 4., 5., 9., og 19. betragtning og artikel 27 og 29

Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, særligt niende, tiende og ellefte betragtning

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA, særligt første og syvende betragtning

### **Anførte nationalretlige forskrifter**

Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov), særligt artikel 8:81 og artikel 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000), særligt artikel 28, 73 og 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000), særligt artikel 3.48 og artikel 7.3

Vreemdelingen-circulaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000), særligt paragraf B1/7.2

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 S.S. (herefter »udlænding 1«), N.Z. (herefter »udlænding 2«) og S.S. (herefter »udlænding 3«) har alle i 2019 indgivet ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, men statssekretæren fandt, at det var Italien, der var ansvarlig for behandlingen af disse ansøgninger. De italienske myndigheder accepterede udtrykkeligt eller stiltiende anmodningerne om tilbagetagelse eller overtagelse, og derfor tog statssekretæren ikke ansøgningerne om international beskyttelse under behandling.
- 2 Alle udlændingene indgav efterfølgende i Nederlandene anmeldelse om menneskehandel, som de efter egne udtalelser havde været ofre for i Nederlandene og/eller Italien. Disse anmeldelser betragtede statssekretæren ex officio som ansøgninger om meddelelse af en sædvanlig tidsbegrænset opholdstilladelse af humanitære grunde som omhandlet i artikel 3.48 i udlændingebekendtgørelsen af 2000, det vil sige som offer for menneskehandel. En sådan ansøgning om opholdstilladelse på grund af menneskehandel starter efter den nederlandske ordning en ny særskilt procedure, der i materiel henseende er uafhængig af proceduren vedrørende ansøgningen om international beskyttelse. Efterfølgende afslog statssekretæren ansøgningerne om opholdstilladelse på grund af menneskehandel, hvilke afgørelser udlændingene derpå påklagede. Statssekretæren afslog klagen fra udlænding 1 og 3. Statssekretæren traf ingen afgørelse vedrørende klagen fra udlænding 2, da denne havde trukket klagen tilbage.
- 3 Retten i første instans havde under procedurerne om ansøgningerne om international beskyttelse i alle tre sager annulleret statssekretærens afgørelse om ikke at behandle ansøgningerne.

**De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 4 Udlændingene har gjort gældende, at afgørelsen fra retten i første instans vedrørende overførselsfristen er korrekt.
- 5 I sagerne med udlænding 2 og 3 fandt førsteinstansen, at overførselsfristen ikke er blevet forlænget i henhold til Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, ved indgivelse af klagerne over afslaget på opholdstilladelse på grund af menneskehandel, og at Nederlandene derfor er blevet ansvarlig for ansøgningerne om international beskyttelse. Førsteinstansen udtalte først, at overførselsfristen efter Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, kun kan udsættes i overensstemmelse med Dublinforordningens artikel 27, stk. 3. Da Nederlandene har valgt at gennemføre Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra c), har en udlænding lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller søgsmål til prøvelse af en afgørelse om overførsel. En klage under proceduren vedrørende ansøgningen om opholdstilladelse på grund af menneskehandel er ifølge førsteinstansen ikke et retsmiddel rettet mod en afgørelse om overførsel og heller ikke en foreløbig foranstaltning, der er truffet vedrørende denne overførselsafgørelse. Denne klage kan ifølge førsteinstansen således ikke føre til udsættelse af fristen for overførsel. Udlænding 3 har ganske vist indgivet en begæring om en foreløbig foranstaltning i hans sag vedrørende overførselsafgørelsen men har trukket den tilbage, hvorfor retsvirkningen af overførselsafgørelsen heller ikke i den sag har ført til, at overførselsfristen er blevet udsat på grund af en foreløbig foranstaltning. Dernæst udtalte retten i første instans, at Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, indeholder en alternativ opregning af retsmidler, hvorfor den af statssekretæren ønskede opsættende virkning heller ikke kan støttes på Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra a). Endeligt anfører retten i første instans, at den af statssekretæren ønskede opsættende virkning heller ikke finder støtte i Dublinforordningens kontekst og formål, da denne forordning har flere formål, og at en mere vid fortolkning af de omhandlede bestemmelser derfor ikke uden videre er givet. I sagen vedrørende udlænding 1 har førsteinstansen af andre grunde annulleret statssekretærens afgørelse, og den forelæggende ret må derfor først besvare det spørgsmål, om overførselsfristen i denne sag er sprunget.
- 6 Statssekretæren har i alle tre sager gjort gældende, at fristerne for overførsel ikke er udløbet, da de er udsat foranlediget af udlændingenes klager under proceduren vedrørende afslaget på deres ansøgninger om opholdstilladelse på grund af menneskehandel. Dublinforordningen er ifølge statssekretæren ikke til hinder herfor. Statssekretæren har nærmere anført, at dennes fortolkning af Dublinforordningen tager hensyn til Dublinforordningens nyttevirkning og forhindrer misbrug af denne forordning, at artikel 27, stk. 3, litra c), også vedrører gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, at statssekretærens fortolkning er i overensstemmelse med medlemsstaternes procesautonomi, og at de tre muligheder i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, ikke udelukker hinanden.

**Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 7 Den forelæggende ret har først anført, at det af forarbejderne til Dublinforordningen, femte og niende betragtning hertil og punkt 37 og 64 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 17. marts 2016 i Ghezelbash-sagen, EU:C:2016:186, fremgår, at Dublinforordningen har til formål at fastlægge en metode til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en ansøger i en medlemsstat, og således sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og ikke bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare. Dublinforordningen har til formål at rationalisere behandlingen af asylansøgninger og øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed undgå »forum shopping« (se præmis 79 i dom af 21.12.2011, N.S., EU:C:2011:865, 19. betragtning til Dublinforordningen og præmis 57 i Ghezelbash-dommen).
- 8 Parterne er enige om, at Nederlandene med udlændingebekendtgørelsens artikel 7.3, stk. 1, har valgt at gennemføre Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra c).
- 9 Den forelæggende ret anfører, at den bogstavelige betydning af begrebet »klage over afgørelsen om overførsel« i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, og den bogstavelige betydning af ordet »eller« i samme stykkes litra a) og litra b), kunne tale for, at Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, og artikel 27, stk. 3, litra c), er til hinder for den nederlandske ordning. Denne fortolkning følger ganske vist direkte af ordlyden, men synes ikke at harmonisere med de vide muligheder for retsmidler, som artikel 27 giver medlemsstaterne, eller med den omstændighed, at Dublinforordningens kontekst og målsætning muligvis ikke er sammenfaldende med kontekst og målsætning for direktiv 2004/81/EF.
- 10 Den forelæggende ret behandler derpå fire argumenter, der taler for den konklusion, at Dublinforordningen ikke er til hinder for den nederlandske ordning med opsættende virkning, som der er tale om i denne sag.
- 11 Med hensyn til det første argument, som vedrører forhindring af misbrug af Dublinforordningen og direktiv 2004/81/EF, har den forelæggende ret bemærket, at Dublinforordningen er vedtaget for at rationalisere behandlingen af asylansøgninger og øge retssikkerheden ved fastsættelse af den medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle asylansøgningen og således forhindre forumshopping, og den har herved henvist til første og syvende betragtning til direktiv 2011/36/EU, hvoraf fremgår, at forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel er en prioritet for Unionen og medlemsstaterne. Herved skal de for ofre for menneskehandel gældende rettigheder beskyttes. Ved gennemførelsen af en integreret, holistisk og menneskerettighedsorienteret tilgang til bekæmpelsen af menneskehandel bør der tages hensyn til Rådets direktiv 2004/81/EF. Det er også vigtigt, at medlemsstaterne behandler anmeldelser om menneskehandel med

omhu. En omhyggelig behandling er tidskrævende med alle heraf følgende konsekvenser for den efter Dublinforordningen begrænsede overførselsfrist.

- 12 I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til artikel 73 i udlændingeloven af 2000, hvor det bestemmes, at en klage over et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse på grund af menneskehandel har opsættende virkning. Før der er truffet afgørelse vedrørende denne klage, kan udlændingen ikke udsendes fra Nederlandene og således heller ikke overføres til andre medlemsstater. Endvidere bestemmes det i den pr. 1. august 2019 ikrafttrådte bekendtgørelse fra statssekretæren af 10. juli 2019, nummer WBV 2019/10, at den opsættende virkning af denne klage uden videre også anses at gælde for en afgørelse om overførsel, der er truffet over for udlændingen. Ifølge denne bekendtgørelse kommer udlændinge, der anmelder menneskehandel, i betragtning til en almindelig midlertidig opholdstilladelse, hvis anklagemyndigheden konstaterer, at deres tilstedeværelse i Nederlandene er nødvendig for den strafferetlige efterforskning. I henhold til paragraf B8/3.1 i udlændingecirkulæret af 2000 har en udlænding efter at have indgivet asylansøgning en betænkningstid på tre måneder til at indgive anmeldelse om menneskehandel. Efter anmeldelsen bestemmer anklagemyndigheden, om udlændingens tilstedeværelse i Nederlandene er påkrævet af hensyn til den strafferetlige efterforskning. Hvis dette ikke er tilfældet, bliver ansøgningen om opholdstilladelse i princippet afslået, hvilket udlændingen derpå kan klage over. Ifølge statssekretæren hænder det ofte, at på det tidspunkt, hvor han afgør en klage, er der allerede forløbet fire eller flere af de seks måneder, som overførselsfristen udgør. Uden opsættende virkning til klagen er der mulighed for, at den faktiske overførsel ikke kan finde sted inden for overførselsfristen, hvorved overførselsfristen udløber, og han må overtage behandlingen af asylansøgningen. Hvad angår udlændingene i de foreliggende sager er der forløbet mere end seks måneder mellem aftalen om overførsel og afgørelsen af klagen eller frafaldet af klagen. Statssekretæren anfører, at dette er uundgåeligt ved en omhyggelig behandling af ansøgningen om opholdstilladelse som offer for menneskehandel. Statssekretæren anfører, at dette fremmer misbrug og »forumshopping«.
- 13 Den forelæggende ret kommer til den konklusion, at derved, at en udlændings klage over afslag på hans ansøgning om opholdstilladelse på grund af menneskehandel tillægges opsættende virkning, bringes nyttevirkningen af Dublinforordningen og direktiv 2004/81/EF i overensstemmelse med hinanden og misbrug af begge retsakter kan forhindres.
- 14 Ifølge den forelæggende ret kan der udledes et andet argument af ordlyden af Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra c). Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne i deres nationale ret fastsætte, at den pågældende har lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse for en domstol. Det er for den forelæggende ret et spørgsmål, om det heraf kan udledes, at også indgivelse af et retsmiddel, der er til hinder for den faktiske gennemførelse af en afgørelse om

overførsel, fører til en udsættelse af overførselsfristen. Det er herved vigtigt, at en klage over afslag på en ansøgning om opholdstilladelse som offer for menneskehandel har opsættende virkning, hvilket indebærer, at udlændingen har lovligt ophold i Nederlandene og ikke kan overføres, indtil udfaldet af denne procedure foreligger. Selv om det ikke drejer sig om en klage, der vedrører selve afgørelsen om overførsel, har klagen på denne måde til følge, at overførslen ikke kan gennemføres. Dette kunne tale for, at det i første og tredje stykke omhandlede begreb »afgørelse om overførsel« skal fortolkes således, at der herunder forstås »faktisk gennemførelse af overførslen«.

- 15 Det tredje argument er medlemsstaternes processuelle partsautonomi. Efter statssekretærens opfattelse giver Dublinforordningen medlemsstaterne ret til i deres lovgivning at fastsætte opsættende virkning. Domstolen har i præmis 49 i sin dom af 29. januar 2009, Petrosian, EU:C:2009:41, udtalt, at de medlemsstater, som har ønsket at indføre retsmidler, der inden for rammerne af overførselssager kan indebære, at der træffes afgørelser med opsættende virkning, nemlig ikke af hensyn til kravet om en hurtig sagsbehandling må stilles ringere end de medlemsstater, som ikke har anset det for nødvendigt at indføre sådanne retsmidler. Desuden har Domstolen i præmis 67 og 68 i dom af 13. september 2017, Amayry, EU:C:2017:675, understreget, at hvor udsættelsen af gennemførelsen sker efter en afgørelse truffet af den kompetente myndighed (og således ikke ifølge loven eller en domstolsafgørelse), befinder den pågældende person sig i nøjagtig samme situation som en person, hvis klage eller indbringelse tillægges opsættende virkning i henhold til nævnte forordnings artikel 27, stk. 3. Ifølge statssekretæren giver medlemsstaten Nederlandenes procesautonomi da også mulighed for at vælge, at den omhandlede klage har den ønskede opsættende virkning.
- 16 Det fjerde argument er, at opregningen i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, består af muligheder, der ikke udelukker hinanden. Det står fast, at Nederlandene har valgt muligheden i artikel 27, stk. 3, litra c), og at den af statssekretæren forfægtede opsættende virkning falder under litra c). Herved har den forelæggende ret taget i betragtning, at Domstolen i sin dom af 16. juli 2015, A. mod B., EU:C:2015:479, udtalte, at ordet »eller« i den foreliggende kontekst pr. definition ikke var udelukkende. Domstolen fandt, at følgende var vigtigt for den endelige fortolkning: ordlyden af bestemmelsen, de formål, som forfølges og den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår (se dommens præmis 47).
- 17 Ved denne fortolkning af Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra c), ville konklusionen være, at denne artikel tilsigter at give retsbeskyttelse mod afgørelsen om overførsel og dennes gennemførelse. Den relevante kontekst er på den ene side, at en udlænding hurtigt får klarhed over, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for asylansøgningen, og på den anden side, at misbrug af Dublinforordningen og forumshopping forhindres. Hertil kommer, at forhindring og bekæmpelse af menneskehandel er en prioritet for Unionen og medlemsstaterne, således som det fremgår af første betragtning til direktiv 2011/36/EU. I denne argumentation ligger det ikke på forhånd fast, at en

medlemsstat kun må vælge en af de tre muligheder i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, og ikke en kombination. Denne valgfrihed er også i overensstemmelse med medlemsstaternes processuelle autonomi.

- 18 Sammenfattende udleder den forelæggende ret af en ordlydsfortolkning af Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, og artikel 29, at disse artikler muligvis er til hinder for, at en afgørelse om overførsel udsættes, hvis der indgives en klage over afslag på en ansøgning om opholdstilladelse på grund af menneskehandel eller mere generelt, over den opsættende virkning af en anden afgørelse end afgørelsen om overførsel. På den anden side er der forskellige argumenter, som også støttes af Domstolens praksis, og som fører til den modsatte konklusion. Den forelæggende ret ser sig derfor nødsaget til at anmode Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse af de ovenfor formulerede spørgsmål.