

**Mål C-66/21****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

29 januari 2021

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

28 januari 2021

**Klagande:**

O.T.E.

**Motpart:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Saken i det nationella målet**

O.T.E. har ansökt om asyl i Nederländerna, efter att tidigare ha ansökt om asyl i Italien och i Belgien. Han har meddelat den nederländska asylmyndigheten att han har fallit offer för människosmugglare i Italien. Asylmyndigheten har beslutat att inte pröva hans ansökan, eftersom hans tidigare ansökningar gör att ansvaret för prövningen av ansökan åvilar Italien. O.T.E. har väckt talan mot asylmyndighetens beslut, vilket även syftar till överföring av O.T.E. till Italien.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Med anledning av den framställan om återtagande som Nederländerna har gjort till Italien med stöd av förordning (EU) nr 604/2013 är frågan hur artikel 6 i direktiv 2004/81/EG ska tolkas, och hur de garantier (såsom betänketid eller uppehållstillstånd för offer för människohandel) ska tolkas som tredjelandsmedborgare som påstår sig ha fallit offer för människohandel ges i denna artikel. Artikel 276 FEUF.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Fråga 1a: Eftersom Nederländerna i sin nationella lagstiftning har försummat att fastställa startpunkten för den betänketid som garanteras i artikel 6.1 i direktiv 2004/81/EG, ska denna bestämmelse då tolkas så, att betänketiden automatiskt startar när tredjelandsmedborgaren meddelar de nederländska myndigheterna att denne har fallit offer för människohandel?

Fråga 1b: Eftersom Nederländerna i sin nationella lagstiftning har försummat att fastställa varaktigheten för den betänketid som garanteras i artikel 6.1 i direktiv 2004/81/EG, ska denna bestämmelse då tolkas så, att betänketiden automatiskt upphör när en polisanmälan om människohandel görs eller den berörda tredjelandsmedborgaren har meddelat att denne avstår från att göra en polisanmälan?

Fråga 2: Ska med ett beslut om avvisning eller utvisning i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2004/81/EG även förstås åtgärder för avlägsnande av en tredjelandsmedborgare från en medlemsstat till en annan medlemsstat?

Fråga 3a: Utgör artikel 6.2 i direktiv 2004/81/EG hinder för att under den betänketid som garanteras i artikel 6.1 fatta ett beslut om överföring?

Fråga 3b: Utgör artikel 6.2 i direktiv 2004/81/EG hinder för att under den betänketid som garanteras i artikel 6.1 verkställa ett redan fattat beslut om överföring, eller förbereda verkställigheten av detta?

## Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 2, 17.1, 18.1 d och 19 i förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat

Artiklarna 2, 6 och 17 i direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna

Artikel 3.3 i direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land

Artikel 3.5 i direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

## Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 8 k, 30.1 och 60 i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag)

Punkterna A4/1, B8/3.1. och C2/5 i Vreemdelingencirculaire (2000 års utlänningscirkulär)

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

- 1 Den 26 april 2019 ansökte O.T.E. om asyl i Nederländerna, efter att tidigare ha ingett tre asylansökningar i Italien och en asylansökan i Belgien. Vid asylförhöret uppgav O.T.E. att han hade hotats och misshandlats av organiserade brottslingar.
- 2 Den 3 juni 2019 anmodade Nederländerna med stöd av artikel 18.1 d i förordning nr 604/2013 Italien att återta O.T.E. Den 13 juni 2019 biföll Italien denna framställan.
- 3 Den 30 juli 2019 uppgav O.T.E. att han hade fallit offer för människohandel i Italien och att han hade känt igen en av förövarna på den nederländska mottagningsföreläggningen. Han förhördes av utlänningspolisen om detta. Även om O.T.E. redan vid detta tillfälle ville göra en polisanmälan om människohandel gjordes denna anmälan till sist inte förrän den 3 oktober 2019.
- 4 O.T.E. beviljades ingen betänketid enligt artikel 6 i direktiv 2004/81 och inte heller något tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel.
- 5 Genom beslut av den 12 augusti 2019 avvisade Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad statssecretaris) O.T.E:s ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl, eftersom Italien enligt förordning nr 604/2013 är ansvarigt för prövningen av asylansökan. Syftet med beslutet är även att O.T.E. ska överföras till de italienska myndigheterna.
- 6 O.T.E. har överklagat detta beslut.

### **Parternas huvudargument**

- 7 O.T.E. har gjort gällande att statssecretaris enligt artikel 17.1 i förordning nr 604/2013 skulle ha prövat hans asylansökan i sak.
- 8 Mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 23 januari 2019, C-661/17, M.A. m.fl. (ECLI:EU:C:2019:53) anser Rechtbank den Haag, zittingsplaats Zwolle, (nedan kallad Rechtbank) att åberopandet av förordning nr 604/2013 inte kan vinna framgång. O.T.E. har inte gjort sannolikt att det rör sig om sådana särskilda omständigheter till följd av vilka statssecretaris hade varit skyldig att använda sig av nämnda befogenhet.
- 9 O.T.E. uppgav först den 30 juli 2019 att han i samband med människohandel hade utsatts för våld eller hot. Enligt Rechtbank är frågan därför huruvida han vid något tillfälle efter detta datum skulle ha beviljats betänketid enligt artikel 6 i direktiv

2004/81, och i så fall huruvida staatssecretaris även utan denna betänketid får fatta beslut om avlägsnande av O.T.E. från Nederländerna. Dessutom uppkommer frågan huruvida det överklagade beslutet är ett beslut om avlägsnande.

- 10 Enligt staatssecretaris behövde O.T.E. inte beviljas betänketid enligt artikel 6 i direktiv 2004/81. Enligt den nederländska utlänningspolitiken är det endast Koninklijke Marechaussee (det kungliga nederländska gendarmeriet) eller polisen, och inte staatssecretaris, som har befogenhet att bevilja betänketid. Frågan huruvida betänketid skulle ha beviljats saknar enligt staatssecretaris därför relevans i förevarande mål.
- 11 Enligt staatssecretaris upphörde O.T.E:s betänketid dessutom när han gjorde sin polisanmälan. O.T.E. har därför inte längre något intresse av en bedömning av huruvida han ska beviljas betänketid. Dessutom vistas han lagligt i landet, och av direktiv 2004/81 följer att endast personer utan giltigt uppehållstillstånd behöver ges betänketid.
- 12 För övrigt hade en betänketid inte utgjort hinder för antagandet av det överklagade beslutet, eftersom ett beslut om överföring inte är detsamma som ett beslut om avvisning eller utvisning (det vill säga avlägsnande) i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2004/81. Avvisning eller utvisning i den mening som avses i den artikeln ska nämligen förstås som ett avlägsnande från unionen, vilket inte är fallet vid en överföring i enlighet med förordning nr 604/2013.
- 13 Staatssecretaris hänvisar till artikel 2 i direktiv 2004/81, i vilken begreppen ”beslut om avvisning eller utvisning” och ”verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning” definieras. Enligt staatssecretaris grundas dessa definitioner på direktiv 2001/40, som syftar till avvisning eller utvisning av personer från unionen. Av artikel 3.3 i direktiv 2001/40 följer att bestämmelserna i förordning nr 604/2013 fortfarande är tillämpliga. Av artiklarna 2 och 19 i nämnda förordning följer att det i dessa tas hänsyn till begreppet avlägsnande, men att detta inte likställas med överföring.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 14 Enligt Rechtbank har O.T.E. fortfarande intresse av bedömningen av frågan huruvida han efter sin polisanmälan skulle ha beviljats betänketid. Vid prövningen av beslutet om överföring av den 12 augusti 2019 tar Rechtbank hänsyn till fakta och omständigheter som har blivit kända eller ägt rum efter detta datum. Frågan är emellertid huruvida staatssecretaris lagligen har kunnat fatta det överklagade beslutet.
- 15 Enligt Rechtbank finns det ingen rättslig grund för staatssecretaris ståndpunkt att betänketid endast hade behövt beviljas en utlännings som enligt nationell rätt vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Artikel 6.3 i direktiv 2004/81 pekar tydligt i en annan riktning.

- 16 Artikel 6.1 i direktiv 2004/81 har endast till viss del omsatts i politiska riktlinjer. Enligt rättspraxis har skyldigheten att införliva direktivet med nationell rätt därmed inte fullgjorts. Detta har även medgetts av staatssecretaris. Betänketidens varaktighet och startpunkt har inte fastställts. Det finns inte heller några bindande regler om vilken instans som har befogenhet att bevilja betänketid eller fastställa betänketidens startpunkt. Därför saknas det även stöd för staatssecretaris ståndpunkt att endast Koninklijke Marechaussee eller polisen har befogenhet att bevilja betänketid.
- 17 Direktiv 2004/81 skulle ha införlivats senast den 6 augusti 2006. Frågan är därför vilka följder underlåtenheten att införliva direktivet ska få. Artikel 6.1 i direktivet är tillräcklig tydlig för att kunna tillämpas av Rechtbank. En annan uppfattning skulle allvarligt undergräva unionsrättens ändamålsenliga verkan på denna punkt och förefaller inte vara förenlig med den grundläggande betydelse som unionsinstitutionerna och medlemsstaterna fäster vid bekämpningen av människohandel och annan därmed sammanhängande brottslighet.
- 18 Frågan är därför hur artikel 6 i direktivet ska tolkas och hur de garantier ska tolkas som tredjelandsmedborgare som påstås ha fallit offer för människohandel ges i denna artikel. Rechtbanks första tolkningsfråga till EU-domstolen rör därför den betänketid som garanteras i nämnda artikel.
- 19 Den andra tolkningsfrågan rör definitionen av begreppet avvisning eller utvisning. Staatssecretaris har för det första anfört att med avvisning eller utvisning i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska förstås avlägsnande av en utlänning från unionen, eller från Schengenområdet. Till stöd för sin uppfattning har staatssecretaris åberopat artiklarna 2 och 3.3 i direktiv 2001/40.
- 20 Enligt Rechtbank är dessa bestämmelser inte relevanta, bland annat på grund av att staatssecretaris genom sitt beslut om överföring inte verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning som har erkänts av en annan medlemsstat.
- Om en medlemsstat med stöd av unionsrätten beslutar om avlägsnande av en utlänning från unionen, förefaller det enligt Rechtbank inte vara nödvändigt med ett direktiv om ömsesidigt erkännande och iakttagande av sådana beslut, eftersom ett sådant vederbörligen fattat beslut skulle vara bindande även utan samordning. På samma sätt som vid ett avlägsnandebeslut som endast avser avlägsnande från en medlemsstat ska den unionsrättsliga principen om ömsesidigt erkännande av nationella avlägsnandebeslut tillämpas för att nå det önskade resultatet om avlägsnande från unionen.
- 21 Till stöd för sin tolkning har staatssecretaris dessutom åberopat begreppet avlägsnande i direktiv 2008/115. Av detta följer enligt Rechtbank emellertid inte att ”beslut om avvisning eller utvisning”, i den mening som avses i artikel 6.1 i direktiv 2004/81, ska förstås som ett avlägsnande från unionen, särskilt eftersom direktiv 2008/115 antogs några år efter direktiv 2004/81 och inte har samma mål.

- 22 I artikel 3.5 i direktiv 2008/115 beskrivs dessutom avlägsnande som ”den faktiska transporten ut ur medlemsstaten”, för verkställighet av skyldigheten att återvända. Av genomförandet av skyldigheten att *återvända*, det vill säga skyldigheten att återvända till ursprungslandet eller till ett annat land som tredjelandsmedborgaren önskar återvända till, följer logiskt sett att avlägsnandet från en medlemsstat enligt *direktiv 2008/115* inte kan ske till en annan medlemsstat.
- 23 Avslutningsvis har statssekreteris för tolkningen av begreppet avlägsnande hänvisat till artiklarna 2 och 19 i förordning nr 604/2013 och gjort gällande att denna förordning inte likställer ett beslut om överföring med avvisning eller utvisning i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2004/81.
- 24 Rechtbank anser inte att detta argument talar för den tolkning som statssekreteris har anfört. Avgörande för prövningen av det överklagade beslutet, som är ett beslut om överföring enligt förordning nr 604/2013, är huruvida även åtgärder för att avlägsna en tredjelandsmedborgare från en medlemsstat till en annan medlemsstat ska betraktas som ett beslut om avvisning eller utvisning i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2004/81. Rechtbank har ställt sin andra fråga till EU-domstolen för att få klarhet i räckvidden för begreppet avvisning eller utvisning i nämnda artikel 6.
- 25 I artikel 6.2 i direktiv 2004/81 förbjuds verkställighet av ”beslut om avvisning eller utvisning” under betänketiden. Av detta följer enligt Rechtbank att inte heller nya beslut om avvisning eller utvisning får fattas under betänketiden, och verkställas längre fram. Ett beslut (som ännu inte har verkställts) i syfte att avlägsna en person från en medlemsstat till en annan medlemsstat skulle därför, om den andra frågan ska besvaras jakande, kunna betraktas som ett beslut om avvisning eller utvisning i den mening som avses i det direktivet.
- 26 Karaktären hos den betänketid som garanteras genom artikel 6.1 i direktiv 2004/81 förefaller i så fall utgöra hinder för att under denna period fatta ett beslut om överföring, såsom det beslut som O.T.E. har överklagat. Statssekreteris har dock uttryckligen hävdats motsatsen.
- 27 Rechtbank har ställt sin tredje tolkningsfråga till EU-domstolen för att få klarhet i hur direktivet ska tolkas.