

Mål C-556/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

10 september 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

1 september 2021

Klagande:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motparter:

E.N.

S.S.

J.Y.

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör de ansökningar om uppehållstillstånd som ingetts av utlänningarna E.N., S.S. och J.Y. (nedan kallade utlänningarna). Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) beslutade att inte pröva ansökningarna, eftersom staatssecretaris höll en annan medlemsstat ansvarig för prövningen. Utlänningarna överklagade staatssecretaris beslut till Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, sammanträdesplatserna Amsterdam, Zwolle och Haag, domstol i första instans, nedan kallad Rechtbank), som i separata avgöranden upphävde besluten. Staatssecretaris har överklagat Rechtbanks avgöranden till Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad Raad van State), och domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder har beslutat att fristen för överföringen av utlänningarna till ansvarigt land ska avbrytas under prövningen av överklagandet.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF rör frågan om huruvida artiklarna 29.1 och 27.3 i förordning (EU) nr 604/2013 (nedan kallad Dublinförordningen) utgör hinder för det nederländska system i vilket domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder kan avbryta överföringsfristen i ett mål i andra instans.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artiklarna 27.3 och 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (EUT L 180, 2013) tolkas så, att de – för det fall det enligt den berörda medlemsstatens rättsordning är tillåtet att pröva sådana mål som de som här är aktuella i andra instans – inte utgör hinder för en domstol i andra instans att under prövningen av målet, på begäran av medlemsstatens behöriga myndighet, meddela ett beslut om interimistiska åtgärder som innebär att överföringsfristen avbryts?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (Dublinförordningen): skälen 5, 9 och 19 samt artiklarna 18, 27 och 29.

Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, artikel 9.1

Anförda nationella bestämmelser

Algemene wet bestuursrecht (den allmänna förvaltningslagen): artiklarna 8:81 och 8:108

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

- 1 Utlänningarna ingav vars en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Staatssecretaris höll dock Italien ansvarig för prövningen av de två första

ansökningarna och Rumänien ansvarig för prövningen av den tredje ansökan. Eftersom båda länderna godtog ansvaret för prövningen beslutade staatssecretaris i samtliga tre fall att inte pröva ansökningarna. Av skäl som inte är relevanta för prövningen av begäran om förhandsavgörande upphävde Rechtbank emellertid dessa beslut. Staatssecretaris överklagade Rechtbanks avgörande till Raad van State och begärde att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder skulle avbryta fristen för överföringen av utlänningarna till ansvarigt land under prövningen av överklagandet. Begäran bifölls i samtliga tre mål.

Parternas huvudargument

- 2 Utlänningarna, som vill att deras ansökningar ska prövas i Nederländerna, har anført att överföringsfristen inte får avbrytas under prövningen av ett överklagande till andra instans. Detta strider mot artiklarna 29.1 och 27.3 i Dublinförordningen. Uttrycket ”den berörda personen” i artikel 27.3 i Dublinförordningen tyder nämligen på att syftet med den artikeln är att skydda utlänningars intressen och inte staatssecretaris intressen. Att avbryta överföringsfristen är dessutom inte förenligt med målet i skäl 5 i Dublinförordningen om att ansökningar om internationellt skydd ska behandlas snabbt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 3 Enligt artikel 29.1 i Dublinförordningen ska överföringen av en utlänning verkställas senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3. Den hänskjutande domstolen har angett att medlemsstaterna själva kan ge denna suspensiva verkan ett visst innehåll genom att välja något av de alternativ som anges i artikel 27.3. I Nederländerna tillämpas det system som anges i artikel 27.3 c, enligt vilket ”den berörda personen” har rätt att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet” i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen”.
- 4 Enligt den hänskjutande domstolen kan denna formulering tyda på att en utlänning endast kan begära att verkställigheten ska avbrytas om han eller hon har begärt omprövning av ett beslut eller därefter har ingett ett överklagande. I så kallade Dublinmål om överföring av utlänningar kan ett beslut i Nederländerna även överklagas till andra instans. Är det staatssecretaris som ingett överklagandet begär denne i många fall att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska besluta att fristen för överföring av den berörda utlänningen ska avbrytas. I flera olika mål har Raad van State efter sakprövning bifallit sådana ansökningar. Utlänningarnas argument i förevarande mål har gett upphov till frågan huruvida staatssecretaris verkligen har rätt att begära att verkställigheten av

överföringsfristen ska avbrytas, eftersom detta skulle kunna anses förbehållet ”den berörda personen”.

- 5 Den hänskjutande domstolen konstaterar emellertid att det finns starka skäl som talar för bedömningen att Dublinförordningen inte utgör hinder för att, på begäran av statssekreteris, avbryta överföringsfristen under en prövning i andra instans. Av tydlighetsskäl påpekar den hänskjutande domstolen att det för det första inte finns några hinder för att inge ett överklagande till andra instans, även om detta inte är obligatoriskt enligt Dublinförordningen. Av punkterna 25 och 26 i EU-domstolens dom av den 26 september 2018, Staatssekreteris van Veiligheid en Justitie (Överklagandets suspensiva verkan) (C-180/17, EU:C:2018:775), följer att ett direktiv som gör det obligatoriskt att tillhandahålla ett rättsmedel i första instans i princip även tillåter ett överklagande ska kunna lämnas in. Det är uppenbart att detta även gäller Dublinförordningen.
- 6 Den hänskjutande domstolen för dessutom en diskussion om målet med Dublinförordningen, i vilken en metod fastställs för att snabbt kunna fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Förordningen syftar till att rationalisera behandlingen av asylansökningar, öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan samt härigenom undvika så kallad *forum shopping* (se dom av den 21 december 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, punkt 79, skäl 9 i Dublinförordningen och dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57). Ett snabbt fastställande av den ansvariga medlemsstaten är således visserligen ett av syftena med Dublinförordningen, men därutöver måste ett faktiskt rättsmedel mot beslut om överföring till denna medlemsstat garanteras, vilket även framgår av skälen 9 och 19 i förordningen. Härav följer att en utlänning kan välja extra domstolsskydd framför ett snabbt fastställande av den ansvariga medlemsstaten.
- 7 För en utlänning verkar det inte finnas något hinder för att i samband med ett överklagande till andra instans begära att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska avbryta överföringsfristen, även om ett överklagande till andra instans inte nämns i formuleringen ”i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen” i artikel 27.3 c i Dublinförordningen. Enligt den hänskjutande domstolen skulle en annan tolkning kunna leda till två oönskade situationer. För det första skulle en utlänning kunna överföras innan överklagandet till andra instans har avgjorts och, om överklagandet bifalls, tvingas återvända till Nederländerna. För det fall en utlänning inte kan överföras skulle för det andra överföringsfristen kunna löpa ut under prövningen av överklagandet i andra instans, så att asylansökan måste prövas i Nederländerna även om utlänningen inte vinner framgång med sitt överklagande.
- 8 Om en utlänning har rätt till ett effektivt rättsmedel i andra instans gäller detta enligt den hänskjutande domstolen även för statssekreteris, inklusive rätten att begära att överföringsfristen ska avbrytas. Om domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder inte skulle kunna avbryta fristen vore det

nämligen i de flesta fall meningslöst för staatssecretaris att överklaga till andra instans. Staatssecretaris har nämligen endast intresse av att få sitt överklagande prövat i andra instans så länge överföringsfristen inte har löpt ut. Endast då kan staatssecretaris, om överklagandet bifalls, fortfarande överföra utlänningen till den ansvariga medlemsstaten. Praxis visar att ett överklagande till andra instans inte alltid hinner avgöras inom sex månader. Efter avgörandet av överklagandet behöver staatssecretaris dessutom tid på sig att förbereda den faktiska överföringen.

- 9 I detta sammanhang har det betydelse att det i Dublinförordningen inte fastställs hur lång tid som handläggningen av ett rättsmedel får ta. Av domen av den 13 november 2018, C-47/17 och C-48/17, X och X, EU:C:2018:900, punkterna 69 och 70, följer att unionslagstiftaren har fastställt en rad frister för att snabbt genomföra förfarandena för övertagande och återtagande. För att ett rättsmedel ska vara effektivt krävs dock att domstolen fastställer skäliga tidsfrister (se dom av den 19 mars 2020, C-406/18, Bevändorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, punkterna 32–36). Till skillnad från vad utlänningen har gjort gällande verkar det i mål som de aktuella inte heller orimligt att överföringsfristen avbryts för en period som i slutändan kan visa sig längre än den i artikel 29.2 i Dublinförordningen angivna frist på högst arton månader som gäller för det fall den berörda personen håller sig undan.
- 10 Den hänskjutande domstolen påpekar slutligen att i ett system som endast erbjuder domstolsskydd i första instans, såsom det system som föreskrivs i Dublinförordningen, medför användningen av uttrycket ”den berörda personen” i artikel 27.3 c inte några problem. Om det inte är möjligt att överklaga till andra instans behöver det inte heller sägas något om detta i artikeln om domstolsskydd. Det räcker med bestämmelser om överklagande från ”den berörda personen”. Endast i ett sådant system som det nederländska, där det i Dublinmål är möjligt att överklaga till andra instans, kan den behöriga myndigheten själv vilja använda sig av ett rättsmedel. I så fall ligger det nära till hands att analogt tillämpa nämnda artikel på den behöriga myndigheten.
- 11 Av staatssecretaris svar på en fråga från den hänskjutande domstolen framgår att det hittills aldrig har hänt att en medlemsstat har vägrat att återta eller överta en utlänning efter det att överföringsfristen faktiskt har löpt ut, men domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder har avbrutit fristen under prövningen av staatssecretaris överklagande. Åter- eller övertagande vägras endast om staatssecretaris felaktigt har underlåtit att i enlighet med artikel 9.1 i genomförandeförordning nr 1560/2003 i tid underrätta en medlemsstat om ett överklagande- eller omprövningsförfarandes uppskjutande verkan.
- 12 Den hänskjutande domstolen ber EU-domstolen att förena detta mål med mål C-338/21, i vilken den hänskjutande domstolen också har ställt en fråga till EU-domstolen. Även i det målet har den hänskjutande domstolen nämligen bifallit ansökningar från staatssecretaris om interimistiska åtgärder. Huruvida detta

innebär att överföringsfristen har avbrutits i dessa mål beror således på EU-domstolens svar på förevarande tolkningsfråga.

ARBETSDOKUMENT