

Mål C-338/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

31 maj 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

26 maj 2021

Klagande:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motparter:

S.S.

N.Z.

S.S.

Saken i det nationella målet

Överklaganden från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) av tre avgöranden från Rechtbank Den Haag (Nederländerna) i mål som anhängiggjorts vid den domstolen och i vilka denna biföll de berörda utlänningarnas överklaganden av staatssecretaris beslut att inte pröva deras ansökningar om tillfälligt uppehållstillstånd av asylskäl, samt ogiltigförklarade de tre besluten.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran enligt artikel 267 FEUF om tolkning av 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 (nedan kallad Dublinförordningen).

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artiklarna 29.1 och 27.3 i Dublinförordningen – som rör fristen för överföring av en utlänning till ansvarig medlemsstat (nedan kallad överföringsfristen), och avbrytande av denna frist vid en ansökan om omprövning av överföringsbeslutet – utgör hinder för det system som tillämpas i Nederländerna, enligt vilket överföringsfristen även avbryts om en utlänning under Dublinförfarandet inger en ansökan om uppehållstillstånd på grund av att denne enligt egen utsago har fallit offer för människohandel i Nederländerna och/eller i en av de ansvariga medlemsstaterna, och utlänningen begär omprövning av ett avslag på denna ansökan. Eftersom utlänningen enligt den nederländska utlänningslagen från år 2000 har rätt att stanna kvar i landet i väntan på resultatet av prövningen av ansökan om omprövning är det under denna tid nämligen inte faktiskt möjligt att överföra personen till den ansvariga medlemsstaten.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artiklarna 27 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 inte utgör hinder för nationella bestämmelser såsom de här aktuella, genom vilka en medlemsstat inte bara har valt att genomföra artikel 27.3 c, men även har beslutat att verkställigheten av ett beslut om överföring ska avbrytas vid ansökan om omprövning av eller överklagande av ett beslut angående en ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel, som trots att detta inte är ett beslut om överföring ändå tillfälligt förhindrar den faktiska överföringen?

Anförda unionsbestämmelser

Dublinförordningen, särskilt skälen 4, 5, 9 och 19, och artiklarna 27 och 29

Rådets direktiv 2003/81/EG av den 29 april 2004 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, särskilt skälen 9, 10 och 11

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, särskilt skälen 1 och 7

Anförda nationella bestämmelser

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

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), särskilt artiklarna 28, 73 och 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning), särskilt artiklarna 3.48 och 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär), särskilt punkt B1/7.2

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

- 1 S.S. (nedan kallad utlänning 1), N.Z. (nedan kallad utlänning 2) och S.S. (nedan kallad utlänning 3) gav år 2019 in var sin ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Staatssecretaris höll dock Italien som ansvarig för prövningen av ansökningarna. Genom sitt uttryckliga eller tysta medgivande godtag de italienska myndigheterna framställningarna om återtagande och övertagande och staatssecretaris tog därför inte upp ansökningarna om internationellt skydd till prövning.
- 2 Var och en av utlänningarna gjorde senare en anmälan i Nederländerna om att de, enligt egen utsago, hade fallit offer för människohandel i Nederländerna och/eller i Italien. Staatssecretaris betraktade ex officio dessa anmälningar som ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd på tillfälliga humanitära grunder i den mening som avses i artikel 3.48 i 2000 års utlänningsförordning, nämligen som offer för människohandel. En sådan ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel innebär enligt det nederländska systemet att ett nytt, separat förfarande inleds, som innehållsmässigt är fristående från förfarandet i samband med ansökan om internationellt skydd. Staatssecretaris avslog ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av människohandel, varefter utlänningarna begärde omprövning av dessa avslagsbeslut. Vad gäller ansökningarna om omprövning från utlänning 1 och utlänning 3 fann staatssecretaris vid omprövning inte skäl att ändra de tidigare besluten. Vad gäller ansökan om omprövning från utlänning 2 fattade staatssecretaris inget beslut, eftersom vederbörande drog tillbaka sin ansökan.
- 3 Rechtbank Den Haag (domstolen i första instans, nedan kallad Rechtbank) har i samtliga tre mål rörande ansökningarna om internationellt skydd ogiltigförklarat staatssecretaris beslut att inte pröva dessa ansökningar.

Parternas huvudargument

- 4 Utlänningarna har anfört att Rechtbank gjorde en korrekt bedömning av överföringsfristen i sina avgöranden.

- 5 I de mål som anhängiggjorts av utlänningarna 2 och 3 ansåg Rechtbank att artikel 29.1 i Dublinförordningen inte innebär att överföringsfristen förlängs på grund av omprövningen av avslaget på ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel och att Nederländerna därför har blivit ansvarigt för ansökningarna om internationellt skydd. Rechtbank slog i första hand fast att överföringsfristen i artikel 29.1 i Dublinförordningen endast avbryts på de villkor som anges i artikel 27.1 i Dublinförordningen. Eftersom Nederländerna har valt att genomföra artikel 27.3 c i Dublinförordningen har en utlänning möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen av överföringsbeslutet. En ansökan om omprövning av ett beslut angående en ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel utgör enligt Rechtbank inte ett rättsmedel mot överföringsbeslutet, och är inte heller ett beslut om interimistiska åtgärder mot det överföringsbeslutet. Enligt Rechtbank kan omprövningen därför inte leda till att överföringsfristen avbryts. Utlänning 3 har visserligen ansökt om interimistiska åtgärder i samband med sitt överklagande av överföringsbeslutet, men har dragit tillbaka sin ansökan, vilket innebär att överföringsbeslutets verkan inte heller i det målet har skjutits upp genom en ansökan om interimistiska åtgärder. Rechtbank har vidare slagit fast att artikel 27.3 i Dublinförordningen innehåller en förteckning över olika rättsmedelsalternativ, så att staatssecretaris önskemål om suspensiv verkan inte heller kan grundas på artikel 27.3 a i Dublinförordningen. Enligt Rechtbank går det inte heller att hitta något stöd för staatssecretaris önskemål om suspensiv verkan i de mål som eftersträvas med Dublinförordningen och dess sammanhang, eftersom den förordningen har andra mål och de relevanta bestämmelserna därför inte automatiskt kan ges en vidare tolkning. I det mål som anhängiggjorts av utlänning 1 har Rechtbank ogiltigförklarat staatssecretaris beslut av andra skäl och den hänskjutande domstolen ska först ta ställning till huruvida överföringsfristen i det målet har löpt ut.
- 6 I samtliga tre mål har staatssecretaris gjort gällande att överföringsfristerna inte har löpt ut, eftersom fristerna avbröts när utlänningarna begärde omprövning av besluten om avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd på grund av människohandel. Enligt staatssecretaris utgör Dublinförordningen inte hinder för detta. Staatssecretaris har dessutom förtydligat att denne vid sin tolkning av Dublinförordningen tar hänsyn till Dublinförordningens ändamålsenliga verkan och förhindrar att denna förordning missbrukas, att artikel 27.3 c även rör verkställigheten av överföringsbeslutet, att tolkningen är förenlig med medlemsstaternas processuella autonomi och att de tre möjligheter som föreskrivs i artikel 27.3 i Dublinförordningen inte utesluter varandra.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 7 Den hänskjutande domstolen påpekar för det första att det av förarbetena till Dublinförordningen, skälen 5 och 9 i denna förordning samt punkterna 37 och 64 i generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande av den 17 mars 2016 i målet

Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, framgår att målet för Dublinförordningen är att ta fram en metod för att snabbt fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som ingetts av en sökande i en av medlemsstaterna, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt. Syftet med Dublinförordningen är att rationalisera behandlingen av asylansökningar, att öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken stat som är ansvarig för prövningen av asylansökan samt att härigenom undvika *forum shopping* (se punkt 79 i domen av den 21 december 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, skäl 19 i Dublinförordningen och punkt 57 i domen i målet Ghezelbash).

- 8 Parterna är överens om att Nederländerna, genom artikel 7.3.1 i 2000 års utlänningsförordning, har valt att genomföra artikel 27.3 c i Dublinförordningen.
- 9 Den hänskjutande domstolen anser att den bokstavliga innebörden av begreppet ”ansökan om omprövning av beslut om överföring” i artikel 27.3 i Dublinförordningen och den bokstavliga innebörden av ordet ”eller” i artikel 27.3.1 a och b, eventuellt talar för slutsatsen att artiklarna 29.1 och 27.3 c i Dublinförordningen utgör hinder för det nederländska systemet. En sådan tolkning är visserligen förenlig med den bokstavliga lydelsen, men förefaller bortse från den stora uppsättning rättsmedel som medlemsstaterna har tillgång till enligt artikel 27 i Dublinförordningen och den omständigheten att de mål som eftersträvas med Dublinförordningen och direktiv 2004/81/EG och dessa rättsakters sammanhang eventuellt inte sammanfaller.
- 10 Den hänskjutande domstolen kommer i det följande att redogöra för fyra argument som talar för slutsatsen att Dublinförordningen inte utgör hinder för det nederländska system med suspensiv verkan som är i fråga i förevarande mål.
- 11 Vad gäller det första argumentet, som handlar om att motverka att Dublinförordningen och direktiv 2004/81/EG missbrukas, påpekar den hänskjutande domstolen att Dublinförordningen har antagits för att rationalisera behandlingen av asylansökningar och öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan och därmed undvika *forum shopping*, och hänvisar till skälen 1 och 7 i direktiv 2011/36/EU, av vilka framgår att det är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna att förhindra och bekämpa människohandel. Dessutom måste rättigheterna för offer för människohandel skyddas. Vid genomförandet av ett integrerat, holistiskt och människorättsbaserat synsätt när det gäller kampen mot människohandel bör hänsyn tas till rådets direktiv 2004/81/EG. Därför är det också viktigt att medlemsstaterna hanterar anmälningar om människohandel på ett omsorgsfullt sätt. En omsorgsfull behandling tar tid, med alla följder som detta får för den tidsmässigt begränsade överföringsfrist som anges i Dublinförordningen.
- 12 Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta sammanhang till artikel 73 i 2000 års utlänningslag, enligt vilken en ansökan om omprövning av ett avslag på en

ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel har suspensiv verkan. Så länge inget beslut har fattats om en sådan ansökan om omprövning kan utlänningsbeslutet inte avlägsnas från Nederländerna och denne kan således inte heller överföras till en annan medlemsstat. I statssekreteraris beslut av den 10 juli 2019, nummer WBV 2019/10, som trädde i kraft den 1 augusti 2019, anges dessutom att den suspensiva verkan som en sådan ansökan om omprövning har automatiskt medför att verkställigheten av ett beslut om överföring som utfärdats mot utlänningsbeslutet avbryts. Enligt detta beslut kan utlänningsbeslut som anmäler att de fallit offer för människohandel ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av människohandel, om Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) anser att brottsutredningen kräver att de är kvar i Nederländerna. Enligt punkt B8/3.1 i 2000 års utlänningscirkulär har en utlänningsbeslut efter att ha ingett asylansökan tre månader på sig att anmäla att han eller hon har fallit offer för människohandel. Efter anmälan fastställer åklagarmyndigheten huruvida brottsutredningen kräver att utlänningsbeslutet är kvar i Nederländerna. Om så inte är fallet avslås i princip ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel, och utlänningsbeslutet kan ansöka om omprövning av detta beslut. Enligt statssekreteraris är det inte ovanligt att det, när denne fattar sitt beslut om ansökan om omprövning, redan har gått fyra månader eller mer av överföringsfristen på sex månader. Om ansökan om omprövning inte har suspensiv verkan för överföringsfristen finns det risk för att den faktiska överföringen inte kan genomföras inom överföringsfristen, varigenom överföringsfristen löper ut och statssekreteraris blir tvungen att pröva asylansökan. Vad gäller utlänningsbeslut i förevarande mål har det gått mer än sex månader mellan godtagandet av framställan om återtagande och omprövningsbeslutet eller återkallandet av ansökan om omprövning. Statssekreteraris menar att detta är oundvikligt vid en omsorgsfull prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel. Enligt statssekreteraris gynnar detta missbruk och *forum shopping*.

- 13 Den hänskjutande domstolens slutsats är att om en utlänningsbeslut om omprövning av avslag på dennes ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel ges suspensiv verkan kan den ändamålsenliga verkan med Dublinförordningen och direktiv 2004/81/EG förenas med varandra och missbruk av båda dessa rättsakter undvikas.
- 14 Enligt den hänskjutande domstolen går det att hitta ett andra argument i lydelsen av artikel 27.3 c i Dublinförordningen. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring i sin nationella rätt föreskriva att den berörda personen ges möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det av ovanstående följer att även användningen av ett rättsmedel som hindrar den faktiska verkställigheten av ett överföringsbeslut leder till att överföringsfristen avbryts. Det har i detta sammanhang betydelse att en ansökan om omprövning av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel har suspensiv verkan, vilket medför att utlänningsbeslutet får invänta resultatet av förfarandet i samband med denna

ansökan i Nederländerna och att utläningen inte kan överföras. Även om det inte rör sig om omprövning av själva överföringsbeslutet får omprövningen således till följd att den faktiska överföringen inte kan verkställas. Detta talar för att begreppet ”beslut om överföring” i inledningen av artikel 27.3 ska tolkas så, att detta även omfattar ”faktisk verkställighet av överföringen”.

- 15 Det tredje argumentet bygger på medlemsstaternas processuella autonomi. Staatssecretaris anser att Dublinförordningen gör det möjligt för medlemsstaterna att reglera beviljandet av suspensiv verkan i sin nationella lagstiftning. I punkt 49 i sin dom av den 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, slog EU-domstolen fast att medlemsstater som har velat erbjuda asylsökande rättsmedel som leder till uppskov med verkställigheten av överföringen inte kan, med hänvisning till att kravet på skyndsamhet ska iakttas, försättas i en mindre fördelaktig ställning än den som gäller för de medlemsstater som inte har valt att inrätta sådana rättsmedel. I punkterna 67 och 68 i domen av den 13 september 2017, Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, har EU-domstolen dessutom betonat att för det fall uppskovet med verkställigheten av överföringen följer av ett beslut fattat av den behöriga myndigheten (och således inte följer av lag eller ett domstolsavgörande) befinner sig den berörda personen emellertid inte i en situation som på alla punkter är jämförbar med situationen för en person vars överklagande eller omprövning får suspensiv verkan enligt artikel 27.3 i Dublinförordningen. Enligt staatssecretaris gör medlemsstaten Nederländernas processuella autonomi det möjligt för denna medlemsstat att välja huruvida den aktuella omprövningen ska få suspensiv verkan.
- 16 Det fjärde argumentet består i att de möjligheter som räknas upp i artikel 27.3 i Dublinförordningen inte utesluter varandra. Det är utrett att Nederländerna har valt det alternativ som anges i artikel 27.3 c i Dublinförordningen och att den suspensiva verkan som föreslagits av staatssecretaris omfattas av artikel 27.3 a. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang beaktat att EU-domstolen i domen av den 16 juli 2015, A mot B, C-184/14, EU:C:2015:479, slog fast att ordet ”eller” i det sammanhang som avsågs i det målet inte per definition uteslöt andra möjligheter. Domstolen fann i den domen att det som är av betydelse för den slutliga tolkningen av vad som avses med en bestämmelse är bestämmelsens lydelse, det mål som eftersträvas med bestämmelsen och dess sammanhang (se punkt 47 i den domen).
- 17 Denna tolkning av artikel 27.3 c i Dublinförordningen leder till slutsatsen att nämnda artikel syftar till att ge ett rättsligt skydd mot överföringsbeslutet och verkställigheten av detta. Det relevanta sammanhanget utgörs dels av att en utläning snabbt får reda på vilken medlemsstat som är ansvarig för asylansökan, dels av att missbruk av Dublinförordningen och *forum shopping* undviks. Att förhindra och bekämpa människohandel är dessutom en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna, vilket framgår av skäl 1 i direktiv 2011/36/EU. Enligt detta resonemang är det inte givet att en medlemsstat endast kan välja ett av de tre alternativ som anges i artikel 27.3 i Dublinförordningen och inte en

kombination av dessa. Denna valfrihet är även förenlig med medlemsstaternas processuella autonomi

- 18 Av en bokstavlig tolkning av artiklarna 27.3 och 29.1 i Dublinförordningen drar den hänskjutande domstolen sammanfattningsvis slutsatsen att dessa artiklar kan utgöra hinder för uppskov med verkställigheten av ett beslut om överföring till följd av en ansökan om omprövning av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av människohandel eller, mer allmänt, för att bevilja en ansökan om omprövning av ett annat beslut än överföringsbeslutet suspensiv verkan. Å andra sidan finns det flera argument, som det också går att hitta stöd för i EU-domstolens rättspraxis, som talar för den motsatta slutsatsen. Den hänskjutande domstolen har därför beslutat att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende de ovan formulerade frågorna.