

Mål C-767/23 [Remling]ⁱ

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

13 december 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 december 2023

Klagande:

A. M.

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Överklagande av en dom från Rechtbank [Den Haag, zittingsplaats Utrecht] (nedan kallad Rechtbank) i vilken denna avslog en utlännings ansökan om härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och inte tog upp utlännings begäran om att hänskjuta frågor för förhandsavgörande.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 267 tredje stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt motiveringsskyldighetens omfattning när det enligt EU-domstolens praxis föreligger undantag från skyldigheten för en nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, att hänskjuta frågor för förhandsavgörande.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 267 tredje stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för en nationell bestämmelse som den i artikel 91.2 i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), enligt vilken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Högsta förvaltningsdomstolen), i egenskap av nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, kan besvara en fråga om tolkningen av unionsrätten genom att lämna en summarisk motivering och utan att motivera vilket av de tre undantagen från skyldigheten att begära förhandsavgörande som föreligger, oavsett huruvida det uttryckligen har begärts att frågor ska hänskjutas till EU-domstolen för förhandsavgörande?

Anförda unionsbestämmelser och bestämmelser i internationell rätt

Fördraget om Europeiska unionen: artikel 6

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF): artikel 267

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artiklarna 47 och 52

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen): artikel 6

Anförd rättspraxis från EU-domstolen

Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335

Dom av 6 september 2012, Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531

Dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565

Dom av den 9 september 2015, X och Van Dijk, C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564

Dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209 (nedan kallad domen i målet Aquino)

Dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354 (nedan kallad domen i målet Chavez-Vilchez)

Dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, EU:C:2019:982

Dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799 (nedan kallad domen i målet Consorzio)

Dom av den 29 juni 2023, International Protection Appeals Tribunal m.fl. (Attentat i Pakistan), C-756/21, EU:C:2023:523

Förslag till avgörande av generaladvokaten Richard de la Tour i de förenade målen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid och X (Prövning av förvar ex officio), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:489

Anförd rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen)

Dom av den 2 oktober 2014, Hansen mot Norge, CE:ECHR:2014:1002JUD001531909 (nedan kallad domen i målet Hansen)

Dom av den 24 april 2018, Baydar mot Nederländerna, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514 (nedan kallad domen i målet Baydar)

Dom av den 11 april 2019, Harisch mot Tyskland, CE:ECHR:2019:0411JUD005005316 (nedan kallad domen i målet Harisch)

Dom av den 24 mars 2022, Zayidov mot Azerbajdzjan (nr 2), CE:ECHR:2022:0324JUD000538610 (nedan kallad domen i målet Zayidov)

Dom av den 30 juni 2022, Rusishvili mot Georgien, CE:ECHR:2022:0630JUD001526913 (nedan kallad domen i målet Rusishvili)

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag, nedan kallad Vw 2000): artiklarna 9.1, 83c.1, 84 och 91.2

Algemene wet bestuursrecht (allmänna förvaltningslagen, nedan kallad Awb): artiklarna 8:10, 8:104 och 8:105

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

- 1 Genom beslut av den 8 oktober 2019 avtog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreteraren med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, nedan kallad statssekreteraren) en ansökan från A.M. om ett intyg enligt artikel 9.1 i Vw 2000 om att A.M. i egenskap av gemenskapsmedborgare vistades lagligt i landet. Genom dom av den 5 mars 2021 avtog Rechtbank A.M.:s överklagande av detta beslut. A.M. har överklagat denna dom.

- 2 A.M. har åberopat en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF, med motiveringen att domstolen i bland annat domen målet Chavez-Vilchez har erkänt att det finns en sådan rätt. Enligt A.M. gjorde Rechtbank fel som inte tog ställning till hans argument att Rechtbank borde ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen på grund av skillnader i nationell rättspraxis angående bevisbördan för denna uppehållsrätt. A.M. begär nu att Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsmål vid Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad Raad van State) ska hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande. Raad van State anser att ett undantag från dess skyldighet att begära förhandsavgörande är tillämpligt (*acte éclairé*), eftersom svaret på A.M.:s fråga om tolkningen av tillämplig unionsrätt framgår av EU-domstolens praxis, även om andra nationella domstolar tycks göra en annan tolkning. Raad van State har för avsikt att avgöra målet genom ett avgörande med summarisk motivering enligt artikel 91.2 Vw 2000, utan att förklara varför den inte har hänskjutit några frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.

Parternas huvudargument

- 3 Enligt A.M. strider Raad van States planer på att avgöra målet genom ett avgörande med summarisk motivering mot unionsrätten. Enligt punkt 51 i domen i målet Consorzio måste Raad van State nämligen motivera varför den är befriad från skyldigheten att begära förhandsavgörande och vilket av de tre undantag som erkänts i EU-domstolens praxis som föreligger (*acte clair*, *acte éclairé*, frågan saknar relevans för utgången i målet). A.M. har i detta avseende understrukt vikten av öppenhet om de rättsliga argumenten för en vägran att hänskjuta frågor för förhandsavgörande och risken för en felaktig tolkning av unionsrätten, vilket förvärras av en otillräcklig motivering av denna vägran.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 4 En nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel måste i princip motivera varför den är befriad från skyldigheten att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om tolkningen av unionsrätten. Detta följer av punkt 51 i domen i målet Consorzio. Den nederländska lagstiftaren har gett Raad van State befogenhet att i vissa fall avgöra utlänningsmål genom avgöranden med summarisk motivering. I ett sådant avgörande med summarisk motivering begränsar Raad van State sin motivering till slutsatsen att överklagandet inte kan vinna framgång, utan att närmare förklara denna bedömning i sak. Således ges inte heller något svar på en fråga som parterna har ställt angående tolkningen av unionsrätten och följaktligen inte heller varför Raad van State inte har efterkommit en eventuell begäran om att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.
- 5 Raad van State anser att dess praxis med summarisk motivering i utlänningsmål uppfyller de unionsrättsliga kraven på motivering och kravet på en rättvis rättegång i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och

de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen). Raad van State medger dock att punkt 51 i domen i målet Consorzio ger upphov till vissa tvivel. EU-domstolens övervägande i denna punkt kan nämligen tolkas på flera sätt. Raad van State vill därför få klarhet i huruvida den enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, även vid en summarisk motivering är skyldig att motivera varför den inte har hänskjutit frågor till EU-domstolen.

Den rättsliga befogenheten att avgöra mål genom avgöranden med summarisk motivering; bakgrund och sammanhang

- 6 Artikel 91.2 Vw 2000 ger Raad van State befogenhet att i sitt avgörande begränsa sig till bedömningen att en anförd invändning inte kan leda till att Rechtbanks beslut upphävs, utan att närmare motivera skälen till detta. Genom ett avgörande med summarisk motivering ställer sig Raad van State inte nödvändigtvis bakom Rechtbanks motivering, men däremot dess slutsats. Raad van State kan nämligen komma fram till samma slutsats av andra skäl. Det första villkoret för en summarisk motivering är således att överklagandet är ogrundat och att Rechtbanks avgörande inte upphävs. Dessutom tillämpar Raad van State endast denna befogenhet om det inte finns några allmänna frågor rörande enhetlig rättstillämpning, rättsutveckling och rättssäkerhet som måste besvaras.
- 7 Raad van State utgår från att varje medlemsstat gör sina egna val för att värna rättsskyddet, rättsutvecklingen, rättssäkerheten och en god rättskipning. I unionsrätten föreskrivs inte någon skyldighet att göra det möjligt att inge överklaganden och inte heller att ett överklagande ska ha en särskild inriktning om det beslutas att inge ett överklagande. I Nederländerna valde lagstiftaren vid ikraftträdandet av Vw 2000 en låg tröskel för att uppta överklaganden i utlänningsmål till prövning, med en möjlighet att låta avgörandet av ett sådant överklagande åtföljas av en summarisk motivering. Sedan dess kan ett överklagande i princip inges i alla utlänningsmål (artikel 8:105 jämförd med artikel 8:104 Awb).
- 8 Genom att göra det möjligt att överklaga utlänningsmål till Raad van State ville lagstiftaren värna en enhetlig rättstillämpning. Raad van State avgör varje överklagande i sak, men har getts i uppdrag att inrikta sig på besvarandet av allmänna frågor som rör enhetlig rättstillämpning, rättsutveckling eller rättsskydd. Befogenheten att lämna en summarisk motivering i de fall då sådana frågor inte avhandlas garanterar systemets kvalitet och genomförbarhet.
- 9 I förarbetena till Vw 2000 betonas att detta nya förfarande innebär ett förstärkt rättsskydd för utlänningsmål, eftersom det för första gången blir möjligt att överklaga utlänningsmål till den högsta förvaltningsinstansen. Samtidigt gavs Raad van State möjlighet att snabbt och effektivt avgöra det stora antal mål som förväntades, eftersom en summarisk motivering räcker när det inte finns några allmänna frågor rörande enhetlig rättstillämpning, rättsutveckling eller rättsskydd som måste besvaras. Dels är systemet således förenligt med kraven i artikel 6 i

Europakonventionen, dels ges Raad van State möjlighet att fullgöra sitt lagstadgade uppdrag och på ett lämpligt sätt värna en enhetlig rättstillämpning. Möjligheten att låta avgörandet av ett överklagande åtföljas av en summarisk motivering ska således ses i kombination med de överklaganden som avgörs genom ett avgörande med fullständig motivering.

- 10 Under de senaste tre åren, det vill säga under åren 2020–2023, har Raad van States avdelning för utlänningsmål meddelat omkring 3 800 avgöranden i nationella mål. I ungefär 85 procent av avgörandena använder sig Raad van State av summarisk motivering. Med tanke på unionsrättens stora betydelse för utlänningsrätten har många överklaganden innehållit en begäran om att hänskjuta frågor för förhandsavgörande. Det kan ta förhållandevis lång tid för Raad van State att motivera varför den i ett visst mål inte är skyldig att begära ett förhandsavgörande i sakfrågor. En sådan motivering kräver nämligen en motivering som är anpassad till saken i målet och som grundar sig på skälen till tvisten och de faktiska omständigheterna i målet. Om Raad van State anser att Rechtbanks avgörande ska fastställas, och det inte finns några allmänna frågor rörande enhetlig rättstillämpning, rättsutveckling eller rättsskydd som måste besvaras, gör befogenheten att summariskt motivera avgöranden i detta sammanhang det möjligt för Raad van State att snabbt och effektivt pröva ett stort antal överklaganden.
- 11 Raad van State använder sig av möjligheten till summarisk motivering i bland annat följande två fall. För det första nöjer sig Raad van State med en summarisk motivering i mål där parterna ifrågasätter en bedömning som Rechtbank grundar på en tillämpning av Raad van States fasta praxis, utan att förklara varför Rechtbanks tillämpning är felaktig eller bristfällig eller mot bakgrund av den senaste tidens utveckling inte längre är möjlig. För det andra nöjer sig Raad van State med en summarisk motivering i de mål där parterna med rätta har framfört klagomål, men där Raad van State ändå finner att invändningarna inte kan leda till ogiltigförklaring av det angripna avgörandet, eftersom utgången inte skulle bli en annan om Rechtbanks avgörande inte hade varit behäftat med de fel som konstaterats i överklagandet. Det rör sig exempelvis om invändningar om att Rechtbank inte har återgett en grund till stöd för överklagandet på rätt sätt, att ett resonemang som Rechtbank för inte är helt förståeligt, att en utlännings personuppgifter är felaktiga eller ofullständiga eller att en redogörelse för en asylansökan saknas eller är felaktigt återgiven.
- 12 I inget av dessa fall finns det skäl att upphäva Rechtbanks avgörande och det finns inte några allmänna frågor rörande enhetlig rättstillämpning, rättsutveckling eller rättssäkerhet, och således inga rättsfrågor som kräver ett förhandsavgörande. Vid unionsrättsliga frågor som är relevanta för utgången av målet och som inte omfattas av de övriga undantagen, det vill säga inte är *acte clair* eller *acte éclairé*, kan Raad van State inte lämna en summarisk motivering.
- 13 Raad van States summariska motivering påverkar inte den berörda utlännings rättsskydd. Vid prövningen i första instans prövar Rechtbank nämligen ingående

varje utlänningsmål i sak. Rechtbanks avgörande innehåller dessutom alltid en fullständig motivering. En summarisk motivering är inte möjlig i första instans. Även vid Raad van States prövning i sista instans garanteras utlänningsens rättsskydd. Raad van States bedömning att ett avgörande från Rechtbank ska fastställas grundar sig under alla omständigheter alltid på en fullständig bedömning av överklagandet i sak, även om denna inte återges i den summariska motiveringen till avgörandet. De domare som är ansvariga för att avgöra målet ska vid sin bedömning beakta överklagandet, i förekommande fall motpartens reaktion, Rechtbanks avgörande och de rättegångshandlingar som innehåller handlingarna från Rechtbanks prövning av överklagandet samt det administrativa förfarandet. De har tillgång till den fullständiga ärendeakten som innehåller alla relevanta handlingar i målet. Om Raad van State kommer fram till att det inte är möjligt att använda sig av en summarisk motivering, lämnas en fullständig motivering till avgörandet.

Artikel 47 i stadgan och artikel 6 i Europakonventionen

- 14 I artikel 47 första och andra stycket i stadgan erkänns rätten för var och en till en rättvis rättegång och till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Av artikel 52.3 i stadgan följer att artikel 47 i stadgan har minst samma innebörd och räckvidd som artikel 6.1 i Europakonventionen. Rätten till en rättvis rättegång i denna bestämmelse omfattar bland annat rätten till ett tillräckligt motiverat avgörande av vilket det framgår att domstolen faktiskt har hört begäran och de skäl som parterna har åberopat (domen i målet Zayidov, punkt 91). Detta innebär dock inte att den nationella domstolen ska uttala sig om samtliga skäl. Europadomstolen har även undersökt den berörda rättsinstansens roll, till exempel vid prövning av ett överklagande eller i ett system där den högsta nationella domstolen måste bevilja prövningstillstånd innan ett rättsmedel kan användas (domarna i målen Rusishvili, punkterna 74 och 75, och Hansen, punkterna 73 och 74).
- 15 Inom ramen för denna allmänna motiveringsskyldighet har Europadomstolen uttalat sig om motiveringen av ett beslut att inte efterkomma en begäran om att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande. Härav följer a) att den nationella domstol som dömer i sista instans måste motivera på grundval av vilket av de tre undantagen som den har beslutat att inte efterkomma nämnda begäran, men b) eftersom denna domstol är behörig att avgöra målet utan ytterligare motivering ingår bedömningen av begäran om förhandsavgörande i helhetsbedömningen av målet och är den nationella domstolen inte skyldig att ge en separat motivering till varför den inte har begärt ett förhandsavgörande. Detta är den slutsats som Raad van State har dragit av domarna i målen Baydar och Harisch. I sin dom i målet Baydar medgav Europadomstolen att en summarisk motivering innebär ett erkännande av att en begäran om förhandsavgörande inte kan leda till en annan utgång. Enligt Europadomstolen strider det således inte mot artikel 6.1 i Europakonventionen att under de omständigheter som beskrivs i det målet avstå från att begära ett förhandsavgörande.

- 16 Den i punkt 13 beskrivna metoden säkerställer att Raad van State noga granskar en fråga som rör unionsrätten och en eventuell begäran om att hänskjuta frågor för förhandsavgörande och, vid behov, beslutar sig för att begära ett förhandsavgörande. Rätten till en rättvis rättegång har således iakttagits. Raad van State utgår från att dess lagstadgade befogenhet att använda sig av summariska motiveringar är förenlig med den allmänna motiveringsskyldighet som följer av artikel 47 första stycket i stadgan och artikel 6 i Europakonventionen. Raad van State anser preliminärt att dess befogenhet att lämna en summarisk motivering vid en begäran om att hänskjuta frågor för förhandsavgörande även är förenlig med rättspraxis angående artikel 47 i stadgan.

Artikel 267 FEUF

- 17 Raad van State vill dessutom få klarhet i huruvida dess nuvarande praxis med summarisk motivering även är förenlig med artikel 267 tredje stycket FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan, vid en begäran om att begära förhandsavgörande. Raad van State vill få klarhet i huruvida denna domstol i så fall mer utförligt måste motivera varför den inte är skyldig att begära ett förhandsavgörande, i synnerhet huruvida den måste motivera vilket undantag från skyldigheten att begära förhandsavgörande som ska tillämpas och av vilka skäl. I punkt 51 i domen *Conorzio* fann domstolen nämligen att det ”måste ... framgå av skälen till detta beslut att den anförda unionsrättsliga bestämmelsen saknar relevans för utgången i målet, eller att tolkningen av den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen följer av EU-domstolens praxis, eller – i avsaknad av sådan praxis – att tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel hos den nationella domstol som dömer i sista instans”.
- 18 Raad van State tolkar detta konstaterande så, att en summarisk motivering uppfyller detta villkor, eftersom en sådan motivering innebär att det av något av de skäl som nämns i denna punkt inte föreligger en skyldighet att begära ett förhandsavgörande. Av vissa andra språkversioner av domen följer emellertid eventuellt att det av motiveringen ska framgå vilket undantag som är tillämpligt i målet. I den italienska versionen anges exempelvis ”deve far emergere o che” och i den franska versionen ”doivent faire apparaître soit que”. I den engelska versionen anges att motiveringen ”must show either [...], or”. Uttrycket ”either/or” kan uppfattas som inkluderande, och förstås som ”och/eller”, utan att det är nödvändigt att fastställa vilket undantag som är tillämpligt. Det kan emellertid även uppfattas exkluderande, i så mening att det ska anges vilket av de tre undantagen som är tillämpligt.
- 19 Av ett avgörande med en summarisk motivering framgår inte vilket av de tre undantagen från skyldigheten att begära ett förhandsavgörande som är tillämpligt. Det förhåller sig annorlunda när ett överklagande avvisas på grund av rättegångshinder, såsom i domen i målet *Aquino*. I det målet slog EU-domstolen fast att en domstol som dömer i sista instans får avstå från att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen när ett överklagande avvisas på grund av rättegångshinder hänförliga till förfarandet vid den domstolen, förutsatt att

likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen iakttas. Skälet till detta är att tolkningsfrågor saknar relevans för utgången av mål i vilka ett överklagande avvisas på grund av rättegångshinder och som således inte prövas i sak. Av den omständigheten att ett överklagande avvisas på grund av rättegångshinder framgår således implicit vilket av de tre undantagen från skyldigheten att begära förhandsavgörande som tillämpas.

Raad van States preliminära bedömning

- 20 Raad van State anser att den särskilda motiveringsskyldighet som avses i punkt 51 i domen i målet Consorzio inte heller gäller då ett avgörande i sak med en summarisk motivering innebär att det föreligger ett undantag från skyldigheten att begära förhandsavgörande. Raad van State anser att det har betydelse att domstolar i medlemsstater som har ett system med prövningstillstånd eller som tillämpar strängare handlägningsregler för upptagande till sakprövning i förväg väljer vilka mål som ska avgöras i sak. Om de nationella lagstiftarna har valt en sådan lösning åtföljs ett beslut att inte pröva ett överklagande inte av en separat motivering av skälen till att frågor inte har hänskjutits för förhandsavgörande, trots att detta har begärts (se, i samband med detta, även fråga 2 i den begäran om förhandsavgörande som Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien) har framställt i mål C-144/23). Syftet med och verkan av en summarisk motivering som lämnats av Raad van State kan likställas med en avvisning av ett överklagande på grund av rättegångshinder eller ett nekat prövningstillstånd inom ett system med prövningstillstånd.
- 21 Raad van State utgår från att motiveringsskyldigheten i punkt 51 i domen i målet Consorzio inte på förhand är mer omfattande *enbart av det skälet* att överklagandet innehåller en begäran om att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande. Raad van State finner det orimligt att ett överklagande som innehåller en begäran om att hänskjuta frågor för förhandsavgörande per definition måste ges en utförligare motivering än ett överklagande som inte innehåller en sådan begäran. Dessutom medför befogenheten att lämna en summarisk motivering till ett beslut inte att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. En summarisk motivering påverkar nämligen inte dessa rättigheter.