



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 17 november 2022¹

Mål C-338/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
ytterligare deltagare i rättegången
S.S.,
N.Z.,
S.S.

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Förordning (EU) nr 604/2013 – Kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd – Rättsmedel mot ett beslut om överföring av en asylsökande – Överföringsfrist – Avbrytande av fristen för att verkställa överföringen – Direktiv 2004/81/EG – Människohandel”

I. Inledning

1. Förevarande förslag till avgörande rör tolkningen av artiklarna 27.3 och 29 i förordning (EU) nr 604/2013,² jämförda med artikel 8 i direktiv 200[4]/81/EG,³ och ger domstolen tillfälle att precisera sambandet mellan dessa bestämmelser i ett mål där en tredjelandsmedborgare som ansökt om internationellt skydd dels har överklagat ett beslut om överföring utan att ansöka om uppskov med verkställigheten av detta beslut, dels har ansökt om omprövning av ett administrativt beslut om att inte bevilja vederbörande uppehållstillstånd enligt artikel 8 i direktiv 2004/81.
2. Begäran har framställts i mål mellan tredjelandsmedborgarna S.S., N.Z. och S.S., vilka ansökt om internationellt skydd, och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, Nederländerna) (nedan kallad staatssecretaris), angående staatssecretaris beslut att avslå deras ansökningar om internationellt skydd utan att pröva ansökningarna och överföra dem till ansvarig medlemsstat. Parallellt med

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets förordning 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, s. 31, nedan kallad Dublin III-förordningen).

³ Rådets direktiv 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 (EUT L 261, 2004, s. 19).

detta ansökte S.S., N.Z. och S.S om uppehållstillstånd med stöd av artikel 8 i direktiv 2004/81. Ansökningarna avslogs av staatssecretaris. S.S., N.Z. och S.S begärde omprövning av dessa avslagsbeslut.

3. Detta mål har samband med målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avbrytande av överföringsfristen under överklagandeförfarandet) (C-556/21), som rör huruvida verkställigheten av överföringsbeslutet, och följaktligen den frist för överföring som föreskrivs i Dublin III-förordningen, på begäran av den behöriga nationella myndigheten kan avbrytas under överklagandeförfarandet i samband med ett mål om ogiltigförklaring av ett beslut om att överföra en person som ansöker om internationellt skydd, trots att sökanden inte har ansökt om uppskov med verkställigheten av överföringsbeslutet.

4. Trots att Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) i båda målen vill få klarhet i vilka följder ett uppskov med verkställigheten av överföringsbeslutet får för beräkningen av den överföringsfrist som föreskrivs i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen (nedan kallad överföringsfristen), skiljer sig de specifika frågorna åt. Det är därför som dessa mål är föremål för separata förslag till avgörande, vilka föredras samma dag.

5. I förevarande förslag till avgörande resulterar min bedömning i att jag föreslår att domstolen ska slå fast att artiklarna 27.3 och 29 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att verkställigheten av ett beslut om överföring som fattats i enlighet med bestämmelserna i denna förordning ska avbrytas i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴ när ett överklagande inges mot ett beslut om avslag på en ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, och att överföringsfristen inte avbryts om den berörda tredjelandsmedborgaren har begärt omprövning av beslutet att avslå ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i detta direktiv.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2004/81

6. I skäl 6 i direktiv 2004/81 anges följande:

”Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns såsom allmänna gemenskapsrättsliga principer, bland annat i (stadgan).”

7. I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid ... för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring.”

⁴ Nedan kallad stadgan.

8. I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Betänketid”, föreskrivs att tredjelandsmedborgarna ska få en betänketid för att besluta huruvida de ska samarbeta med de behöriga myndigheterna och för att återhämta sig och att inget beslut om avvisning eller utvisning får verkställas mot dem under betänketiden.

9. I artikel 8.1 i direktiv 2004/81 föreskrivs följande:

”Efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare, om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan uppfyller kriteriet i stycket b, skall medlemsstaten överväga

- a) den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, och
- b) om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, och
- c) om tredjelandsmedborgaren har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan räknas till de brott som avses i artikel 2 b och 2 c.”

10. I artikel 13.2 i detta direktiv preciseras följande:

”När ett uppehållstillstånd som har utfärdats på grundval av detta direktiv upphör att gälla, skall den allmänna utlänningslagstiftningen tillämpas.”

2. Dublin III-förordningen

11. Enligt artikel 1 i Dublin III-förordningen fastställs i denna förordning kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person. Skälen 4, 5 och 19 i förordningen har följande lydelse:

”(4) I slutsatserna från [Europeiska rådets särskilda möte] i Tammerfors [den 15 och 16 oktober 1999] förklarades ... att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

...

(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i [stadgan]. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs.”

12. I artikel 27.3 och 27.4 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”3. Vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

- a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen,
- b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, eller
- c) den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov. Ett beslut om huruvida verkställandet av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov. Ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet ska vara motiverat.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.”

13. Artikel 29.1 första stycket och 29.2 har följande lydelse:

”1. Överföringen av sökanden ... från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas i enlighet med den anmodande medlemsstatens nationella rätt, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och 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.

...

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.”

B. Nederländsk rätt

1. Allmänna förvaltningslagen

14. I artikel 8:81 i Algemene wet bestuursrecht (allmänna förvaltningslagen)⁵ av den 4 juni 1992 föreskrivs följande:

”Om ett beslut överklagas till en förvaltningsdomstol eller om det, före ett eventuellt överklagande till förvaltningsdomstolen, begärs omprövning av beslutet ..., kan den domare med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder som är eller kan komma att bli behörig i målet rörande huvudsaken på begäran förordna om interimistiska åtgärder om så krävs med hänsyn till behovet av skyndsamhet och de intressen som står på spel.”

15. I artikel 8:108.1 i denna lag föreskrivs följande:

”Såvitt inte annat föreskrivs i detta avsnitt ska avsnitten 8.1–8.3 i tillämpliga delar gälla för överklaganden ...”

2. 2000 års utlänningslag

16. I artikel 28.1 a i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag)⁶ av den 23 november 2000 föreskrivs följande:

”Minister van Veiligheid en Justitie (ministern för säkerhet och rättvisa, Nederländerna) har behörighet att

a. bevilja, avslå, underlåta att pröva, avvisa eller avbryta prövningen av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd.”

17. I artikel 73.1 i denna lag föreskrivs följande:

”Verkan av beslutet att avslå ansökan ... skjuts upp till dess att tidsfristen för att inge en begäran om omprövning har löpt ut... eller, om en begäran om omprövning har ingetts, till dess att ett beslut har fattats om en denna begäran om omprövning.”

18. I artikel 82.1 i denna lag preciseras följande:

”Verkan av beslutet om uppehållstillstånd skjuts upp till dess att fristen för att överklaga har löpt ut eller, om ett överklagande har ingetts, fram till dess att ett beslut har fattats om överklagandet.”

⁵ Stb. 1992, nr 315.

⁶ Stb. 2000, nr 495.

3. 2000 års utlänningsförordning

19. Artikel 3.48.1 a i Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning)⁷ av den 23 november 2000 har följande lydelse:

”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får, med förbehåll för begränsningar avseende tillfälliga humanitära grunder, beviljas en utlänning som

- a. anmält att han eller hon fallit offer för människohandel, såvitt det pågår en brottsutredning eller väckts åtal mot den person som misstänks för det brott som anmälan avser, eller det finns en dom i saken mot denna person.”

20. I artikel 7.3.1 i utlänningsförordningen föreskrivs följande:

”Om en ansökan om interimistiska åtgärder har lämnats in i syfte att undvika utvisning eller överföring innan ett överklagande av ett beslut som fattats till följd av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl har avgjorts, ska utlänningen ha rätt att stanna kvar i Nederländerna i väntan på detta beslut.”

4. 2000 års utlänningscirkulär

21. Punkt B1/7.2. i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär) har följande lydelse:

”Om verkan av ett beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt artikel 73.1 [i 2000 års utlänningslag] avbryts genom en begäran om omprövning, anses en sådan suspensiv verkan automatiskt även medföra att verkställigheten av ett beslut om överföring av en utlänning avbryts på det sätt som avses i artikel 27.3 i [Dublin III-förordningen].

...”

III. Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågan

22. S.S., N.Z. och S.S. är tredjelandsmedborgare som har lämnat in två typer av ansökningar i Nederländerna.

23. Vad gäller det första förfarandet lämnade S.S., N.Z. och S.S. den 19 april, den 5 september och den 7 oktober 2019 in var sin ansökan om internationellt skydd. Staatssecretaris ingav en framställan till de italienska myndigheterna om återtagande eller övertagande av dem. Genom sitt uttryckliga eller tysta medgivande godtag de italienska myndigheterna den 12 juni, den 20 november och den 28 november 2019 framställningarna om återtagande och övertagande.

24. Den 1 augusti 2019, den 17 januari 2020 och den 8 februari 2020 beslutade staatssecretaris därför att avvisa de ansökningar om internationellt skydd som S.S., N.Z. och S.S. hade ingett och överföra dem till Italien. De berörda personerna överklagade dessa beslut och yrkade att de skulle ogiltigförklaras.

⁷ Stb. 2000, nr 497.

25. Den 21 november 2019, den 1 september 2020 och den 16 september 2020 ogiltigförklarade de behöriga domstolarna i första instans dessa beslut. Förstainstansdomstolarna konstaterade att eftersom N.Z. och S.S. inte hade ingett eller återkallat en ansökan om uppskov med verkställigheten av överföringsbeslutet, tillsammans med deras överklaganden av detta beslut, hade överföringsfristen löpt ut, och Konungariket Nederländerna hade således blivit ansvarig för att pröva deras ansökningar om internationellt skydd. Vad gäller S.S. upphävdes beslutet om överföring av skäl som den hänskjutande domstolen inte anser vara relevanta för bedömningen av tolkningsfrågan. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att den, för att kunna avgöra överklagandet, måste fastställa huruvida överföringsfristen har löpt ut och huruvida Konungariket Nederländerna har blivit ansvarigt för prövningen av ansökan om internationellt skydd, vilket S.S. har gjort gällande. Till följd av att Konungariket Nederländerna blivit ansvarigt för prövningen av ansökningarna om internationellt skydd har domstolarna i första instans, när det gäller S.S. och N.Z., därför även ålagt staatssecretaris att fatta nya beslut avseende dessa ansökningar.

26. Staatssecretaris överklagade dessa beslut till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) och gjorde gällande att överföringsfristerna inte hade löpt ut, eftersom den begäran om omprövning som S.S., N.Z. och S.S. hade ingett i samband med avslagen på deras ansökningar om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81⁸ innebar att dessa frister hade avbrutits. Staatssecretaris förenade överklagandena med ansökningar om interimistiska åtgärder i form av ett beslut om att staatssecretaris inte skulle vara tvungen att fatta ett nytt beslut avseende ansökningarna om internationellt skydd innan överklagandet hade avgjorts. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) biföll ansökningarna om interimistiska åtgärder den 22 april, den 21 september och den 16 november 2020.

27. Vad gäller det andra förfarandet anmälde S.S., N.Z. och S.S. den 1 oktober 2019, den 21 februari 2020 och den 4 mars 2020 att de hade fallit offer för människohandel i Nederländerna och/eller i Italien. Staatssecretaris betraktade dessa anmälningar som ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd på tillfälliga humanitära grunder i den mening som avses i artikel 3.48 i 2000 års utlänningsförordning. Staatssecretaris avlog dessa ansökningar genom beslut av den 7 oktober 2019, den 3 mars 2020 och den 6 april 2020.

28. Den 4 november 2019, den 30 mars 2020 och den 4 maj 2020 begärde S.S., N.Z. och S.S. omprövning av dessa beslut.

29. Den 16 december 2019, den 22 april 2020 och den 28 augusti 2020 fann staatssecretaris vid omprövning inte skäl att ändra de tidigare besluten.

30. Den hänskjutande domstolen har preciserat att den kan pröva staatssecretaris överklagande av beslutet om ogiltigförklaring av beslutet om överföring av S.S, såvitt överföringsfristen, vilket staatssecretaris har hävdad, bedöms ha avbrutits genom en begäran om omprövning av ett beslut om avslag på en ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses artikel 8 i direktiv 2004/81 och artikel 3.48 i 2000 års utlänningsförordning

31. Den hänskjutande domstolen anser att fyra argument talar för ett sådant avbrytande.

⁸ Se det förfarande för anmälan av människohandel som beskrivs i punkterna 27–29 i förevarande förslag till avgörande.

32. För det första är ett sådant avbrytande nödvändigt för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av Dublin III-förordningen och direktiv 2004/81, samtidigt som rättsmissbruk förhindras. Eftersom en begäran om omprövning av ett beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd utesluter att den berörda personen avlägsnas, löper överföringsfristen oundvikligen ut när en sådan begäran om omprövning inges av en person som är föremål för ett överföringsbeslut. Den omständigheten att fristen för överföring inte avbryts i en sådan situation gynnar således *forum shopping* och ger de nationella myndigheterna incitament till att inte behandla sådana uppgifter med vederbörlig omsorg.

33. För det andra går det att tolka artikel 27.3 i Dublin III-förordningen så, att ett överklagande som utgör hinder för en effektiv verkställighet av ett beslut om överföring också medför att överföringsfristen avbryts. Den omständigheten att ingivandet av en begäran om omprövning av beslutet om avslag på en ansökan om sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, hindrar verkställigheten av överföringsbeslutet talar således, trots att det inte i sig utgör ett överklagande av själva överföringsbeslutet, för att överföringsfristen ska avbrytas.

34. För det tredje kan en medlemsstat välja att avbryta överföringsfristen med stöd av sin processuella autonomi.

35. För det fjärde utesluter de alternativ som räknas upp i artikel 27.3 i Dublin III-förordningen inte varandra. Den omständigheten att Konungariket Nederländerna har valt att tillämpa det alternativ som beskrivs i artikel 27.3 c i förordningen hindrar således inte att sådana framställningar om omprövning som de här aktuella ska anses omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27.3 a och 27.3 c i förordningen.

36. Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende följande fråga:

”Ska artiklarna [27.3] och 29 i (Dublin III-förordningen) 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 [i denna förordning], 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?”

37. Skriftliga yttranden har inkommit från S.S., N.Z. och S.S., den nederländska och den tyska regeringen samt Europeiska kommissionen.

38. Vid en gemensam förhandling med mål C-556/21, som hölls den 14 juli 2022, yttrade sig S.S., N.Z. och S.S., den nederländska regeringen och kommissionen, och uppmanades bland annat att besvara domstolens frågor muntligen.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

39. Förevarande mål är en vidareutveckling av det mål som avgjordes genom domen av den 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel),⁹ i vilken domstolen för första gången uttalade sig om sambandet mellan å ena sidan reglerna om beviljande av betänketid enligt artikel 6 i direktiv 2004/81 för en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel och å andra sidan bestämmelserna om förfarandet för att överföra denna tredjelandsmedborgare till den medlemsstat som ansvarar för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd enligt Dublin III-förordningen.

40. I domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) slog domstolen fast att om en tredjelandsmedborgare både ansöker om internationellt skydd och har fallit offer för människohandel ska artikel 6.2 i direktiv 2004/81 tolkas så, att den utgör hinder för medlemsstaten att, under den betänketid som föreskrivs i denna bestämmelse, *verkställa ett beslut om överföring* av tredjelandsmedborgaren till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd enligt Dublin III-förordningen. Domstolen har emellertid inte preciserat vilka följder detta får för beräkningen av *överföringsfristen*.

41. I förevarande mål har domstolen ombetts att uttala sig i frågan huruvida det är möjligt för en nationell domstol att, med stöd av nationell rätt, avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och följaktligen avbryta överföringsfristen när en tredjelandsmedborgare har överklagat ett beslut om överföring utan att begära uppskov med verkställigheten av detta beslut och samtidigt begärt omprövning av ett förvaltningsbeslut om avslag på ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses artikel 8 i direktiv 2004/81.

42. Innan jag besvarar denna fråga anser jag att det är nödvändigt att göra två påpekanden, för det första att det inte på något ställe i Dublin III-förordningen eller i direktiv 2004/81 anges hur de två rättsakterna förhåller sig till varandra och för det andra att det är nödvändigt att utveckla ett synsätt som tar hänsyn till nämnda direktivs systematik och syfte.

1. Dublin III-förordningen och direktiv 2004/81

43. För det första noterar jag att Dublin III-förordningen och direktiv 2004/81 är hänförliga till var sin särskild ordning och eftersträvar olika syften.¹⁰

44. I direktiv 2004/81 föreskrivs att uppehållstillstånd ska utfärdas till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel och som beslutar sig för att samarbeta vid brottsutredningar och/eller rättsliga förfaranden. Denna rättsakt syftar även till att göra det möjligt att skydda sådana brottsoffer, som är särskilt utsatta, och göra så att dessa inte behöver återuppta kontakten med brottsorganisationen.

⁹ C-66/21, EU:C:2022:809 (nedan kallad domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel)).

¹⁰ Se mitt förslag till avgörande i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (C-66/21, EU:C:2022:434, punkt 36–38).

45. Dublin III-förordningen är ett led i hanteringen av migrationsströmmar och föreskriver ett rent administrativt prövningsförfarande, med målet att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

46. I förordningen fastställs dessutom strikta tidsfrister som på ett avgörande sätt bidrar till målet att snabbt behandla ansökningar om internationellt skydd.¹¹

47. Även om det i direktiv 2004/81 anges att direktivet inte påverkar det skydd som personer som ansökt om internationellt skydd åtnjuter,¹² hänvisas det emellertid inte uttryckligen till Dublin III-förordningen i detta direktiv.

48. På samma sätt syftar Dublin III-förordningen, enligt artikel 1 däri, till att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd, och särskilt i en sådan situation som den här aktuella där den som ansöker om internationellt skydd har överklagat ett beslut om överföring som fattats i enlighet med denna förordning. I förordningen hänvisas det varken till direktiv 2004/81¹³ eller till något annat överklagande som en person som ansökt om internationellt skydd har ingett mot ett annat beslut i en uppehållsfråga som medför att verkställigheten av överföringsbeslutet avbryts.

49. Förhållandet mellan ett överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses artikel 8 i direktiv 2004/81 och verkställigheten av ett beslut om överföring som fattats i enlighet med Dublin III-förordningen kräver ett välavvägt tillvägagångssätt som inte bara beaktar de strikta tidsfrister som föreskrivs i denna förordning, utan även tredjelandsmedborgarens utsatthet, både på grund av hans eller hennes ställning som brottsoffer och på grund av hans eller hennes ställning som sökande av internationellt skydd.¹⁴

2. Direktiv 2004/81 och uppskov med verkställigheten av beslutet om överföring

50. För det andra noterar jag att även om parterna, precis som i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel), i sina yttranden uteslutande har uttalat sig om räckvidden av artiklarna 27.3 och 29 i Dublin III-förordningen i den, i de nationella målen, aktuella situationen, avser ett av de överklaganden som ingetts av S.S., N.Z. och S.S. omprövning av beslut om avslag på ansökningar om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81.

51. Vad gäller en tredjelandsmedborgare som både har ansökt om internationellt skydd och fallit offer för människohandel anser jag att ett överklagande av ett beslut att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 utgör hinder för den anmodande medlemsstaten att, under prövningen av detta överklagande, med stöd av Dublin III-förordningen fatta ett beslut om överföring av nämnda tredjelandsmedborgare till den ansvariga medlemsstaten.

¹¹ Se dom av den 13 november 2018, X och X (C-47/17 och C-48/17, EU:C:2018:900, punkt 69).

¹² Se skäl 4 i detta direktiv.

¹³ I Dublin III-förordningen förekommer en hänvisning till människohandel endast i artikel 6.3 c, där det föreskrivs att medlemsstaterna vid bedömningen av barnets bästa ska samarbeta nära med varandra och ta vederbörlig hänsyn till säkerhets- och trygghetshänsyn, "särskilt om det finns en risk för att den underårige är offer för människohandel".

¹⁴ Se mitt förslag till avgörande i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (C-66/21, EU:C:2022:434, punkt 40).

52. En sådan situation som den här aktuella, där den berörda tredjelandsmedborgaren efter utgången av betänketiden inte beviljats ett sådant uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, tas visserligen inte upp i detta direktiv, i vilket det, till skillnad från andra sekundärrättsakter,¹⁵ inte heller föreskrivs några processuella garantier till förmån för en sådan tredjelandsmedborgare.

53. Vad gäller nödvändigheten av att iaktta de krav som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel understryker jag emellertid att tolkningen av direktiv 2004/81, såsom framgår av skäl 6 i direktivet,¹⁶ ska göras med iakttagande av de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i stadgan, särskilt i artikel 47 däri, i vilken rätten till ett effektivt domstolsskydd stadfästs. Av domstolens praxis framgår emellertid att för att säkerställa att de krav som följer av artikel 47 i stadgan iakttas i förhållande till tredjelandsmedborgaren, måste varje överklagande av ett beslut vars verkställighet kan leda till att tredjelandsmedborgaren överförs till en annan medlemsstat kunna ha suspensiv verkan.¹⁷

54. För övrigt anser jag att den lösning som domstolen valde i domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel), enligt vilken det är förbjudet att verkställa ett beslut om överföring som fattats i enlighet med Dublin III-förordningen under den betänketid som garanteras i artikel 6.1 i direktiv 2004/81, kan tillämpas i ett senare skede av förfarandet.

55. Jag erinrar nämligen om att de olika stegen i förfarandet för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är utformade för att ta hänsyn till tredjelandsmedborgarens särskilda ställning som brottsoffer, men också till det aktuella brottets allvarlighetsgrad, och att brottsoffret ska hållas kvar i den berörda medlemsstaten under betänketiden i vart och ett av dessa steg.¹⁸

56. Syftet med att ge en tredjelandsmedborgare möjlighet att stanna kvar i den berörda medlemsstaten från det att förfarandet inleds och fram till dess att de behöriga myndigheterna har fattat beslut om hans eller hennes ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med artikel 8 i direktiv 2004/81 är att inte äventyra möjligheten att uppnå det dubbla syfte som eftersträvas med detta direktiv, nämligen dels att skydda de rättigheter som tillkommer personer som fallit offer för människohandel, bland annat genom att göra det möjligt för dem att komma undan brottsförövarens inflytande, dels att bidra till att lagföringen blir effektiv.¹⁹

57. Det förefaller dock ologiskt att anse att dessa syften inte äventyras om en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel i ett senare skede, efter det att beslutet att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 har överklagats, inte ges rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten.

¹⁵ Se, exempelvis, artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34), samt artiklarna 10 och 20 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), enligt vilka den berörda personen ska ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten.

¹⁶ Se även, för ett liknande resonemang, skäl 33 i 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 (EUT L 101, 2011, s. 1).

¹⁷ Se, analogt, dom av den 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkterna 55 och 56).

¹⁸ Se mitt förslag till avgörande i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (C-66/21, EU:C:2022:434, punkt 62).

¹⁹ Se, analogt, domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (punkterna 58 och 60).

58. För det fall ett sådant överklagande kan medföra att detta beslut ogiltigförklaras och till att den behöriga myndigheten fattar ett nytt beslut om att bevilja tredjelandsmedborgaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, är det nämligen av yttersta vikt att vederbörande får stanna kvar i den berörda medlemsstaten fram till dess att de behöriga myndigheterna har avgjort överklagandet.

59. I annat fall skulle tredjelandsmedborgaren åter kunna komma under inflytande av förövarna av de brott som han eller hon utsatts för, vilket skulle försvåra brottsoffrets samarbete i brottsutredningen och/eller domstolsförfarandet, även om brottsoffret skulle kunna förknippas med detta om hans eller hennes överklagande av beslutet att inte bevilja ett uppehållstillstånd bifalls.

60. Att anse att ett överklagande av ett beslut att inte utfärda ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 inte gör det nödvändigt att skjuta upp verkställigheten av ett överföringsbeslut som har fattats med stöd av Dublin III-förordningen skulle således innebära att inte bara den rätt till ett effektivt domstolsskydd som föreskrivs i unionsrätten²⁰ utan även förfarandet för utfärdande av detta tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.

61. Jag påpekar slutligen att det av domstolens fasta praxis framgår att det i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av enskildas rättigheter, enligt principen om processuell autonomi. Detta gäller dock under förutsättning att dessa regler varken är mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).²¹

62. Härav följer att det inte finns något som hindrar aktuell nationell praxis, enligt vilken en begäran om omprövning av ett beslut att inte utfärda ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 medför att verkställigheten av det överföringsbeslut som har fattats i enlighet med Dublin III-förordningen automatiskt avbryts.

63. Denna processuella autonomi måste dock utövas med iakttagande av unionsrätten.

64. Då tredjelandsmedborgare, såsom i den i de nationella målen aktuella situationen, har överklagat ett beslut att inte utfärda ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, men även har ansökt om internationellt skydd enligt Dublin III-förordningen och har varit föremål för ett beslut om överföring till en annan medlemsstat, måste de konsekvenser som detta beslut ger upphov till vara förenliga med denna förordning.

65. Det ska således fastställas huruvida ett överklagande med suspensiv verkan av ett beslut att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktivet även medför att överföringsfristen avbryts.

²⁰ Exempelvis föreskrivs rätten till ett effektivt domstolsskydd i andra migrationsrättsliga bestämmelser, bland annat i artiklarna 10 och 20 i direktiv 2003/109, och i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

²¹ Se dom av den 9 september 2021, Adler Real Estate m.fl. (C-546/18, EU:C:2021:711, punkt 36).

B. Avbrytande av överföringsfristen

66. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 27.3 och 29.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att överföringsfristen avbryts när den berörda tredjelandsmedborgaren har ingett ett överklagande med suspensiv verkan mot beslutet att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81.

67. Den hänskjutande domstolen vill med andra ord få klarhet i huruvida ingivandet av ett sådant överklagande, som är skilt från överklagandet av ett beslut om överföring i den mening som avses i artikel 27.3 i Dublin III-förordningen, men som i likhet med det sistnämnda överklagandet medför att verkställigheten av överföringsbeslutet avbryts, medför att överföringsfristen avbryts.

68. Dublin III-förordningen omfattar endast en situation där en person som ansöker om internationellt skydd har överklagat ett beslut om överföring som fattas med stöd av denna förordning och ansöker om uppskov med verkställigheten av detta beslut under tiden överklagandet prövas. Om ett sådant uppskov beviljas avbryts överföringsfristen i artikel 29 i denna förordning. Däremot innehåller varken Dublin III-förordningen eller direktiv 2004/81 några bestämmelser om vilka verkningar en begäran om omprövning av ett beslut om avslag på en ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktivet får för överföringsfristen.

69. Vad gäller uppskov med verkställigheten av ett beslut om överföring och beräkningen av överföringsfristen är bestämmelserna i artiklarna 27.3 och 29 i Dublin III-förordningen emellertid klara och precisa och har ett eget syfte.

70. Det är endast när uppskov med verkställigheten av överföringsbeslutet har beviljats i enlighet med ett av de alternativ som anges i artikel 27.3 i nämnda förordning som tidpunkten för när överföringsfristen börjar löpa kan förlängas med stöd av artikel 29.1 i förordningen.

71. Flera påpekanden kan göras i detta avseende.

72. För det första erinrar jag om att Konungariket Nederländerna har valt att genomföra artikel 27.3 c i Dublin III-förordningen, enligt vilken den berörda personen har rätt att begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen.

73. Detta innebär att ett överklagande eller en ansökan om omprövning av ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen inte automatiskt medför att verkställigheten av beslutet avbryts och följaktligen inte heller att överföringsfristen avbryts. Ett sådant avbrytande är endast möjligt om det föreligger ett beslut om att avbryta fristen.

74. I motsats till vad staatssecretaris har gjort gällande är de tre sätt på vilka verkställigheten av ett beslut om överföring kan avbrytas enligt artikel 27.3 i Dublin III-förordningen inte kumulativa, utan alternativa, vilket framgår av användningen av den samordnande konjunktionen "eller" i leden a och b i denna bestämmelse.²²

²² Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punkt 75).

75. Eftersom S.S., N.Z. och S.S. – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – inte förefaller ha ansökt om uppskov med verkställigheten av de beslut om överföring som har fattats gentemot dem i samband med deras överklagande av besluten om överföring, började fristen för överföring löpa från och med den tidpunkt då den ansvariga medlemsstaten godtog framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen.²³

76. För det andra avser de rättsmedel som föreskrivs i artikel 27 i Dublin III-förordningen endast överklaganden av ett beslut om överföring som fattats med stöd av denna förordning och inte av andra beslut.

77. Jag anser således att uttrycket ”överklagande av beslut om överföring”, i den mening som avses i artikel 27.3 i Dublin III-förordningen, inte avser varje överklagande som skulle hindra verkställigheten av ett överföringsbeslut, utan endast ett överklagande av själva överföringsbeslutet.

78. För det tredje preciseras det i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen att när ett beslut med suspensiv verkan fattats i enligt artikel 27.3 i förordningen börjar fristen för överföring på nytt att löpa från och med ”det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning”.

79. Jag erinrar emellertid om att ett överklagande av ett beslut om överföring enligt bestämmelserna i Dublin III-förordningen och överklagandet av ett annat beslut i en uppehållsfråga – i förevarande fall ett överklagande av ett beslut om att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 – är föremål för två separata förfaranden.

80. På samma sätt som domstolen har medgett att det förhållandet att det är praktiskt omöjligt att verkställa överföringsbeslutet inte ska anses motivera att överföringsfristen avbryts,²⁴ anser jag att samtliga fall där det är rättsligt omöjligt att verkställa överföringsbeslutet inte heller är sådana att de avbryter överföringsfristen.

81. Om domstolen skulle medge att överföringsfristen avbryts när ett överklagande av ett annat beslut som rör en uppehållsfråga inges, varje gång överklagandet medför att verkställigheten av ett beslut om överföring med stöd av Dublin III-förordningen avbryts, riskerar beräkningen av överföringsfristen att försenas flera gånger i olika förfaranden, vilket skulle äventyra målet att snabbt fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökningar om internationellt skydd på det sätt som garanteras i den förordningen.

82. Jag anser således att en begäran om omprövning av ett beslut att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 inte utgör ett överklagande av ett beslut om överföring som fattats med stöd av Dublin III-förordningen och således inte kan leda till att överföringsfristen avbryts.

83. När det gäller förhållandet mellan överföringsförfarandet, som regleras av de strikta tidsfrister som föreskrivs i Dublin III-förordningen, och förfarandet för utfärdande av ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, finns det inget som hindrar den anmodande medlemsstaten från att förbereda verkställigheten av det beslut om

²³ Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet E.N. m.fl. (Avbrytande av överföringsfristen under överklagandeförfarandet) (C-556/21, EU:C:2022:901, punkt 57).

²⁴ Se dom av den 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Administrativ vilandeförklaring av överföringsbeslutet) (C-245/21 och C-248/21, EU:C:2022:709, punkt 65).

överföring som fattats med stöd av Dublin III-förordningen under den tid som förfarandet för överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd pågår, eftersom dessa åtgärder inte äventyrar den ändamålsenliga verkan av rätten till ett effektivt domstolsskydd.²⁵

84. En sådan tolkning äventyrar inte iakttagandet av de tvingande och tydligt fastställda tidsfrister som gäller inom ramen för det administrativa förfarandet för överföring av ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd till den anmodade medlemsstaten, i enlighet med bestämmelserna i Dublin III-förordningen.²⁶

85. I detta avseende ankommer det på medlemsstaterna att säkerställa en balans mellan varaktigheten av överklaganden av beslut om avslag på en ansökan om ett sådant uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81 och iakttagandet av den frist som föreskrivs i artikel 29.1 och 29.12 i Dublin III-förordningen, för att säkerställa det rätta samspelet mellan dessa instrument och bevarandet av deras ändamålsenliga verkan.²⁷

86. I samtliga fall där förhållandet mellan de båda förfarandena inte gör det möjligt för den anmodande medlemsstaten att överföra den berörda tredjelandsmedborgaren inom den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen, kan slutligen denna medlemsstat alltid använda sig av den möjlighet till diskretionär bedömning som ges i artikel 17.1 i denna förordning och besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare, även om den inte är skyldig att göra en sådan prövning enligt de kriterier som fastställs i förordningen.²⁸

87. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska slå fast att när den berörda tredjelandsmedborgaren har begärt omprövning av beslutet att inte bevilja ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i direktiv 2004/81, ska verkställigheten av ett beslut om överföring som fattats med stöd av Dublin III-förordningen avbrytas så länge prövningen av överklagandet pågår, utan att detta medför att överföringsfristen avbryts.

V. Förslag till avgörande

88. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att EU-domstolen besvarar tolkningsfrågan från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

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

ska tolkas så,

²⁵ Se, analogt, mitt förslag till avgörande i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (C-66/21, EU:C:2022:434, punkt 95).

²⁶ Se, analogt, domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (punkt 72).

²⁷ Se, analogt, domen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (punkt 76).

²⁸ Som jag erinrade om i mitt förslag till avgörande i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande av offer för människohandel) (C-66/21, EU:C:2022:434, punkt 93).

- att verkställigheten av ett beslut om överföring som fattats i enlighet med bestämmelserna i denna förordning ska avbrytas i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna när ett överklagande inges mot ett beslut om avslag på en ansökan om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 8 i rådets direktiv 200[4]/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, och
- att verkställigheten avbryts medför inte att den överföringsfrist som föreskrivs i artikel 29.1 i förordning nr 604/3013 avbryts.