Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (första avdelningen)

den 3 juni 2021*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 99 i domstolens rättegångsregler – Immigrations- och asylpolitik – Internationellt skydd – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 8.3 första stycket d – Förvar av personer som ansöker om internationellt skydd – Sökande som hålls i förvar inom ramen för ett förfarande för återvändande enligt direktiv 2008/115/EG och som det finns rimliga skäl att anta har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande – Objektiva kriterier som gör det möjligt att slå fast att sådana skäl föreligger – Sökande som redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet”

I mål C-186/21 PPU,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen, Slovenien) genom beslut av den 15 mars 2021, som inkom till domstolen den 25 mars 2021, i målet

J.A.

mot

Republika Slovenija,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan (referent) och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 99 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat,

följande

* Rättegångsspråk: slovenska.

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 8.3 första stycket d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan J.A. och Republika Slovenija (Republiken Slovenien) angående ett beslut att hålla J.A. i förvar i samband med en ansökan om internationellt skydd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2008/115/EG

3 Artikel 1 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) har följande lydelse:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

4 Artikel 6.1 i detta direktiv har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.”

5 I artikel 15.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

a) det finns risk för avvikande, eller

b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.”

Direktiv 2013/33

6 Skälen 15 och 20 i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

”(15) Förvar av sökande bör följa den grundläggande principen att en person inte får hållas i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd, särskilt i enlighet med medlemsstaternas internationella rättsliga skyldigheter och med artikel 31 i

Genèvekonventionen. Sökande får endast hållas i förvar under mycket klart definierade exceptionella omständigheter som fastställs i detta direktiv och med beaktande av principen om nödvändighet och proportionalitet, avseende såväl formerna för som syftet med, ett sådant förvar. En sökande som hålls i förvar bör ha faktisk tillgång till de nödvändiga förfarandegarantierna, som rättsmedel inför en nationell rättslig myndighet.

…

(20) För att på ett bättre sätt säkerställa den sökandes fysiska och psykiska integritet bör förvar tillgripas som en sista utväg och får endast tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar vederbörligen prövats. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera sökandes grundläggande mänskliga rättigheter.”

7 Artikel 8 i detta direktiv har rubriken ”Förvar”. Där anges följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd [(EUT L 180, 2013, s. 60)].

2. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. En sökande får endast tas i förvar

…

d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt [direktiv 2008/115], för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,

…

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

…”

Slovensk rätt

8 Det framgår av artikel 84.1 tredje strecksatsen i Zakon o mednarodni zaščiti (lag om internationellt skydd) av den 4 mars 2016 (Uradni list RS, nr 16/17) (nedan kallad ZMZ-1) att den behöriga myndigheten får besluta att en person som ansöker om internationellt skydd ska hållas i tvångsförvar i lokalerna i ett mottagningscentrum för asylsökande, när sökanden omfattas av en förvarsåtgärd i enlighet med Zakon o tujcih (lag om utlänningar) av den 16 juni 2011 (Uradni list RS, nr 1/18), för att genomföra och verkställa ett förfarande för återvändande eller avlägsnande, och det finns rimliga skäl att anta att sökanden ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av avlägsnandet när han eller hon har haft möjlighet att ge in en sådan ansökan i ett tidigare skede.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 J.A. är medborgare i Bosnien och Hercegovina. Han lämnade vid en icke angiven tidpunkt in en ansökan om internationellt skydd i Slovenien, vilken avslogs genom beslut av den 24 februari 2020, som vann laga kraft den 11 januari 2021 och blev verkställbart den 11 februari 2021.

10 Under tiden som förfarandet avseende denna ansökan pågick dömdes J.A., genom dom av den 6 november 2018 av Okrožno sodišče v Ljubljani (Regionala domstolen i Ljubljana, Slovenien), till ett frihetsstraff på ett år för hot, misshandel och skadegörelse. Efter det att domen överklagats till Višje sodišče v Ljubljani (Appellationsdomstolen i Ljubljana, Slovenien) dömde denna domstol, den 23 maj 2019, J.A. till ett frihetsstraff på ett år och tre månader och till en accessorisk påföljd i form av ett förbud att resa in i landet under en tid av tre år. J.A. avtjänade fortfarande sitt frihetsstraff i en kriminalvårdsanstalt när beslutet om avslag på hans ansökan om internationellt skydd blev verkställbart den 11 februari 2021.

11 Efter att ha avtjänat frihetsstraffet omhändertogs J.A. av de slovenska polismyndigheterna varvid han uttryckte en önskan om att få lämna in en ny ansökan om internationellt skydd. Enligt det registreringsformulär som dessa myndigheter upprättade den 27 februari 2021 hänvisade J.A. i detta sammanhang till de dödshot som han var föremål för i sitt ursprungsland.

12 J.A. fördes till mottagningscentret för asylsökande i Ljubljana (Slovenien) och underrättades muntligen, efter det att han hade lämnat in sin nya ansökan om internationellt skydd, om att han skulle tas i förvar.

13 Den 1 mars 2021 antog Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (Republiken Sloveniens inrikesministerium) (nedan kallat inrikesministeriet), med stöd av artikel 84.1 tredje strecksatsen ZMZ-1, ett formellt beslut om att J.A. skulle hållas i förvar i lokalerna i centret för förvar av utlänningar i Postojna (Slovenien) från den 27 februari 2021 till dess att det inte längre förelåg några skäl för förvar, dock som längst till den 27 maj 2021, med förbehåll för möjligheten att förlänga förvarstiden med en månad. Detta beslut motiverades av att J.A. redan var föremål för förvar enligt utlänningslagen på grund av det återvändandeförfarande som inletts mot honom och att det fanns rimliga skäl att anta att den nya ansökan om internationellt skydd hade lämnats in enbart för att försena eller hindra avlägsnandet av honom, trots att J.A. hade haft möjlighet att lämna in en sådan ansökan i ett tidigare skede.

14 Vad gäller det sistnämnda förhållandet fann inrikesministeriet att J.A. hade uttryckt sin avsikt att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd först när det blev uppenbart att förfarandet avseende hans avlägsnande från Slovenien skulle inledas i syfte att verkställa den accessoriska påföljden avseende ett förbud mot att resa in i landet. J.A. hade nämligen redan till tjänstemän vid den kriminalvårdsanstalt där han avtjänade sitt frihetsstraff kunnat uttrycka sin avsikt att lämna in en sådan ansökan så snart beslutet att avslå hans första ansökan om internationellt skydd hade blivit verkställbart. Inrikesministeriet ansåg att J.A. hade lämnat in sin ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av hans avlägsnande från Slovenien, vilket enligt ministeriet hade stöd i den omständigheten att J.A. till stöd för sin nya ansökan inte hade angett någon ny omständighet eller bevisning jämfört med de omständigheter eller bevis som åberopats i samband med den första ansökan om internationellt skydd.

15 J.A. överklagade inrikesministeriets beslut till Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen, Slovenien). Han anser att förvaret av honom inte kan grundas på artikel 84.1 tredje strecksatsen ZMZ-1, eftersom det i denna bestämmelse inte fastställs några objektiva kriterier som gör det möjligt att bedöma huruvida han uttryckt sin avsikt att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd enbart för att försena verkställigheten av hans avlägsnande från Slovenien.

16 Den 11 mars 2021 beslutade den hänskjutande domstolen, på begäran av J.A., interimistiskt att han skulle hållas i förvar vid mottagningscentrumet för asylsökande i Ljubljana fram till dess att överklagandet avgjorts genom ett lagakraftvunnet avgörande i sak eller, som längst, till dess att den frist som anges i inrikesministeriets beslut löpt ut.

17 Den hänskjutande domstolen har begärt att EU-domstolen ska tillämpa förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i rättegångsreglerna, och har därvid förklarat att utgången av J.A:s överklagande beror på tolkningen av artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33, som har införlivats med nationell rätt genom artikel 84.1 tredje strecksatsen ZMZ-1.

18 Den hänskjutande domstolen vill i detta hänseende få klarhet i huruvida artikel 84.1 tredje strecksatsen ZMZ-1 innehåller ett ”objektivt kriterium” i den mening som avses i artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33, genom att det i den förstnämnda bestämmelsen ställs krav på att en person i J.A:s situation redan ska ha haft möjlighet att ansöka om internationellt skydd.

19 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang angett att det med hänsyn till uttrycket ”inbegripet” i artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33 skulle kunna hävdas att omständigheten ”att [sökanden] redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet”, vilken nämns i den bestämmelsen, utgör ett ”objektivt kriterium”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, som motsvarar det kriterium som föreskrivs i artikel 84.1 tredje strecksatsen i ZMZ-1. Det förhållandet att den slovenska lagstiftaren inte i den sistnämnda bestämmelsen har fastställt andra objektiva kriterier kan därför, enligt den hänskjutande domstolen, inte ha någon relevans i ett mål i vilket, som i förevarande fall, de nationella myndigheterna uteslutande har åberopat att detta objektiva kriterium är uppfyllt för att motivera förvarsbeslutet.

20 Om en sådan tolkning inte kan godtas vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den nationella lagstiftaren, vid införlivandet av direktiv 2013/33, av rättssäkerhetsskäl och av hänsyn till principerna om icke-diskriminering och likabehandling samt med beaktande av skäl 15 i detta direktiv, inte i en tvingande, klar och generell bestämmelse borde ha fastställt objektiva kriterier, utöver det tidigare konstaterandet att den berörda personen har haft möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd, på grundval av vilka de nationella myndigheterna kan slå fast att det finns rimliga skäl att anta att sökanden har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra beslutet om återvändande. Den hänskjutande domstolen har understrukit att om detta synsätt är korrekt, ska det beslut av inrikesministeriet som är aktuellt i det nationella målet upphävas, på grund av att ZMZ-1 inte specifikt anger de objektiva kriterier som de nationella myndigheterna ska beakta.

21 Mot denna bakgrund beslutade Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 8.3 [första stycket] d i direktiv [2013/33] tolkas så, att uttrycket ’inbegripet’ uttryckligen innefattar, bland de objektiva kriterierna, det faktum att ’[sökanden] redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet’?

2) Om denna fråga besvaras nekande, ska artikel 8.3 [första stycket] d i direktiv [2013/33] då tolkas så, att förvar under de omständigheter som anges ovan endast är tillåtet på grundval av förutbestämda objektiva kriterier och på grundval av ett tidigare konstaterande att sökanden redan har haft möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd – ett konstaterande som gör det möjligt att anse att det finns rimliga skäl att anta att denna ansökan har lämnats in enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande?”

Huruvida förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande ska tillämpas

22 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

23 Till stöd för denna ansökan har den hänskjutande domstolen gjort gällande att J.A. hålls i förvar och att frågan huruvida förvaret ska bestå beror på utgången i det nationella målet.

24 I detta sammanhang ska det för det första konstateras att begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av direktiv 2013/33, som omfattas av avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Begäran kan följaktligen bli föremål för förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

25 Vad för det andra gäller villkoret att målet ska vara brådskande, ska det understrykas att detta villkor är uppfyllt bland annat när den berörda personen är frihetsberövad och utgången i det nationella målet är avgörande för huruvida han eller hon ska vara fortsatt frihetsberövad. Den berörda personens situation ska bedömas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för prövningen av ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

26 Enligt fast rättspraxis utgör placering av en tredjelandsmedborgare på en förvarsanläggning en frihetsberövande åtgärd, oavsett om detta sker under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd eller inför avlägsnandet av honom eller henne (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

27 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att klaganden i det nationella målet varit frihetsberövad alltsedan han togs i förvar i samband med sin ansökan om internationellt skydd och att frågan huruvida han ska fortsätta att hållas i förvar är beroende av utgången i det nationella målet, eftersom ett upphävande av inrikesministeriets beslut kan medföra att förvaret upphör.

28 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande bifallas.

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Om svaret på en fråga i en begäran om förhandsavgörande klart kan utläsas av rättspraxis eller inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, får domstolen enligt artikel 99 i dess rättegångsregler, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

30 Domstolen finner att denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd redan har haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet utgör ett objektivt kriterium i den mening som avses i denna bestämmelse.

32 Enligt artikel 8.1 i direktiv 2013/33 får medlemsstaterna inte hålla en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon har ansökt om internationellt skydd.

33 I artikel 8.2 i det nämnda direktivet föreskrivs dessutom att förvar endast får ske om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Nationella myndigheter kan således ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar endast efter att i varje enskilt fall ha kontrollerat att ett sådant förvar är proportionerligt i förhållande till de eftersträvade målen, varvid myndigheterna bland annat ska försvissa sig om att förvar enbart tillgrips som en sista utväg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 175 och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 258 och där angiven rättspraxis).

34 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 innehåller en uttömmande uppräkning av de olika skäl som kan motivera att en person tas i förvar och att vart och ett av dessa skäl svarar mot ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18 PPU, EU:C:2020:1029, punkt 168 och där angiven rättspraxis).

35 Vad särskilt gäller det skäl för förvar som avses i artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33, kan konstateras att det i denna bestämmelse föreskrivs att en person som ansöker om internationellt skydd får tas i förvar med stöd av detta direktiv om han eller hon redan hålls i förvar inom ramen för ett förfarande för återvändande enligt direktiv 2008/115, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att sökanden redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande.

36 För att det skäl för förvar som avses i artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33 ska anses föreligga krävs således att två olika villkor samtidigt är uppfyllda. Det krävs dels att en person som ansöker om internationellt skydd redan hålls i förvar i syfte att vederbörande ska avlägsnas enligt kapitel IV i direktiv 2008/115, dels att det finns rimliga skäl, grundade på objektiva kriterier, att anta att sökanden har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande.

37 Vad gäller de objektiva kriterier som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska lägga till grund för sin bedömning av om det föreligger rimliga skäl enligt artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33, konstaterar domstolen att denna bestämmelse, även om den inte definierar begreppet objektiva kriterier, ger ett exempel på ett kriterium som dessa myndigheter kan åberopa, nämligen att den person som ansöker om internationellt skydd redan har haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet.

38 Användningen av uttrycket ”inbegripet” i denna bestämmelse, vilket i vanligt språkbruk är synonymt med ”såsom”, ”till exempel”, ”särskilt”, ”i synnerhet”, ”i likhet med” eller ”i likhet med vad som är fallet med”, visar otvetydigt att unionslagstiftaren har velat ge ett exempel på ett objektivt kriterium som de behöriga nationella myndigheterna kan åberopa för att styrka att det finns rimliga skäl att anta att sökanden har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande.

39 Den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd redan har haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet utgör således ett av de objektiva kriterier som de behöriga nationella myndigheterna kan åberopa för att styrka att det finns rimliga skäl att anta att den berörda personen har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande.

40 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 8.3 första stycket d i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd redan har haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet utgör ett objektivt kriterium i den mening som avses i denna bestämmelse.

Den andra frågan

41 Eftersom den andra frågan har ställts för det fall den första frågan besvaras nekande, saknas anledning att besvara den.

Rättegångskostnader

42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 8.3 första stycket d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd ska tolkas så, att den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd redan har haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet utgör ett objektivt kriterium i den mening som avses i denna bestämmelse.

Underskrifter