

Sag C-324/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. maj 2021

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

19. maj 2021

Appellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Indstævnt:

F.

Hovedsagens genstand

Med appellen i hovedsagen anfægtes en af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) den 16. juli 2019 truffet afgørelse, hvorved denne gav F. medhold i en sag – som F havde anlagt til prøvelse af en afgørelse af 1. juli 2019 fra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) om at undergive F. administrativ frihedsberøvelse, idet det ifølge statssekretæren stadig er Italien, der er ansvarlig for behandlingen af [F.'s] ansøgning – og herved ophævede den administrative frihedsberøvelse, fordi der på tidspunktet for frihedsberøvelsens iværksættelse ikke var noget konkret holdepunkt for at gennemføre en Dublinoverførsel, da den omstændighed, at fristen for overførsel var udløbet, bevirkede, at Italiens ansvar for at tage udlændingen tilbage var bortfaldet den 19. juni 2019.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (herefter »Dublinforordningen«).

Den forelæggende ret anmoder Domstolen om at tydeliggøre anvendelsen af denne forordning i den situation, hvor der mellem to medlemsstater allerede er indgået en aftale om overførsel, udlændingen forsvinder inden overførslen og på ny indgiver en ansøgning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat. I denne forbindelse konstaterer den forelæggende ret, at forskellige medlemsstater for at forhindre, at den i Dublinforordningens artikel 29, stk. 1 og 2, omhandlede frist for overførsel udløber, og ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse flyttes til en anden medlemsstat derved, at en udlænding igen og igen forsvinder, i praksis anvender en metode til beregning af overførselsfrister, der går under betegnelsen »chain rule«. Denne regel, der er udtænkt af Dublin Contact Committee¹, bestemmer, at overførselsfristen på ny begynder at løbe i tilfælde, hvor udlændingen forsvinder inden overførslen, men før fristens udløb indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat. Da den nævnte »chain rule« (endnu) ikke har nogen juridisk status men anvendes i staternes praksis, er den forelæggende ret i tvivl med hensyn til, om Dublinforordningen er til hinder for anvendelsen af denne regel.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180), fortolkes således, at en løbende frist for overførsel som omhandlet i artikel 29, stk. 1 og 2, begynder at løbe på ny på det tidspunkt, hvor udlændingen, efter at have forhindret en medlemsstats overførsel ved at forsvinde, indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden (in casu en tredje) medlemsstat?

Anførte EU-retlige forskrifter

Dublinforordningen, særligt 4., 5., 9., 19. og 28. betragtning samt artikel 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 og 29

¹ – Dublin Contact Committee er et udvalg, bestående af sagkyndige udnævnt af medlemsstaterne, som rådgiver Kommissionen ved udøvelsen af dennes beføjelser i henhold til Dublinforordningen og de tilhørende gennemførelsesbestemmelser.

Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 af 30. januar 2014, særligt artikel 9

Anførte nationalretlige forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000), særligt artikel 8, 28, 30, 59a og 106

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 24. november 2017 søgte F, der kommer fra Gambia (herefter »udlændingen«) om international beskyttelse i Nederlandene. Da han tidligere havde søgt om international beskyttelse i Italien, anmodede Nederlandene Italien om at tage ham tilbage. Da Italien ikke besvarede denne anmodning inden for den fastsatte frist på to uger, havde Italien i henhold til Dublinforordningens artikel 25, stk. 2, accepteret anmodningen den 19. december 2017. Ved skrivelse af 12. april 2018 meddelte de nederlandske myndigheder Italien, at udlændingen var forsvundet og derfor ikke kunne overføres inden for den fastsatte frist på seks måneder. Herved blev fristen for overførsel forlænget indtil den 19. juni 2019.
- 2 Senere indgav udlændingen den 29. marts 2018 en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland, men det fremgår ikke af de fremlagte dokumenter, at Tyskland har truffet afgørelse vedrørende denne ansøgning.
- 3 Den 30. september 2018 indgav udlændingen på ny en ansøgning om international beskyttelse til Nederlandene. Ved en afgørelse af 31. januar 2019 afslog statssekretæren af tage denne ansøgning under behandling, da Italien efter hans opfattelse stadig var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.
- 4 Efter afslaget den 31. januar 2019 unddrog udlændingen sig de nationale myndigheders kontrol, men fem måneder senere blev han antruffet i Nederlandene og anholdt, hvorpå statssekretæren med henblik på at overføre ham til Italien ved en afgørelse af 1. juli 2019 administrativt underkastede ham frihedsberøvelse.
- 5 Til anfægtelse af denne afgørelse anlagde udlændingen sag ved rechtbank Den Haag, som den 16. juli 2019 traf den appellerede afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Til støtte for sin appel har statssekretæren anført, at retten i første instans med urette antog, at fristen for overførsel allerede var udløbet den 19. juni 2019, og at

udlændingen derfor ikke kunne frihedsberøves. Statssekretæren støtter sig herved på »chain rule« og gør herved gældende, at idet der i mellemtiden er blevet indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland den 29. marts 2018, er fristen for overførsel mellem Nederlandene og Italien på ny begyndt at løbe, og at Italien af denne grund stadig er ansvarlig. Statssekretæren har oplyst, at denne regel i praksis anvendes af forskellige medlemsstater for at fjerne incitamentet til at forsvinde, og har anført, at udtrykket »en anden medlemsstat« i Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, også kan sigte til en tredje medlemsstat og derfor er tilstrækkelig rummeligt til en fortolkning i overensstemmelse med »chain rule«, hvorved statssekretæren går ud fra, at fristen på seks til atten måneder for overførslen mellem den anmodende medlemsstat (in casu Nederlandene) og den ansvarlige medlemsstat på ny begyndte at løbe, da udlændingen før denne frists udløb indgav en ny ansøgning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat (in casu Tyskland).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Den forelæggende ret fastslår, at det i appelsagen ikke er omtvistet, at Italien den 19. december 2017 accepterede en anmodning om tilbagetagelse fra Nederlandene, og at fristen for overførslen, der begyndte at løbe fra accepten af anmodningen, i henhold til Dublinforordningen artikel 29, stk. 2, i al fald er blevet forlænget med 12 måneder indtil den 19. juni 2019.
- 8 Det fremgår af Domstolens retspraksis, at fristen på seks måneder og betingelserne for at forlænge den efter Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, skal anvendes strengt. Således har Domstolen i præmis 72 i dom af 19. marts 2019, Jawo, EU:C:2019:218, udtalt, at Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, andet punktum, med hensyn til en forlængelse af overførselsfristen i de i bestemmelsen omhandlede situationer ikke foreskriver noget samråd mellem den anmodende medlemsstat og den ansvarlige medlemsstat. Videre har Domstolen flere gange udtalt, at overførsels- og tilbagetagelsesprocedurer skal gennemføres i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat bl.a. i forordningens kapitel VI, særligt under overholdelse af en række bindende frister (se dom af 26. juli 2017, Mengesteab, EU:C:2017:587, præmis 49 og 50; dom af 25. januar 2018, Hasan, EU:C:2018:35, præmis 60, og dom af 13. november 2018, X og X, EU:C:2018:900, præmis 57). I sidstnævnte doms præmis 70 udtaler Domstolen, at denne række ufravigelige frister vidner om den særlige betydning, som EU-lovgiver har tillagt en hurtig afgørelse af spørgsmålet om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. EU-lovgiver har accepteret, at sådanne ansøgninger derfor i givet fald kan behandles i en anden medlemsstat end den medlemsstat, som på grundlag af kriterierne i denne forordnings kapitel III er ansvarlig.
- 9 Ud fra denne retspraksis må det ifølge den forelæggende ret antages, at der gælder en bindende frist for overførsel på atten måneder mellem Italien og Nederlandene, og at en overskridelse af denne frist bevirker et skift af ansvaret mellem disse to

medlemsstater. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang denne frist stadig er relevant ved bedømmelsen af en ny ansøgning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat, idet Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, ikke synes direkte at vedrøre udlændingens situation, idet denne ikke alene var forsvundet, men også den 29. marts 2018, altså inden for fristen for overførsel mellem Italien og Nederlandene, indgav en ny ansøgning om international beskyttelse i Tyskland. Ifølge den forelæggende ret er det relevant at stille dette spørgsmål, for at det kan afgøres, om Dublinforordningen kan fortolkes i henhold til »chain rule«.

- 10 For at kunne besvare dette spørgsmål opstiller den forelæggende ret to scenarioer. I det første scenario har fristerne i Dublinforordningens artikel 29 kun betydning for forholdet mellem den ansvarlige og den anmodende medlemsstat, det vil sige Italien og Nederlandene, mens udgangspunktet i det andet scenario er den nævnte »chain rule«, i henhold til hvilken den oprindelige frist for overførslen på ny kan begynde at løbe, hvorved også forholdet mellem Italien og de tredje medlemsstater, hvor udlændingen har søgt om international beskyttelse, reguleres.
- 11 I det første scenario fortolkes Dublinforordningen artikel 29 således, at de her omhandlede frister for overførsel i al fald gælder mellem de to medlemsstater, der har indgået den aftale om overførsel, der ligger til grund for afgørelsen om overførsel, (se Jawo-dommen, præmis 59, hvor der henvises til »de to pågældende medlemsstater«). Den omstændighed, at den samme udlænding efter indgåelsen af denne aftale i en tredje medlemsstat på ny indgiver en ansøgning om international beskyttelse, påvirker ikke løbetiden for denne overførselsfrist.
- 12 Denne fortolkning ville i dette tilfælde medføre, at den frist for overførsel, der begyndte at løbe den 19. december 2017 mellem Italien og Nederlandene, er udløbet efter 18 måneder, hvilket betyder, at Nederlandene den 20. juni 2019 er blevet ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, og førsteinstansen med rette bestemte, at på det tidspunkt, hvor udlændingen blev undergivet administrativ frihedsberøvelse, var der ikke længere holdepunkter for en overførsel i henhold til Dublinforordningen.
- 13 For den fortolkning, der anlægges i det første scenario, taler, at den er i overensstemmelse med Dublinforordningens formål, hvorefter den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, skal fastlægges hurtigt efter en klar og brugbar metode. Dette er vigtigt for at sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og en hurtig behandling, således som det fremgår af fjerde og femte betragtning til Dublinforordningen og Jawo-dommens præmis 58 og 59. Såfremt den anmodende medlemsstat ikke er i stand til at overføre udlændingen til den ansvarlige medlemsstat inden for en frist på atten måneder, går ansvaret direkte over til denne anmodende medlemsstat.
- 14 Mod denne fortolkning taler, at den favoriserer »forumshopping« og sekundære migrationsstrømme. Af den foreliggende sag fremgår, at udlændingen ved at forsvinde og rejse videre i betragteligt omfang selv kan bestemme, hvilken

medlemsstat der skal være ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse. Såfremt udlændingen har været forsvundet længe nok, kan den anmodende medlemsstat nemlig ikke overføre ham til den ansvarlige medlemsstat inden for fristen for overførsel, og i henhold til Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, bortfalder sidstnævnte medlemsstats forpligtelse til at tage ham tilbage. Desuden må en tredje medlemsstat, hvor udlændingen dukker op og indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse, ofte gøre mere end et forsøg på at opnå en aftale om tilbagetagelse eller overførsel. Dette underminerer Dublinforordningens målsætning om hurtig behandling og forhindring af »forumshopping« (se femte betragtning til Dublinforordningen og dom af 7. juni 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, præmis 54).

- 15 I denne forbindelse bemærker den forelæggende ret, at dens opfattelse af, at der under den nugældende Dublinforordning er en tendens til »forumshopping«, deles af Kommissionen. Dette fremgår for det første af 25. betragtning til Kommissionens forslag til omarbejdning af Dublinforordningen [COM (2016) 270 final], som synes at vise, at den fortolkning, der i det første scenario gives af artikel 29 i den nugældende Dublinforordning er den rette, og samtidigt angiver, at dette resultat ikke er ønskværdigt, og for det andet af artikel 35, stk. 2, i Kommissionens nye forslag til en forordning om asylforvaltning og migrationsstyring (COM (2020) 610 final). I henhold til denne bestemmelse afbrydes en løbende frist for overførsel, hvis udlændingen forsvinder, og den overførende medlemsstat giver den ansvarlige medlemsstat meddelelse herom. Hvis udlændingen senere dukker op i denne medlemsstat, begynder fristen for overførsel igen at løbe, og udlændingen kan overføres inden for den resterende frist. Ifølge den forelæggende ret er dette en helt anden metode til at forhindre »forumshopping« end »chain rule«.
- 16 Den forelæggende ret anfører med hensyn til det andet scenario, at den af statssekretæren anlagte fortolkning af »chain rule« i denne sag indebærer, at fristen for overførsel mellem Nederlandene og Italien androg atten måneder og ville udløbe den 19. juni 2019. Da udlændingen var forsvundet men efterfølgende den 29. marts 2018, altså før denne frist var udløbet, indgav en ny ansøgning om international beskyttelse i Tyskland, er denne frist på grundlag af »chain rule« på ny begyndt at løbe. Fristen inden for hvilken overførslen til Italien kunne finde sted, blev herved de facto forlænget indtil den 19. september 2019. Ifølge denne argumentation er Italien stadig den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af udlændingens ansøgning, og udlændingen kunne derfor undergives frihedsberøvelse den 1. juli 2019 med henblik på overførslen til Italien.
- 17 Ifølge den forelæggende ret kan anvendelsen af denne regel ganske vist fjerne såvel incitamentet til at forsvinde som sekundære migrationsstrømme, da det ikke længere er tiltrækkende at forsvinde og ved at rejse videre opnå, at ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse flyttes over på en anden medlemsstat, men den konstaterer, at denne regel under den nugældende Dublinforordning ikke har nogen juridisk bindende status, da protokollaterne fra Dublin Contact Committee kun er en gengivelse af uformelle drøftelser, som ikke

binder medlemsstaterne og Kommissionen. Manglen på en juridisk bindende status for »chain rule« fører til uoverensstemmelse mellem medlemsstaterne om dens anvendelighed, hvorved der kan opstå situationer, hvor flere eller kun en enkelt medlemsstat anser sig for ansvarlig, hvilket går imod Dublinforordningens formål om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

ARBEJDSDOKUMENT