

Mål C-325/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

25 maj 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

19 maj 2021

Klagande:

K

Motpart:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Saken i det nationella målet**

Överklagandet i det nationella målet riktas mot det beslut som meddelades av Rechtbank Den Haag (Nederländerna) den 17 oktober 2019, i vilket denna domstol ogillade K:s talan mot beslutet av den 24 juli 2019 från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad statssecretaris) om att inte pröva K:s ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd av asylskäl, eftersom Österrike enligt statssecretaris fortfarande är ansvarigt för prövningen av denna ansökan, samt fann att statssecretaris hade fog för att anse Österrike var ansvarigt för prövningen av ansökan om internationellt skydd.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran enligt artikel 267 FEUF om tolkning av artiklarna 27.1, 29.1 och 29.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (nedan kallad Dublinförordningen).

Den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen förtydligar hur denna förordning ska tillämpas om det redan finns en överenskommelse om återtagande mellan två medlemsstater, men utlänningsfristen avviker innan överföringen mellan dessa kan genomföras och senare ingår en ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat. Den hänskjutande domstolen konstaterar i detta sammanhang att för att förhindra att den i artikel 29.1 och 29.2 i Dublinförordningen angivna överföringsfristen löper ut och ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd övergår på en annan medlemsstat på grund av att en utlänning gång på gång avviker, tillämpar flera medlemsstater i praktiken en metod för att beräkna överföringsfrister som brukar kallas kedjeregeln (*chain rule*). Enligt denna regel, som har utformats av Dublinkontaktkommittén (*Dublin Contact Committee*),¹ börjar överföringsfristen löpa på nytt om utlänningsfristen avviker före överföringen och före utgången av överföringsfristen lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat. Eftersom kedjeregeln (ännu) inte har någon rättslig ställning, men i praktiken redan tillämpas av medlemsstaterna, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida Dublinförordningen utgör hinder för tillämpningen av denna regel. Den hänskjutande domstolen har dessutom bett EU-domstolen att klargöra huruvida utlänningsfristen i artikel 29.2 i Dublinförordningen i en tredje medlemsstat kan göra gällande att överföringsfristen mellan den anmodande och den anmodade medlemsstaten har löpt ut.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 29 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013) tolkas så, att en löpande tidsfrist för överföring i den mening som avses i artikel 29.1 och 29.2 börjar löpa på nytt då en utlänning, efter att ha förhindrat en medlemsstats överföring genom att hålla sig undan, ingår en ny ansökan om internationellt skydd i en annan (i förevarande fall en tredje) medlemsstat?
2. Om fråga 1 ska besvaras jakande, ska artikel 27.1 i förordning (EU) nr 604/2013, jämförd med skäl 19 i denna förordning, tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för möjligheten för en person som ansöker om internationellt skydd att inom ramen för ett överklagande av ett beslut om överföring med framgång anföra att överföringen inte kan genomföras på grund av att fristen för en tidigare överkommen överföring mellan två medlemsstater (i förevarande fall Frankrike och Österrike) har löpt ut, och att Nederländernas frist för att genomföra överföringen följaktligen har löpt ut?

¹ Denna kommitté utgörs av en grupp nationella experter som utsetts av medlemsstaterna och som bistår kommissionen med råd när den utövar sina befogenheter enligt Dublinförordningen och tillämpningsföreskrifterna till denna.

Anförda unionsbestämmelser

Dublinförordningen, särskilt skälen 4, 5, 9, 19 och 28, och artiklarna 2, 3, 18–21, 23, 25–27 och 29

Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 (nedan kallad genomförandeförordningen), särskilt artikel 9

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) särskilt artiklarna 8, 28 och 30

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

- 1 K, som kommer från Nigeria, ansökte den 6 september 2018 om internationellt skydd i Frankrike. Eftersom han tidigare hade ansökt om internationellt skydd i Österrike anmodade Frankrike Österrike att återta honom. Österrike godtog framställan om återtagande den 4 oktober 2018. På grund av att K avvek genomfördes aldrig överföringen mellan Frankrike och Österrike.
- 2 Den 27 mars 2019 ingav K därefter en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Med stöd av artikel 18.1 b i Dublinförordningen höll staatssecretaris den 3 maj 2019 Österrike för ansvarig för prövningen av denna ansökan. Den 10 maj 2019 avslog Österrike framställan om återtagande, eftersom Frankrike inte hade underrättat Österrike om att överföringen inte kunde genomföras inom fristen på sex månader. Enligt Österrike övergick ansvaret för att pröva ansökan enligt artikel 29.2 i Dublinförordningen därför den 4 april 2019 på Frankrike.
- 3 Den 31 maj 2019 begärde staatssecretaris därefter att såväl Österrike som Frankrike skulle ompröva sina beslut om framställan om återtagande. I skrivelsen till de österrikiska myndigheterna angav staatssecretaris att Österrike är ansvarigt på grund av att fristen för överföring mellan Frankrike och Österrike hade börjat löpa på nytt på grund av att K före utgången av denna frist hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.
- 4 Den 3 juni 2019 godtog Österrike Nederländernas framställan om återtagande. Den 24 juli 2019 beslutade staatssecretaris att inte pröva K:s ansökan om internationellt skydd.

- 5 K väckte talan mot detta beslut vid Rechtbank Den Haag, som meddelade det överklagade beslutet den 17 oktober 2019.

Parternas huvudargument

- 6 K har i första instans anfört att Frankrike var ansvarig medlemsstat från och med den 4 april 2019, eftersom Frankrike inte hade underrättat Österrike om att det i enlighet med artikel 29.2 andra meningen i Dublinförordningen var nödvändigt att skjuta upp överföringen. Eftersom Nederländerna inte har ingett någon framställan om övertagande eller återtagande till Österrike före detta datum anser K att han inte kan överföras till Österrike. Eftersom statssekreteris inte heller efter detta datum, och inom den frist som anges i artikel 21.1 eller artikel 23.2 i Dublinförordningen, har ingett någon framställan om övertagande och återtagande till Frankrike har Nederländerna blivit ansvarig medlemsstat, enligt K.
- 7 Till stöd för sitt överklagande har K gjort gällande att förstainstansdomstolens bedömning strider mot artikel 29 i Dublinförordningen, eftersom de överföringstidsfrister som föreskrivs i denna artikel enligt honom är maximifrister och således inte kan förlängas om en ansökan om internationellt skydd lämnas in i en tredje medlemsstat. Han har dessutom bestritt förstainstansdomstolens bedömning att en sådan tolkning av denna artikel skulle strida mot syftet med Dublinförordningen, eftersom förordningen inte bara syftar till att undvika *forum shopping*, utan även till att på ett snabbt och tydligt sätt upplysa utlänningen om vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Den hänskjutande domstolen konstaterar att det i det mål som har anhängiggjorts vid den inte har bestritts att de franska myndigheterna, i enlighet med artikel 9.2 i genomförandeförordningen, inte har underrättat Österrike om att K hade hållit sig undan och att de därför inte kunde genomföra en överföring inom sex månader.
- 9 Av EU-domstolens praxis följer att den frist på sex månader och de villkor för förlängning av denna som föreskrivs i artikel 29.2 i Dublinförordningen ska tillämpas strikt. I punkt 72 i domen av den 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, slog EU-domstolen således fast att det i artikel 29.2 andra meningen i Dublinförordningen inte föreskrivs att något samråd ska äga rum mellan den anmodande medlemsstaten och den ansvariga medlemsstaten för att överföringsfristen ska kunna förlängas i de situationer som avses i den bestämmelsen. EU-domstolen har vidare flera gånger slagit fast att förfarandena för övertagande och återtagande ska genomföras i enlighet med de regler som uppställs i bland annat kapitel VI i Dublinförordningen, och att de särskilt ska genomföras med iakttagande av en rad tvingande tidsfrister (se dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkterna 49 och 50, dom av den 25 januari 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 60, och dom av den

13 november 2018, X och X, C-47/17, EU:C:2018:900, punkt 57). I punkt 70 i den sistnämnda domen har EU-domstolen förklarat att dessa tvingande frister vittnar om den särskilda betydelse som unionslagstiftaren fäster vid ett snabbt fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Unionslagstiftaren har godtagit att det är viktigt att dessa ansökningar i förekommande fall prövas av en annan medlemsstat än den som pekas ut som ansvarig enligt kriterierna i kapitel III i denna förordning.

- 10 Mot bakgrund av denna rättspraxis anser den hänskjutande domstolen att en tvingande överföringsfrist på arton månader ska presumeras gälla mellan Österrike och Frankrike och att ett överskridande av denna frist medför att ansvaret för överföringen flyttas mellan dessa båda medlemsstater. Den fråga som uppkommer är i vilken utsträckning denna frist fortfarande är relevant för bedömningen av en ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat, eftersom artikel 29.2 i Dublinförordningen inte direkt förefaller omfatta en situation där en utlänning inte enbart har hållit sig undan utan den 29 mars 2018, det vill säga inom fristen för överföring mellan Österrike och Frankrike, lämnade in en ny ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Den hänskjutande domstolen anser att svaret på denna fråga är relevant för att avgöra huruvida Dublinförordningen kan tolkas i enlighet med kedjeregeln.
- 11 För att besvara denna fråga har den hänskjutande domstolen utgått från två scenarier. I det första scenariot har de tidsfrister som föreskrivs i artikel 29 i Dublinförordningen endast betydelse för förhållandet mellan den ansvariga medlemsstaten och den anmodande medlemsstaten, det vill säga Österrike och Frankrike, medan det andra scenariot utgår från kedjeregeln, enligt vilken den ursprungliga överföringsfristen kan börja löpa på nytt, vilket även reglerar förhållandet mellan Österrike och de tredjeländer i vilka utlänningen har ansökt om internationellt skydd.
- 12 Inom ramen för det första scenariot ska artikel 29 i Dublinförordningen tolkas så, att den där föreskrivna fristen för överföring under alla omständigheter är tillämplig mellan de två medlemsstater som träffat den överenskommelse om återtagande som ligger till grund för beslutet om överföring (se punkt 59 i domen Jawo, i vilket det hänvisas till de ”båda berörda medlemsstaterna”). Den omständigheten att samma utlänning, efter att denna överenskommelse träffats, lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat saknar betydelse för denna överföringsfristens löptid.
- 13 Denna tolkning skulle i förevarande fall innebära att överföringsfristen mellan Österrike och Frankrike löpte ut efter sex månader. Österrikes skyldighet att återta K upphörde därför den 4 april 2019 och övergick i stället på Frankrike.
- 14 Oberoende av frågan huruvida K med framgång kan göra gällande att Österrike på felaktiga grunder har godtagit staatssecretaris framställan om återtagande (se, i detta sammanhang, dom av den 2 april 2019, H.R. C-582/17, EU:C:2019:280, punkt 80 och den andra tolkningsfrågan), anser den hänskjutande domstolen att

det resonemang som förs i det första scenariot leder till slutsatsen att ansvaret för prövningen av ansökan om internationellt skydd övergår på Nederländerna. Utöver överföringsfristerna i artikel 29 i Dublinförordningen ska nämligen även fristerna för att inge en framställan om övertagande eller återtagande i artikel 21.1 tredje stycket och artikel 23.3 i Dublinförordningen iakttas. Eftersom dessa frister har löpt ut, kan staatssecretaris i förevarande fall inte längre inge en ny framställan om övertagande eller återtagande till Frankrike.

- 15 För den tolkning som görs i det första scenariot talar att denna är förenlig med syftet med Dublinförordningen, nämligen att med hjälp av en tydlig och praktiskt genomförbar metod snabbt fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Detta är viktigt för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och för att snabbt kunna behandla ansökningar om internationellt skydd, vilket framgår av skälen 4 och 5 i Dublinförordningen och punkterna 58 och 59 i domen *Jawo*. Om den anmodande medlemsstaten inte är i stånd att överföra utlänningen till den ansvariga medlemsstaten inom fristen på sex till arton månader, övergår ansvaret automatiskt på den anmodande medlemsstaten.
- 16 Mot denna tolkning talar att den gynnar så kallad *forum shopping* och sekundära migrationsströmmar. Det framgår av förevarande mål att en utlänning, genom att hålla sig undan och resa vidare, i stor utsträckning själv kan avgöra vilken medlemsstat som ska bli ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Om utlänningen håller sig undan tillräckligt länge kan den anmodande medlemsstaten nämligen inte överföra honom eller henne till den ansvariga medlemsstaten inom överföringsfristen och enligt artikel 29.2 i Dublinförordningen upphör i så fall skyldigheten för den anmodande medlemsstaten att återta utlänningen. Dessutom måste en tredje medlemsstat där utlänningen dyker upp och lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd ofta göra fler än ett försök för att nå en överenskommelse om återtagande eller övertagande. Detta strider mot Dublinförordningens mål att snabbt behandla ansökningar om internationellt skydd och förhindra *forum shopping* (se skäl 5 i Dublinförordningen och dom av den 7 juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 54).
- 17 Den hänskjutande domstolen påpekar i detta sammanhang att dess slutsats att det finns en tendens till *forum shopping* i den nuvarande Dublinförordningen delas av kommissionen. Detta framgår dels av skäl 25 i kommissionens förslag om omarbeting av Dublinförordningen (COM(2016) 270 final), som tycks tyda på att den tolkning av artikel 29 i den nuvarande Dublinförordningen som görs i det första scenariot är korrekt, men att detta resultat samtidigt inte är önskvärt, dels av artikel 35.2 i kommissionens nya förslag till förordning om asyl- och migrationshantering (COM(2020) 610 final). Enligt denna bestämmelse avbryts en löpande överföringsfrist om en utlänning avviker och den överförande medlemsstaten underrättar den ansvariga medlemsstaten om detta. Om utlänningen på nytt dyker upp i denna medlemsstat börjar överföringsfristen löpa på nytt och kan utlänningen ändå överföras inom den återstående tidsfristen.

Enligt den hänskjutande domstolen är detta en helt annan metod för att motverka *forum shopping* än kedjeregeln.

- 18 Den hänskjutande domstolen påpekar att enligt det andra scenariot innebär den tolkning av kedjeregeln som staatssecretaris har gjort i förevarande mål att fristen för överföring mellan Frankrike och Österrike var sex månader och skulle löpa ut den 27 mars 2019. Eftersom K avvek och den 27 mars 2018, det vill säga före ovan nämnda frists utgång, och ingav en ny ansökan om internationellt skydd i Nederländerna, började denna frist löpa på nytt på grund av kedjeregeln. Fristen för överföringen till Österrike förlängdes således den 29 mars 2018 i praktiken med sex månader till och med den 27 september 2019. Enligt detta resonemang är Österrike fortfarande ansvarig medlemsstat för prövningen av K:s ansökan.
- 19 Även om tillämpningen av denna regel visserligen kan undanröja incitamentet att hålla sig undan och sekundära migrationsströmmar, eftersom det blir oattraktivt för utlänningen att avvika och resa vidare för att se till att ansvaret för prövningen av en ansökan om internationellt skydd övergår på en annan medlemsstat, konstaterar den hänskjutande domstolen att denna regel inte har någon rättsligt bindande ställning enligt den aktuella Dublinförordningen, eftersom Dublinkontaktkommitténs protokoll endast återger informella diskussioner som medlemsstaterna och kommissionen inte är bundna av. Den omständigheten att kedjeregeln saknar rättsligt bindande ställning leder till olika uppfattningar bland medlemsstaterna om denna regels tillämplighet, vilket kan ge upphov till situationer där flera medlemsstater anser sig vara ansvariga eller där ingen medlemsstat anser sig vara ansvarig, vilket skulle strida mot Dublinförordningens mål om snabb behandling av ansökningar om internationellt skydd.
- 20 För det fall det ska anses att Dublinförordningen inte tillåter tillämpning av kedjeregeln och med hänsyn till att fristen för överföring mellan Österrike och Frankrike löpte ut efter sex månader, det vill säga den 4 april 2019, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida K i Nederländerna – inom ramen för överklagandet av beslutet om överföring av den 24 juli 2019 – kan göra gällande att denna överföringsfrist har löpt ut, och att Nederländernas frist för att genomföra överföringen följaktligen har löpt ut
- 21 Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta sammanhang till EU-domstolens dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, i vilken EU-domstolen i punkt 46 slog fast att artikel 27.1 i Dublinförordningen, jämförd med skäl 19 i samma förordning, och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den som ansöker om internationellt skydd ska ha tillgång till ett effektivt och snabbt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att göra gällande att den i artikel 29.1 och 29.2 i nämnda förordning angivna tidsfristen på sex månader har löpt ut efter det att överföringsbeslutet meddelades.
- 22 Till skillnad från vad som var fallet i domen Shiri är det i förevarande mål emellertid fler än två medlemsstater som berörs. I förevarande mål har dessutom

fristen för den ursprungliga överföringen mellan Österrike och Frankrike löpt ut på grund av att K har avvikit. Enligt den hänskjutande domstolen är domen Shiri därför inte tillämplig i denna situation.

- 23 Den hänskjutande domstolen påpekar i detta sammanhang att EU-domstolen i domen av den 7 juni 2016, C-63/15, Ghezelbash, EU:C:2016:409, och domen av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, har fastställt räckvidden för det rättsmedel som föreskrivs i artikel 27.1 i Dublinförordningen, bland annat mot bakgrund av förordningens syften och sammanhang. I punkt 46 i domen Mengesteab och i punkt 52 i domen Ghezelbash har EU-domstolen slagit fast att det framgår av skäl 9 i Dublinförordningen att denna förordning inte enbart avser att öka effektiviteten i Dublinsystemet utan även i det skydd som beviljas asylsökande, vilket särskilt säkerställs genom det domstolsskydd som de har rätt till.
- 24 Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att EU-domstolen i domen Ghezelbash även har betonat att syftet med Dublinsystemet är att förhindra så kallad *forum shopping*. Av punkt 54 i den domen framgår att avsikten inte är att den domstol som har att pröva ett rättsmedel ska tilldela en medlemsstat som utsetts efter klagandens gottfinnande ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd.
- 25 Mot bakgrund av ovanstående anser den hänskjutande domstolen att en utlänning inte kan åberopa artikel 27.1 i Dublinförordningen för att i en tredje medlemsstat klaga på en överenskommelse om återtagande som redan träffats mellan två andra medlemsstater. En annan tolkning skulle ge utlänningen ett incitament att hålla sig undan de myndigheter som ansvarar för verkställigheten av överföringen, för att på så sätt undvika att överföringen genomförs, och därefter kunna hävda att ansvaret på grund av tidens gång har övergått på en annan medlemsstat.