

Mål C-753/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

12 december 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 september 2022

Klagande:

QY

Motpart:

Förbundsrepubliken Tyskland

Saken i målet vid den nationella domstolen

Bindande verkan av ett erkännande av flyktingstatus av en medlemsstat i Europeiska unionen för en annan medlemsstat.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF, i synnerhet:

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) (nedan kallat direktiv 2013/32)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat direktiv 2011/95)

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, s. 31, med rättelse i EUT L 49, 2017, s. 50) (Dublin III-förordningen) (nedan kallad förordning nr 604/2013)

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 2012, s. 391) (nedan kallad stadgan)

Tolkningsfråga

Ska artikel 3.1 andra meningen i förordning nr 604/2013, artikel 4.1 andra meningen och artikel 13 i direktiv 2011/95 samt artikel 10.2 och 10.3, artikel 33.1 och 33.2 a i direktiv 2013/32, i ett fall där en medlemsstat inte får utöva den befogenhet som den har enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 att avvisa en ansökan om internationellt skydd, vad gäller beviljande av flyktingstatus i en annan medlemsstat, eftersom levnadsförhållandena i denna medlemsstat skulle utsätta sökanden för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, tolkas på så sätt att den omständigheten att flyktingstatus redan har beviljats hindrar medlemsstaten från att göra en prövning med ovisst resultat av den ansökan om internationellt skydd som lämnats in till den och ålägger den medlemsstaten att bevilja sökanden flyktingstatus utan prövning av de materiella villkoren för detta skydd?

Anförda unionsbestämmelser

Direktiv 2013/32, särskilt artiklarna 10.2 och 10.3, 33.1 och 33.2 a

Direktiv 2011/95, särskilt artikel 4.1 andra meningen och artikel 13

Förordning nr 604/2013, särskilt artikel 3.1 andra meningen

Artikel 4 i stadgan

Anförda nationella bestämmelser

Asylgesetz (asyllagen) (nedan kallad AsylG)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lag om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland) (nedan kallad AufenthG)

Redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden, som hade erkänts status som subsidiärt skyddsbehövande av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten) (nedan kallad Bundesamt) har ansökt om flyktingstatus.
- 2 Klaganden, som är född 1999, är syrisk medborgare som redan år 2018 hade erkänts flyktingstatus i Grekland. Hon kan inte återvända till Grekland, eftersom hon efter ett lagakraftvunnet avgörande av en förvaltningsdomstol där löper en allvarlig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.
- 3 Genom beslut av den 1 oktober 2019 beviljade Bundesamt henne status som subsidiärt skyddsbehövande och avslog hennes ansökan om flyktingstatus.
- 4 Klaganden överklagade detta beslut. Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen) ogillade överklagandet med motiveringen att det krav som gjorts gällande inte kan grundas endast på den omständigheten att hon hade beviljats flyktingstatus i Grekland. Klagandens ansökan är ogrundad i sak, eftersom hon inte löper risk att utsättas för förföljelser i Syrien.
- 5 Till stöd för sitt överklagande som klaganden ingav till den hänskjutande domstolen har hon i huvudsak gjort gällande att motparten är bunden av det erkännande av flyktingstatus som redan har beviljats.

Redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Huruvida överklagandet kan vinna bifall beror på avgörandet från Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) avseende tolkningen av fördragen.
- 7 Den rättsliga bedömningen av Bundesamts överklagade beslut regleras i tysk rätt av AsylG och AufenthG.
- 8 Enligt nationell rätt har klaganden enligt 3 § 4 första delmeningen jämförd med första stycket i AsylG inte rätt till flyktingstatus. Den hänskjutande domstolen kan emellertid inte utan ett förhandsavgörande från EU-domstolen avgöra om denna tolkning av den ovannämnda nationella lagstiftningen är förenlig med de unionsrättsliga bestämmelser som nämnts i tolkningsfrågan.
- 9 Den ovannämnda tolkningsfrågan kräver således ett klagande från EU-domstolens sida, eftersom den inte har klargjorts i rättspraxis och svaret på denna fråga är inte heller är uppenbart.
- 10 Klaganden har inte rätt till flyktingstatus enligt nationell lagstiftning. En sådan rättighet följer inte mot bakgrund av klagandens individuella situation av 3 § 4

första delmeningen jämförd med första stycket AsylG. I den överklagade domen från Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) konstaterades att klaganden hade lämnat landet utan att ha utsatts för förföljelse. De faktiska förhållandena i Syrien ska bedömas på ett sådant sätt att hon vid ett - hypotetiskt - återvändande inte förväntas riskera att utsättas för sådan förföljelse som avses i de aktuella bestämmelserna.

- 11 Enligt nationell rätt har klaganden inte heller rätt till den flyktingstatus som gjorts gällande endast på den grunden att hon beviljats flyktingstatus i Grekland. Enligt 60 § 1 andra meningen AufenthG utesluter det utländska erkännandet som flykting av en viss stat även att Tyskland utvisar till denna stat. Härav följer emellertid inte någon rätt till att beviljas flyktingstatus på nytt. En längre gående bindande verkan för Bundesamt följer inte heller av artikel 3 § 3 AsylG, eftersom villkoren i denna bestämmelse inte är uppfyllda och denna bestämmelse inte kan tillämpas analogt.
- 12 Den hänskjutande domstolen anser att det är nödvändigt att klargöra om de unionsrättsliga bestämmelser som anges i tolkningsfrågan i fall som det förevarande utgör hinder för en prövning med ovisst resultat av den ansökan om internationellt skydd som klaganden har lämnat in. Den hänskjutande domstolen anser att ett erkännande av flyktingstatus av en medlemsstat i Europeiska unionen inte kan ha en sådan bindande verkan för en annan medlemsstat på grundval av primär unionsrätt. Huruvida en sådan bindande verkan skulle kunna följa av sekundär unionsrätt måste däremot klargöras av EU-domstolen.

Bindande verkan på grundval av unionens primärrätt

- 13 Enligt artikel 78.1 första meningen FEUF ska unionen utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd. Europaparlamentet och rådet ska i detta syfte, i enlighet med artikel 78.2 FEUF besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem (nedan kallat GEAS). Detta omfattar bland annat en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen, och en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd (artikel 78.2 a och b FEUF). Varken i dessa bestämmelser eller i andra bestämmelser i artikel 77 och följande artiklar FEUF, finns det stöd för att beviljandet av flyktingstatus i en medlemsstat utgör hinder för en prövning med ovisst resultat av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en annan medlemsstat. Tvärtom har det hittills inte förekommit något ömsesidigt erkännande av positiva asylbeslut. Detta är även förenligt med den uppfattning som företräds av Europeiska kommissionen.
- 14 EU-domstolen har även, utifrån artiklarna 2 och 3 FEU och artiklarna 67 FEUF och 82.1 FEUF, utvecklat ”principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna”. Den medför att, när det gäller området för frihet och rättvisa, kan var och en av och en av medlemsstaterna vara skyldiga att, utom ”under exceptionella omständigheter”, utgå från att de övriga medlemsstaterna iakttar

unionsrätten och i synnerhet tillgodoser de grundläggande rättigheter som erkänns i denna (EU-domstolens dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl, C-297/17, C-18/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 83 och följande punkt, och dom av den 22 februari 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Familjesammanhållning - redan beviljat skydd], C-483/20, EU:C:2022:103, punkt 28.).

- 15 Detta innebär emellertid inte att den flyktingstatus som beviljats i en annan medlemsstat är bindande. Det förhållandet att unionen ännu inte har skapat en enhetlig skyddsstatus i den mening som avses i artikel 78.2 a och b i FEUF utgör ett hinder för att en sådan långtgående rättsföljd ska kunna uppstå. Prövningen i sak av villkoren för ansökan om internationellt skydd ankommer därför fortfarande på den medlemsstat där ansökan lämnades in.

Bindande verkan på grundval av sekundär unionsrätt

- 16 Unionens sekundärrätt innehåller inte heller någon regel om processuell eller materiell flyktingrätt enligt vilket det uttryckligen krävs att en medlemsstats beviljande av flyktingstatus ska vara bindande för asylförfarandet i en annan medlemsstat.
- 17 EU-domstolen har hittills inte prövat frågan huruvida den bindande verkan av medlemsstaternas beslut om erkännande inom ramen för asylförfarandet kan härledas ur den allmänna unionsrättsliga principen att en sökandes asylansökan endast kan prövas i sak av en enda medlemsstat som identifierats som ansvarig medlemsstat enligt kriterierna i kapitel III i förordning nr 604/2013. Denna princip kommer till uttryck i artikel 3.1 andra meningen i förordning nr 604/2013.
- 18 Enligt EU-domstolens rättspraxis är denna princip en central princip i Dublin III-förordningen, som ligger till grund för GEAS (EU-domstolens dom av den 2 april 2019, H. och R., C-582/17 och C-583/17, EU:C:2019:280, punkt 78). Den skulle således även kunna tillämpas i situationer som, i likhet med klagandens situation, inte omfattas av förordning nr 604/2013. Följaktligen skulle en prövning i sak i en enda medlemsstat, oberoende av resultatet av prövningen, kunna tillämpas i alla andra medlemsstater.
- 19 Ordalydelsen i artikel 4.1 andra meningen och artikel 13 i direktiv 2011/95 utgör inte heller hinder för en tolkning enligt vilken erkännandet i samtliga medlemsstater i Europeiska unionen enbart kan vara beroende av erkännandet av flyktingstatus i en medlemsstat.
- 20 Dessutom ska hänsyn tas till bestämmelserna i direktiv 2013/32, särskilt skäl 43 andra meningen, artikel 10.2 och 10.3 samt artikel 33.1 och 33.2 a.
- 21 Den möjlighet som medlemsstaterna har enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 att avstå från att göra en prövning i sak om en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd - som för Förbundsrepubliken Tyskland regleras i 29 § 1

punkt 2 AsylG - skulle kunna uppfattas som ett uttryck för principen om en enda prövning i sak av en asylansökan i en enda medlemsstat i Europeiska unionen.

- 22 I ett fall som förevarande, där befogenheten enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 inte kan utövas, eftersom det annars finns en risk för en överträdelse av artikel 4 i stadgan, uppstår emellertid frågan om en medlemsstats beslut om erkännande kan ha bindande verkan för alla medlemsstater eller vilka rättsföljder det medför.
- 23 I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att den ståndpunkt som generaladvokat Pikamäe (generaladvokat Pikamäes förslag till avgörande i målet *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* [Familjesammanhållning – Redan beviljat skydd], C-483/20, EU:C:2021:780, punkt 64), intog, som EU-domstolen ännu inte har uttalat sig om, är övertygande. Enligt denna uppfattning ska medlemsstaten betrakta och behandla den berörda tredjelandsmedborgaren som en förstagångssökande av internationellt skydd, oberoende av det skydd som denne redan har beviljats av en annan medlemsstat. För att inte beröva artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 dess praktiska verkan får ett tidigare beviljande av internationellt skydd av en första medlemsstat inte beaktas vid prövningen i sak av ansökan.
- 24 Vissa hållpunkter för att beviljandet av flyktingstatus har bindande verkan kan emellertid även följa av att ett förnekande av en denna rättsföljd skulle kunna leda till ett kringgående av de särskilda bestämmelserna om upphörande av, undantag från och återkallande av flyktingstatus enligt artiklarna 11, 12 och 14 i direktiv 2011/95. Det förhållandet att asylförfarandet i fråga inte handlar om att den flyktingstatus som beviljats i den första medlemsstaten ska upphöra eller återkallas, utan om huruvida en asylsökande kan få ytterligare rätt till skydd med tillhörande rättigheter i den medlemsstat där den andra prövningen görs utöver den flyktingstatus som redan beviljats denne i den första medlemsstaten, talar dock emot en sådan risk för kringgående.

Domstolens hittillsvarande praxis

- 25 Domstolens hittillsvarande rättspraxis kan enligt den hänskjutande domstolen inte med framgång åberopas för att med säkerhet besvara frågan om bindande verkan, vare sig åt det ena eller det andra hållet. Beslut av den 13 november 2019, *Hamed och Omar* (C-540/17 och C-541/17, ej publicerat, EU:C:2019:964) innehåller inte tillräckligt tydliga slutsatser om hur ett nytt asylförfarande ska genomföras.
- 26 I punkt 42 i beslutet har EU-domstolen ordagrant anfört följande: ”Såsom dessutom framgår av begäran om förhandsavgörande ger tysk rätt visserligen en sökande ett visst skydd om han eller hon, på grund av den allvarliga risken att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den medlemsstat som redan har beviljat honom flyktingstatus i strid med artikel 4 i stadgan, inte kan återvända till den. Det föreskrivs emellertid inte att denna status ska erkännas och att de rättigheter som är knutna till den ska beviljas även i Tyskland utan ett nytt asylförfarande.”

- 27 I den mån EU-domstolen talar om ett ”nytt” asylförfarande, talar detta för en prövning med ovisst resultat i alla avseenden. EU-domstolen fokuserar emellertid vidare i den återgivna meningen på de rättigheter som är knutna till flyktingstatus, det vill säga de rättsliga följderna av erkännandet såvitt avser flyktingstatus. Detta konstaterande från EU-domstolen skulle även kunna tolkas som att erkännandet av flyktingstatus i en medlemsstat har en bindande verkan för andra medlemsstater.

ARBETSDOKUMENT