

Sag C-325/21**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:

K.

Indstævnt:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Hovedsagens genstand**

Med appellen i hovedsagen anfægtes en af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) den 17. oktober 2019 truffet afgørelse, hvorved denne ikke gav K. medhold i en sag – som K. havde anlagt til prøvelse af en afgørelse af 24. juli 2019 fra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) om ikke at ville behandle K.'s ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl, da Østrig efter statssekretærens opfattelse var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning – og fastslog, at statssekretæren med rette havde anset Østrig for den stat, der var ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af artikel 27, stk. 1, og artikel 29, stk. 1 og 2, 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. Videre stiller den forelæggende ret Domstolen det spørgsmål, om udlændingen i en tredje medlemsstat kan påberåbe sig, at fristen for overførsel mellem den anmodende og den anmodede medlemsstat som omhandlet i Dublinkonventionens artikel 29, stk. 2, er udløbet.

Præjudicielle spørgsmål

1. 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 2003, 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?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal artikel 27, stk. 1, i forordning (EU) nr. 604/2013, sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning, fortolkes således, at den er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse i forbindelse med et retsmiddel mod en afgørelse om overførsel med føje kan gøre gældende, at der ikke kan ske overførsel, fordi fristen for en

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.

overførsel i henhold til en tidligere indgået aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Frankrig og Østrig) er udløbet, med den følgerkning at den frist, inden for hvilken Nederlandene kan overføre, er udløbet?

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

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 (herefter »gennemførelsesforordningen«), særligt artikel 9

Anførte nationalretlige forskrifter

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

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 K., der kommer fra Nigeria, (herefter »udlændingen«) indgav den 6. september 2018 en anmodning om international beskyttelse i Frankrig. Da han tidligere havde søgt om international beskyttelse i Østrig, anmodede Frankrig Østrig om at tage ham tilbage. Østrig accepterede denne anmodning den 4. oktober 2018. Da udlændingen var forsvundet, kunne overdragelsen mellem Frankrig og Østrig ikke gennemføres.
- 2 Udlændingen indgav efterfølgende den 27. marts 2019 en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Statssekretæren gjorde den 3. maj 2019 Østrig opmærksom på, at Østrig var ansvarlig for behandlingen i henhold til Dublinforordningens artikel 18, stk. 1. Østrig afslog den 10. maj 2019 anmodningen om tilbagetagelse, fordi Frankrig ikke havde givet underretning om, at overdragelsen ikke kunne finde sted inden for en frist på seks måneder. Efter Østrigs opfattelse er ansvaret for behandlingen af denne ansøgning derfor den 4. april 2019 gået over til Frankrig i henhold til artikel 29, stk. 2, i Dublinforordningen.
- 3 Efterfølgende anmodede statssekretæren den 31. maj 2019 såvel Østrig som Frankrig om på ny at tage stilling til anmodningen om tilbagetagelse. I skrivelsen til de østrigske myndigheder anførte statssekretæren, at Østrig var ansvarlig, fordi fristen for overførslen mellem Frankrig og Østrig på ny var begyndt at løbe, idet

udlændingen før denne frist var udløbet, havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene.

- 4 Østrig accepterede den 3. juni 2019 Nederlandenes anmodning om tilbagetagelse. Ved afgørelse af 24. juli 2019 afslog statssekretæren at tage udlændingens ansøgning om international beskyttelse under behandling.
- 5 Til anfægtelse af denne afgørelse anlagde udlændingen sag ved rechtbank Den Haag, som den 17. oktober 2019 traf den appellerede afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 K. indtog i første instans det standpunkt, af Frankrig fra den 4. april 2019 var den ansvarlige medlemsstat, da Frankrig ikke havde underrettet Østrig om, at overførslen i henhold til Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, andet punktum, havde måttet udsættes. Da Nederlandene før denne dato ikke havde indgivet nogen overtagelses- eller tilbagetagelsesanmodning til Østrig, kan han ikke overføres til Østrig. Da statssekretæren heller ikke efter denne dato og inden for fristen i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1, eller artikel 23, stk. 2, har indgivet en overtagelses- eller tilbagetagelsesanmodning til Frankrig, anfører udlændingen, at Nederlandene er blevet den ansvarlige medlemsstat.
- 7 Til støtte for sin appel anfører udlændingen, at afgørelsen fra førsteinstansen er i strid med Dublinforordningens artikel 29, idet fristerne for overførsel i denne artikel efter hans opfattelse er maksimumsfrister og derfor ikke kan forlænges, hvis der i en tredje medlemsstat indgives en ansøgning om international beskyttelse. Videre bestrider han afgørelsen fra retten første instans, hvor det udtales, at en sådan fortolkning af denne artikel er i strid med Dublinforordningens målsætning, idet denne forordning ikke alene skal forhindre »forumshopping« men også på kort tid skaffe udlændingen klarhed over, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Den forelæggende ret konstaterer, at det i appelsagen ikke er omtvistet, at de franske myndigheder ikke, som det kræves i artikel 9, stk. 2, i gennemførelsesforordningen har underrettet Østrig om, at udlændingen var forsvundet, og af denne grund ikke kunne overføres inden for en frist på seks måneder.
- 9 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.

- 10 Ud fra denne retspraksis må det ifølge den forelæggende ret antages, at der gælder en bindende frist for overførsel på seks måneder mellem Østrig og Frankrig, 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 27. marts 2018, altså inden for fristen for overførsel mellem Østrig og Frankrig, indgav en ny ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. 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«.
- 11 For at kunne besvare dette spørgsmål opstiller den forelæggende ret to scenarier. I det første scenario har fristerne i Dublinforordningens artikel 29 kun betydning for forholdet mellem den ansvarlige og den anmodende medlemsstat, det vil sige Østrig og Frankrig, 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 Østrig og de tredje medlemsstater, hvor udlændingen har søgt om international beskyttelse, reguleres.
- 12 I dette 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.
- 13 Denne fortolkning ville i dette tilfælde gøre til, at fristen for overførsel mellem Østrig og Frankrig er udløbet efter seks måneder. Herved ville Østrigs forpligtelse til at tage udlændingen tilbage være bortfaldet den 4. april 2019 og ansvaret gået over til Frankrig.

- 14 Bortset fra spørgsmålet, om udlændingen med føje kan gøre gældende, at Østrig på forkert grundlag har accepteret statssekretærens anmodning om tilbagetagelse (se i denne sammenhæng dom af 2. april 2019, H., EU:C:2019:280, præmis 80 og det andet præjudicielle spørgsmål), finder den forelæggende ret, at argumentationen i det første scenario fører til den konklusion, at ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse er gået over til Nederlandene. Ud over fristerne for overdragelse i Dublinforordningens artikel 29 må der også tages hensyn til fristerne for fremsættelse af en anmodning om overførsel eller tilbagetagelse efter Dublinforordningens artikel 21, stk. 1, tredje afsnit, og artikel 23, stk. 3. Da disse frister er sprunget, ville statssekretæren i dette tilfælde ikke længere kunne indgive en ny ansøgning om overtagelse eller tilbagetagelse til Frankrig.
- 15 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 internationale 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 seks til atten måneder, går ansvaret direkte over til denne anmodende medlemsstat.
- 16 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).
- 17 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«.

- 18 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 Frankrig og Østrig androg seks måneder og ville udløbe den 27. marts 2019. Da udlændingen var forsvundet men efterfølgende den 27. marts 2019, altså før denne frist var udløbet, indgav en ny ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, er denne frist på grundlag af »chain rule« på ny begyndt at løbe. Fristen inden for hvilken overførslen til Østrig kunne finde sted, blev herved de facto forlænget indtil den 27. september 2019. Ifølge denne argumentation er Østrig stadig den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af udlændingens ansøgning.
- 19 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 internationale 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 uoverensstemmelser 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.
- 20 Såfremt det må antages, at Dublinforordningen er til hinder for »chain rule«, og fristen for overførsel mellem Østrig og Frankrig på seks måneder er udløbet den 4. april 2019, er det efter den forelæggende ret et spørgsmål, om udlændingen i Nederlandene under appelsagen vedrørende afgørelsen om overførsel af 24. juli 2019 kan påberåbe sig, at fristen for overførsel er udløbet, med den følgerkning at den frist, inden for hvilken Nederlandene kan overføre, er udløbet.
- 21 I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til Domstolens dom af 25. oktober 2017, Shiri, EU:C:2017:805, hvori Domstolen i præmis 46 anførte, at Dublinforordningens forordningens artikel 27, stk. 1, sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en ansøger om international beskyttelse skal råde over effektive og hurtige retsmidler, som gør det muligt for ham at påberåbe sig den omstændighed, at den frist på seks måneder, der er fastsat i forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, er udløbet efter vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

- 22 I modsætning til Shiri-dommen er der i den foreliggende sag mere end to medlemsstater berørt. Hertil kommer, at den oprindelige frist for overførslen mellem Østrig og Frankrig er udløbet, fordi udlændingen forsvandt. Ifølge den forelæggende ret kan Shiri-dommen da heller ikke finde anvendelse i denne situation.
- 23 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at Domstolen i dom af 7. juni 2016, Dhezelbash, EU:C:2016:409, og i dom af 26. juli 2017, Mengesteab, EU:C:2017:587, fastsatte omfanget af det i Dublinforordningens artikel 27, stk. 1, omhandlede retsmiddel blandt andet ud fra forordningens målsætning og kontekst. Domstolen har i præmis 46 i Mengesteab-dommen og i præmis 52 i Ghezelbash dommen udtalt, at det af niende betragtning til Dublinforordningen fremgår, at denne ikke alene har til formål at forbedre Dublinsystemets effektivitet, men også at forbedre beskyttelsen af ansøgere, hvilket blandt andet sikres ved den retsbeskyttelse, som de nyder.
- 24 Den forelæggende ret gør imidlertid opmærksom på, at Domstolen i Ghezelbash dommen understregede, at Dublinsystemet skal forhindre »forumshopping«. Af dommens præmis 54 følger, at det ikke er formålet, at den ret, hvor et retsmiddel indgives, blot kan overlade ansvaret for behandlingen af en anmodning om international beskyttelse til en medlemsstat, der fastsættes alt efter hvad der passer ansøgeren bedst.
- 25 Under henvisning til det anførte finder den forelæggende ret, at en udlænding på grundlag af Dublinforordningens artikel 27, stk. 1, ikke i en tredje medlemsstat kan klage over en aftale om overførsel mellem to medlemsstater, der allerede ligger fast. En anden fortolkning ville tilskynde udlændingen til bevidst at holde sig uden for rækkevidden af de myndigheder, som er ansvarlige for gennemførelsen af overførslen, for at forhindre denne overførsel og senere gøre gældende, at ansvaret i kraft af selve tidsforløbet er overgået til en anden medlemsstat.