

Sag C-323/21**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:B.**Hovedsagens genstand**

Med appellen i hovedsagen anfægtes en af rechtbank Den Haag (ret i første instans, Nederlandene) den 12. juni 2019 truffet afgørelse, hvorved denne gav B medhold i en sag, som B havde anlagt til efterprøvelse af en afgørelse af 8. marts 2019 fra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) om ikke at ville behandle B.'s ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl, da Italien ifølge statssekretæren stadig var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning, og herved annullerede denne afgørelse med den begrundelse, at ansvaret for behandlingen af denne ansøgning om international beskyttelse den 4. april 2019 i henhold til artikel 29, stk. 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (herefter »Dublinforordningen«), var overgået til Tyskland, og Italiens ansvar på denne dato bortfaldet, hvorved det er uden betydning, at der den 1. april 2018 blev indgået en aftale om overførsel mellem Italien og Nederlandene, og at B. den 29. april 2019 var blevet overført til Italien.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkning af Dublinforordningens artikel 27, stk. 1, og artikel 29, stk. 2.

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 anmodning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat. Nærmere bestemt finder den forelæggende ret det et spørgsmål, for det første hvorledes begrebet »anmodende medlemsstat« i artikel 29, stk. 2, i Dublinforordningen skal fortolkes, og for det andet, om udlændingen på grundlag af denne forordnings artikel 27, stk. 1, i en tredje medlemsstat kan påberåbe sig, at fristen for overførsel mellem to andre lande er udløbet.

Præjudicielle spørgsmål

1. a) Skal begrebet »anmodende medlemsstat« i artikel 29, stk. 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 (EUT 2013, L 180), fortolkes således, at der herved forstås den medlemsstat (i casu den tredje medlemsstat, det vil sige Nederlandene), der som den sidste indgav en anmodning om tilbagetagelse eller overtagelse til en anden medlemsstat?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, har den omstændighed, at der tidligere er indgået en aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Tyskland og Italien), også virkninger for de denne tredje medlemsstat (in casu Nederlandene) påhvilende juridiske forpligtelser over for udlændingen i henhold til Dublinforordningen eller over for de i den tidligere aftale om overførsel deltagende medlemsstater, og i bekræftende fald hvilke?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, 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 overførsel i henhold til en tidligere indgået aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Tyskland og Italien) 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, særligt artikel 9

Anførte nationalretlige forskrifter

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

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 3. juli 2017 søgte B., der kommer fra Gambia (herefter »udlændingen«) om international beskyttelse i Tyskland. Da han tidligere havde søgt om international beskyttelse i Italien, anmodede Tyskland Italien om tage ham tilbage, hvilken anmodning blev imødekommet. Herved begyndte fristen for overførsel på 6 måneder at løbe den 4. oktober 2017, men denne frist blev forlænget til den 4. april 2019, da det viste sig, at udlændingen havde forladt Tyskland med ukendt bestemmelsessted.
- 2 Senere indgav udlændingen den 17. februar 2018 en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Den 17. marts 2018 indgav statssekretæren en anmodning om tilbagetagelse til Italien, som blev accepteret den 1. april 2018. Ved skrivelse af 29. juni 2018 meddelte de nederlandske myndigheder Italien, at udlændingen var forsvundet, og at overførslen derfor ikke kunne finde sted inden for fristen på 6 måneder.
- 3 Den 9. juli 2018 indgav udlændingen imidlertid på ny en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland, men den 21. december 2018 registrerede de tyske myndigheder, at han var flyttet til et ukendt bestemmelsessted. Herefter vendte udlændingen tilbage til Nederlandene, hvor han den 27. december 2018 indgav den ansøgning om international beskyttelse, der er tale om i denne sag.
- 4 Ved afgørelse af 8. marts 2019 afslog statssekretæren at tage ansøgningen under behandling, da Italien efter dennes opfattelse stadig var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning. Den 29. april 2019 overførte statssekretæren udlændingen til Italien.
- 5 Til anfægtelse af denne afgørelse om overførsel anlagde udlændingen sag ved rechtbank Den Haag, som den 12. juni 2019 traf den appellerede afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 B. har for retten i første instans gjort gældende, at Tyskland er blevet ansvarlig for hans ansøgning om international beskyttelse derved, at fristen for overførsel i henhold til aftalen af 4. oktober 2017 mellem Tyskland og Italien var udløbet.

- 7 Hertil har statssekretæren anført, at det er den dato, på hvilken udlændingen indgiver sin ansøgning om international beskyttelse, der er bestemmende for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Da fristen for overførsel mellem Italien og Tyskland endnu ikke var udløbet på det tidspunkt, hvor udlændingen indgav sin første ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, finder statssekretæren, at Italien er ansvarlig. Videre har statssekretæren på grundlag af den såkaldte »chain rule« anført, at ansøgningen til Nederlandene har afbrudt fristen for overførslen mellem Tyskland og Italien, og at der er startet en ny overførselsfrist på 18 måneder, inden for hvilken udlændingen kan overføres til Italien.
- 8 Til støtte for sin appel har statssekretæren gentaget sit synspunkt, hvorefter Italien er ansvarlig. I denne forbindelse understreger statssekretæren, at retten i første instans med urette har lagt ændringen af forholdet mellem Tyskland og Italien den 4. april 2019 til grund ved bedømmelsen af aftalen om overførsel mellem Nederlandene og Italien. Undersøgelsen af, om en anden medlemsstat i henhold til Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, i kraft af tidsforløbet er blevet ansvarlig, kan ifølge statssekretæren kun vedrøre forholdet mellem Nederlandene og Italien. Ansvar for overførslen påhviler i første række den medlemsstat, hvor udlændingen befinder sig og er genstand for en procedure. Fra accepten af Nederlandenes anmodning om tilbagetagelse den 1. april 2018 må der gives forrang til gennemførelsen af overførslen mellem Nederlandene og Italien, og den omstændighed, at fristen for overførsel mellem Tyskland og Italien er sprunget, har ikke (længere) betydning for Nederlandene. Til slut anfører statssekretæren, at Tyskland heller ikke ud fra den nævnte »chain rule«, kan være ansvarlig, fordi overførselsfristen på 18 måneder for Tyskland på ny begyndte at løbe, da udlændingen den 17. februar 2018 indgav den nye ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Ifølge den forelæggende ret ligger det fast, at Nederlandene i anledning af ansøgningen om international beskyttelse af 17. februar 2018 havde indgået en aftale om overførsel med Italien, og at fristen for overførsel efter denne aftale stadig løb, da udlændingen den 27. december 2018 indgav den foreliggende ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Dette gælder også for fristen for overførsel i henhold til aftalen om overførsel mellem Tyskland og Italien af 4. oktober 2017. Den forelæggende ret slutter heraf, at Italien på tidspunktet for den foreliggende ansøgning stadig var den ansvarlige medlemsstat.
- 10 Ifølge den forelæggende ret konkretiserer uenigheden mellem parterne sig imidlertid til det spørgsmål, om statssekretærens ansvar for udlændingens overførsel til Italien den 29. april 2019 er gået over til Tyskland på grundlag af Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, idet fristen for overførslen mellem Tyskland og Italien udløb den 4. april 2019.

- 11 Det særlige ved denne sag ligger i den omstændighed, at på det tidspunkt, da den foreliggende ansøgning om international beskyttelse blev indgivet, fandtes der to gyldige aftaler om overførsel med forskellige frister for overførslen. Den forelæggende ret finder det derfor et spørgsmål, i hvilket omfang aftalen om overførsel, og den hermed forbundne frist for overførslen, mellem Tyskland og Italien stadig var relevant, da udlændingen indgav den foreliggende anmodning om international beskyttelse i Nederlandene.
- 12 Den forelæggende ret fastslår, at der ikke er nogen definition af begrebet »anmodende medlemsstat« i Dublinforordningen. Selv om Domstolens retspraksis vedrørende Dublinforordningens artikel 29 kun vedrører situationer, hvor der kun er to medlemsstater involveret, giver Domstolens retspraksis dog holdepunkter for, at det må antages, at kun en medlemsstat kan anses for »anmodende medlemsstat«, så længe udlændingen stadig faktisk kan overføres. Således har Domstolen i dom af 19. marts 2019, Jawo, EU:C:2019:218, præmis 59, anført, at den frist for overførslen, som er fastsat i Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, og stk. 2, andet punktum, også skal sikre, at de to pågældende medlemsstater gives den tid, som er nødvendig til at rådføre sig med hinanden om gennemførelsen af denne overførsel, og nærmere den anmodende medlemsstat tid til at fastlægge de praktiske foranstaltninger for overførslen. Videre har Domstolen i dom af 26. juli 2017, A.S., EU:C:2017:585, præmis 56, udtalt, at Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, kun præciserer konsekvenserne af udløbet af fristen for at gennemføre overførslen i denne forordnings artikel 29, stk. 1.
- 13 I modsætning til retten i første instans finder den forelæggende ret, at Tyskland ikke længere kan anses for »anmodende medlemsstat« som omhandlet i Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, da de tyske myndigheder ikke længere kan gennemføre overførslen. Udlændingen befinder sig nemlig i Nederlandene, og de nederlandske myndigheder har indgået en ny aftale om overførsel med Italien. Dublinforordningen og Domstolens retspraksis giver imidlertid ikke nogen løsning her. Såfremt Nederlandene ikke kan anses for »anmodende medlemsstat«, opstår spørgsmålet, om Nederlandene, hvad angår en anmodning om tilbagetagelse eller overtagelse, på nogen måde er bundet af den frist for overførsel, der gælder mellem Tyskland og Italien.
- 14 Såfremt det må antages, at Tyskland, også efter den nederlandske anmodning om tilbagetagelse til Italien den 17. marts 2018, stadig kan anses for »anmodende medlemsstat«, og at fristen for overførsel mellem Tyskland og Italien den 4. april 2019 efter 18 måneder er udløbet, er det for den forelæggende ret et spørgsmål, om udlændingen i Nederlandene – som et led i søgsmålet til anfægtelse af afgørelsen om overførsel af 8. marts 2019 – kan påberåbe sig, at fristen for overførslen er udløbet.
- 15 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 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.

- 16 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 Tyskland og Italien er udløbet, fordi udlændingen forsvandt. Ifølge den forelæggende ret kan Shiri-dommen da heller ikke finde anvendelse i denne situation.
- 17 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at Domstolen i dom af 7. juni 2016, Ghezelbash, 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 ansøgerne, hvilket blandt andet sikres ved den retsbeskyttelse, som de nyder.
- 18 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.
- 19 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.