

Mål C-324/21**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:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motpart:

F

Saken i det nationella målet

Överklagandet i det nationella målet riktas mot det beslut som meddelades av Rechtbank Den Haag (Nederländerna) den 16 juli 2019, i vilket denna domstol biföll F:s talan mot beslutet av den 1 juli 2019 från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) om att ta F i administrativt förvar, eftersom Italien enligt staatssecretaris fortfarande är ansvarigt för prövningen av hans ansökan om internationellt skydd, samt ålade staatssecretaris att upphäva förvarsåtgärden med motiveringen att det vid tidpunkten för förvarstagandet inte längre fanns någon konkret anknytning som möjliggjorde en överföring enligt Dublinförordningen, eftersom Italiens ansvar för att återta F upphörde när överföringsfristen löpte ut den 19 juni 2019.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran enligt artikel 267 FEUF om tolkning av artikel 29 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 utlänningen avviker innan överföringen mellan dessa kan genomföras och senare inget 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 utlänningen 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.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

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, inget ny ansökan om internationellt skydd i en annan (i förevarande fall en tredje) medlemsstat?

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

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.

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, särskilt artikel 9

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) särskilt artiklarna 8, 28, 30, 59a och 106

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

- 1 F, som kommer från Gambia, ansökte den 24 november om internationellt skydd i Nederländerna. Eftersom han tidigare hade ansökt om internationellt skydd i Italien anmodade Nederländerna Italien att återta honom. Genom att inte besvara framställan om återtagande inom den föreskrivna fristen på två veckor godtog Italien enligt artikel 25.2 i Dublinförordningen framställan den 19 december 2017. Genom skrivelse av den 12 april 2018 meddelade de nederländska myndigheterna Italien att F hade avvikit och därför inte kunde överföras inom den föreskrivna fristen på sex månader. Överföringsfristen förlängdes därför till den 19 juni 2019.
- 2 Den 29 mars 2018 ingav F därefter en ansökan om internationellt skydd i Tyskland. Av handlingarna i målet att döma har Tyskland dock inte fattat något beslut om denna ansökan.
- 3 Den 30 september 2018 ingav F på nytt en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Den 31 januari 2019 beslutade staatssecretaris att inte pröva denna ansökan, eftersom staatssecretaris ansåg att det fortfarande är Italien som är ansvarigt för prövningen av denna ansökan.
- 4 Efter beslutet av den 31 januari om att inte pröva ansökan höll F sig undan från myndigheterna men påträffades och greps i Nederländerna fem månader senare, varpå staatssecretaris den 1 juli 2019 beslutade att ta honom i förvar i syfte att överföra honom till Italien.
- 5 F väckte talan mot detta beslut vid Rechtbank Den Haag, som meddelade det överklagade beslutet den 16 juli 2019.

Parternas huvudargument

- 6 Till stöd för sitt överklagande har staatssecretaris gjort gällande att domstolen i första instans felaktigt konstaterade att överföringsfristen hade löpt ut den 19 juni 2019 och att F därför inte kunde tas i förvar. Staatssecretaris har åberopat den så kallade kedjeregeln (*chain rule*) för att göra gällande att ansökan om internationellt skydd i Tyskland den 29 mars 2018 fick till följd att överföringsfristen mellan Nederländerna och Italien började löpa på nytt och att

Italien därför fortfarande är ansvarig medlemsstat. Staatssecretaris har förklarat att flera medlemsstater i praktiken använder denna regel för att undanröja incitamentet att hålla sig undan och har gjort gällande att uttrycket ”en annan medlemsstat” i artikel 29.1 i Dublinförordningen även kan avse en tredje medlemsstat och därför möjliggör en tolkning som överensstämmer med kedjeregeln, vilket enligt statssecretaris får till följd att överföringsfristen på sex till arton månader mellan den anmodande medlemsstaten (i förevarande fall Nederländerna) och den ansvariga medlemsstaten börjar löpa på nytt om F före utgången av denna frist inger en ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat (i förevarande fall Tyskland).

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 7 Den hänskjutande domstolen konstaterar att det i det mål som har anhängiggjorts vid den inte har bestritts att Italien den 19 december 2017 godtog en framställan om återtagande från Nederländerna, och att den överföringsfrist som började löpa från och med den dag ansökan godtogs, enligt artikel 29.2 i Dublinförordningen, hur som helst förlängdes med tolv månader till och med den 19 juni 2019.
- 8 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.
- 9 Mot bakgrund av denna rättspraxis anser den hänskjutande domstolen att en tvingande överföringsfrist på arton månader ska presumeras gälla mellan Italien och Nederländerna 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 Italien och Nederländerna, lämnade in en ny ansökan om internationellt skydd i Tyskland. Den hänskjutande domstolen anser att svaret på denna fråga är relevant för att avgöra huruvida Dublinförordningen kan tolkas i enlighet med kedjeregeln.

- 10 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 Italien och Nederländerna, medan det andra scenariot utgår från kedjeregeln, enligt vilken den ursprungliga överföringsfristen kan börja löpa på nytt, vilket även reglerar förhållandet mellan Italien och de tredjeländer i vilka utlänningen har ansökt om internationellt skydd.
- 11 Inom ramen för det första scenariot ska artikel 29 i Dublinförordningen tolkas så, att den däri 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 överföringsfrists löptid.
- 12 Denna tolkning innebär i förevarande fall att den överföringsfrist mellan Italien och Nederländerna som började löpa den 19 december 2017 löpte ut efter arton månader, vilket innebär Nederländerna den 20 juni 2019 blev ansvarigt för prövningen av ansökan om internationellt skydd och att domstolen i första instans gjorde en riktig bedömning när den fann att det vid den tidpunkt då F togs i förvar inte längre fanns någon anknytning som möjliggjorde en överföring enligt Dublinförordningen.
- 13 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.
- 14 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-63715, EU:C:2016:409, punkt 54).

- 15 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.
- 16 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 Nederländerna och Italien var arton månader och skulle löpa ut den 19 juni 2019. Eftersom F avvek och den 29 mars 2018, det vill säga före ovannämnda frists utgång, och ingav en ny ansökan om internationellt skydd i Tyskland, började denna frist löpa på nytt på grund av kedjeregeln. Fristen för överföringen till Italien förlängdes således den 29 mars 2018 i praktiken med arton månader till och med den 29 september 2019. Enligt detta resonemang är Italien fortfarande ansvarig medlemsstat för prövningen av F:s ansökan och kan F därför hållas i förvar inför överföringen till Italien den 1 juli 2019.
- 17 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.

ARBETSDOKUMENT