

Sag C-556/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

10. september 2021

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

1. september 2021

Appellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Indstævnte:

E.N.

S.S.

J.Y.

Hovedsagens genstand

Hovedsagen angår ansøgninger om opholdstilladelse fra udlændingene E.N., S.S. og J.Y. (herefter »indstævnte«). Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter statssekretæren) traf afgørelse om ikke at tage deres ansøgninger under behandling, idet en anden medlemsstat efter statssekretærens opfattelse var ansvarlig herfor. Disse afgørelser blev annulleret af de pågældende førsteinstanser, men statssekretæren indgav herpå i alle tre sager appel til Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, Nederlandenes øverste forvaltningsdomstol, herefter »Afdelingen«), der bestemte, at under appellen udsattes de frister, inden for hvilke udlændingene skulle overføres til det ansvarlige land.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Denne anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører spørgsmålet, om artikel 29, stk. 1, og artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 604/2013 (herefter »Dublin-forordningen«) er til hinder for den nederlandske ordning, hvorefter fristen for overførsel kan udsættes ved en foreløbig foranstaltning truffet i appelinstanten.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 27, stk. 3, og 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 2013, L 180) fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at appelinstanten, når afgørelser i sager som de her omhandlede efter medlemsstatens retssystem kan appelleres, under sagens behandling på begæring af medlemsstatens kompetente myndighed træffer en foreløbig foranstaltning om udsættelse af fristen for overførsel?

Anførte EU-retlige forskrifter

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 (Dublinforordningen): 5., 9., og 19. betragtning samt artikel 18, 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, artikel 9, stk. 1.

Anførte nationale forskrifter

Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov), artikel 8:81 en 8:108

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Alle de indstævnte har indgivet ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, men ifølge statssekretæren var Italien ansvarlig for de første to af de indstævnte og Rumænien for den tredje. Da begge lande havde accepteret deres ansvar, besluttede statssekretæren i alle tre tilfælde ikke at tage ansøgningerne

under behandling. Førsteinstansen (herefter »rechtbank«) annullerede imidlertid disse afgørelser af grunde, der ikke har relevans for det præjudicielle spørgsmål, hvorpå statssekretæren appellerede rechtbanks afgørelser til Afdelingen. Statssekretæren fremsatte herved begæring om, at det skulle bestemmes, at fristen for udlændingenes overførsel udsattes under appellen. Denne begæring blev i alle tre tilfælde imødekommet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 2 De indstævnte, der ønsker, at deres ansøgninger behandles i Nederlandene, har anført, at fristen for overførsel ikke må udsættes under en appel. Dette vil være i strid med Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, og artikel 27, stk. 3. Ordet »den pågældende« i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, viser nemlig, at denne artikel har til formål at beskytte udlændingenes interesser og ikke statssekretærens. Desuden er en udsættelse af overførselsfristen ikke i overensstemmelse med det i femte betragtning til Dublinforordningen nævnte mål om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 3 I henhold til Dublinforordningens artikel 29, stk. 1, gælder der for overførsel af en udlænding en frist på seks måneder regnet fra det øjeblik hvor anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3. Den forelæggende ret har anført, at medlemsstaterne selv i et vist omfang kan udfylde denne beskyttende virkning, hvorved de kan vælge mellem de forskellige muligheder i artikel 27, stk. 3. I Nederlandene gælder systemet efter artikel 27, stk. 3, litra c), hvorefter »den pågældende« har lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, »indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse«.
- 4 Denne formulering skal ifølge den forelæggende ret vise, at udlændingen kun kan begære opsættende virkning, såfremt han har indgivet klage eller efterfølgende anlagt sag vedrørende en afgørelse. I såkaldte »Dublinsager« om overførsel af udlændinge er det i Nederlandene også muligt at indgive appel. Indgiver statssekretæren en appel, anmoder han i mange tilfælde den pågældende ret om som en foreløbig foranstaltning at bestemme, at fristen for overførsel skal udsættes. Afdelingen har i mange tilfælde imødekommet sådanne begæringer efter en materiel prøvelse. På grundlag af de argumenter, der er fremsat af sagsøgerne i den foreliggende sag er der nu rejst det spørgsmål, om statssekretæren har ret til at fremsætte en sådan anmodning om udsættelse, idet denne beføjelse kunne være forbeholdt »den pågældende«.

- 5 Den forelæggende ret bemærker imidlertid, at også mange argumenter taler for, at Dublinforordningen netop ikke er til hinder for, at der i appelinstanten træffes en foranstaltning, hvorved overførselsfristen på begæring af statssekretæren udsættes. For at belyse dette har den først anført, at der ikke foreligger nogen hindringer for at indgive appel, selv om der efter Dublinforordningen ikke kræves appel. Af præmis 25 og 26 i dommen af 26. september 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (opsættende virkning af prøvelse i anden instans) (C-180/17, EU:C:2018:775) kan det udledes, at et direktiv, der kræver en klageprocedure ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans«, i princippet også tillader, at det der skal kunne indgives appel. Det ligger lige for, at dette også gælder Dublinforordningen.
- 6 Herefter kommer den forelæggende ret ind på Dublinforordningens målsætning, hvori der fastsættes en metode, hvormed det hurtigt kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Formålet er at rationalisere behandlingen af asylansøgninger og øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed undgå »forumshopping« (se dom af 21.12.2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, præmis 79, niende betragtning til Dublinforordningen og dom af 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 57). En hurtig fastsættelse af den ansvarlige medlemsstat er ganske vist et af Dublinforordningens formål, men der må også garanteres et effektivt retsmiddel mod afgørelser om overførsel til denne medlemsstat, således som det fremgår af niende og nittende betragtning til denne forordning. Heraf kan det udledes, at en udlænding kan vælge en ekstra retsbeskyttelse ud over en hurtig fastsættelse af den ansvarlige medlemsstat.
- 7 For en udlænding synes der ikke at foreligge nogen hindringer for, at han under denne appel anmoder om, at der træffes en foreløbig foranstaltning om, at fristen for overførsel udsættes, selv om appel ikke nævnes i formuleringen »indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger« i Dublinforordningens artikel 27, stk. 3, litra c). En anden fortolkning kunne føre til to situationer, som efter den forelæggende ret ikke er ønskværdige. For det første ville en udlænding under en verserende appel kunne overføres, og han må, hvis han får medhold i appellen, føres tilbage til Nederlandene. For det andet ville fristen for overførsel, såfremt udlændingen ikke kan overføres, udløbe under appelsagen, således at asylansøgningen måtte behandles i Nederlandene, selv om udlændingen ikke får medhold i appelinstanten.
- 8 Når udlændingen har ret til et effektivt retsmiddel under en appelsag, gælder dette ifølge den forelæggende rets opfattelse også for statssekretæren, herunder beføjelsen til udsættelse af fristen for overførsel. Hvis den pågældende ret ikke ved en foreløbig foranstaltning kan udsætte fristen for overførsel, har det i de fleste tilfælde nemlig ingen relevans for statssekretæren at indgive appel. Han har nemlig kun interesse i behandlingen af sin appel, så længe fristen for overførsel ikke er udløbet. Kun da kan han, hvis der gives medhold i appellen, stadig få udlændingen overført til den ansvarlige medlemsstat. I praksis har det vist sig, at

appelsagen ikke i alle tilfælde kan behandles inden for seks måneder. Derudover har statssekretæren efter afslutning af behandlingen i appelsagen stadig tilstrækkelig tid til at forberede den faktiske overdragelse.

- 9 I denne forbindelse er det vigtigt, at Dublinforordningen ikke bestemmer, hvor lang tid der må bruges på at indgive et retsmiddel. Af dommen af 13. november 2018, sag C-47/17 og C-48/17, X og X, EU:C:2018:900, præmis 69 og 70, fremgår, at EU-lovgiver har fastsat frister for at sikre et hurtigt forløb af procedurerne for overtagelse og tilbagetagelse. Dette ændrer dog ikke ved den omstændighed, at et retsmiddel først er effektivt, hvis den pågældende retsinstans kan træffe det inden for en rimelig frist (sml. dom af 19.3.2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, præmis 32-36). I modsætning til det af udlændingene anførte, synes det i sager som den foreliggende ikke at være urimeligt, at fristen for overførsel udsættes i en periode, der i sidste ende kan vise sig at være længere end den i Dublinforordningens artikel 29, stk. 2, nævnte maximumfrist på 18 måneder, der gælder i den situation, at den pågældende forsvinder.
- 10 Til slut har den forelæggende ret anført, at i et system, hvor der kun tilbydes retsbeskyttelse i første instans, således som det efter Dublinforordningen er tilstrækkeligt, fører brugen af ordet »den pågældende« ikke til problemer. Hvis en appel ikke er mulig, er det heller ikke nødvendigt at optage noget om retsbeskyttelse i denne artikel. Bestemmelser om »klage eller indbringelse« er tilstrækkeligt. Kun i et system som det nederlandske, hvor appel er mulig i Dublinsager, kan det ske, at den kompetente myndighed selv vil indgive et retsmiddel. I dette tilfælde synes det logisk, at den nævnte artikel anvendes analogt på den kompetente myndighed.
- 11 Af statssekretærens besvarelse af et spørgsmål fra den forelæggende ret fremgår, at det endnu ikke er forekommet, at en medlemsstat har afslået tilbagetagelse eller overtagelse af en udlænding, når fristen for overførsel faktisk er udløbet men er blevet forlænget i appelinstanten. Tilbagetagelse eller overtagelse afslås kun, hvis statssekretæren i strid med artikel 9, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 1560/2003 har undladt rettidigt at give en medlemsstat meddelelse om, at der i en retssag eller under en klageprocedure er givet opsættende virkning.
- 12 Den forelæggende ret anmoder Domstolen om at behandle denne sag sammen med sag C-338/21, hvori den også har stillet et præjudicielt spørgsmål. Heri har den nemlig imødekommet anmodning om en foreløbig foranstaltning. Om fristen for overførsel i disse sager hermed bliver udsat, afhænger således af Domstolens besvarelse af det foreliggende præjudicielle spørgsmål.