

Sag C-753/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

12. december 2022

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Afgørelse af:

7. september 2022

Sagsøger og revisionsappellant:

QY

Sagsøgt og revisionsindstævnt:

Bundesrepublik Deutschland

Hovedsagens genstand

Bindende virkning for en EU-medlemsstat af flygtningestatus tildelt af en anden medlemsstat

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF, navnlig

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) (herefter: »direktiv 2013/32«)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9) (herefter: »direktiv 2011/95«)

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, s. 31, berigtiget i EUT 2017, L 49, s. 50) (Dublin III-forordningen) (herefter: »forordning nr. 604/2013«)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2012, C 326, s. 391) (herefter: »chartret«)

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 3, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 604/2013, artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 13 i direktiv 2011/95 samt artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 33, stk. 1, og artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, i et tilfælde, hvor en medlemsstat ikke kan gøre brug af den mulighed, som den i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 har for at afvise en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til tildeling af flygtningestatus i en anden medlemsstat, fordi ansøgeren på grund af forholdene i denne medlemsstat ville være udsat for alvorlig risiko for at blive genstand for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4, fortolkes således, at den tidligere tildeling af flygtningestatus forhindrer medlemsstaten i at behandle den i denne medlemsstat indgivne ansøgning om international beskyttelse ubundet og forpligter samme medlemsstat til, uden at foretage en undersøgelse af de materielle betingelser for at opnå den pågældende beskyttelse, at tildele ansøgeren flygtningestatus?

Anførte EU-retlige forskrifter

Direktiv 2013/32, navnlig artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 33, stk. 1, samt artikel 33, stk. 2, litra a)

Direktiv 2011/95, navnlig artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 13

Forordning nr. 604/2013, navnlig artikel 3, stk. 1, andet punktum

Chartrets artikel 4

Anførte nationale forskrifter

Asylgesetz (asylloven)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (lov om udlændinges ophold, erhvervsmæssige beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område) (herefter: »opholdsloven«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren, som af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsmyndighed for migration og flygtninge) er blevet anerkendt som berettiget til subsidær beskyttelse, har ansøgt om tildeling af flygtningestatus.
- 2 Sagsøgeren, som er født i 1999, er en syrisk statsborger, som allerede i 2018 blev tildelt flygtningestatus i Grækenland. Sagsøgeren kan ikke vende tilbage til Grækenland, eftersom hun der på grund af en endelig afgørelse truffet af en forvaltningsdomstol ville være udsat for alvorlig risiko for at blive genstand for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4.
- 3 Bundesamt (forbundsmyndighed for migration og flygtninge) tildelte ved afgørelse af 1. oktober 2019 sagsøgeren subsidær beskyttelsesstatus og afviste hendes ansøgning om tildeling af flygtningestatus.
- 4 Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol) gav ikke sagsøgeren medhold i det søgsmål, der blev anlagt til prøvelse heraf, med den begrundelse, at det krav, som er gjort gældende, ikke er en umiddelbar følge af, at sagsøgeren har fået tildelt flygtningestatus i Grækenland. Sagsøgerens ansøgning er materielt ubegrundet, eftersom hun ikke risikerer forfølgelse i Syrien.
- 5 Til støtte for den appel, som sagsøgeren har iværksat ved den forelæggende ret, har sagsøgeren principalt gjort gældende, at sagsøgte er bundet af den allerede skete tildeling af flygtningestatus.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 6 Den Europæiske Unions Domstols afgørelse om fortolkningen af traktaterne er afgørende for, om sagsøgeren kan få medhold i sin appel.
- 7 En retlig vurdering af den appellerede afgørelse fra Bundesamt (forbundsmyndighed for migration og flygtninge) vedrører i tysk lovgivning asylloven og opholdsloven.
- 8 I tysk lovgivning har sagsøgeren i henhold til asyllovens § 3, stk. 4, første led, sammenholdt med samme bestemmelses stk. 1, ikke krav på tildeling af flygtningestatus. Den forelæggende ret kan dog ikke uden en præjudiciel afgørelse fra Domstolen fastslå, om denne forståelse af de omtalte nationale bestemmelser er forenelig med de i det præjudicielle spørgsmål omtalte EU-retlige bestemmelser.
- 9 Således er Domstolens afklaring af det præjudicielle spørgsmål, som er gengivet ovenfor, nødvendig, eftersom der hverken er tale om, at spørgsmålet er afklaret i Domstolens praksis, eller at svaret på spørgsmålet er indlysende.

- 10 I henhold til tysk lovgivning har sagsøgeren ikke krav på at få tildelt flygtningestatus. Sagsøgerens individuelle situation indebærer ikke, at et sådant krav er en følge af asyllovens § 3, stk. 4, første led, sammenholdt med samme bestemmelses stk. 1. I den appellerede dom afsagt af Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol) blev det korrekt fastslået, at sagsøgeren var rejst bort uden at være blevet udsat for forfølgelse. De faktiske forhold i Syrien må vurderes således, at sagsøgeren ved en – hypotetisk – tilbagevenden må forventes ikke at risikere nogen flygtningerelevant forfølgelse.
- 11 I henhold til tysk lovgivning har sagsøgeren heller ikke allerede på grund af tildelingen af flygtningestatus i Grækenland krav på at blive tildelt den status, som er gjort gældende. I henhold til opholdslovens § 60, stk. 1, andet punktum, udelukker en af en given stat tildelt udenlandsk anerkendelse som flygtning også en udvisning fra Tyskland til denne stat. Heraf følger imidlertid ikke nogen ret til en fornyet tildeling af flygtningestatus. En videregående binding af Bundesamt (forbundsmyndighed for migration og flygtninge) følger heller ikke af asyllovens § 3, stk. 3, eftersom denne bestemmelses betingelser ikke er opfyldt, og bestemmelsen derfor ikke kan finde anvendelse.
- 12 Den forelæggende ret mener, at der er behov for at få afklaret, om de i det præjudicielle spørgsmål omtalte EU-retlige bestemmelser i tilfælde som det aktuelt foreliggende er til hinder for en ubundet behandling af den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren har indgivet. Det er efter den forelæggende rets opfattelse udelukket at tillægge en EU-medlemsstats tildeling af flygtningestatus en sådan bindende virkning for en anden medlemsstat under henvisning til primær EU-ret. Der er imidlertid behov for Domstolens afklaring af, om en bindende virkning kan følge af afledt EU-ret.

Bindende virkning under henvisning til primær EU-ret

- 13 I henhold til artikel 78, stk. 1, første punktum, TEUF udformer Unionen en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse. Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 78, stk. 2, TEUF foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem (herefter: »FEAS«). Dette omfatter bl.a. en ensartet asylstatus for tredjelandstatsborgere, der gælder i hele Unionen, og en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asylstatus, men har behov for international beskyttelse [jf. artikel 78, stk. 2, litra a) og b), TEUF]. Hverken disse bestemmelser eller andre forskrifter i artikel 77 ff. TEUF tyder på, at tildelingen af flygtningestatus i en medlemsstat er til hinder for en ubundet behandling af en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet i en anden medlemsstat. Der er snarere tale om, at der endnu ikke er forekommet nogen gensidig anerkendelse af positive afgørelser om tildeling af asyl. Dette er også Kommissionens opfattelse.
- 14 Domstolen har derudover af artikel 2 TEU og 3 TEU, artikel 67 TEUF og artikel 82, stk. 1, TEUF udformet »princippet om gensidig tillid mellem

medlemsstaterne«. Dette princip pålægger, for så vidt angår et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at de andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i EU-retten anerkendte grundlæggende rettigheder (jf. Domstolens domme af 19.3.2019, Ibrahim m. fl., C-297/17, C-18/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 83 f., og af 22.2.2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Familiens enhed – Allerede tildelt beskyttelse), C-483/20, EU:C:2022:103, præmis 28.).

- 15 Heraf følger imidlertid ingen forpligtelse til at følge en afgørelse om tildeling af flygtningestatus, som er truffet i en anden medlemsstat. En så vidtrækkende retsvirkning hindres af, at Unionen hidtil netop ikke har indført en ensartet asylstatus som omhandlet i artikel 78, stk. 2, litra a) og b), TEUF. Den materielle undersøgelse af betingelserne for en ansøgning om international beskyttelse er derfor fortsat en opgave for den medlemsstat, i hvilken en sådan ansøgning er indgivet.

Bindende virkning under henvisning til afledt EU-ret

- 16 Heller ikke i den afledte EU-ret er der nogen bestemmelser i den proceduremæssige eller materielle flygtningeret, som udtrykkeligt tillægger en medlemsstats tildeling af flygtningestatus bindende virkning for asylproceduren i en anden medlemsstat.
- 17 Domstolen har endnu ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kan udledes en bindende virkning for en medlemsstats afgørelser om anerkendelse i sin asylprocedure af det almindelige EU-retlige princip om, at en ansøgers asylansøgning indholdsmæssigt kun skal behandles af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III i forordning nr. 604/2013. Dette princip fremgår af artikel 3, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 604/2013.
- 18 Ifølge Domstolens praksis er dette princip et væsentligt princip i Dublin III-forordningen (forordning nr. 604/2013), som FEAS generelt set er baseret på (jf. Domstolens dom af 2.4.2019, H. og R., C-582/17 og C-583/17, EU:C:2019:280, præmis 78). Derfor kunne dette princip muligvis også tillægges betydning i tilfælde, der – som i sagsøgerens tilfælde – ikke skal vurderes i henhold til forordning nr. 604/2013. Af denne grund kunne en indholdsmæssig behandling i en enkelt medlemsstat – uafhængigt af behandlingens resultat – muligvis indebære et krav på gyldighed i alle andre medlemsstater.
- 19 Heller ikke ordlyden af artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 13 i direktiv 2011/95 er til hinder for en fortolkning, hvorefter der til en anerkendelse i alle EU-medlemsstater alene er behov for tildeling af flygtningestatus i en enkelt medlemsstat.

- 20 Derudover skal der tages hensyn til kriterierne i direktiv 2013/32, navnlig andet punktum i 43. betragtning, artikel 10, stk. 2 og 3, samt artikel 33, stk. 1, og artikel 33, stk. 2, litra a).
- 21 Den mulighed, som medlemsstaterne ved artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 får for at undlade at træffe materiel afgørelse i en sag i et tilfælde, hvor en anden medlemsstat har tildelt international beskyttelse – i Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) reguleret i asyllovens § 29, stk. 1, nr. 2 – kan muligvis skulle forstås som et udtryk for princippet om, at en ansøgning om asyl kun skal behandles i en enkelt EU-medlemsstat.
- 22 Når der imidlertid er tale om et tilfælde som det foreliggende, i hvilket der ikke kan gøres brug af muligheden i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, eftersom der i modsat fald ville være risiko for en tilsidesættelse af chartrets artikel 4, opstår spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstats positive afgørelse kan have bindende virkning for alle medlemsstater, og i givet fald hvilke retsvirkninger dette måtte have.
- 23 Den forelæggende ret finder således generaladvokat Pikamäes opfattelse (jf. forslag til afgørelse i sagen *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Familiens enhed – Allerede tildelt beskyttelse), C-483/20, EU:C:2021:780, præmis 64), om hvilken Domstolen endnu ikke har udtalt sig, overbevisende. Efter denne opfattelse skal medlemsstaten betragte og behandle den pågældende tredjelandstatsborger som en førstegangsansøger om international beskyttelse, uafhængigt af den beskyttelse, som en anden medlemsstat allerede har tildelt vedkommende. Med henblik på ikke at fratage bestemmelsen i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 effektiv virkning kan en anden medlemsstats forudgående tildeling af international beskyttelse ikke tages i betragtning på ny i forbindelse med undersøgelsen af substansen i denne ansøgning.
- 24 Ganske vist kan der muligvis også udledes visse holdepunkter for at tillægge tildeling af flygtningestatus en bindende virkning deraf, at en afvisning af denne retsvirkning kunne indebære en omgåelse af de særlige bestemmelser om ophøret, udelukkelsen og tilbagekaldelsen af flygtningestatus i henhold til artikel 11, 12 og 14 i direktiv 2011/95. Mod en sådan risiko for omgåelse taler imidlertid, at der i den omhandlede asylprocedure ikke er tale om ophør eller tilbagekaldelse af en flygtningestatus, som er tildelt i den første medlemsstat, men derimod om, hvorvidt en asylansøger i tillæg til den flygtningestatus, som den pågældende allerede er blevet tildelt i den første medlemsstat, kan anses for at have behov for yderligere beskyttelse med de dermed forbundne rettigheder i den medlemsstat, som foretager den anden behandling.

EU-Domstolens hidtidige praksis

- 25 EU-Domstolens hidtidige praksis kan efter den forelæggende rets opfattelse ikke med sikkerhed anvendes til at pege hverken i den ene eller den anden retning med henblik på at besvare det stillede spørgsmål om bindende virkning.

Kendelsen af 13. november 2019, Hamed og Omar (C-540/17 og C-541/17, ikke offentliggjort, EU:C:2019:964) indeholder ingen tilstrækkeligt entydige konklusioner om den måde, hvorpå en ny asylprocedure skal gennemføres.

- 26 I kendelsens præmis 42 anfører Domstolen ordret følgende: »Som det herudover fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, tilbyder tysk lovgivning ganske vist en vis grad af beskyttelse for en ansøger, der på grund af alvorlig risiko for i den medlemsstat, som allerede har tildelt den pågældende person flygtningestatus, i strid med artikel 4 i den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder at blive genstand for umenneskelig eller nedværdigende behandling, ikke kan tilbagesendes dertil, idet denne lovgivning dog ikke også uden en ny asylprocedure fastsætter en anerkendelse af denne status og ydelsen af de dermed forbundne rettigheder i Tyskland.«
- 27 Når Domstolen på den ene side taler om en »ny« asylprocedure, taler dette for en i enhver henseende ubundet behandling. På den anden side fremhæver Domstolen i fortsættelsen af det citerede afsnit de rettigheder, som er knyttet til en asylstatus, dvs. de personretlige konsekvenser af en anerkendelse. Denne udtalelse fra Domstolens side kan også skulle forstås således, at en medlemsstats første tildeling af flygtningestatus skal tillægges bindende virkning af andre medlemsstater.

ARBEJDSDOKUMENT