

**Mål C-323/21****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:**B**Saken i det nationella målet**

Överklagandet i det nationella målet riktas mot det beslut som meddelades av Rechtbank Den Haag (Nederländerna) den 12 juni 2019, i vilket denna domstol biföll B:s talan mot beslutet av den 8 mars 2019 från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad statssecretaris) om att inte pröva B:s ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd av asylskäl, eftersom Italien enligt statssecretaris fortfarande är ansvarigt för prövningen av denna ansökan, samt ogiltigförklarade statssecretaris beslut med motiveringen att ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd enligt artikel 29.2 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 4 april 2019 övergick på Tyskland och Italiens ansvar därmed upphörde från och med detta datum, varvid det inte spelar någon roll att Nederländerna och Italien träffade en överenskommelse om övertagande den 1 april 2018 och att B överfördes till Italien den 29 april 2019.

## Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran enligt artikel 267 FEUF om tolkning av artiklarna 27.1 och 29.2 i 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 utlännningen avviker innan överföringen mellan dessa kan genomföras och senare inget ny ansökan om internationellt skydd i en tredje medlemsstat. Den hänskjutande domstolen önskar framför allt få klarhet i dels hur begreppet anmodande medlemsstat i den mening som avses i artikel 29.2 i Dublinförordningen ska tolkas, dels huruvida utlännningen med stöd av artikel 27.1 i denna förordning kan åberopa att överföringsfristen mellan två andra medlemsstater har löpt ut.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. a) Ska begreppet anmodande medlemsstat i den mening som avses i artikel 29.2 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 (EUT L 180, 2013) tolkas så, att med detta begrepp avses den medlemsstat (i förevarande fall den tredje medlemsstaten, det vill säga Nederländerna) som senast ingav en framställan om återtagande till en annan medlemsstat?

b) Om denna fråga ska besvaras nekande, påverkar den omständigheten att det tidigare har träffats en överenskommelse om återtagande mellan två medlemsstater (i förevarande fall Tyskland och Italien) den tredje medlemsstatens (i förevarande fall Nederländernas) rättsliga förpliktelser enligt Dublinförordningen gentemot utlännningen eller de medlemsstater som berörs av den tidigare överenskommelsen om återtagande, och i så fall hur?

2. Om fråga 1 ska besvaras jakande, ska artikel 27.1 i förordning (EU) nr 604/2013, jämförd med skäl 19 i denna förordning, tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för möjligheten för en person som ansöker om internationellt skydd att inom ramen för ett överklagande av ett beslut om överföring med framgång anföra att överföringen inte kan genomföras på grund av att fristen för en tidigare överkommen överföring mellan två medlemsstater (i förevarande fall Tyskland och Italien) har löpt ut?

## 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 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 och 30

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

- 1 Den 3 juli 2017 ansökte B, som kommer från Gambia, om internationellt skydd i Tyskland. Eftersom han tidigare hade ansökt om internationellt skydd i Italien anmodade Tyskland Italien att återta honom, vilket Italien godtog. Överföringsfristen på sex månader började löpa den 4 oktober 2017 men förlängdes till och med den 4 april 2019, eftersom det visade sig att B hade lämnat Tyskland och befann sig på okänd ort.
- 2 Den 17 februari 2018 ingav B därefter en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Den 17 mars 2018 ingav staatssecretaris en framställan om återtagande till Italien, som godtogs den 1 april 2018. Genom skrivelse av den 29 juni 2018 meddelade de nederländska myndigheterna Italien att B hade avvikit och därför inte kunde överföras inom fristen på sex månader.
- 3 Den 9 juli 2018 ingav B visserligen på nytt en ansökan om internationellt skydd i Tyskland, men den 21 december 2018 konstaterade de tyska myndigheterna att han hade lämnat landet och befann sig på okänd ort. Därefter återvände B på nytt till Nederländerna, där han den 27 december 2018 ingav den ansökan om internationellt skydd som är i fråga i förevarande mål.
- 4 Den 8 mars 2019 beslutade staatssecretaris att inte pröva denna ansökan, eftersom staatssecretaris ansåg att det fortfarande är Italien som är ansvarigt för prövningen av denna ansökan. Den 29 april 2019 överförde staatssecretaris B till Italien.
- 5 B väckte talan mot detta beslut vid Rechtbank Den Haag, som meddelade det överklagade beslutet den 12 juni 2019.

### **Parternas huvudargument**

- 6 Inför domstolen i första instans anförde B att Tyskland hade blivit ansvarigt för prövningen av hans ansökan om internationellt skydd eftersom överföringsfristen i överenskommelsen om återtagande mellan Tyskland och Italien av den 4 oktober 2017 hade löpt ut.

- 7 Mot detta invände staatssecretaris att situationen den dag en utlänning inger en ansökan om internationellt skydd avgör vilken medlemsstat som är ansvarig. Eftersom överföringsfristen mellan Italien och Tyskland ännu inte hade löpt ut vid den tidpunkt då B ingav sin första ansökan om internationellt skydd i Nederländerna anser staatssecretaris att Italien är ansvarigt. Med stöd av den så kallade kedjeregeln (*chain rule*) gjorde staatssecretaris vidare gällande att överföringsfristen mellan Tyskland och Italien avbröts när ansökan om internationellt skydd ingavs i Nederländerna, och att en ny frist på arton månader började löpa inom vilken B kan överföras till Italien.
- 8 Till stöd för sitt överklagande har staatssecretaris vidhållit sin ståndpunkt att Italien är ansvarigt. Staatssecretaris har i detta sammanhang hävdade att domstolen i första instans felaktigt beaktade det förändrade förhållandet mellan Tyskland och Italien den 4 april 2019 vid sin bedömning av överenskommelsen om återtagande mellan Nederländerna och Italien. Testet enligt artikel 29.2 i Dublinförordningen av huruvida en annan medlemsstat på grund av tidens gång blir ansvarig kan enligt staatssecretaris endast avse förhållandet mellan Nederländerna och Italien. Staatssecretaris har vidare gjort gällande att ansvaret för överföring i första hand ligger hos den medlemsstat där utlänningen befinner sig och är föremål för ett asylförfarande. Från och med godtagandet av Nederländernas framställan om återtagande av den 1 april 2018 ska genomförandet av överföringen mellan Nederländerna och Italien enligt staatssecretaris därför ges företräde och är den omständigheten att överföringsfristen mellan Tyskland och Italien har löpt ut inte (längre) relevant för Nederländerna. Staatssecretaris har slutligen anfört att Tyskland, även med beaktande av den så kallade kedjeregeln, inte kan vara ansvarigt, eftersom överföringsfristen på arton månader började löpa på nytt för Tyskland då B den 17 februari 2018 ingav sin nya ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 9 Enligt den hänskjutande domstolen är det utrett att Nederländerna redan med anledning av ansökan om internationellt skydd av den 17 februari 2018 träffade en överenskommelse om återtagande med Italien och att överföringsfristen i denna överenskommelse ännu inte hade löpt ut då B den 27 december 2018 ingav den aktuella ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Detta gäller även för överföringsfristen till följd av överenskommelsen om återtagande mellan Tyskland och Italien av den 4 oktober 2017. Av detta drar den hänskjutande domstolen slutsatsen att Italien vid tidpunkten för den aktuella ansökan fortfarande var ansvarig medlemsstat.
- 10 Enligt den hänskjutande domstolen rör emellertid tvisten mellan parterna framför allt frågan huruvida detta ansvar, innan staatssecretaris överförde B till Italien den 29 april 2019, ändå övergick på Tyskland enligt artikel 29.2 i Dublinförordningen, eftersom överföringsfristen mellan Tyskland och Italien löpte ut den 4 april 2019.

- 11 Det som utmärker förevarande mål är att det vid tidpunkten för den aktuella ansökan om internationellt skydd fanns två giltiga överenskommelser om återtagande med olika överföringsfrister. Den hänskjutande domstolen frågar sig därför i vilken utsträckning överenskommelsen om återtagande mellan Tyskland och Italien och den däri angivna överföringsfristen fortfarande var relevant när B lämnade in den aktuella ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.
- 12 Den hänskjutande domstolen konstaterar att Dublinförordningen inte innehåller någon definition av anmodande medlemsstat. Även om EU-domstolens praxis avseende artikel 29 i Dublinförordningen endast avser situationer i vilka enbart två medlemsstater berörs, finns det enligt den hänskjutande domstolen inslag i EU-domstolens praxis som gör det möjligt att anse att en medlemsstat endast kan betraktas som ”anmodande medlemsstat” så länge utlänningsen fortfarande faktiskt kan överföras av den medlemsstaten. I sin dom av den 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 59, har EU-domstolen således funnit att den överföringsfrist som fastställs i artikel 29.1 och 29.2 andra meningen i Dublinförordningen även ger de båda berörda medlemsstaterna tillräckligt med tid att samråda om överföringen och särskilt för den anmodande medlemsstaten att bestämma hur genomförandet av överföringen närmare ska gå till. I domen av den 26 juli 2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, punkt 56, har EU-domstolen dessutom förklarat att artikel 29.2 i Dublinförordningen enbart preciserar följderna av att fristen för att verkställa överföringen i artikel 29.1 i förordningen har löpt ut.
- 13 Till skillnad från domstolen i första instans anser den hänskjutande domstolen att Tyskland inte längre kan betraktas som ”anmodande medlemsstat” i den mening som avses i artikel 29.2 i Dublinförordningen, eftersom de tyska myndigheterna inte längre kan verkställa överföringen till Italien. B befinner sig ju i Nederländerna och de nederländska myndigheterna har träffat en ny överenskommelse om övertagande med Italien. Varken Dublinförordningen eller EU-domstolens praxis ger något entydigt svar på hur en sådan situation ska tolkas. Om Nederländerna inte kan betraktas som ”anmodande medlemsstat” uppkommer frågan huruvida Nederländerna vid inlämnandet av en framställan om återtagande eller övertagande på något sätt är bundet av den överföringsfrist som gäller mellan Tyskland och Italien.
- 14 För det fall Tyskland även efter Nederländernas framställan om återtagande till Italien den 17 mars 2018 kan betraktas som ”anmodande medlemsstat” och fristen för överföring mellan Tyskland och Italien löpte ut efter arton månader, det vill säga den 4 april 2019, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida B i Nederländerna – inom ramen för överklagandet av beslutet om överföring av den 8 mars 2019 – kan göra gällande att denna överföringsfrist har löpt ut.
- 15 Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta sammanhang till EU-domstolens dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, i vilken EU-domstolen i punkt 46 slog fast att artikel 27.1 i Dublinförordningen, jämförd med skäl 19 i samma förordning, och artikel 47 i stadgan om de grundläggande

rättigheterna ska tolkas så, att den som ansöker om internationellt skydd ska ha tillgång till ett effektivt och snabbt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att göra gällande att den i artikel 29.1 och 29.2 i nämnda förordning angivna tidsfristen på sex månader har löpt ut efter det att överföringsbeslutet meddelades.

- 16 Till skillnad från vad som var fallet i målet Shiri är det i förevarande mål emellertid fler än två medlemsstater som berörs. I förevarande mål har dessutom fristen för den ursprungliga överföringen mellan Tyskland och Italien löpt ut på grund av att B har avvikit. Enligt den hänskjutande domstolen är domen Shiri därför inte tillämplig i denna situation.
- 17 Den hänskjutande domstolen påpekar i detta sammanhang att EU-domstolen i domen av den 7 juni 2016, C-63/15, Ghezelbash, EU:C:2016:409, och domen av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, har fastställt räckvidden för det rättsmedel som föreskrivs i artikel 27.1 i Dublinförordningen, bland annat mot bakgrund av förordningens syften och sammanhang. I punkt 46 i domen Mengesteab och i punkt 52 i domen Ghezelbash har EU-domstolen slagit fast att det framgår av skäl 9 i Dublinförordningen att denna förordning inte enbart avser att öka effektiviteten i Dublinsystemet utan även i det skydd som beviljas asylsökande, vilket särskilt säkerställs genom det domstolsskydd som de har rätt till.
- 18 Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att EU-domstolen i domen i Ghezelbash även har betonat att syftet med Dublinsystemet är att förhindra så kallad *forum shopping*. Av punkt 54 i den domen framgår att avsikten inte är att den domstol som har att pröva ett rättsmedel ska tilldela en medlemsstat som utsetts efter klagandens gottfinnande ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd.
- 19 Mot bakgrund av ovanstående anser den hänskjutande domstolen att en utlänning inte kan åberopa artikel 27.1 i Dublinförordningen för att i en tredje medlemsstat klaga på en överenskommelse om återtagande som redan träffats mellan två andra medlemsstater. En annan tolkning skulle ge utlänningen ett incitament att hålla sig undan de myndigheter som ansvarar för verkställigheten av överföringen, för att på så sätt undvika att överföringen genomförs, och därefter kunna hävda att ansvaret på grund av tidens gång har övergått på en annan medlemsstat.