

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
V. TRSTENJAK  
22. september 2011<sup>1</sup>

Indhold

I — Indledning .....	I - 13966
II — Retsforskrifter .....	I - 13967
A — EU-ret .....	I - 13967
1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder .....	I - 13967
2. Afledt ret .....	I - 13968
a) Forordning nr. 343/2003 .....	I - 13969
b) Direktiv 2001/55 .....	I - 13973
c) Direktiv 2003/9 .....	I - 13973
d) Direktiv 2004/83 .....	I - 13974
e) Direktiv 2005/85 .....	I - 13975
III — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål .....	I - 13975
IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen .....	I - 13976
V — Parternes argumenter .....	I - 13977
VI — Retlig vurdering .....	I - 13979
A — Indledende betragtninger .....	I - 13979

1 — Originalsprog: tysk. Processprog: engelsk.

B — Pligten til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 i tilfælde af, at der ved overførsel af en asylansøger til den primært ansvarlige medlemsstat er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder .....	I - 13981
C — Den overførende medlemsstat skal inden overførslen af en asylansøger i henhold til forordning nr. 343/2003 vurdere, om denne asylansøgers rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder er sikret i den modtagende medlemsstat .....	I - 13986
VII — Forslag til afgørelse .....	I - 13989

## I — Indledning

1. Kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en asylansøgning indgivet i Unionen, er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 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<sup>2</sup>. Et væsentligt kendetegn ved det system til fordeling af ansvaret i asylsager, der er indført ved denne forordning, er, at kun én medlemsstat principielt er ansvarlig for hver asylansøgning indgivet i Unionen.

Når en tredjelandstatsborger har ansøgt om asyl i en medlemsstat, der ikke er primært ansvarlig for at behandle den pågældende ansøgning i henhold til forordning nr. 343/2003, foreskriver denne forordning procedurer for overførsel af asylansøgeren til den primært ansvarlige medlemsstat.

2. I lyset af den aktuelle krise, som det græske asylsystem befinder sig i, rejser der sig imidlertid for de øvrige medlemsstater det spørgsmål, om asylansøgere i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 må overføres til Grækenland, såfremt det ikke længere kan sikres, at disse ansøgere og deres ansøgninger i Grækenland vil blive behandlet i overensstemmelse med EU-bestemmelserne. Da artikel 3, stk. 2, i forordning

2 — EUT L 50, s. 1.

nr. 343/2003 giver medlemsstaterne ret til som undtagelse fra de normale ansvarsbestemmelser at overtage behandlingen af en asylansøgning indgivet på deres område i stedet for den primært ansvarlige medlemsstat, rejser der sig desuden det spørgsmål, om denne ret, som medlemsstaterne har til at påtage sig ansvaret, kan udvides til en pligt til at påtage sig ansvaret, hvis den primært ansvarlige medlemsstat ikke længere er i stand til at behandle asylansøgere i overensstemmelse med EU-retlige bestemmelser.

## II — Retsforskrifter

### A — EU-ret

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder
3. Den forelæggende ret skal afgøre disse spørgsmål i hovedsagen, hvor fem asylansøgere, som var rejst ulovligt ind på Unionens område via Grækenland, men ansøgte om asyl i Irland, modsætter sig en tilbagesendelse fra Irland til Grækenland.
4. Den foreliggende sag har en nær tilknytning til sag C-411/10, NS, hvori jeg fremsætter mit forslag til afgørelse samme dag som i den foreliggende sag. I NS-sagen er den centrale problemstilling overførslen af asylansøgere fra Det Forenede Kongerige til Grækenland i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003, og denne sag er ved kendelse afsagt af Domstolens præsident blevet forenet med den foreliggende sag med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen. For overskuelighedens skyld fremlægger jeg imidlertid særskilte forslag til afgørelser i den foreliggende sag og NS-sagen. Det foreliggende forslag til afgørelse indeholder ikke desto mindre flere henvisninger til forslaget i NS-sagen.
5. Artikel 1 i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer under overskriften »Den menneskelige værdighed«:
 

»Den menneskelige værdighed er ukrænkelig. Den skal respekteres og beskyttes.«
6. Artikel 4 i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer under overskriften »Forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf«:
 

»Ingen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«
7. Artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer under overskriften »Asylret«:
 

»Asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 og

protokollen af 31. januar 1967 om flygtnings retsstilling og i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.«

dermed »non-refoulement«-princippet og sikrer, at ingen sendes tilbage til forfølgelse. På dette særlige møde erkendte Det Europæiske Råd endvidere, at det er nødvendigt at nå til enighed om spørgsmålet om midlertidig beskyttelse for fordrevne personer på grundlag af solidaritet mellem medlemsstaterne.

8. Artikel 19 i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer under overskriften »Beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering«:

10. Til gennemførelse af konklusionerne fra Tammerfors blev bl.a. følgende forordning og følgende direktiver vedtaget<sup>3</sup>:

»1. Kollektiv udvisning er forbudt.

2. Ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.«

— forordning nr. 343/2003

2. Afledt ret

— Rådets direktiv 2001/55/EF om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf<sup>4</sup>

9. Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling, som ændret ved New Yorkprotokollen af 31. januar 1967 (herafter »Genèvekonventionen«), og bekræfter

3 — Foruden den forordning og de direktiver, der er omtalt her, findes der en lang række andre afledte retsakter, der vedrører oprettelse af et fælles asylsystem, en politik for lovlig indvandring og bekæmpelse af ulovlig indvandring, f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19.5.2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (EUT L 132, s. 11) eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

4 — EFT L 212, s. 12.

- Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne<sup>5</sup> der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, i denne forordning.
  
- Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse<sup>6</sup> 13. Artikel 3 i forordning nr. 343/2003 har følgende ordlyd:
  - »1. Medlemsstaterne behandler ansøgninger fra enhver tredjelandstatsborger, der indgiver en asylansøgning ved medlemsstaternes grænse eller på deres område. En asylansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.
  
- Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne<sup>7</sup>.

11. Ovennævnte forordning og direktiver foreskriver bl.a. følgende.

a) Forordning nr. 343/2003

12. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 343/2003 fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat

2. Uanset stk. 1 kan enhver medlemsstat dog behandle en asylansøgning, som den får forelagt af en tredjelandstatsborger, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning. I så fald bliver vedkommende medlemsstat den ansvarlige stat i henhold til denne forordning og påtager sig de forpligtelser, der er forbundet med dette ansvar. I givet fald underretter den den medlemsstat, der tidligere var ansvarlig, eller den medlemsstat, der gennemfører en procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, eller den medlemsstat, der har modtaget en anmodning om at overtage eller tilbagetage ansøgeren.

3. Enhver medlemsstat bevarer muligheden for i medfør af sin nationale lovgivning at sende en asylansøger til et tredjeland under overholdelse af bestemmelserne i Genèvekonventionen.

<sup>5</sup> — EUT L 31, s. 18.

<sup>6</sup> — EUT L 304, s. 12.

<sup>7</sup> — EUT L 326, s. 13.

4. Asylansøgeren underrettes skriftligt og på et sprog, som den pågældende med rimelighed må forventes at forstå, om anvendelsen af denne forordning samt om dens frister og dens virkninger.«

2. Afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter kriterierne, sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor asylansøgeren for første gang indgav sin ansøgning til en medlemsstat.«

14. Artikel 4 i forordning nr. 343/2003 har følgende ordlyd:

»1. Proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter denne forordning, indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat.

2. En asylansøgning betragtes som indgivet på det tidspunkt, hvor en af asylansøgeren indgivet formular eller en af myndighederne udfærdiget rapport er kommet den pågældende medlemsstats myndigheder i hænde. I tilfælde, hvor der ikke er tale om en skriftlig ansøgning, skal tidsrummet mellem ansøgers hensigts erklæring og udfærdigelsen af en rapport være så kort som muligt.

[...]«

15. Artikel 5 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

»1. Kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel.

16. Artikel 10 i forordning nr. 343/2003 har følgende ordlyd:

»1. Hvis det påvises på grundlag af beviser eller indicier, der er beskrevet i de to lister, der er omtalt i artikel 18, stk. 3, herunder de data, der er omhandlet i kapitel III i forordning (EF) nr. 2725/2000, at en asylansøger ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er den medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst ulovligt, ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Dette ansvar ophører 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret ulovligt.

2. Hvis en medlemsstat ikke kan holdes eller ikke længere holdes ansvarlig i henhold til stk. 1, og hvis det påvises på grundlag af beviser eller indicier, der er beskrevet i de to lister, der er omtalt i artikel 18, stk. 3, at asylansøgeren — der ulovligt er rejst ind på medlemsstaternes område, eller for hvem omstændighederne ved indreisen ikke kan fastslås — har opholdt sig i en medlemsstat i

en sammenhængende periode på mindst fem måneder forud for indgivelsen af ansøgningen, er den pågældende medlemsstat ansvarlig for at behandle asylansøgningen.

b) at afslutte behandlingen af asylansøgningen

[...]

Hvis asylansøgeren har opholdt sig i flere medlemsstater i perioder på mindst fem måneder, er den medlemsstat, hvor han senest har haft et sådant ophold, ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.«

3. De i stk. 1 nævnte forpligtelser bortfalder, hvis tredjelandsstatsborgeren har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder, medmindre tredjelandsstatsborgeren har en gyldig opholdstilladelse, som er udstedt af den ansvarlige medlemsstat.

17. Artikel 13 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

[...]«

»Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, er det den første medlemsstat, som ansøgningen indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.«

19. Artikel 17 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

18. Artikel 16 i forordning nr. 343/2003 har følgende ordlyd:

»1. Hvis en medlemsstat, som en asylansøgning indgives til, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan den snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at asylansøgningen er indgivet, jf. artikel 4, stk. 2, anmode sidstnævnte medlemsstat om at overtage asylansøgeren.

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, er forpligtet til:

Fremsættes der ikke anmodning om overtagelse af en ansøger inden for fristen på tre måneder, påhviler ansvaret for behandlingen af asylansøgningen den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til.

a) på de betingelser, der er fastsat i artikel 17-19, at overtage en asylansøger, der har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat

[...]«

20. Artikel 18 i forordning nr. 343/2003 har følgende ordlyd:

»1. Den anmodede medlemsstat foretager den nødvendige kontrol og skal tage stilling til anmodningen om overtagelse af ansøgeren senest to måneder efter forelæggelsen.

[...]

7. Hvis der ikke er givet svar på anmodningen om overtagelse ved udløbet af den frist på to måneder, der er fastsat i stk. 1, og på én måned, der er fastsat i stk. 6, anses den for at være accepteret og medfører en pligt til at overtage den pågældende person, herunder til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.«

21. Artikel 19 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

»1. Når den anmodede medlemsstat accepterer overtagelsen af en ansøger, meddeler den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, ansøgeren afgørelsen om, at den ikke skal behandle ansøgningen, og om forpligtelsen til at overføre ansøgeren til den ansvarlige medlemsstat.

2. Den i stk. 1 nævnte afgørelse skal begrundes. Den ledsages af oplysninger om fristerne for gennemførelsen af overførslen

og omfatter om nødvendigt oplysninger om, hvor og hvornår ansøgeren skal møde op, hvis han selv tager til den ansvarlige medlemsstat. Denne afgørelse kan påklages eller indbringes for en domstol. Dette har dog ikke opsættende virkning for gennemførelsen af overførslen, medmindre domstolene eller de kompetente myndigheder træffer beslutning herom i det konkrete tilfælde, såfremt den nationale lovgivning åbner mulighed herfor.

3. Overførslen af ansøgeren fra den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med medlemsstatens nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er fysisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen om overtagelse er accepteret, eller efter at der er truffet afgørelse om klage eller indbringelse for en domstol, hvor dette har opsættende virkning.

[...]

4. Hvis overførslen ikke finder sted inden for fristen på seks måneder, påhviler ansvaret den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af asylansøgeren, eller til højst 18 måneder, hvis asylansøgeren forsvinder.

[...]«



b) Direktiv 2001/55

22. I henhold til artikel 1 i direktiv 2001/55 er formålet med direktivet at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og bære følgerne heraf.

23. Ifølge artikel 2, litra a), i direktiv 2001/55 forstås ved »midlertidig beskyttelse« en usædvanlig procedure, som i tilfælde af massetilstrømning eller forestående massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse, især hvis der også er risiko for, at asylsystemet ikke kan håndtere denne tilstrømning, uden at det vil gå ud over dets effektivitet og uden ulemper for de pågældende personer og for andre, der anmoder om beskyttelse.

24. Kapitel II i direktiv 2001/55 indeholder bestemmelser vedrørende varighed og iværksættelse af den midlertidige beskyttelse. Kapitel III vedrører medlemsstaternes forpligtelser over for personer med midlertidig beskyttelse. Direktivets kapitel IV regulerer adgangen til asylproceduren for personer med midlertidig beskyttelse. Direktivets

kapitel V vedrører de pågældende personers tilbagevenden og foranstaltningerne efter den midlertidige beskyttelses ophør. Kapitel VI vedrører fordelingen af byrder og opgaver mellem medlemsstaterne på grundlag af solidaritet inden for Unionen.

c) Direktiv 2003/9

25. I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/9 er formålet med direktivet at indføre minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

26. De minimumsstandarder, der er fastsat i direktiv 2003/9, vedrører medlemsstaternes pligt til at give information i forholdet til asylansøgerne (artikel 5), udlevering af dokumenter til asylansøgere (artikel 6), asylansøgernes opholdssted og ret til at færdes frit (artikel 7), bevarelse af familiens enhed for asylansøgere (artikel 8), skolegang og undervisning for mindreårige (artikel 10), asylansøgernes adgang til arbejdsmarkedet (artikel 11) og deres erhvervsuddannelse (artikel 12) samt de materielle modtagelsesforhold og lægebehandling for asylansøgerne (artikel 13 ff.).

27. Direktivets artikel 21 bestemmer under overskriften »Klager«, at medlemsstaterne

skal sørge for, at der som led i de procedurer, der er fastlagt i den nationale lovgivning, kan indgives klage over negative afgørelser vedrørende modtagelse af ydelser i henhold til dette direktiv eller over afgørelser truffet i henhold til artikel 7, som berører asylansøgere individuelt. Der skal i det mindste i sidste instans være mulighed for klage til eller fornyet prøvelse ved en retsinstans.

tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse.

28. I henhold til artikel 23 i direktiv 2003/9 sikrer medlemsstaterne under behørig hensyntagen til deres forfatningsmæssige opbygning, at der indføres passende styring, overvågning og kontrol af modtagelsesforholdenes niveau. I henhold til artikel 24, stk. 2, afsætter de desuden de nødvendige midler til at iværksætte de nationale bestemmelser, der indføres til gennemførelse af dette direktiv.

30. Kapitel II, III og V i direktiv 2004/83 indeholder en række bestemmelser og kriterier med hensyn til vurderingen af ansøgninger om tildeling af flygtningestatus eller subsidær beskyttelse samt med hensyn til anerkendelsen af en tredjelandstatsborger som flygtning eller som person, der er berettiget til subsidær beskyttelse. Kapitel IV indeholder på den ene side en bestemmelse om, at medlemsstaterne tildeler tredjelandstatsborgere eller statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af kapitel II og III, flygtningestatus (artikel 13). På den anden side fastsætter dette kapitel de nærmere bestemmelser for tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af flygtningestatus (artikel 14). Kapitel VI indeholder de relevante bestemmelser vedrørende tildeling (artikel 18) samt vedrørende tilbagekaldelse og afslutning eller afslag på forlængelse af subsidær beskyttelsesstatus (artikel 19). Kapitel VII fastlægger indholdet af international beskyttelse, som bl.a. omfatter beskyttelse mod refoulement (artikel 21). Kapitel VIII regulerer spørgsmål vedrørende det administrative samarbejde. I henhold til artikel 36 sikrer medlemsstaterne bl.a., at de myndigheder, organisationer mv., der står for gennemførelsen af dette direktiv, har modtaget den nødvendige uddannelse.

#### d) Direktiv 2004/83

29. I henhold til artikel 1 i direktiv 2004/83 er formålet med dette direktiv at fastsætte minimumsstandarder for anerkendelse af

e) Direktiv 2005/85

### III — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

31. I henhold til artikel 1 i direktiv 2005/85 er formålet med dette direktiv at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne.

32. I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2005/85 finder dette direktiv anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af flygtningestatus. Ifølge artikel 4, stk. 1, første afsnit, udpeger medlemsstaterne med henblik på alle procedurer en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne i overensstemmelse med dette direktiv.

33. De grundlæggende principper for disse procedurer og de garantier, der skal gives asylansøgerne i denne forbindelse, fastsættes i kapitel II i direktiv 2005/85. Konkrete bestemmelser vedrørende procedurerne for indrømmelse af flygtningestatus findes i kapitel III i direktivet, hvor også begrebet sikkert tredjeland (artikel 27) og begrebet sikkert oprindelsesland (artikel 31) indføres. Kapitel V indeholder bestemmelser om asylansøgerens ret til effektive retsmidler (artikel 39).

34. Hovedsagen vedrører sager anlagt af fem asylansøgere til prøvelse af afgørelser truffet af Refugee Applications Commissioner (herefter »første sagsøgte i hovedsagen«) om i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 at lade disse asylansøgere overføre til Grækenland med henblik på behandling af deres asylansøgninger.

35. Hver af sagsøgerne, der ikke har nogen forbindelse til hinanden, rejste gennem Grækenland, hvor de blev anholdt for ulovlig indrejse. De er alle voksne mænd, der ikke har gjort gældende, at de er særligt sårbare eller lider af fysiske handicap. Sagsøgerne forlod hver især Grækenland uden at ansøge om asyl og rejste til Irland, hvor de ansøgte om asyl.

36. De fem sagsøgere har oplyst, at de er fra Afghanistan, Iran og Algeriet. De modsætter sig alle at blive tilbagesendt til Grækenland. Sagsøgerne har gjort gældende, at der er utilstrækkelige procedurer og betingelser for asylansøgere i Grækenland, og at Irland har pligt til at udøve sit skøn i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 således, at den påtager sig ansvaret for at behandle og afgøre deres asylansøgninger.

37. Den første sagsøgte i hovedsagen afviste at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, og Minister for Justice and Law Reform (herefter »anden sagsøgte i hovedsagen«) underskrev i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 ordrene til overførsel i de fem sager. Overførslerne er imidlertid blevet udsat indtil afgørelsen af den sag, der verserer for den forelæggende ret, hvori den første sagsøgte i hovedsagens afvisning af at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, er blevet anfægtet.

en eller flere af disse forskrifter, er den overførende medlemsstat da forpligtet til at påtage sig ansvaret for at behandle ansøgningen på grundlag af artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003?»

38. Da den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen og anvendelsen af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den overførende medlemsstat forpligtet til i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 at vurdere den modtagende medlemsstats overholdelse af artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, af Rådets direktiv 2003/9/EF, 2004/83/EF og 2005/85/EF samt af Rådets forordning (EF) nr. 343/2003?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, og det fastslås, at den modtagende medlemsstat ikke overholder

#### IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

39. Forelæggelsesafgørelsen indgik til Domstolens Justitskontor den 15. oktober 2010. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. november 2010 blev sagerne C-411/10 og C-493/10 forenet med henblik på den skriftlige forhandling og ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. maj 2011 forenet med henblik på den mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

40. Sagsøgerne i hovedsagen, Amnesty International Limited og AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre som intervenienter, De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær, Irland, Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Det Forenede Kongerige, Kongeriget Nederlandene, Den Italienske Republik, Republikken Finland, Den Helleniske Republik, Republikken Østrig, Den Tjekkiske Republik, Republikken Polen, Det Schweiziske Forbund samt Europa-Kommissionen har indgivet indlæg under den skriftlige forhandling. Repræsentanterne for sagsøgerne i hovedsagen, for Amnesty International Limited

og AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær, Irland, Republikken Grækenland, Republikken Slovenien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Frankrig, Det Forenede Kongerige samt Kommissionen deltog i retsmødet den 28. juni 2011.

formodning for, at den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, handler i overensstemmelse med EU-retten, idet denne formodning dog skal være afkræftelig. *Det Forenede Kongeriges regering* understreger, at en pligt til at vurdere den modtagende medlemsstats overholdelse af artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder og bestemmelserne i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt forordning nr. 343/2003 kun kan opstå under usædvanlige omstændigheder, nemlig hvis formodningen for, at den ansvarlige medlemsstat handler i overensstemmelse med menneskerettighederne og EU-retten, er entydigt modbevist.

## V — Parternes argumenter

41. Det første præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt den overførende medlemsstat i henhold til forordning nr. 343/2003 er forpligtet til at vurdere den modtagende medlemsstats overholdelse af artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder, af direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt af forordning nr. 343/2003 skal ifølge *sagsøgerne i hovedsagen, Amnesty International Limited* og *AIRE Centre* besvares bekræftende. *Amnesty International Limited* og *AIRE Centre* understreger endvidere, at den overførende medlemsstat i denne forbindelse skal vurdere den modtagende medlemsstats overholdelse af alle relevante bestemmelser i chartret om grundlæggende rettigheder.

42. Den *belgiske*, den *tyske* og den *franske regering*, *Kommissionen* og *De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær* understreger i denne forbindelse, at den overførende medlemsstat ved anvendelsen af forordning nr. 343/2003 kan tage udgangspunkt i en

43. Efter *Irlands*, den *italienske*, den *nederlandiske*, den *tjekkiske*, den *polske* og den *finlandske regerings* opfattelse skal det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende. Den *græske* og den *polske regering* anfører i denne forbindelse, at det er udelukket i henhold til EU-retten, at en medlemsstat undersøger, om en anden medlemsstat handler i overensstemmelse med EU-retten.

44. Den *østrigske regering* anfører, at den medlemsstat, der undersøger lovligheden af en overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig i henhold til forordning nr. 343/2003, skal tage i betragtning, om den modtagende medlemsstat principielt respekterer de minimumsstandarder, hvis overholdelse vil skabe en formodning for, at en overførsel er

forenelig med chartret om grundlæggende rettigheder.

alvorlig tilsidesættelse af dennes rettigheder i henhold til artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder.

45. Det andet præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt den overførende medlemsstat er forpligtet til at påtage sig ansvaret for at behandle en asylansøgning i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, hvis den modtagende medlemsstat ikke overholder artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder eller en eller flere bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt i forordning nr. 343/2003, skal efter *Amnesty International Limiteds* og *AIRE Centres* opfattelse besvares bekræftende. *Amnesty International Limited* og *AIRE Centre* understreger endvidere, at pligten til at udøve retten til at påtage sig ansvaret indtræder i alle tilfælde, hvor der er risiko for, at de relevante bestemmelser i chartret ikke overholdes i den modtagende medlemsstat.

46. Sagsøgerne i hovedsagen, den belgiske og den franske regering, Kommissionen samt De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær er af den opfattelse, at den overførende medlemsstat er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, hvis det er godtgjort, at der er en alvorlig risiko for, at asylansøgerens rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder vil blive tilsidesat i den modtagende medlemsstat. Den finske regering har udtalt sig i samme retning, nemlig at pligten til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 undtagelsesvis kan opstå i tilfælde, hvor det står klart, at en overførsel af asylansøgeren vil medføre en

47. Efter den *græske* og den *nederlandske regerings* opfattelse er den overførende medlemsstat derimod ikke forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, hvis den modtagende medlemsstat ikke overholder artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder eller en eller flere bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt forordning nr. 343/2003. Heller ikke efter den *polske* og den *slovenske regerings* opfattelse kan der af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 udledes en pligt til at udøve retten til at påtage sig ansvaret. Den *tyske* og også den *nederlandske regering* peger dog på, at en asylansøger ikke må overføres til en medlemsstat, hvor der er en alvorlig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder vil blive tilsidesat.

48. Da *Irland* og den *italienske regering* har besvaret det første præjudicielle spørgsmål benægtende, er det efter deres opfattelse ikke nødvendigt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål. Heller ikke *Det Forenede Kongeriges regering* anser det i lyset af sit svar på det første præjudicielle spørgsmål for at være

nødvendigt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

## VI — Retlig vurdering

### A — Indledende betragtninger

49. Efter *Det Schweiziske Forbunds*<sup>8</sup> opfattelse indeholder forordning nr. 343/2003 en i ordningen iboende afkræftelig formodning for, at de deltagende stater overholder Genèvekonventionen og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«). Hvis denne formodning imidlertid er blevet modbevist i et konkret tilfælde, og det ikke er sikret, at asylansøgeren behandles i overensstemmelse med international ret i den ansvarlige stat, er en overførsel til denne stat udelukket, og retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 bliver undtagelsesvis til en pligt.

8 — Det Schweiziske Forbund er på grundlag af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i en medlemsstat eller i Schweiz (EUT 2008 L 53, s. 5), omfattet af de EU-retlige bestemmelser om afgørelse af, hvilke stater der er ansvarlige for asylansøgningerne. I henhold til denne aftales artikel 5, stk. 2, har Schweiz ret til at fremsætte skriftlige bemærkninger for Domstolen i tilfælde, hvor en domstol i en medlemsstat har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning nr. 343/2003.

50. Med de to præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om og, i bekræftende fald, under hvilke omstændigheder en medlemsstat er forpligtet til under udøvelse af retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 at behandle en asylansøgers asylansøgning, når overførsel til den medlemsstat, der primært er ansvarlig, vil udsette asylansøgeren for en risiko for, at hans rettigheder i henhold til artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder bliver tilsidesat, eller der er risiko for, at denne medlemsstat ikke overholder sine forpligtelser i henhold til direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003.

51. Den forelæggende ret rejser disse spørgsmål, da der foreligger klare indikationer af, at der er stor forskel mellem de EU-retlige bestemmelser for Grækenland med hensyn til udformningen af landets asylsystem og asylprocedure på den ene side og den konkrete behandling af asylansøgere i Grækenland på den anden side, således at der ved overførsel af asylansøgere til Grækenland endog er risiko for, at deres grundlæggende rettigheder vil blive tilsidesat.

52. I denne forbindelse er den forelæggende ret af den opfattelse, at det strider mod ånden i forordning nr. 343/2003, hvis en medlemsstat eller de nationale domstole ved anvendelsen af forordning nr. 343/2003 skal tage stilling til effektiviteten af asylsystemerne i en anden medlemsstat. Såfremt det ikke er godtgjort, at overførslen af en asylansøger indebærer en risiko for en behandling i strid med EMRK's artikel 3, påhviler det principielt medlemsstaten at afgøre, om den finder det relevant at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003. I den forbindelse er det ikke de nationale retters opgave at afgøre, hvornår og hvordan medlemsstaten udøver sit skøn.

53. Disse betragtninger finder den forelæggende ret bekræftet i afgørelsen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) af 2. december 2008 i sagen K.R.S. mod Det Forenede Kongerige<sup>9</sup>, hvori Menneskerettighedsdomstolen skulle afgøre en menneskerettighedssag anlagt af en iransk statsborger, som i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 skulle overføres fra Det Forenede Kongerige til Grækenland. Den iranske asylansøger havde navnlig gjort gældende, at udsendelsen til Grækenland ville udgøre en tilsidesættelse af EMRK's artikel 3. Ved sin afgørelse af 2. december 2008 afviste Menneskerettighedsdomstolen denne klage som åbenbart ugrundet.

54. Den forelæggende ret er imidlertid ikke sikker på, om og, i bekræftende fald, på hvilken måde den fortolkning af forordning nr. 343/2003, som den har foreslået, er forenelig med retten til asyl, der siden Lissabontraktatens ikrafttræden har været forankret i den primære ret ved artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder. På denne baggrund anmoder den Domstolen om vejledning med hensyn til anvendelsen af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 i tilfælde, hvor det gøres gældende og endog dokumenteres med henvisning til sagkyndige vurderinger, at der gælder ugunstige modtagelsesbetingelser og/eller ineffektive asylprocedurer i den modtagende medlemsstat.

55. Under særlig hensyntagen til den forelæggende rets bemærkninger vedrørende Menneskerettighedsdomstolens praksis skal jeg indledningsvis bemærke, at Menneskerettighedsdomstolen efter indgivelsen af forelæggelsesafgørelsen har videreudviklet den retlige og faktiske bedømmelse af overførsler af asylansøgere til Grækenland, som ligger til grund for afgørelsen af 2. december 2008 i sagen K.R.S. mod Det Forenede Kongerige. I den principielle dom af 21. januar 2011 i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland<sup>10</sup> fandt Menneskerettighedsdomstolen nemlig, at forholdene under frihedsberøvelsen og leveforholdene for en afghansk asylansøger i Grækenland skulle betragtes som en tilsidesættelse fra Grækenlands side af EMRK's artikel 3. På grundlag af de konstaterede mangler i forbindelse med behandlingen af

9 — Dom af 2.12.2008, K.R.S. mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 32733/08).

10 — Dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (sag nr. 30696/09).



asylansøgerens asylansøgning, risiciene for en direkte eller indirekte tilbagesendelse af ham til hans hjemland uden en seriøs undersøgelse af, om hans asylansøgning var begrundet, og manglen på et effektivt retsmiddel blev det endvidere fastslået i denne sag, at Grækenland havde tilsidesat EMRK's artikel 13, sammenholdt med artikel 3. På baggrund af disse konstateringer fandt Menneskerettighedsdomstolen også, at overførslen af asylansøgeren fra Belgien til Grækenland i henhold til forordning nr. 343/2003 udgjorde en tilsidesættelse fra Belgiens side af EMRK's artikel 3 og af EMRK's artikel 13, sammenholdt med artikel 3.

56. Med hensyn til behandlingen af spørgsmålet om, hvordan denne udvikling i Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende (u)foreneligheden med EMRK af overførsler af asylansøgere til Grækenland påvirker domstolsprøvelsen af sådanne overførsler i lyset af EU-retten og navnlig chartret om grundlæggende rettigheder, henvises til mit forslag til afgørelse i NS-sagen. Deri har jeg understreget, at det i henhold til artikel 52, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder skal sikres, at beskyttelsesniveauet i medfør af chartret om grundlæggende rettigheder på de områder, hvor bestemmelserne i chartret og bestemmelserne i EMRK overlapper hinanden, ikke er lavere end beskyttelsesniveauet i medfør af EMRK. For så vidt som omfanget og rækkevidden af beskyttelsen i medfør af EMRK er blevet præciseret i Menneskerettighedsdomstolens praksis, skal denne praksis tillægges særlig betydning og stor vægt ved Domstolens fortolkning af de tilsvarende

bestemmelser i chartret om grundlæggende rettigheder<sup>11</sup>.

57. På baggrund af disse præciseringer vil jeg nedenfor behandle de to præjudicielle spørgsmål. I den forbindelse vil jeg først behandle det andet præjudicielle spørgsmål med hensyn til, under hvilke omstændigheder en medlemsstat kan være forpligtet til ved udøvelse af retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 at behandle en asylansøgers asylansøgning, som en anden medlemsstat primært er ansvarlig for. Dernæst vil jeg som svar på det første præjudicielle spørgsmål behandle problematikken med hensyn til, på hvilken måde en medlemsstat i denne forbindelse er forpligtet til at vurdere de andre medlemsstaters overholdelse af de EU-retlige bestemmelser.

*B — Pligten til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 i tilfælde af, at der ved overførsel af en asylansøger til den primært ansvarlige medlemsstat er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder*

58. Med det andet præjudicielle spørgsmål anmoder den forelæggende ret om en

<sup>11</sup> — Jf. mit forslag til afgørelse af 22.9.2011 i sag C-411/10, NS, nævnt ovenfor i fodnote 4, punkt 142 ff.

afklaring af, om en medlemsstat er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 og derved overtage behandlingen af en asylansøgning indgivet på sit område, hvis det står klart, at den medlemsstat, der primært er ansvarlig for at behandle denne ansøgning, ikke kan sikre, at de i artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder, i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller i forordning nr. 343/2003 indeholdte bestemmelser vedrørende behandlingen af asylansøgere og deres asylansøgninger vil blive overholdt.

59. Som jeg allerede har redegjort for i mit forslag til afgørelse i NS-sagen, henviser forordning nr. 343/2003 hverken i forbindelse med fastsættelsen af kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, eller i forbindelse med fastsættelsen af proceduren for overførslen af asylansøgere mellem medlemsstaterne udtrykkeligt til behandlingen af asylansøgere og deres ansøgninger i den modtagende medlemsstat. Dette skal forstås på baggrund af, at medlemsstaternes asylsystemer i henhold til direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 skal overholde væsentlige minimumsstandarder, og at alle medlemsstater har tiltrådt EMRK og Genèvekonventionen, således at det i retlig henseende er sikret, at behandlingen af asylansøgere og deres ansøgninger i hver medlemsstat skal opfylde bestemmelserne i chartret om grundlæggende

rettigheder og Genèvekonventionen samt EMRK<sup>12</sup>.

60. Såfremt en medlemsstat af en eller anden grund ikke er i stand til at overholde bestemmelserne i direktiv 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 eller sine forpligtelser med hensyn til grundlæggende rettigheder og international ret ved behandlingen af asylansøgere eller deres asylansøgninger, opstår der imidlertid *de facto* risiko for, at asylansøgere ved overførsel til denne medlemsstat udsættes for en behandling, der er uforenelig med chartret om grundlæggende rettigheder.

61. En fuldstændig overbelastning af asylsystemet i en medlemsstat kan således under visse omstændigheder medføre, at asylansøgernes rettigheder i henhold til artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder ikke længere er sikret i denne medlemsstat.

62. I henhold til chartrets artikel 18 sikres asylretten under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen og i overensstemmelse med TEU og TEUF. Et af de centrale elementer i Genèvekonventionen er det i denne konventions artikel 33 fastsatte forbud mod direkte eller indirekte udvisning eller afvisning af en flygtning til et forfølgelsesland, det såkaldte princip om non-refoulement. Selv om

12 — Ibidem, punkt 95 ff.

den præcise rækkevidde af dette forbud mod afvisning er omstridt, må det antages, at det ikke kun sikrer flygtninge<sup>13</sup> beskyttelse mod en umiddelbar udsendelse til forfølgelseslandet, men også beskyttelse mod en såkaldt kædeudsendelse, hvor der sker overførsel til en stat, hvor der er risiko for udsendelse til et forfølgelsesland<sup>14</sup>. I betragtning af denne brede definition af forbuddet mod afvisning fremgår det umiddelbart, at overbelastningen af asylsystemet i en medlemsstat og de deraf følgende mangler ved behandlingen af asylansøgninger i det konkrete tilfælde kan give anledning til udsendelser, der er uforenelige med dette forbud mod afvisning og dermed også med artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder.

frygtes tilsidesættelser af asylansøgnernes ret til respekt for og beskyttelse af den menneskelige værdighed, der er sikret i artikel 1 i chartret om grundlæggende rettigheder, eller af forbuddet i chartrets artikel 4 mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling af asylansøgere i den pågældende medlemsstat<sup>15</sup>.

### 63. I tilfælde af overbelastning af asylsystemet i en medlemsstat kan der derudover

64. Hvis der i den medlemsstat, der i henhold til artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel III i forordning nr. 343/2003, primært er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, skulle være en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af asylansøgnernes grundlæggende rettigheder i henhold til artikel 1, 4 eller 18 i chartret om grundlæggende rettigheder, må de andre medlemsstater ikke overføre asylansøgere til denne medlemsstat, men er principielt forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

13 — Da forbuddet mod afvisning i henhold til artikel 33 i Genèvekonventionen vedrører flygtninge, er beskyttelsesområdet for artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder i denne henseende præget af Genèvekonventionens flygtningebegreb (i denne retning: D. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, artikel 18, punkt 5). I forbindelse med forbuddet mod afvisning i henhold til artikel 33 i Genèvekonventionen omfatter flygtningebegrebet ikke kun personer, der allerede er anerkendt som flygtninge, men også personer, der opfylder betingelserne for en anerkendelse som flygtning. Jf. i denne retning: E. Lauterpacht og D. Bethlehem, »The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion«, i *Refugee Protection in International Law* (udgivet af E. Feller, V. Türk og F. Nicholson), Cambridge, 2003, s. 87, på s. 116 ff.

14 — Jf. i denne retning: E. Lauterpacht og D. Bethlehem, a.st., nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 122; K. Hailbronner, *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. oplag, Stuttgart, 2008, punkt 655.

65. Denne pligt til at udøve retten til at påtage sig ansvaret fremgår dels af, at medlemsstaterne er forpligtet til at anvende forordning nr. 343/2003 i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder<sup>16</sup>. Dels følger den af den omstændighed, at en overførsel af asylansøgere til en medlemsstat, hvor der

15 — Jf. punkt 111 ff. i mit forslag til afgørelse i NS-sagen, nævnt ovenfor i punkt 4.

16 — Ibidem, punkt 117 ff.

er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder i henhold til artikel 1, 4 eller 18 i chartret om grundlæggende rettigheder, principielt samtidig udgør en tilsidesættelse af disse grundlæggende rettigheder fra den overførende medlemsstat side<sup>17</sup>. Ved at medlemsstaterne udøver retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, fjernes denne risiko for tilsidesættelse af chartret om grundlæggende rettigheder fuldstændigt.

66. Derimod er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 i den modtagende medlemsstat, som ikke samtidig udgør en tilsidesættelse af de rettigheder, der i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder garanteres de asylansøgere, som skal overføres, ikke tilstrækkelig til at begrunde en pligt for den overførende medlemsstat til at udøve retten til at påtage sig ansvaret.

17 — Med hensyn til asylansøgers grundlæggende rettigheder i henhold til artikel 1 og 4 i chartret om grundlæggende rettigheder følger dette af den positive beskyttelsesfunktion, der indgår i disse grundlæggende rettigheder. Med hensyn til chartrets artikel 18 følger dette af den omstændighed, at denne grundlæggende rettighed ikke kun beskytter mod en direkte, men ligeledes mod en indirekte udvisning til et forfølgelsesland; jf. punkt 113 ff. i mit forslag til afgørelse i NS-sagen, nævnt ovenfor i punkt 4. Derudover foreskrives det udtrykkeligt i denne forbindelse i chartrets artikel 19, stk. 2, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

67. I denne forbindelse skal det først og fremmest understreges, at en fortolkning af forordning nr. 343/2003, der er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, ikke kan kræve udøvelse af retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, hvis den primært ansvarlige medlemsstat ganske vist tilsidesætter enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003, men derimod ikke asylansøgenes grundlæggende rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder. Derudover vil overførslen af asylansøgere til en medlemsstat, hvor der ikke er risiko for en tilsidesættelse af asylansøgenes grundlæggende rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder, normalt skulle betragtes som forenelig med de grundlæggende rettigheder.

68. Desuden ville det være vanskeligt at forene med målene i forordning nr. 343/2003, hvis enhver manglende overholdelse af direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 ville være tilstrækkelig til at forhindre overførsel af en asylansøger til den medlemsstat, der i henhold til artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel III i forordning nr. 343/2003, primært er ansvarlig<sup>18</sup>. Formålet med forordning nr. 343/2003 er nemlig at fastlægge en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, som samtidig gør det muligt hurtigt at fastsætte denne medlemsstat<sup>19</sup>. For at nå dette mål fastsætter

18 — Det skal bemærkes, at der ifølge fast retspraksis ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af; jf. dom af 29.1.2009, sag C-19/08, Petrosian m.fl., Sml. I, s. 495, præmis 34.

19 — Jf. tredje betragtning f. til forordning nr. 343/2003.

forordning nr. 343/2003 en ordning, hvorefter kun en enkelt medlemsstat, som udpeges på grundlag af objektive kriterier, er ansvarlig for hver enkelt asylansøgning, der er indgivet i Unionen. Disse objektive kriterier omfatter bl.a. eksistensen af en asyl- eller udlændingeretlig tilknytning mellem asylansøgeren eller et familiemedlem og en medlemsstat<sup>20</sup>. I tilfælde af en ulovlig indrejse på Unionens område er i henhold til artikel 10 i forordning nr. 343/2003 den første indrejsemedlemsstat ansvarlig for at behandle asylansøgningen<sup>21</sup>.

medlemsstat i forordningens kapitel III blive skabt et nyt, vidtrækkende udelukkelseskriterium, hvorefter også mindre tilsidesættelser af bestemmelserne i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 i enkelte medlemsstater kunne medføre, at disse medlemsstater ville blive fritaget for deres ansvar i henhold til forordning nr. 343/2003 og de dermed forbundne opgaver. Dette ville ikke blot kunne resultere i en fuldstændig udhuling af de ansvarsregler, der er formuleret i forordning nr. 343/2003, men også bringe den målsætning, der forfølges dermed, i fare, nemlig hurtigt at afgøre, hvilke medlemsstater der er ansvarlige for at behandle asylansøgninger indgivet i Unionen.

69. Hvis enhver manglende overholdelse af direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 fra den primært ansvarlige medlemsstats side skulle medføre, at den medlemsstat, hvor asylansøgeren har indgivet sin asylansøgning, er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, ville der foruden de objektive kriterier til fastsættelse af den ansvarlige

70. På baggrund heraf konkluderer jeg, at en tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 i den primært ansvarlige medlemsstat kun kan udløse en pligt til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, hvis denne tilsidesættelse af afledt ret samtidig ville udgøre en tilsidesættelse af asylansøgerens rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder.

20 — Jf. artikel 6, stk. 1, artikel 7, artikel 8 og artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 343/2003.

21 — Artikel 10 i forordning nr. 343/2003. Dette ansvar ophører imidlertid 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret ulovligt.

71. På baggrund af det ovenstående skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med,

at en medlemsstat er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, når det står klart, at der ved overførsel af en asylansøger til den primært ansvarlige medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel III i forordning nr. 343/2003, er en alvorlig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder vil blive tilsidesat. Derimod er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 i den primært ansvarlige medlemsstat, som ikke samtidig udgør en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, der i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder garanteres de asylansøgere, som skal overføres, ikke tilstrækkelig til at begrunde en pligt til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

*C — Den overførende medlemsstat skal inden overførslen af en asylansøger i henhold til forordning nr. 343/2003 vurdere, om denne asylansøgers rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder er sikret i den modtagende medlemsstat*

72. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den

medlemsstat, hvor en asylansøger har indgivet en asylansøgning, hvis behandling en anden medlemsstat primært er ansvarlig for i henhold til artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel III i forordning nr. 343/2003, inden overførslen af denne asylansøger til den primært ansvarlige medlemsstat skal vurdere, om asylansøgerens rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder er sikret i denne medlemsstat, og om denne medlemsstat overholder bestemmelserne i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt i forordning nr. 343/2003.

73. Af de ovenstående betragtninger fremgår det på den ene side, at overførslen af asylansøgere til en medlemsstat, hvor der er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af disse asylansøgers rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder, er uforenelig med chartret om grundlæggende rettigheder, således at den medlemsstat, hvor asylansøgeren har indgivet sin asylansøgning, i et sådant tilfælde er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003. På den anden side er jeg nået til den konklusion, at en — alvorlig risiko for — tilsidesættelse af enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003 i den modtagende medlemsstat kun kan begrunde en pligt for den overførende medlemsstat til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, hvis denne tilsidesættelse af afledt ret samtidig vil udgøre en tilsidesættelse af asylansøgerens

rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder.

vil blive overholdt i den primært ansvarlige medlemsstat.

74. Det fremgår umiddelbart af det ovenstående, at den overførende medlemsstat inden overførslen af en asylansøger skal vurdere, om der i den primært ansvarlige medlemsstat er en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af asylansøgerens rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder. Kun på den måde kan det nemlig sikres, at den overførende medlemsstat anvender forordning nr. 343/2003 i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Der foreligger derimod ikke en særskilt pligt til at vurdere, om den modtagende medlemsstat overholder de enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt i forordning nr. 343/2003.

75. Medlemsstaternes pligt til at vurdere, om overførslen af asylansøgere til en anden medlemsstat er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, betyder dog ikke, at den overførende medlemsstat inden overførslen af enhver asylansøger aktivt skal sikre sig, at asylansøgeres rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder faktisk er sikret i den modtagende medlemsstat. Ved vurderingen af, om der i den primært ansvarlige stat er risiko for tilsidesættelse af asylansøgerens grundlæggende rettigheder, må medlemsstaterne nemlig tage udgangspunkt i en afkræftelig formodning for, at asylansøgeres grundlæggende rettigheder

76. For den omstændighed, at en sådan afkræftelig formodning er lovlig i henhold til EU-retten, taler først og fremmest, at behandlingen af asylansøgere og deres ansøgninger i henhold til direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 skal overholde væsentlige minimumsstandarder i hver medlemsstat. Derudover skal alle medlemsstater iagttage chartret om grundlæggende rettigheder<sup>22</sup> samt — som kontraherende stater — EMRK og Genèvekonventionen, således at de også skal overholde asylansøgeres grundlæggende rettigheder og menneskerettigheder i henhold hertil. Under hensyntagen til det derved — i retlig henseende — sikrede høje beskyttelsesniveau er det derfor nærliggende ved overførslen af asylansøgere i henhold til forordning nr. 343/2003 at tage udgangspunkt i en afkræftelig formodning for, at disse asylansøgere vil blive behandlet i overensstemmelse med menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder i den medlemsstat, der er ansvarlig for deres asylansøgning<sup>23</sup>. I denne henseende understreges det udtrykkeligt i anden betragtning til forordning nr. 343/2003, at

22 — Vedrørende indholdet og rækkevidden af protokol (nr. 30) om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og i Det Forenede Kongerige, jf. punkt 167 ff. i mit forslag til afgørelse i NS-sagen, nævnt ovenfor i punkt 4.

23 — Således har eksempelvis også Menneskerettighedsdomstolen i sin afgørelse af 2.12.2008, K.R.S. mod Det Forenede Kongerige, nævnt ovenfor i fodnote 9, taget udgangspunkt i den forudsætning, at det må formodes, at Grækenland opfylder forpligtelserne i henhold til direktiv 2005/85 og 2003/9.

medlemsstaterne, der alle overholder »non-refoulement«-princippet, betragtes som sikre lande for tredjelandsstatsborgere<sup>24</sup>.

I overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes procesautonomi<sup>26</sup> tilkommer det hver enkelt medlemsstat i dens interne retsorden konkret at fastsætte reglerne for, hvilke bevismidler der er til rådighed, samt reglerne og principperne for bevisbedømmelsen, idet det i praksis ikke må gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre rettighederne i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder.

77. Hvis medlemsstaterne skulle beslutte sig for at anvende en sådan afkræftelig formodning, skal de imidlertid iagttage effektivitetsprincippet, hvorefter det i praksis ikke må gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden<sup>25</sup>. Såfremt medlemsstaterne således beslutter sig for at anvende en afkræftelig formodning, skal asylansøgerne processuelt have mulighed for også faktisk at modbevise denne formodning.

78. På baggrund af ovenstående skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at en medlemsstat, der i henhold til forordning nr. 343/2003 ønsker at overføre en asylansøger til den medlemsstat, der primært er ansvarlig for at behandle asylansøgningen, skal vurdere, om der i denne primært ansvarlige medlemsstat er en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af asylansøgerens rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder. Der påhviler ikke den overførende medlemsstat en særskilt pligt til at vurdere, om den modtagende medlemsstat overholder de enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003. Ved vurderingen af, om der i den primært ansvarlige stat er risiko for tilsidesættelse af asylansøgerens grundlæggende rettigheder, kan medlemsstaterne tage udgangspunkt i en afkræftelig formodning for, at asylansøgeres grundlæggende rettigheder vil blive overholdt i den primært ansvarlige medlemsstat.

24 — Jf. i denne forbindelse også protokol (nr. 24) om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I denne protokol anføres det indledningsvis, at medlemsstaterne på grund af niveauet for beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i medlemsstaterne i Den Europæiske Union anses for sikre oprindelseslande i relation til hinanden i alle retlige og praktiske spørgsmål i forbindelse med asyl. På denne baggrund fastslås det dernæst i protokollen, at en ansøgning om asyl, der indgives af en statsborger i en medlemsstat, kun kan tages i betragtning eller antages til behandling i en anden medlemsstat på de i protokollen opregnede, meget restriktive betingelser.

25 — Dom af 8.7.2010, sag C-246/09, Bulicke, Sml. I, s. 7003, præmis 25, af 12.2.2008, sag C-2/06, Kempfer, Sml. I, s. 411, præmis 57, af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 — C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233, præmis 28, og af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 43.

26 — Vedrørende betydningen af dette princip i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 343/2003, jf. dommen i sagen Petrosian m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 47 og 52.



## VII — Forslag til afgørelse

79. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

- »1) En medlemsstat er forpligtet til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 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, når det står klart, at der ved overførsel af en asylansøger til den primært ansvarlige medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel III i forordning nr. 343/2003, er en alvorlig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder vil blive tilsidesat. Derimod er en alvorlig risiko for tilsidesættelse af enkelte bestemmelser i Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse eller Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne eller forordning nr. 343/2003 i primært ansvarlige medlemsstater, som ikke samtidig udgør en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, der i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder garanteres de asylansøgere, som skal overføres, ikke tilstrækkelig til at begrunde en pligt til at udøve retten til at påtage sig ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.
  
- 2) En medlemsstat, der i henhold til forordning nr. 343/2003 ønsker at overføre en asylansøger til den medlemsstat, der primært er ansvarlig for at behandle asylansøgningen, skal vurdere, om der i denne primært ansvarlige medlemsstat er en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af asylansøgerens rettigheder i henhold

til chartret om grundlæggende rettigheder. Der påhviler ikke den overførende medlemsstat en særskilt pligt til at vurdere, om den modtagende medlemsstat overholder de enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 eller forordning nr. 343/2003. Ved vurderingen af, om der i den primært ansvarlige stat er risiko for tilsidesættelse af asylansøgerens grundlæggende rettigheder, kan medlemsstaterne tage udgangspunkt i en afkræftelig formodning for, at asylansøgeres grundlæggende rettigheder vil blive overholdt i den primært ansvarlige medlemsstat.«