



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 13. juni 2018¹¹

Sag C-213/17

X

mod

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænser, asyl og indvandring – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger – den ansvarlige medlemsstat i henhold til kriteriet i artikel 3, stk. 2 – endelig retsafgørelse om afslag på den første ansøgning om international beskyttelse – verserende appelsag om afgørelsen om afslag på den anden ansøgning om international beskyttelse – udstedelse af en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning af ansøgeren – indgivelse af en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat – overgivelse af den pågældende på grundlag af den europæiske arrestordre – tilbagetagelsesprocedure – artikel 23, stk. 3 – virkningerne af udløbet af fristerne for fremsættelse af en anmodning – ansvaret overgår til den medlemsstat, hvori den nye ansøgning om international beskyttelse er indgivet – artikel 24, stk. 1 – gennemførelsesbestemmelser – artikel 24, stk. 5 – oplysningspligtens rækkevidde – artikel 17, stk. 1 – den diskretionære klausuls rækkevidde – direktiv 2013/32/EU – artikel 31 og 46 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 41 – ret til god forvaltning – artikel 47 – ret til en effektiv domstolsprøvelse«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17, stk. 1, artikel 18, stk. 2, artikel 23, stk. 3, og artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)², idet den forelæggende ret, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene), nærmere bestemt ønsker at få fastslået, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som den pakistanske statsborger X har indgivet i Italien.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«.

2. Denne sag er kendetegnet ved at have komplekse retlige og faktiske omstændigheder³, der ikke blot består i, at den pågældende har indgivet flere ansøgninger om international beskyttelse i to forskellige medlemsstater, men også, at en straffesag, der har ført til udstedelse af en europæisk arrestordre mod asylansøgeren, samtidig har grebet ind i proceduren for behandlingen af disse ansøgninger.

3. Nederlandene er den medlemsstat, som den pågældende har indgivet sin første, anden og fjerde ansøgning om international beskyttelse til. I henhold til et materielt kriterium i Dublin III-forordningen er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen af de to første ansøgninger. Den første ansøgning om international beskyttelse⁴ blev afslået ved en endelig retsafgørelse. Den anden ansøgning om international beskyttelse⁵ blev afslået ved en afgørelse truffet af den kompetente nationale myndighed, hvorefter der blev iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Da den pågældende i mellemtiden var rømmet fra Nederlandene, der er den medlemsstat, hvor han indgav sin tredje ansøgning om international beskyttelse⁶, for at tage til Italien, udstedte Kongeriget Nederlandene en europæisk arrestordre mod ham med henblik på strafforfølgning, idet Kongeriget Nederlandene krævede, at Den Italienske Republik skulle overgive den pågældende. Kongeriget Nederlandene anmodede efterfølgende de italienske myndigheder om at tage den pågældende tilbage med henblik på at behandle denne tredje ansøgning.

4. Italien er således den medlemsstat, på hvis område den pågældende er indrejst, og den medlemsstat, hvortil han, efter at Kongeriget Nederlandene havde udstedt den europæiske arrestordre, indgav den tredje ansøgning. Den Italienske Republik har derfor en »dobbelrolle«. Den Italienske Republik er dels den medlemsstat, der skal fuldbyrde den europæiske arrestordre, idet denne medlemsstat er forpligtet til at overgive ansøgeren til de nederlandske myndigheder med henblik på strafforfølgning. Dels er Den Italienske Republik den medlemsstat, til hvilken de nederlandske myndigheder har fremsat en anmodning om tilbagetagelse af ansøgeren med henblik på at behandle hans asylansøgning. Selv om Den Italienske Republik i henhold til Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 1, havde mulighed for at anmode Kongeriget Nederlandene om at tilbagetage X, har Den Italienske Republik imidlertid fortabt denne mulighed ved ikke at fremsætte en anmodning inden for de frister, der er fastsat i denne artikels stk. 2. De nederlandske myndigheder har derfor på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, hvis ordlyd jeg her vil fortolke, automatisk anset Den Italienske Republik for den nye medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af den tredje ansøgning. Disse myndigheder har derfor besluttet at overføre den pågældende til de italienske myndigheder og har desuden erklæret, at de ikke har kompetence til at behandle den fjerde ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet til disse myndigheder.

5. Det er på baggrund af disse særlige retlige og faktiske omstændigheder, at rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam) ønsker oplyst, om det er muligt, således som de nederlandske myndigheder påtænker at gøre det, at foretage en sådan overførsel af ansvar. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anmodet Domstolen om at præcisere rækkevidden af og gennemførelsesbestemmelserne til ikke blot de to processuelle bestemmelser i Dublin III-forordningen, som Kongeriget Nederlandene har henvist til som begrundelse for denne overførsel, nemlig denne forordnings artikel 23 og 24, men også den diskretionære klausul, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1.

3 – Jf. de retlige og faktiske omstændigheder, der er beskrevet i bilaget til dette forslag til afgørelse.

4 – Herefter »den første ansøgning«.

5 – Herefter »den anden ansøgning«.

6 – Herefter »den tredje ansøgning«.

6. Den foreliggende sag illustrerer de strukturelle svagheder og mangler ved Dublinsystemet, som Europa-Kommissionen netop ønsker at afhjælpe gennem en reform af de gældende retlige rammer⁷.

7. Denne sag viser, at Dublinsystemet faktisk er en ordning af nationale asylsystemer og ikke et fælles europæisk asylsystem, og at den mekanisme til fordeling af ansvar, der er fastsat ved Dublin III-forordningen, er baseret på tekniske og administrative regler, der er blevet indført uden hensyn til de menneskelige konsekvenser og de materielle og økonomiske omkostninger, som de medfører, hvilket undergraver Dublinsystemets effektivitet og strider mod formålet med et fælles europæisk asylsystem.

8. Dette er en hård bedømmelse, men en blind anvendelse af den mekanisme til overførsel af ansvar, der er indført ved Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, kan medføre konsekvenser, der er næsten absurde.

9. Den foreliggende sag giver mig derfor i det følgende anledning til hovedsageligt at redegøre for grundene til, at det til trods for den klare ordlyd af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, er nødvendigt at fravige denne bestemmelse, hvis anvendelse indebærer en overførsel af ansvar som følge af, at de frister, der er fastsat for fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse, er udløbet.

10. Såfremt denne overførsel sker automatisk og uden hensyn til de menneskelige og materielle konsekvenser, som den medfører, indebærer den i en situation som den i denne sag omhandlede efter min opfattelse, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, fratages den rationalitet, objektivitet, lighed og hurtighed, som EU-lovgiver har tilstræbt inden for rammerne af Dublin III-forordningen, og hindrer, at der tages hensyn til den samarbejds- og solidaritetsforpligtelse, som det fælles europæiske asylsystem bygger på.

II. Retsforskrifter

A. Dublin III-forordningen

11. 4., 5. og 22. betragtning til Dublin III-forordningen har følgende ordlyd:

»(4) I konklusionerne fra Tammerfors præciseres det [...], at det fælles europæiske asylsystem på kort sigt bør omfatte en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

(5) En sådan metode bør baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer. Den bør især gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for at sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og for ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare.

[...]

(22) [...] Solidaritet, som er et centralt element i det fælles europæiske asylsystem, går hånd i hånd med gensidig tillid. [...]

⁷ – Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning 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 (omarbejdning) (COM(2016) 270 final, herefter »forslaget til forordning«).

12. Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 1, at denne forordning har til formål at fastsætte kriterierne og procedurerne 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 medlemsstaterne⁸. Disse kriterier er fastsat i artikel 8-15 i denne forordnings kapitel III.

13. Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, at hvis det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

14. I Dublin III-forordningens kapitel IV fastlægges først de situationer, hvori en medlemsstat uanset disse kriterier kan anses for ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Denne forordnings artikel 17 med overskriften »Diskretionære klausuler« bestemmer i stk. 1:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.

[...]«

15. I Dublin III-forordningens kapitel V fastsættes derefter den ansvarlige medlemsstats forpligtelser.

16. Artikel 18, stk. 1, litra b), i dette kapitel bestemmer, at denne medlemsstat er forpligtet til »på de betingelser, der er fastsat i [denne forordnings] artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en ansøger, hvis ansøgning er under behandling, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse«.

17. Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), bestemmer endvidere, at den ansvarlige medlemsstat er forpligtet til »på de betingelser, der er fastsat i [denne forordnings] artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse«.

18. Den ansvarlige medlemsstat er endvidere i henhold til den nævnte forordnings artikel 18, stk. 2, første afsnit, forpligtet til at behandle eller afslutte behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som ansøgeren har indgivet.

19. Endelig fastsættes i Dublin III-forordningens kapitel VI nærmere bestemmelser for gennemførelsen af procedurer for overtagelse og tilbagetagelse. Anvendelsesområdet for proceduren for anmodninger om tilbagetagelse er defineret i denne forordnings artikel 23 og 24.

20. Den nævnte forordnings artikel 23 med overskriften »Indgivelse af en anmodning om tilbagetagelse, når en ny ansøgning er indgivet i den anmodende medlemsstat« bestemmer i stk. 1-3:

»1. Når en medlemsstat, hvor en person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig i henhold til artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), kan den anmode den anden medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

2. En anmodning om tilbagetagelse fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for to måneder efter modtagelsen af hittet i Eurodac [...]

8 – Herefter »den ansvarlige medlemsstat«.

Er anmodningen om tilbagetagelse baseret på andre beviser end oplysninger fra Eurodacsystemet, sendes den til den anmodede medlemsstat senest tre måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, jf. artikel 20, stk. 2.

3. Når anmodningen om tilbagetagelse ikke fremsættes inden for de frister, som er fastsat i stk. 2, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som den nye ansøgning er indgivet til.«

21. Dublin III-forordningens artikel 24 med overskriften »Indgivelse af en anmodning om tilbagetagelse, når der ikke er indgivet nogen ny ansøgning i den anmodende medlemsstat« bestemmer:

»1. Når en medlemsstat, på hvis område en person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), opholder sig uden opholdstilladelse, og som ikke har modtaget nogen ny ansøgning om international beskyttelse, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig i henhold til artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), kan den anmode denne anden medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

[...]

4. Når en person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra d), hvis ansøgning om international beskyttelse der er givet afslag på ved en endelig afgørelse i én medlemsstat, opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse, kan sidstnævnte medlemsstat enten anmode den førstnævnte medlemsstat om at tilbagetage den pågældende eller gennemføre en tilbagesendelsesprocedure [...]

[...]

5. Anmodningen om tilbagetagelse af den i artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), omhandlede person skal fremsættes ved brug af en standardformular og skal omfatte beviser eller indicier, jf. beskrivelsen i de to lister nævnt i artikel 22, stk. 3, og/eller relevante elementer fra den pågældendes erklæringer, der gør det muligt for myndighederne i den anmodede medlemsstat at kontrollere, om den er ansvarlig på grundlag af kriterierne i denne forordning.

[...]«

B. Forordning (EF) nr. 1560/2003

22. Forordning (EF) nr. 1560/2003⁹ indeholder gennemførelsesforanstaltninger til Dublin III-forordningen. I denne forordnings artikel 2 præciseres reglerne for udarbejdelse af en anmodning om tilbagetagelse.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen

23. X, der er pakistansk statsborger og kristen, har ansøgt om tildeling af international beskyttelse.

24. X indgav fem ansøgninger om international beskyttelse i perioden fra 2011 til 2015. Fire af disse ansøgninger blev indgivet i Nederlandene, og en ansøgning blev indgivet i Italien.

⁹ – Kommissionens forordning af 2.9.2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 222, s. 3), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 af 30.1.2014 (EUT 2014, L 39, s. 1, herefter »gennemførelsesforordningen«).

25. Den første ansøgning blev indgivet i Nederlandene den 23. marts 2011. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) afslog efter realitetsbehandling denne ansøgning ved afgørelse af 5. september 2011. Som X's repræsentant oplyste under retsmødet, blev det konstateret, at de risici, som X ville blive udsat for ved tilbagevenden til sit hjemland, ikke havde en tilstrækkelig alvorlig karakter til, at de kunne begrunde tildeling af international beskyttelse. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), gav ved dom af 31. maj 2012 ikke medhold i den sag, der var anlagt til prøvelse af denne afgørelse, og Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) stadfæstede denne dom den 27. juni 2013.

26. Den 18. december 2013 indgav X en ny ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, som han trak tilbage nogle dage senere, den 10. januar 2014¹⁰.

27. X indgav på ny en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene den 4. juni 2014, dvs. den anden ansøgning. Syv dage senere, den 11. juni 2014, afslog statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål denne ansøgning. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), gav ved dom af 7. juli 2014 ikke medhold i den sag, der var anlagt til prøvelse af denne afgørelse. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) stadfæstede denne dom et år senere, den 7. august 2015.

28. I løbet af dette år, hvor den appelsag, der var iværksat ved denne domstol, således var verserende, indtraf forskellige begivenheder, der vedrørte den pågældendes personlige og retlige situation.

29. Den 28. september 2014 rømmede X nemlig og rejste til Italien, idet han var mistænkt for at have begået en sædelighedsforbrydelse i Nederlandene.

30. Den 2. oktober 2014 udstedte de nederlandske myndigheder en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning af X, idet de anmodede de italienske myndigheder om at overgive ham. X blev på denne baggrund tilbageholdt i Italien i en periode på to måneder forud for det tidspunkt, hvor han skulle overgives¹¹.

31. Den 23. oktober 2014 indgav X en ny ansøgning om international beskyttelse, dvs. den tredje ansøgning, denne gang i Italien. Den Italienske Republik fremsatte ikke en anmodning om tilbagetagelse til Kongeriget Nederlandene i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), og artikel 23, stk. 1, inden for de frister, der er fastsat i denne forordnings artikel 23, stk. 2.

32. Den 30. januar 2015 fuldbyrdede Den Italienske Republik den europæiske arrestordre og overgav den pågældende til de nederlandske myndigheder.

33. X blev øjeblikkeligt frihedsberøvet og anbragt i varetægtsfængsling. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne periode varede fra den 2. til den 24. februar 2015. Det fremgår til gengæld af den nederlandske regerings skriftlige indlæg, at den nævnte periode varede fra den 30. januar til den 18. marts 2015.

34. Den 5. marts 2015 fremsatte Kongeriget Nederlandene i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b), og artikel 24, stk. 1 og 2, en anmodning om tilbagetagelse af X til Den Italienske republik, idet X opholdt sig i Kongeriget Nederlandene uden opholdstilladelse, og idet han endnu ikke havde indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse. De nederlandske

10 – Jeg tager i forbindelse med min analyse ikke hensyn til denne ansøgning.

11 – Oplysninger, der blev fremlagt af parterne under retsmødet.

myndigheder var af den opfattelse, at Den Italienske Republik var blevet den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som X havde indgivet til de italienske myndigheder, idet denne stat ikke havde fremsat en anmodning om tilbagetagelse til de nederlandske myndigheder inden for den frist på to måneder, der er fastsat i denne forordnings artikel 23, stk. 2. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, oplyste Kongeriget Nederlandene i denne anmodning, at det fremgik af X's erklæringer, at han havde forladt Italien i januar 2015 for at rejse direkte til Nederlandene. Denne anmodning indeholder til gengæld ingen oplysninger om den straffesag, der var indledt mod X i Nederlandene.

35. Den Italienske Republik besvarede ikke denne anmodning inden for den frist på to uger, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 2. Den 20. marts 2015 konstaterede Kongeriget Nederlandene derfor, at Den Italienske Republik implicit havde accepteret anmodningen om at tilbagetage X.

36. Den 25. marts 2015 besluttede statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål at overføre X til de italienske myndigheder (herefter »afgørelsen om overførsel«) som følge af de nævnte myndigheds implicitte accept.

37. Den 30. marts 2015 imødekom Den Italienske Republik anmodningen om tilbagetagelse.

38. Den 1. april 2015 anlagde X sag ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), til prøvelse af denne afgørelse, idet han samtidig fremsatte anmodning om midlertidige foranstaltninger.

39. Det fremgår af dokumenter, der er vedlagt de nationale sagsakter, som Domstolen har modtaget, at Ministerie van Veiligheid en Justitie (ministeriet for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) ved e-mail af 13. april 2015 meddelte Ministero dell'Interno (indenrigsministeriet, Italien), at Den Italienske Republik måtte anses for at have imødekommet anmodningen om tilbagetagelse af den pågældende, idet denne medlemsstat ikke havde besvaret anmodningen om tilbagetagelse inden den 20. marts 2015. Ministeriet for sikkerheds- og justitsspørgsmål oplyste endvidere, at det ikke var muligt at overføre X til de italienske myndigheder inden for den fastsatte frist som følge af, at den pågældende var forsvundet.

40. Ved afgørelse af 21. april 2015 tog voorzieningenrechter (dommer i sager om midlertidige foranstaltninger, Nederlandene) ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anmodningen om midlertidige foranstaltninger til følge og traf beslutning om at udsætte overførslen.

41. Den 19. maj 2015 indgav X en ny ansøgning om international beskyttelse, dvs. den fjerde ansøgning, i Nederlandene, idet han samtidig ansøgte om midlertidig opholdstilladelse.

42. Den 21. maj 2015, dvs. to dage senere, meddelte statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål, at denne ansøgning ikke ville blive behandlet, med den begrundelse, at det på grundlag af Dublin III-forordningen var blevet fastslået, at Den Italienske Republik nu var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af X's ansøgning om international beskyttelse. X anlagde samme dag sag ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), til prøvelse af denne afgørelse.

43. Som jeg har anført, stadfæstede Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 7. august 2015 dommen af 7. juli 2014, hvorved der blev givet afslag på den anden ansøgning om international beskyttelse.

44. Den 30. november 2015 modtog X meddelelse om, at straffesagen mod ham var blevet henlagt.

45. De sager, som X havde anlagt til prøvelse af afgørelsen om overførsel og den afgørelse fra statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål, hvorved denne erklærede ikke at have kompetence til at behandle den fjerde ansøgning om international beskyttelse, blev behandlet i et retsmøde, der blev afholdt den 10. december 2015. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), erklærede sagen for afsluttet ved afslutningen af dette retsmøde.

46. Den 24. marts 2016 genoptog den forelæggende ret behandlingen af denne sag i afventning af afsigelsen af dom af 7. juni 2016, Ghezelbash¹², og den 20. april 2017 forelagde denne ret den anmodning om præjudiciel afgørelse, som Domstolen nu skal tage stilling til.

IV. De præjudicielle spørgsmål

47. På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal Dublin [III-]forordningens artikel 23, stk. 3, fortolkes således, at Italien er blevet ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren indgav i dette land den 23. oktober 2014, uanset den omstændighed, at Nederlandene var den primært ansvarlige medlemsstat på grundlag af tidligere indgivne ansøgninger til dette land om international beskyttelse som omhandlet i [denne] forordning[s] artikel 2, litra d), og den senest indgivne ansøgning på dette tidspunkt stadig var under behandling i Nederlandene, idet Raad van State endnu ikke havde afgjort den af sagsøgeren indgivne appel til efterprøvelse af den [af] rechtbank [trufne afgørelse] af 7. juli 2014?
- 2) Følger det af Dublin [III-]forordningens artikel 18, stk. 2, at den ansøgning om international beskyttelse, der stadig var under behandling af de nederlandske myndigheder, da tilbagesøgelsesansøgningen blev fremsat den 5. marts 2015, straks efter fremsættelsen af tilbagesøgelsesansøgningen skulle have været udsat og efter udløbet af fristen i artikel 24 [i denne forordning] stoppet af de nederlandske myndigheder i den forstand, at de trak ansøgningen tilbage eller ændrede den tidligere afgørelse af 11. juni 2014 med afslag på asylansøgningen af 4. juni 2014?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er ansvaret for behandlingen af sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse da ikke gået over til Italien, men forblevet hos de nederlandske myndigheder, fordi [statssekretæren for sikkerheds- og justitsspørgsmål] ikke trak afgørelsen af 11. juni 2014 tilbage eller ændrede den?
- 4) Har de nederlandske myndigheder ved at undlade at oplyse, at den anden asylansøgning stadig var under appel [i Nederlandene] ved afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, tilsidesat deres forpligtelse efter Dublin [III-]forordningens artikel 24, stk. 5, til at give de italienske myndigheder de oplysninger, der sætter dem i stand til at kontrollere, om denne stat er ansvarlig på grundlag af kriterierne i denne forordning?
- 5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, fører denne undladelse da til den konklusion, at ansvaret for behandlingen af sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse ikke er overgået til Italien, men stadig påhviler Nederlandene?
- 6) Såfremt ansvaret ikke forblev hos Nederlandene, havde de nederlandske myndigheder i forbindelse med sagsøgerens overgivelse fra Italien til Nederlandene i sammenhæng med hans straffesag da på grundlag af Dublin [III-]forordningens artikel 17, stk. 1, og uanset forordningens artikel 3, stk. 1, skullet behandle den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren havde indgivet i

12 – C-63/15, EU:C:2016:409.

Italien, og burde de, i fortsættelse heraf, af rimelighedshensyn have undladt at gøre brug af hjemlen i Dublin [III-]forordningens artikel 24, stk. 1, til at anmode de italienske myndigheder om at tage sagsøgeren tilbage?»

48. Den tyske, den ungarske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg¹³. Beklageligvis har den italienske regering ikke indgivet skriftligt indlæg og har heller ikke deltaget i retsmødet.

V. Indledende bemærkninger

49. Før der foretages en analyse af disse spørgsmål, er det nødvendigt at fremsætte visse indledende bemærkninger om genstanden for og rækkevidden af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse¹⁴.

50. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, som rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), har indgivet, har nærmere bestemt til formål at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som X har indgivet i Italien.

51. Når der henses til de særlige træk ved de retlige og faktiske omstændigheder, som ligger til grund for hovedsagen, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er muligt at fastslå, at Den Italienske Republik faktisk er blevet den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.

52. Den forelæggende ret er således i første omgang i tvivl om rækkevidden af og reglerne for anvendelsen af de to processuelle bestemmelser i Dublin III-forordningen, som Kongeriget Nederlandene har henvist med henblik på at foretage en overførsel af ansvaret:

- denne forordnings artikel 23, stk. 3, hvis anvendelse indebærer en fuldstændig overførsel af ansvaret som følge af, at den frist, der er fastsat for fremsættelse af en anmodning om tilbagetagelse, er udløbet (det første præjudicielle spørgsmål), og
- den nævnte forordnings artikel 24, stk. 1, hvis anvendelse desuden indebærer en overførsel af ansvaret, når den anmodede medlemsstat implicit eller eksplicit har accepteret en anmodning om tilbagetagelse (det første til det sjette præjudicielle spørgsmål).

53. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at der faktisk er sket en fuldstændig overførsel af ansvaret på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, vil spørgsmålene om fortolkningen af denne forordnings artikel 24 kun opstå subsidiært.

54. Den forelæggende ret har i anden omgang anmodet Domstolen om at præcisere rækkevidden af den diskretionære klausul, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1, i det tilfælde, hvor Den Italienske Republik må anses for den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af den omhandlede ansøgning om international beskyttelse (det sjette præjudicielle spørgsmål).

13 – Jeg har bemærket, at Kommissionen under retsmødet meddelte, at den trak sine bemærkninger om, at en ansøger om international beskyttelse ikke har mulighed for inden for rammerne af en retssag at påberåbe sig de bestemmelser, der vedrører fristerne i Dublin III-forordningen og samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder, tilbage.

14 – Når der henses til den redegørelse, der bl.a. fremgår af forelæggelsesafgørelsens punkt 3.2 og 3.3 og indholdet af det sjette præjudicielle spørgsmål, har jeg valgt at koncentrere det første spørgsmål om fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, og derefter foretage en særskilt behandling af spørgsmålet om fortolkningen af denne forordnings artikel 24.

55. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om de nederlandske myndigheder egentlig ikke var forpligtet til at anvende denne klausul og således behandle denne ansøgning, for så vidt som Den Italienske Republik havde fuldbyrdet den europæiske arrestordre og overgivet den pågældende til de nævnte myndigheder med henblik på den strafforfølgning, der var indledt mod ham.

VI. Bedømmelse

A. Om den overførsel af ansvaret, der følger af Dublin III-forordningens artikel 23 (det første præjudicielle spørgsmål)

56. Den forelæggende ret har med det første præjudicielle spørgsmål anmodet Domstolen om at fortolke Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3.

57. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om denne bestemmelse, sammenholdt med de formål, som EU-lovgiver forfølger inden for rammerne af Dublin III-forordningen¹⁵, er til hinder for den overførsel af ansvaret, der følger af, at de i denne forordnings artikel 23, stk. 2, fastsatte frister er udløbet, når den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), har behandlet de ansøgninger, som den pågældende tidligere har indgivet, og når den afgørelse, hvorved der blev givet afslag på den anden ansøgning, er genstand for en appelsag, der stadig verserer ved denne medlemsstats retslige myndigheder.

58. I overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, behandles en ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en tredjelandstatsborger på en hvilken som helst af medlemsstaternes område, i princippet kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i forordningens kapitel III¹⁶. Ud over de kriterier, der er fastsat i kapitel III i Dublin III-forordningen, er der i denne forordnings kapitel VI imidlertid fastsat procedurer for overtagelse og tilbagetagelse i forhold til andre medlemsstater, der »[ligeledes] bidrager [...] til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, *sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III*«¹⁷.

59. Dublin III-forordningens artikel 23 definerer således de regler, der finder anvendelse på fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse i en situation, hvor der er indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, nemlig den anmodende medlemsstat.

60. Det fremgår af denne forordnings artikel 23, stk. 1, at når en person som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), hvis ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået i en medlemsstat, har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, kan sidstnævnte medlemsstat anmode førstnævnte medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

61. En person som X, der efter at have indgivet to ansøgninger om international beskyttelse i en medlemsstat, i det foreliggende tilfælde Nederlandene, den 23. marts 2011 og den 4. juni 2014, som ikke blev imødekommet, efterfølgende rejser til en anden medlemsstat, hvori den pågældende indgiver en ny ansøgning, i det foreliggende tilfælde i Italien, den 23. oktober 2014, er således omfattet af anvendelsesområdet for Dublin III-forordningens artikel 23.

15 – Selv om dette punkt ikke udtrykkeligt fremgår af formuleringen af det første præjudicielle spørgsmål, fremgår det af redegørelsen i forelæggelsesafgørelsens punkt 3.2.

16 – Jf. dom af 16.2.2017, C. K. m.fl. (C -578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 56).

17 – Jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 39, min fremhævelse). I dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), fastslog Domstolen, at »selv om bestemmelserne i denne forordnings artikel 21, stk. 1 [(fremsættelse af en anmodning om tilbagetagelse)] tilsigter at regulere proceduren med overtagelse, bidrager de ligeledes til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig som omhandlet i samme forordning, sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III« (præmis 53).

62. Efter at Domstolen under retsmødet stillede spørgsmål og anmodede om uddybende forklaringer, var samtlige parter i øvrigt enige om, at X faktisk er omfattet af det tilfælde, der er omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d).

63. EU-lovgiver har i den nævnte forordnings artikel 23, stk. 2, fastsat bindende frister for fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse. Denne anmodning skal fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for to måneder efter modtagelsen af hittet i Eurodac eller tre måneder, hvis de kompetente myndigheder har baseret anmodningen på andre beviser end oplysninger fra Eurodacsystemet. Disse frister skal sikre, at tilbagetagesproceduren iværksættes uden unødigt forsinkelse og under alle omstændigheder inden for en »rimelig frist« fra det øjeblik, hvor medlemsstaten råder over oplysninger i denne forbindelse, og dette for at sikre, at der sker en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse¹⁸.

64. EU-lovgiver har i Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, som jeg her vil fortolke ordlyden af, fastsat de virkninger, der er forbundet med udløbet af de fastsatte frister. Det fremgår af denne bestemmelse, at hvis anmodningen ikke fremsættes inden for fristerne, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som denne ansøgning er indgivet til. Lovgiver har ikke fastsat nogen undtagelser og heller ikke noget råderum.

65. Denne bestemmelses ordlyd er i alle sprogversioner meget klar og udtrykker helt utvetydigt EU-lovgivers ønske om, at der skal ske en overførsel af ansvaret, når de frister, der er fastsat for fremsættelsen af en anmodning, ikke overholdes.

66. Det er i tvisten i hovedsagen ubestridt, at Den Italienske Republik, hvor den tredje ansøgning blev indgivet, ikke anmodede Kongeriget Nederlandene om at tage X tilbage inden for de bindende frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 2. I henhold til denne forordnings artikel 23, stk. 3, bør det »fulde« ansvar for behandlingen af denne nye ansøgning derfor overføres til Den Italienske Republik¹⁹.

67. Samtlige de parter, der har indgivet skriftlige indlæg, er med undtagelse af X enige om, at Den Italienske Republik, når der henses til ordlyden af den nævnte forordnings artikel 23, stk. 3, faktisk er blevet den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning, og dette uafhængigt af, at der i Nederlandene verserede en appelsag til prøvelse af afgørelsen om afslag på den anden ansøgning.

68. Jeg kunne være enig i en sådan konklusion, såfremt den omhandlede situation faktisk var kendetegnet ved, at der kun i Nederlandene verserede en appelsag. Som jeg har anført ovenfor, er dette imidlertid ikke tilfældet. Der foreligger nemlig andre omstændigheder, der efter min opfattelse samlet set indebærer, at de nederlandske myndigheder alene er ansvarlige for behandlingen af denne tredje ansøgning.

69. Såfremt en ordlydsfortolkning anvendes på en situation, der har en lige så særegen karakter som den foreliggende, vil dette give anledning til flere vanskeligheder end løsninger, hvilket de seks præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, meget klart er udtryk for. Når der henses til sagens særlige omstændigheder, kan denne ordlydsfortolkning tillægge Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, virkninger, der er i fuldstændig strid med de principper, der ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem og de formål, som EU-lovgiver forfølger inden for rammerne af denne forordning.

18 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Jf. dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587). Domstolen fastslog i præmis 61 i denne dom, at »[Dublin III-]forordningens artikel 21, stk. 1, [tredje afsnit,] bestemme[r], at såfremt de frister, der er fastsat i første og andet afsnit, udløber, overføres det fulde ansvar til den medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse er indgivet til, uden at denne overførsel er underlagt nogen reaktion fra den anmodede medlemsstats side«.

70. For at bevare Dublin III-forordningens effektive virkning og af de grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, vil jeg derfor foreslå Domstolen at tilvejebringe en undtagelse fra den automatiske mekanisme, der er fastsat i denne forordnings artikel 23, stk. 3.

71. I overensstemmelse med artikel 67, stk. 2, TEUF og artikel 80 TEUF bygger det fælles europæiske asylsystem, som Dublin III-forordningen indgår i, på solidaritet mellem medlemsstaterne og rimelig ansvarsfordeling mellem disse²⁰. Som det fremgår af 22. betragtning til denne forordning, udgør denne solidaritet et »centralt element« i dette system. Denne solidaritet skal desuden have en »reel og konkret« karakter og skal gælde for de medlemsstater, der er mest berørt af asylstrømme, som udgør en uforholdsmæssig belastning af deres systemer²¹.

72. Dette system bygger endvidere på den gensidige tillid, som medlemsstaterne har til hinanden, og som udgør en af selve hjørnestenene i dette system.

73. Det er netop på grund af princippet om gensidig tillid, at EU-lovgiver vedtog Dublin III-forordningen med henblik på at fremskynde behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse ved at sikre, at ansøgerne kan få deres ansøgninger realitetsbehandlet i en enkelt, klart fastlagt medlemsstat. Lovgiver har i denne forbindelse ønsket at rationalisere behandlingen af disse ansøgninger ved at undgå blokering af systemet på grund af en forpligtelse for medlemsstaterne til at behandle flere ansøgninger indgivet af den samme ansøger, ved at øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed ved at undgå »forum shopping«²².

74. Som det fremgår af fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen, har EU-lovgiver således ønsket at indføre en »klar og brugbar« metode til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, idet en sådan metode bør baseres på kriterier, der er »objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer«. Denne metode skal især »gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, [...] for ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare«.

75. Selv om EU-lovgiver især har fokus på de kriterier for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, der er fastsat i Dublin III-forordningens kapitel III, forholder det sig ikke desto mindre således, at de procedurer for andre medlemsstaters overtagelse og tilbagetagelse, der er omhandlet i denne forordnings kapitel VI, skal bygge på kriterier, der har det samme indhold, ikke kun fordi disse procedurer sammen med de nævnte kriterier bidrager til at fastlægge den ansvarlige medlemsstat²³, men også fordi de på samme måde bidrager til virkeliggørelsen af formålene med nævnte forordning.

20 – I henhold til artikel 67, stk. 2, TEUF udformer Unionen en fælles politik for asyl, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne. Det fremgår af artikel 80 TEUF, at Unionens politik for asyl er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

21 – Jf. konklusionerne fra Rådet for Den Europæiske Union »retlige og indre anliggender« af 8.3.2012 om en fælles ramme for ægte og praktisk solidaritet over for medlemsstater, der er udsat for særligt pres på deres asylsystemer, herunder gennem blandede migrationsstrømme, under den 3151. samling i Rådet »retlige og indre anliggender«.

22 – Jf. i denne retning dom af 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

23 – Jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

76. Domstolen fastslog således i dom af 26. juli 2017, Mengesteab²⁴, vedrørende overførslen af ansvaret som følge af, at de fastsatte frister for at fremsætte en anmodning om tilbagesøgelse er udløbet (Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, tredje afsnit), at denne mekanisme afgørende bidrager til gennemførelsen af målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse ved at sikre, at i tilfælde af forsinkelse i gennemførelsen af overtagelsesproceduren sker behandlingen af ansøgningen i den medlemsstat, hvor ansøgningen er indgivet, med henblik på ikke at udsætte denne behandling yderligere med vedtagelsen og gennemførelsen af en afgørelse om overførsel²⁵.

77. Denne analyse kan i princippet overføres på denne sag, idet denne mekanisme kan sidestilles med den mekanisme, der er indført ved Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3. Som jeg vil redegøre for nedenfor, fremgår det imidlertid for det første af omstændighederne i den foreliggende sag, at den omhandlede overførsel af ansvar, som langt fra sikrer en hurtig sagsbehandling, også indebærer, at denne procedure fratages den rationalitet, objektivitet og lighed, som EU-lovgiver har tilstræbt inden for rammerne af denne forordning.

78. For det første svarer den overførsel af ansvaret, der følger af den nævnte forordnings artikel 23, stk. 3, til, at der er truffet afgørelse om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, idet dette har karakter af en sanktion. Fra det tidspunkt, hvor medlemsstaten overskrider de frister, der er fastsat i denne bestemmelse, sker overførslen af ansvaret automatisk og uafhængigt af omstændighederne i det konkrete tilfælde og de menneskelige og materielle konsekvenser, som dette indebærer. Som jeg har anført, har EU-lovgiver ikke fastsat nogen undtagelse og heller ikke overladt de kompetente myndigheder noget råderum.

79. I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af sagsakterne, at den overførsel af ansvaret, der følger af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, således snarere svarer til at pålægge Den Italienske Republik en sanktion for ikke at overholde en formel regel, nemlig den processuelle regel, der er fastsat i denne forordnings artikel 23, stk. 2²⁶, end at være udtryk for et reelt »retligt behov«, idet den ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i Italien, uanset hvor kritisabelt det end måtte synes, ikke har et reelt indhold²⁷.

80. For det andet gør denne mekanismes automatiske karakter det ikke muligt at tage hensyn til den omstændighed, at den overførsel af ansvaret, der er omhandlet her, vedrører behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der udgør en ansøgning, der, om ikke er identisk, så i det mindste er forbundet med de to tidligere ansøgninger, som X har indgivet i Nederlandene. Disse ansøgninger har den samme genstand, nemlig tildelingen af international beskyttelse, den samme begrundelse, dvs. eksistensen af en eventuel risiko for forfølgelse af religiøse grunde, og er indgivet af den samme person, nemlig X²⁸.

24 – C-670/16, EU:C:2017:587.

25 – Ibidem, præmis 54. Jf. ligeledes analogt dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35), hvori Domstolen har henvist til denne praksis i forbindelse med fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2.

26 – Det er nemlig ubestridt, at Den Italienske Republik ikke fremsatte en anmodning om tilbagesøgelse til Kongeriget Nederlandene inden for de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 2, hvilket indebærer, at Kongeriget Nederlandene var af den opfattelse, at Den Italienske Republik var blevet den ansvarlige medlemsstat. Der er endvidere enighed om, at Den Italienske Republik ikke besvarede den anmodning om tilbagesøgelse, som Kongeriget Nederlandene havde fremsat, inden for to uger, dvs. inden for den frist, der er fastsat i nævnte forordningens artikel 25, stk. 2, hvilket indebærer, at Den Italienske Republik blev anset for implicit at have accepteret denne anmodning.

27 – X har nu modsat sig at blive overført til denne medlemsstat. Som X's repræsentant bekræftede under retsmødet, har X indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Italien med henblik på at modtage midler til sit underhold. Det er efter min opfattelse ikke udelukket, at indgivelsen af denne ansøgning har haft til formål at forhindre fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.

28 – Til trods for den tidsmæssige spredning af disse ansøgninger hviler den ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i Italien, efter min opfattelse på faktiske omstændigheder og oplysninger, der er nye i forhold til de to første ansøgninger, der er behandlet i Nederlandene. For det første viser den kortvarige behandling, som de nederlandske myndigheder foretog af den anden ansøgning, at der ikke forelå nogen nye oplysninger, der kunne ændre den afgørelse om afslag, som var truffet i forbindelse med den første ansøgning. X's repræsentant bekræftede i øvrigt under retsmødet, at denne anden ansøgning kun var begrundet i den omstændighed, at der var sket en politikændring i Nederlandene. For det andet er det vanskeligt at forestille sig, at de faktiske omstændigheder og oplysninger, som lå til grund for den tredje ansøgning, der blev indgivet den 23.10.2014, havde ændret sig væsentligt efter den 7.7.2014, som var det tidspunkt, hvor rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), traf afgørelsen om afslag på den anden ansøgning.

81. For det tredje gør denne mekanismes automatiske karakter det heller ikke muligt at tage hensyn til den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene fuldt ud har anerkendt at have kompetence til at behandle de to tidligere ansøgninger, som den pågældende har indgivet, i henhold til et grundlæggende kriterium, nemlig kriteriet om den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse er indgivet til, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2.

82. Som det bekræftes af varigheden af proceduren for behandling af den første ansøgning og af de talrige dokumenter, der er vedlagt som bilag til de nationale sagsakter, som Domstolen har modtaget, har de to første ansøgninger om international beskyttelse i øvrigt været genstand for en indgående behandling fra denne medlemsstats administrative og retslige myndigheders side og har givet anledning til vedtagelsen af de to endelige afgørelser om afslag.

83. På det tidspunkt, hvor X indgav sin tredje ansøgning i Italien, var afgørelsen af 5. september 2011 om afslag på den første ansøgning blevet endelig og den af Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) havde fået retskraft. Afgørelsen af 11. juni 2014 om afslag på den anden ansøgning var også blevet endelig, idet den verserende appel, der var iværksat ved denne ret, ikke var tillagt opsættende virkning²⁹.

84. Såfremt det formål, som EU-lovgiver har ønsket at følge, faktisk er at rationalisere og fremskynde behandlingen af asylansøgninger på grundlag af en objektiv fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat, synes det under disse omstændigheder efter min opfattelse at være helt indlysende, at disse myndigheder, når der henses til den rolle, som de nederlandske myndigheder har spillet i forbindelse med behandlingen af den pågældendes asylansøgninger, bedst kan forestå behandlingen af den tredje ansøgning. I modsætning til den situation, der lå til grund for den sag, som gav anledning til dom af 26. juli 2017, Mengesteab³⁰, bidrager den omhandlede overførsel af ansvaret ud over de menneskelige og økonomiske omkostninger, som den medfører, ikke her til at sikre en hurtig sagsbehandling og heller ikke til at sikre god forvaltning i almindelighed. Da der stadig er tale om nationale asylsystemer, vil de italienske myndigheder nemlig være forpligtet til at foretage en behandling, der er lige så grundig som den undersøgelse, som de nederlandske myndigheder samtidig skal udføre for, dels at fastlægge de faktiske omstændigheder og vurdere bevisværdien af de dokumenter, som den pågældende har fremlagt, under hensyn til alle de vanskeligheder, der i forbindelse med asylansøgninger er forbundet hermed, dels at tage stilling til en ansøgning om international beskyttelse fra en person, som disse myndigheder ikke på noget tidspunkt har set eller haft kontakt til. Er en sådan overførsel af ansvaret i den situation, hvor ansøgeren er sårbar eller befinder sig i en nødsituation, for så vidt som den medfører en ny behandlingsprocedure, reelt i overensstemmelse med den pågældendes rettigheder?

85. Såfremt ansvaret for behandlingen af denne tredje ansøgning overføres til de italienske myndigheder, opstår der endvidere en risiko for, at disse myndigheder træffer en anden afgørelse end den, som de tilsvarende nederlandske myndigheder har truffet i forbindelse med behandlingen af de to første ansøgninger, selv om disse ansøgninger samlet set er forbundne eller endog identiske. Såfremt dette øger en asylansøgers muligheder for at opnå en positiv afgørelse, vil dette bringe den sammenhæng og enhed, der tilstræbes med det såkaldte fælles europæiske asylsystem, i fare, og medføre en øget risiko for »*asylshopping*«, som Dublinsystemet har til formål at forhindre. Dette åbner på samme måde mulighed for, at hver enkelt medlemsstat, der er kompetent i forbindelse med behandlingen af en ny ansøgning om international beskyttelse, kan spille en rolle som »appelinstant« i den medlemsstat, der tidligere var ansvarlig.

29 – Som Domstolen fastslog i dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35), skal »den[...] afgørelse[, hvorved der er blevet meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet under det første ophold på den pågældende medlemsstats område] anses for at have de virkninger, som følger af Dublin III-forordningen, og dermed for at indebære, at den administrative procedure, som blev indledt ved indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, er afsluttet, idet anlæggelsen af [et] søgsmål [ved den kompetente ret] ikke er tillagt opsættende virkning« (præmis 50).

30 – C-670/16, EU:C:2017:587.

86. For det fjerde gør denne mekanismes automatiske karakter det heller ikke muligt at tage hensyn til de retslige procedurer, der verserede i Nederlandene, nemlig den administrative procedure, der verserede ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og den straffesag, der var indledt som følge af, at der angiveligt var begået en overtrædelse.

87. Såfremt overførslen af ansvaret sker inden for bindende og strenge frister, gør det samme sig ikke gældende for de verserende retslige procedurer.

88. Det er korrekt, at den administrative procedure vedrørende behandlingen af den anden ansøgning er afsluttet. Den retslige procedure, der er indledt i forbindelse med søgsmålet, kan imidlertid føre til omgørelse af den trufne administrative afgørelse, idet retten i første instans kan foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder³¹, og idet retten i sidste instans kan tage et kassationsanbringende til følge. Der består derfor en risiko for, at den ret, der skal tage stilling i første instans i den anmodende medlemsstat, omgør den afgørelse, hvorved der oprindeligt blev givet afslag på ansøgningen om international beskyttelse, hvilket indebærer, at overførslen af ansvaret mister enhver betydning og interesse.

89. Dette forhold har under alle omstændigheder karakter af europæisk litispændens, og når der henses til den sammenhæng eller endog identitet, der består mellem de ansøgninger om international beskyttelse, som X har indgivet i Nederlandene og Italien, bør der efter min opfattelse ikke være nogen retter i en anden medlemsstat, der gyldigt kan være kompetente på samme tid.

90. Hvad angår den strafforfølgning, der er indledt mod asylansøgeren, er det meget vanskeligt bortset fra de mest enkle og de mest indlysende tilfælde at forudse, hvorledes sagen og den pågældende vil blive behandlet, hvilket indebærer, at den automatiske overførsel af ansvaret, der så at sige også indebærer, at den pågældende vil blive overført, efter min opfattelse heller ikke her er hensigtsmæssig. Selv om strafforfølgningen i den foreliggende sag er blevet henlagt, ville den under andre omstændigheder kunne føre til, at sagen skulle forelægges en undersøgelsesdommer eller et dommerkollegium, og i givet fald til domfældelse af ansøgeren.

91. Såfremt straffesagen tillagdes en prioriteret stilling, ville dette kun lamme behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet senest.

92. Hvorledes er det inden for rammerne af en vurdering, der skal være rationel og objektiv, og endvidere inden for rammerne af hovedsagen den europæiske arrestordre, hvorved de italienske myndigheder er blevet anmodet om at overgive den pågældende, da muligt ikke at tage hensyn til en sådan strafforfølgning?

93. Såfremt en medlemsstats udstedelse af en europæisk arrestordre mod en asylansøger ikke i sig selv udgør en hindring for en tilbagetagelsesprocedure, således som jeg vil redegøre for nedenfor, griber denne omstændighed, fordi den er sammenfaldende med en række andre omstændigheder, helt åbenbart ind i det normale forløb af de procedurer, der er fastsat i Dublin III-forordningen.

94. X indgav sin ansøgning om international beskyttelse i Italien den 23. oktober 2014, dvs. blot nogle få dage efter at der blev udstedt en europæisk arrestordre mod ham. Indgivelsen af denne ansøgning var ikke til hinder for fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre³². Som X's repræsentant bemærkede under retsmødet, anholdt de italienske myndigheder således den pågældende i starten af

31 – Jf. artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180 s. 60).

32 – Blandt de grunde til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, der er opregnet i artikel 3 og 4 i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), er hverken nævnt en asylansøgning eller en ansøgning om flytningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus (jf. dom af 21.10.2010, B., C-306/09, EU:C:2010:626, præmis 43).

december 2014, dvs. nogle få uger efter det tidspunkt, hvor han havde indgivet sin asylansøgning, hvorefter han blev varetægtsfængslet i en periode på ca. to måneder, med henblik på at blive overgivet til de nederlandske myndigheder, hvilket skete den 30. januar 2015. Selv om de italienske myndigheder foreholdes, at de ikke anmodede Kongeriget Nederlandene om at tage X tilbage, skal det imidlertid bemærkes, at de italienske myndigheder i samme periode fuldbyrdede den europæiske arrestordre ved at overgive den pågældende.

95. Giver det under omstændigheder som de i denne sag foreliggende mening, at ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse overføres til Italien, når denne medlemsstat næsten samtidig har overgivet den pågældende til de nederlandske myndigheder med henblik på strafforfølgning³³?

96. Dublin III-forordningen indeholder ikke bestemmelser, der gør det muligt at løse dette spørgsmål. Dette er kun muligt ved at respektere den menneskelige værdighed og ved at forfølge de formål, som EU-lovgiver har tilstræbt med etableringen af et fælles europæisk asylsystem.

97. Jeg henviser til den menneskelige værdighed, idet denne sag, hvis den ikke havde vedrørt en asylansøger, kunne have karakter af et »pingpong-spil«.

98. Når der henses til disse første betragtninger og den flerhed af administrative og retslige procedurer, der vedrører den pågældende i Nederlandene, og det overlap, der består mellem disse procedurer, er det min opfattelse, at den objektivitet, der skal kendetegne proceduren for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og den hurtighed, der skal udvises i forbindelse med denne behandling, tilsiger, at den nye ansøgning, som X har indgivet, skal behandles af de myndigheder, der bedst er i stand hertil, dvs. de nederlandske myndigheder, idet de øverste administrative instanser i denne medlemsstat allerede har fastslået, at de er fuldt ud kompetente i henhold til et grundlæggende kriterium, der er fastsat i Dublin III-forordningen, og ikke de myndigheder, der har undladt at opfylde deres forpligtelser ved ikke at fremsætte en anmodning om tilbagetagelse inden for fristerne³⁴.

99. For det andet er den automatiske overførsel af ansvaret vanskelig at forene med princippet om loyalt samarbejde og princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem og Dublin III-forordningen.

100. I 2014 kunne medlemsstaternes kompetente myndigheder nemlig ikke se bort fra, at den massive tilstrømning af migranter til de italienske kyster satte de myndigheder, der i denne medlemsstat har ansvaret for asylspørgsmål, under større pres, hvilket kom til udtryk i strukturelle forsinkelser og bl.a. medførte, at denne medlemsstat oplevede en forsinket reaktionstid og var længere tid om at besvare anmodninger om overtagelse eller tilbagetagelse. Det må erkendes, at en automatisk overførsel af dette ansvar på grund af, at de fastsatte frister er blevet overskredet, ligger langt fra den ønskede »reelle og konkrete« solidaritet³⁵.

33 – På det tidspunkt, hvor Kongeriget Nederlandene fremsatte en anmodning om tilbagetagelse til Den Italienske Republik, var denne straffesag endnu ikke blevet henlagt.

34 – Det kan i øvrigt spørges, om navnlig Kommissionen ikke burde anlægge en anden forståelse af en sådan tilsidesættelse, der naturligvis burde tage hensyn til de migrationspres, som de italienske myndigheder oplever, og de specifikke foranstaltninger, såsom flytningsforanstaltninger, der er indført. Som svar på krisituationen i Italien vedtog Rådet to afgørelser om flytning, der fandt anvendelse indtil september 2017, nemlig Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14.9.2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 239, s. 146), og Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22.9.2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 248, s. 80).

35 – Det bør i øvrigt ikke være muligt, at medlemsstaterne kan drage fordel af, at de medlemsstater, der er udsat for et stærkt migrationspres, er længe om at svare med henblik på at fastslå, at ansvaret er overgået.

101. På baggrund af samtlige disse betragtninger er det min opfattelse, at det derfor er nødvendigt at fravige den strenge anvendelse af ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, og ikke at overføre ansvaret, som det følger af denne bestemmelse i forhold til behandlingen af den omhandlede tredje ansøgning, for at sikre den effektive virkning af denne forordning.

102. I et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende foreslår jeg for at sikre den effektive virkning af den nævnte forordning, og navnlig for at rationalisere behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, at anvende princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser.

103. Dette princip udgør som bekendt hjørnestenen i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed³⁶, som asylpolitikken henhører under³⁷.

104. Det nævnte princip finder anvendelse på de procedurer, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 23 og 24, når en medlemsstat beslutter at anmode om tilbagetagelse af en ansøger om international beskyttelse, som en anden medlemsstat ved en endelig afgørelse allerede har meddelt afslag på asyl.

105. Det fremgår af denne forordnings artikel 23, stk. 1, at når en person som omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), hvis ansøgning om international beskyttelse der er givet afslag på ved en endelig afgørelse i en medlemsstat, indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, kan denne sidstnævnte medlemsstat således anmode den førstnævnte medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

106. Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 4, at når en person som omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), hvis ansøgning om international beskyttelse der er givet afslag på ved en endelig afgørelse i én medlemsstat, opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse, kan denne sidstnævnte medlemsstat enten anmode den førstnævnte medlemsstat om at tilbagetage den pågældende eller gennemføre en tilbagesendelsesprocedure i overensstemmelse med direktiv 2008/115.

107. Medlemsstaterne er således på nuværende tidspunkt enige om at anerkende afgørelser om asyl, der er truffet af andre medlemsstater, når disse afgørelser indebærer et afslag.

108. Da X til de italienske myndigheder indgav sin tredje ansøgning den 23. oktober 2014, havde de nederlandske myndigheder i det foreliggende tilfælde allerede den 27. juni 2013 truffet en afgørelse, der var blevet endelig, hvorved disse myndigheder afslog den første ansøgning. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam) havde endvidere ved dom af 7. juli 2014 ikke givet den pågældende medhold i det søgsmål, som han havde anlagt til prøvelse af afgørelsen om afslag på den anden ansøgning.

109. Fra det tidspunkt, hvor de nederlandske myndigheder fastslog, at de var kompetente til at tage stilling til de ansøgninger om international beskyttelse, som den pågældende havde indgivet, og dette i henhold til et materielt kriterium, og disse myndigheder desuden traf en endelig afgørelse om den første ansøgning, der fik retskraft efter den af den øverste forvaltningsdomstol afsagte dom, skal

36 – Jf. punkt 3.1 i meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa (COM(2014) 154 final), med overskriften »Konsolidering af det fælles europæiske asylsystem«, hvoraf fremgår, at »[d]er bør udarbejdes nye regler om gensidig anerkendelse af asylafgørelser mellem medlemsstater samt opstilles en ramme for overførsel af beskyttelse i overensstemmelse med traktatens mål om at skabe en ensartet status, som gælder i hele EU. Dette ville nedbringe hindringerne for bevægelighed inden for EU og gøre det lettere at overføre beskyttelsesrelaterede ydelser på tværs af interne grænser« (s. [7]); jf. ligeledes Parlamentets rapport af 9.1.2015 med overskriften »New Approach, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection«, der gentager dette citat (s. 58).

37 – Princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser finder også anvendelse på udsendelse. Jf. i denne forbindelse Rådets direktiv 2001/40/EF af 28.5.2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere (EFT 2001, L 149, s. 34), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

behandlingen af enhver ny ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende har indgivet i en anden medlemsstat, og som ikke er baseret på nye oplysninger eller nye faktiske omstændigheder, bringes til ophør. Denne medlemsstat skal som følge af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse tage hensyn til den retskraft, der er forbundet med de afsagte domme, og dette skal derfor ipso facto føre til afvisning af enhver ny ansøgning som omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32.

110. Jeg bemærker, at en medlemsstat i henhold til denne bestemmelse kan afvise en ansøgning om international beskyttelse, når den pågældende ansøgning er en fornyet ansøgning, hvori der hverken er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller nye faktiske omstændigheder. Som jeg allerede har fremhævet, er dette efter min opfattelse tilfældet i hovedsagen. Det tilkommer imidlertid de kompetente myndigheder at undersøge dette.

111. Den udveksling af oplysninger, der er fastsat inden for rammerne af Dublin III-forordningen, gør det absolut muligt, at denne mekanisme kan fungere, idet en stat, der anmodes om at tilbagetage en ansøger, i henhold til de forpligtelser, der er nævnt i denne forordnings artikel 24, stk. 5, har eller kan på anmodning i henhold til den nævnte forordnings artikel 34 få adgang til alle de relevante oplysninger om sager vedrørende en tidligere ansøgning om international beskyttelse (dato og sted for indgivelse af en tidligere ansøgning om international beskyttelse, status over sagsbehandlingen, indholdet af og dato for den trufne afgørelse)³⁸.

112. Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse gør det her muligt at sikre en mere rationel, mere effektiv og mere sammenhængende funktion af det fælles europæiske asylsystem, idet en medlemsstats ansvar, når det først er blevet fastslået i forhold til behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, ville være varigt fastlagt, hvilket vil gøre det muligt at sikre en hurtig sagsbehandling, at forebygge risikoen for selvmodsiggende afgørelser og at begrænse ansøgerens sekundære bevægelser som følge af, at ansvaret er overført.

113. Denne løsning foregriber rent faktisk blot Kommissionens forslag om en reform af Dublinsystemet³⁹. Kommissionen har nemlig inden for rammerne af sit forslag til forordning om ændring af Dublin III-forordningen foreslået at indføre en regel om, at når en medlemsstat har behandlet en ansøgning om international beskyttelse som den ansvarlige medlemsstat, skal denne medlemsstat desuden være ansvarlig for behandlingen af de senere ansøgninger, som den pågældende indgiver, uanset om den pågældende har forladt medlemsstaternes område eller er blevet udsendt heraf⁴⁰. En enkelt medlemsstat vil således varigt være ansvarlig for behandlingen af en ansøgning, og kriterierne om ansvar vil således kun finde anvendelse en enkelt gang. Kommissionen foreslår i øvrigt at indføre en regel om, at en overskridelse af fristerne ikke længere medfører en overførsel af ansvaret.

114. Såfremt disse forslag bliver vedtaget, vil den af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam), forelagte anmodning om præjudiciel afgørelse miste sin interesse.

115. På baggrund af samtlige disse betragtninger og under hensyn til de særlige omstændigheder i hovedsagen er det min opfattelse, at Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, ikke skal anvendes, og at der ikke skal ske overførsel af det ansvar, der følger af denne bestemmelse, i forhold til behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende har indgivet i Italien, idet disse

38 – De tilfælde, hvor en medlemsstat kan nægte at fremsende disse oplysninger, er begrænsede og udtømmende opregnet i Dublin III-forordningens artikel 34, stk. 3 (beskyttelse af medlemsstatens væsentlige interesser eller beskyttelsen af den pågældendes eller andres frihedsrettigheder og grundlæggende rettigheder).

39 – Jf. fodnote 7 i dette forslag til afgørelse.

40 – Jf. 25. betragtning til samt artikel 3, stk. 5, og artikel 20 i forslaget til forordning.

forhold indebærer, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, fratages den rationalitet, objektivitet, lighed og hurtighed, der tilstræbes med denne forordning, og idet de ikke er forenelige med princippet om loyalt samarbejde og princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem.

B. Om lovligheden af den anmodning om tilbagetagelse, som de nederlandske myndigheder har fremsat til Italien på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 24 (det første og det sjette præjudicielle spørgsmål)

116. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om den anmodning om tilbagetagelse, som de nederlandske myndigheder har fremsat til de tilsvarende italienske myndigheder på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 24, er lovlig (fremsættelse af en anmodning, når der ikke er indgivet en ny ansøgning i den anmodende medlemsstat).

117. Den situation, som X befinder sig i, er i denne sammenhæng omfattet af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b). Denne bestemmelse omhandler en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som er under behandling, og som enten har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

118. En person som X, der efter at have indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en medlemsstat, nemlig i det foreliggende tilfælde Italien, vender ulovligt tilbage til en anden medlemsstats område, nemlig Nederlandene, uden i denne medlemsstat at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse, er rent faktisk omfattet af anvendelsesområdet for Dublin III-forordningens artikel 24.

119. En tilbagetagelsesprocedure, der indledes på grundlag af denne forordnings artikel 24, stk. 1, bringes i anvendelse efter medlemsstaternes skøn, således som det fremgår af udtrykket »kan anmode«, der af EU-lovgiver er anvendt i denne bestemmelse, og har til formål at organisere en overførsel af ansvaret i forhold til behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

120. Det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, opstår derfor i det tilfælde, hvor Domstolen måtte fastslå, at der ikke er sket en overførsel af ansvaret, således som det følger af anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3.

121. Denne ret har navnlig i denne forbindelse anmodet Domstolen om at præcisere gennemførelsesbestemmelserne til denne forordnings artikel 24, stk. 1.

122. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om denne bestemmelse er til hinder for fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse, når den anmodende medlemsstat har været ansvarlig for behandlingen af de ansøgninger om international beskyttelse, som den pågældende tidligere har indgivet, når der i denne medlemsstat desuden verserer en appelsag til prøvelse af den afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på en af disse ansøgninger, og endelig, når denne medlemsstat har udstedt en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning af den pågældende, i hvilken forbindelse den anmodede medlemsstat anmodes om at overgive den pågældende.

123. Når hver af disse omstændigheder betragtes enkeltvis, er de ikke i sig selv til hinder for, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse. Jeg vil behandle dem hver for sig.

1. Den anmodende medlemsstat har været ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende tidligere har indgivet

124. Det fremgår af Domstolens praksis, at Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 1, ikke er til hinder for, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse, når den anmodende medlemsstat har været ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende tidligere har indgivet.

125. I en nylig dom, der er afsagt efter den skriftlige forhandling i den sag, der gav anledning til dette forslag til afgørelse, fastslog Domstolen nemlig, at en person, der »under det første ophold på den [anmodende] medlemsstats område allerede har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, *der er blevet meddelt afslag på* inden for rammerne af [Dublin III-]forordningens artikel 26, stk. 1«, kan underkastes proceduren i Dublin III-forordningens artikel 24⁴¹. Domstolen var af den opfattelse, at da ansøgningen ikke længere var under behandling i denne medlemsstat, kunne denne omstændighed ikke indebære, at denne person blev sidestillet med en person, som havde indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse⁴². Det skal bemærkes, at denne fortolkning af denne forordnings artikel 24, stk. 1, omfatter en situation som den i denne sag omhandlede, hvori den anmodende medlemsstat har modtaget og behandlet en tidligere ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende har indgivet, og har meddelt afslag herpå.

2. I den anmodende medlemsstat er der anlagt en appelsag, som stadig verserer

126. Domstolen har endvidere fastslået, at den omstændighed, at en appelsag til prøvelse af den afgørelse, hvorved der er blevet meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som blev indgivet under det første ophold på den anmodende medlemsstats område, stadig verserer ved retterne i denne medlemsstat, ikke udelukker anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 24, »da denne afgørelse skal anses for at have de virkninger, som følger af denne forordning, og dermed for at indebære, at den administrative procedure, som blev indledt ved indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, er afsluttet, idet anlæggelsen af dette søgsmål ikke er tillagt opsættende virkning«⁴³.

127. Denne fortolkning af den nævnte forordnings artikel 24 finder derfor så meget desto mere anvendelse i en situation som den i denne sag omhandlede, idet den appelsag, der var iværksat til prøvelse af afgørelsen om afslag af 11. juni 2014, ikke var tillagt opsættende virkning.

3. Den anmodende medlemsstat har udstedt en europæisk arrestordre

128. Det skal nu undersøges, om Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 1, er til hinder for, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse, når den anmodende medlemsstat har udstedt en europæisk arrestordre mod asylansøgeren, hvorved det kræves, at den anmodende medlemsstat overgiver den pågældende.

129. Domstolen har ikke taget stilling til dette spørgsmål, og Dublin III-forordningen indeholder ikke bestemmelser, der vedrører et sådant tilfælde.

130. Den omstændighed, at en medlemsstat udsteder en europæisk arrestordre mod en asylansøger, synes ikke i sig selv at være til hinder for, at denne medlemsstat kan fremsætte en anmodning om tilbagetagelse vedrørende denne ansøger.

41 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 48, min fremhævelse).

42 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 49).

43 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 50).

131. Den administrative procedure, der har til formål at behandle en ansøgning om international beskyttelse, og den straffesag, der er indledt mod en asylansøger, udgør to separate procedurer, og der er ved første øjekast intet til hinder for, at den medlemsstat, der har udstedt den europæiske arrestordre, efter at have udøvet sin suveræne ret til at retsforfølge personer, der begår en overtrædelse på deres område, kan henvende sig til den medlemsstat, som efter dens opfattelse er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

132. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at udstedelsen af en europæisk arrestordre ikke vil påvirke den procedure, hvorved en anden medlemsstat anmodes om at tilbagetage asylansøgeren.

133. Den tilbagetagelsesprocedure, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 24, skal nemlig gennemføres inden for strenge frister, der efter min opfattelse kun vanskeligt kan forenes med de træk, der kendetegner strafforfølgning (i forbindelse med en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning) eller med varigheden af en frihedsstraf (i tilfælde af en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en straf).

134. For det første fremgår det af denne forordnings artikel 24, stk. 2, at en anmodning om tilbagetagelse af en person som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra b), skal fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest to måneder fra modtagelsen af Eurodac-hittet eller tre måneder, såfremt anmodningen er baseret på andre beviser. Disse frister er bindende.

135. For det andet fremgår det af Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, at såfremt denne anmodning accepteres, skal den pågældende overføres så snart det er muligt og under alle omstændigheder seks måneder efter, at denne anmodning er accepteret⁴⁴, idet denne frist kan forlænges til højst et år, hvis den pågældende er fængslet. Såfremt denne overførsel ikke finder sted inden for fristen på et år, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at tilbagetage den pågældende.

136. Når en medlemsstat har udstedt en europæisk arrestordre mod en ansøger om international beskyttelse, kan denne medlemsstat derfor, når den pågældende er blevet overgivet, anmode den medlemsstat, som den anser for ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning, om at tilbagetage den pågældende, under forudsætning af, at anmodningen fremsættes inden for de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2, og i tilfælde af, at den anmodede medlemsstat accepterer, at overførslen finder sted, inden for de frister, der er omhandlet i denne forordnings artikel 29, stk. 1 og 2.

137. I det tilfælde, hvor den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på strafforfølgning, er det forholdsvis vanskeligt at forstå, hvorledes det vil være muligt at overholde disse betingelser, med undtagelse af det tilfælde, hvor straffesagen som i det foreliggende tilfælde bliver henlagt.

138. I det tilfælde, hvor den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, er det til gengæld meget klart, at det kun giver mening at fremsætte en anmodning om tilbagetagelse, såfremt den idømte straf har en kort varighed.

139. På baggrund af disse betragtninger er det derfor min opfattelse, at udstedelsen af en europæisk arrestordre ikke i sig selv er til hinder for, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse, såfremt de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2, og artikel 29, stk. 1 og 2, overholdes.

⁴⁴ – Eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med denne forordnings artikel 27, stk. 3.

140. Denne vurdering gælder efter min opfattelse også i en situation som den i denne sag omhandlede, hvor den medlemsstat, der skal fuldbyrde den europæiske arrestordre, og som således overgiver den pågældende til myndighederne i den udstedende medlemsstat, også er den medlemsstat, som den udstedende medlemsstat har anmodet om at tilbagetage den pågældende.

141. På baggrund af denne analyse er det derfor min opfattelse, at hver enkelt af de omstændigheder, som den forelæggende ret har henvist til, ikke i sig selv er til hinder for, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse.

142. De udgør til gengæld samlet set efter min opfattelse en væsentlig hindring for en sådan tilbagetagsprocedure.

143. Af de samme grunde som dem, jeg har anført i punkt 71-98 i dette forslag til afgørelse, er det nemlig min opfattelse, at en tilbagetagsprocedure, der er indledt på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 1, når de kompetente myndigheder i den anmodende medlemsstat for det første har været ansvarlige for behandlingen af de ansøgninger om international beskyttelse, som ansøgeren har indgivet under et første ophold på denne medlemsstats område, for det andet behandler en appelsag, der stadig verserer vedrørende den afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på en af disse ansøgninger, og for det tredje har udstedt en europæisk arrestordre mod ansøgeren, hvorved den anmodende medlemsstat, på hvis område den pågældende opholder sig, anmodes om overgive den pågældende, indebærer, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, fratages den rationalitet, objektivitet, lighed og hurtighed, som tilstræbes inden for rammerne af denne forordning, hvilket ikke er foreneligt med princippet om loyalt samarbejde og princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem.

C. Om rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler den ansvarlige medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2 (det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål)

144. Den forelæggende ret har med det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål anmodet Domstolen om at præcisere de forpligtelser, der påhviler den anmodende medlemsstat med hensyn til behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som denne medlemsstat er ansvarlig for, når denne medlemsstat fremsætter en anmodning om tilbagetagelse af ansøgeren som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 24.

145. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om den anmodende medlemsstat efter fremsættelsen af anmodningen om tilbagetagelse i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, har pligt til at udsætte og stoppe behandlingen af den nævnte ansøgning ved at tilbagetrække eller ændre den afgørelse, hvorved den kompetente nationale myndighed har meddelt afslag på denne ansøgning efter udløbet af den frist, der er fastsat i denne forordnings artikel 24.

146. Den forelæggende ret ønsker i givet fald oplyst, om en sådan undladelse er til hinder for, at den anmodende medlemsstat tager ansøgeren tilbage.

147. Jeg er klar over, at det af Domstolens praksis om fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 1, fremgår, at en medlemsstat faktisk kan indlede en procedure om tilbagetagelse af asylansøgeren, selv i det tilfælde, hvor der for de retslige myndigheder i denne medlemsstat verserer en sag i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som den stadig er ansvarlig for behandlingen af⁴⁵.

45 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 50).

148. Den forelæggende ret er derfor i tvivl med hensyn til arten af de forpligtelser, der påhviler den anmodende medlemsstat med hensyn til behandlingen af denne verserende ansøgning.

149. Undersøgelsen af dette spørgsmål rejser for det første et problem med hensyn til den frist, som den forelæggende ret har henvist til. Da forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder præciserende oplysninger, antager jeg, at der er tale om den frist på to måneder, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2, første afsnit⁴⁶, idet Kongeriget Nederlandene i det foreliggende tilfælde har fremsat sin anmodning om tilbagetagelse på grundlag af et hit, der er fremkommet efter en forespørgsel til Eurodac-systemet.

150. Efter min opfattelse er denne frist imidlertid ikke relevant her. Den forelæggende ret ønsker nemlig oplyst, hvilke forpligtelser der påhviler den anmodende medlemsstat, »straks efter fremsættelsen af tilbagetagelsesansøgningen«⁴⁷. Den frist, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2, første afsnit, er imidlertid en maksimumsfrist, inden for hvilken denne anmodning skal fremsættes.

151. Undersøgelsen af dette spørgsmål rejser et andet problem. De forpligtelser, der påhviler den anmodende medlemsstat med hensyn til behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som denne medlemsstat er ansvarlig for, skal ikke undersøges i lyset af de specifikke bestemmelser, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, men de generelle bestemmelser, der er fastsat i direktiv 2013/32.

152. Dublin III-forordningen fastsætter nemlig ikke særlige bestemmelser, når den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, samtidig fremsætter en anmodning om tilbagetagelse af asylansøgeren på grundlag af denne forordnings artikel 24, stk. 1.

153. Hvad angår Dublin III-forordningens artikel 18 finder denne bestemmelse ikke anvendelse på grund af dens begrænsede rækkevidde. Selv om denne bestemmelse har til formål, således som det fremgår af overskriften hertil, at fastsætte »[d]en ansvarlige medlemsstats forpligtelser«, indgår de forpligtelser, som denne bestemmelse indfører, i den særlige ramme, der kendetegner en overtagelses- og tilbagetagelsesprocedure, således som dette udtrykkeligt fremgår af denne bestemmelses stk. 1. De forpligtelser, der påhviler de nederlandske myndigheder med hensyn til behandlingen af den anden ansøgning, indgår imidlertid ikke som led i en overtagelses- eller tilbagetagelsesprocedure.

154. Med henblik på at give den forelæggende ret et nyttigt svar foreslår jeg derfor Domstolen at behandle det spørgsmål, som denne ret har forelagt Domstolen, i lyset af de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i direktiv 2013/32.

155. Det er efter min opfattelse klart, at de forpligtelser, der påhviler den anmodende medlemsstat med hensyn til behandlingen af den ansøgning om internationale beskyttelse, som den er ansvarlig for, skal overholdes⁴⁸.

46 – I henhold til denne bestemmelse skal anmodningen om tilbagetagelse af en person som omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra b), hvis ansøgning om international beskyttelse der ikke er givet afslag på ved en endelig afgørelse, fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest to måneder fra modtagelsen af Eurodac-hittet.

47 – Jf. det andet præjudicielle spørgsmål, min fremhævelse.

48 – I det foreliggende tilfælde er og bliver Kongeriget Nederlandene til trods for den indledte tilbagetagelsesprocedure den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af den anden ansøgning, idet der på det tidspunkt, hvor den tredje ansøgning blev indgivet i Italien, fortsat verserede en appelsag for Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) vedrørende denne ansøgning.

156. Denne medlemsstat skal for det første foretage en korrekt og fuldstændig behandling af ansøgningen og afslutte denne behandling så hurtigt som muligt i overensstemmelse med retten til god forvaltning, der er fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁴⁹ og i henhold til artikel 31 i direktiv 2013/32⁵⁰.

157. Den anmodende medlemsstat skal for det andet i forbindelse med retslige procedurer sikre overholdelsen af retten til effektive retsmidler, således som denne ret er fastsat i chartrets artikel 47 og i henhold til artikel 46 i direktiv 2013/32, hvilket indebærer, at retten i det mindste i de retslige procedurer, der er indledt ved en ret i første instans, skal foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse⁵¹.

158. Proceduren til behandling af ansøgningen om asyl skal derfor fortsættes.

159. Fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse er ikke nævnt blandt de grunde, der kan begrunde en udsættelse af behandlingsproceduren⁵². Dette giver mening, idet der er tale om to forskellige procedurer, hvor den ene procedure vedrører en ansøgning om international beskyttelse, der tidligere er indgivet i den anmodende medlemsstat, og den anden procedure en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet efterfølgende til myndighederne i den anmodende medlemsstat.

160. Fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse udgør heller ikke en grund, der kan begrunde, at den individuelle afgørelse, der er genstand for den omhandlede retslige procedure, ændres eller trækkes tilbage. Selv om denne afgørelse om afslag på ansøgningen om international beskyttelse ganske vist ikke skaber en ret for den pågældende, idet der er tale om en afgørelse om afslag på ansøgningen om asyl, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne afgørelse har virkninger – således som Domstolen fastslog i dom af 25. januar 2018, Hasan⁵³ – og at retten inden for rammerne af sit virke og af grunde, der vedrører den anfægtede afgørelses reelle lovlighed, kan annullere eller ændre denne afgørelse.

161. Den omstændighed, at der fremsættes en anmodning om tilbagetagelse, samtidig med, at der verserer en retslig procedure i den anmodende medlemsstat, rejser problemer, som jeg i øvrigt allerede har nævnt ovenfor.

162. Det forløb, der kendetegner tilbagetagelsesproceduren, er nemlig ikke det samme som det forløb, der kendetegner den retslige procedure. Den første procedure er underlagt strenge og meget korte frister, mens den anden procedure kun er underlagt overholdelsen af en rimelig frist.

163. Den retslige procedure kan derfor have en længere varighed, hvilket den for Domstolen indbragte sag viser, og kan, når der træffes afgørelse, føre til annullation eller ændring af den anfægtede afgørelse.

49 – Herefter »chartret«.

50 – I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne sikre, at ansøgninger om international beskyttelse undergives en korrekt og fuldstændig behandling, og at denne behandlingsprocedure bliver så kort som mulig. Fristen er i princippet seks måneder fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse. Når ansøgningen er omfattet af den procedure, der er fastsat i Dublin III-forordningen, begynder denne frist at løbe fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed. Medlemsstaterne skal under alle omstændigheder afslutte behandlingsproceduren senest 21 måneder efter indgivelsen af ansøgningen.

51 – Jf. dette direktivs artikel 46, stk. 3.

52 – Jf. i denne forbindelse de tilfælde, der er omhandlet i det nævnte direktivs artikel 31.

53 – C-360/16, EU:C:2018:35 (præmis 50).

164. Dette medfører den risiko, at den ret, ved hvilken en sag først er anlagt i den anmodede medlemsstat, ændrer den afgørelse, hvorved der oprindeligt blev meddelt afslag på ansøgningen om international beskyttelse, hvilket indebærer, at det ikke har nogen mening eller interesse, at en anden medlemsstat tager asylansøgeren tilbage.

165. Dette medfører desuden en risiko for, at der vil opstå en situation med europæisk litispændens, såfremt de ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet i den anmodende medlemsstat og i den anmodede medlemsstat, er identiske. I dette tilfælde er der efter min opfattelse ikke en ret i den anmodede medlemsstat, der gyldigt kan være kompetent samtidig.

166. Der er imidlertid her tale om problemstillinger, der ikke er omhandlet i de retsfor skrifter, der vedrører det fælles europæiske asylsystem. Når der henses til rækkevidden af det forelagte spørgsmål og de begrænsninger, der følger af kravet om kontradiktion, vil jeg ikke her redegøre for mulige løsninger.

167. Jeg vil imidlertid præcisere, at da det ikke er muligt at udsætte fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse fra det tidspunkt, hvor den anmodende medlemsstat får kendskab til, at en anden medlemsstat kan være ansvarlig, idet de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 2, er bindende, påhviler det således den anmodende medlemsstat at sikre, at den ret, ved hvilken en sag er anlagt, træffer afgørelse hurtigst muligt efter det tidspunkt, hvor en anmodning om tilbagetagelse af asylansøgeren er fremsat, og dette i henhold til artikel 46, stk. 10, i direktiv 2013/32.

168. Hvad angår den anmodede medlemsstats stillingtagen er det nødvendigt, at denne medlemsstat har modtaget oplysning om, at der i den anmodende medlemsstat verserer en retslig procedure. Som det vil fremgå nedenfor, har sidstnævnte medlemsstat imidlertid i henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5, ikke pligt til i sin anmodning om tilbagetagelse at give oplysning om, på hvilket stadium proceduren til behandling af en ansøgning om international beskyttelse befinder sig på.

169. På dette punkt i min gennemgang foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at artikel 31 og 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 41 og 47, skal fortolkes således, at den anmodende medlemsstat, når der er fremsat en anmodning om tilbagetagelse til den anmodede medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 1, har pligt til hurtigst muligt at afslutte den procedure til behandling af en ansøgning om international beskyttelse, som den er ansvarlig for.

D. Om rækkevidden af den oplysningspligt, der påhviler den anmodende medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5 (det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål)

170. Den forelæggende ret har med det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål anmodet om en præcisering af rækkevidden af den oplysningspligt, der påhviler den anmodende medlemsstat, når denne medlemsstat har fremsat en anmodning om tilbagetagelse på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 24.

171. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den anmodende medlemsstat i henhold til denne forordnings artikel 24, stk. 5, har pligt til at give den anmodede medlemsstat oplysning om, at der i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som denne medlemsstat er ansvarlig for, verserer en retslig procedure. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om de nederlandske myndigheder har tilsidesat deres forpligtelser ved ikke over for de italienske myndigheder at oplyse, at afgørelsen om afslag på den anden ansøgning stadig var genstand for en appel, der var iværksat ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

172. Den forelæggende ret ønsker i givet fald oplyst, om en sådan unkladelse er til hinder for, at den anmodede medlemsstat tager ansøgeren tilbage.

173. Der findes i Dublin III-forordningen to bestemmelser, der vedrører de oplysninger, som medlemsstaterne skal dele i forbindelse med en procedure for over- eller tilbagetagelse, nemlig denne forordnings artikel 24, stk. 5, og artikel 34.

174. Det skal straks bemærkes, at den nævnte forordnings artikel 34 ikke finder anvendelse, idet Den Italienske Republik ikke har fremsat en anmodning om oplysninger.

175. Denne artikel, der indgår i Dublin III-forordningens kapitel VII vedrørende »[a]dministrativt samarbejde«, har overskriften »Udveksling af oplysninger« og finder kun anvendelse, således som det klart fremgår af denne bestemmelses stk. 1 og 6, efter anmodning fra en medlemsstat. Selv om denne forordnings artikel 34, stk. 2, litra g), havde omfattet en oplysning som den i denne sag omhandlede, der vedrører den omstændighed, at der i forbindelse med behandlingen af en tidligere ansøgning om international beskyttelse verserer en appelsag⁵⁴, forholder det sig ikke desto mindre således, at Den Italienske Republik i hovedsagen ikke har anmodet de nederlandske myndigheder om at modtage en sådan oplysning.

176. Der skal derfor foretages en undersøgelse af de forpligtelser, der påhviler den anmodende medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5, i hvilken forbindelse der er fastsat bestemmelse om gennemførelse i gennemførelsesforordningens artikel 2.

177. I henhold til disse bestemmelser skal anmodningen om tilbagetagelse af den i artikel 18, stk. 1, litra b), omhandlede person fremsættes ved brug af en standardformular, der fremgår af bilag III til gennemførelsesforordningen. Denne formular skal indeholde oplysninger om, hvilken type anmodning der er tale om, hvad begrundelsen for anmodningen er, og hvilket retsgrundlag den fremsættes i henhold til.

178. Anmodningen skal endvidere, når det er relevant, indeholde en kopi af alle bevisemønter og indicier, på grundlag af hvilke det må antages, at den anmodede medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, idet der kan vedlægges erklæringer fra den pågældende og/eller det positive resultat fra Eurodacsystemet. Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 3, indeholder en beskrivelse af, hvad der forstås ved beviser og indicier, og der er i bilag II til gennemførelsesforordningen opstillet en liste.

179. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5, skal samtlige disse oplysninger gøre det muligt »for myndighederne i den anmodede medlemsstat at kontrollere, om den er ansvarlig på grundlag af kriterierne i denne forordning«.

180. Den omstændighed, at der i den anmodende medlemsstat verserer en appelsag til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, indgår ikke i sig selv blandt de kriterier, som den anmodede medlemsstat kan basere sig på med henblik på at vurdere, om den er ansvarlig. Som Domstolen har fastslået, udgør en sådan omstændighed ikke en hindring for en tilbagetageprocedure⁵⁵.

54 – I henhold til Dublin III-forordningens artikel 34, stk. 1, og artikel 34, stk. 2, litra g), har en medlemsstat således pligt til at meddele enhver medlemsstat, »der anmoder herom«, personoplysninger om ansøgeren og enhver oplysning om »dato for eventuel indgivelse af en tidligere ansøgning om international beskyttelse, dato for indgivelse af den aktuelle ansøgning, status over sagsbehandlingen og eventuelt indholdet af den trufne afgørelse«. Det vil således være nødvendigt at sikre, at angivelsen »status over sagsbehandlingen« omhandler den tidligere ansøgning om international beskyttelse.

55 – Jf. dom af 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 50).

181. Jeg vil nu undersøge indholdet af den standardformular, på grundlag af hvilken den anmodende medlemsstat fremsætter sin anmodning om tilbagetagelse, og som fremgår af bilag III til gennemførelsesforordningen.

182. Jeg konstaterer, at ud over oplysninger om retsgrundlaget for anmodningen og asylansøgerens identitet har den anmodende medlemsstat i henhold til formularens punkt 12 pligt til at give den anmodede medlemsstat oplysning om »[t]idligere ansøgninger«. Dette punkt 12 har følgende indhold:

»Har ansøgeren allerede i opholdsstaten eller en anden stat indgivet ansøgning om international beskyttelse [...]?»

– ja/nej

Hvornår og hvor?

Blev der truffet afgørelse [om] ansøgningen?

– nej/ved ikke/ja, ansøgning afvist

Dato for afgørelsen.«

183. Hvis der anlægges en streng fortolkning af den nævnte formulars punkt 12, har den anmodende medlemsstat udelukkende pligt til at angive, om ansøgeren allerede har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til denne medlemsstats myndigheder eller til myndighederne i en anden medlemsstat, og om der er truffet afgørelse om denne ansøgning ved i givet fald at sætte kryds i feltet »nej«, »ved ikke«⁵⁶ eller »ja, ansøgning afvist« og ved at angive datoen for denne afgørelse.

184. Den anmodende medlemsstat har derfor ikke som sådan pligt til at give en detaljeret status over sagsbehandlingen, herunder oplysninger om de retslige faser af denne procedure. De nederlandske myndigheder var derfor ikke forpligtet til at oplyse, at der verserede en appelsag vedrørende afgørelsen om afslag af 11. juni 2014.

185. Denne oplysning indgår i øvrigt ikke blandt de beviser og andre indicier, som den anmodende medlemsstat har pligt til at meddele. Disse beviser og indicier skal også her gøre det muligt at godtgøre, at den anmodede medlemsstat faktisk er ansvarlig i henhold til de kriterier, der er fastsat i Dublin III-forordningen. Som anført ovenfor er en omstændighed som den i denne sag omhandlede imidlertid ikke omfattet af sådanne kriterier.

186. For fuldstændighedens skyld vil jeg præcisere, at de beviser, der udtømmende er opregnet⁵⁷ i liste A i bilag II til gennemførelsesforordningen, er formelle beviser, der skal gøre det muligt bl.a. at godtgøre, at en uledsaget mindreårig, der er medlem af ansøgerens familie, opholder sig lovligt på den anmodede medlemsstats område (kopi af opholdstilladelse i forbindelse med Dublin III-forordningens artikel 8), eller at ansøgeren faktisk er indrejst ulovligt på den anmodede medlemsstats område via en ydre grænse (kopi af indrejsestempel i et falsk pas i forbindelse med denne forordnings artikel 13, stk. 1).

56 – Jeg forestiller mig, at denne benævnelse henviser til den situation, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet i en anden medlemsstat end den, som har fremsat anmodning om tilbagetagelse, idet denne sidstnævnte medlemsstat ikke nødvendigvis har adgang til oplysninger om, på hvilket stadium sagsbehandlingen i den første medlemsstat befinder sig.

57 – Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 3, litra a), nr. ii), at medlemsstaterne til de i denne forordnings artikel 44 omhandlede udvalg skal forelægge eksempler på de forskellige typer af administrative dokumenter i overensstemmelse med den typologi, der er fastlagt i listen over formelle beviser.

187. Hvad angår indicier, der er genstand for en ikke-udtømmende opregning i liste B i bilag II til gennemførelsesforordningen, skal der være tale om sandsynliggørende oplysninger, der gør det muligt at vurdere, om en medlemsstat er ansvarlig i henhold til de kriterier, der er opstillet i Dublin III-forordningen, såsom ansøgerens detaljerede erklæringer, oplysninger fra internationale organisationer, rejsehjemmel eller endog hotelregninger.

188. Jeg er derfor af den opfattelse, at de nederlandske myndigheder i henhold til Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5, ikke tilsidesatte deres forpligtelser ved i forbindelse med deres anmodning at undlade at oplyse, at afgørelsen af 11. juni 2014, hvorved der blev meddelt afslag på den anden ansøgning, var genstand for en appelsag, der verserede ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

189. Denne undladelse er efter min opfattelse til gengæld mere kritisabel, når der henses til det princip om loyalt samarbejde, der ligger til grund for Dublin III-forordningen, idet der ikke var noget til hinder for, at de nederlandske myndigheder kunne have foretaget en præcisering i feltet »Bemærkninger«, der anført nederst på den standardformular, der fremgår af bilag III til gennemførelsesforordningen.

190. Når der henses til disse betragtninger, skal Dublin III-forordningens artikel 24, stk. 5, derfor fortolkes således, at den medlemsstat, der anmoder om tilbagetagelse af en ansøger om international beskyttelse, ikke tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat, når den over for den anmodede medlemsstat undlader at oplyse, at den afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på den ansøgning, som den pågældende har indgivet under et første ophold på denne medlemsstats område, er genstand for en appelsag, der stadig verserer ved retterne i denne medlemsstat.

E. Om rækkevidden af den diskretionære klausul, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1 (det sjette præjudicielle spørgsmål)

191. Den forelæggende ret ønsker med det sjette præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at en medlemsstat, som i henhold til de kriterier, der er nævnt i denne forordnings kapitel III, ikke er ansvarlig, behandler en ansøgning om international beskyttelse, når ansøgeren er blevet overgivet til denne medlemsstat i forbindelse med fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre.

192. Den forelæggende ret ønsker med andre ord oplyst, om de nederlandske myndigheder i det tilfælde, hvor Den Italienske Republik var blevet den ansvarlige medlemsstat, ikke ville være forpligtet til selv at behandle den omhandlede ansøgning om international beskyttelse ved at gøre brug af denne diskretionære klausul, for så vidt som de italienske myndigheder i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, som de nederlandske myndigheder havde udstedt mod X, havde overgivet den pågældende til de nederlandske myndigheder.

193. Samtlige de procesdeltagere, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, er af den opfattelse, at Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, skal fortolkes således, at den udelukker en sådan forpligtelse.

194. Jeg deler også denne opfattelse som følge af denne bestemmelses anvendelsesområde og dens helt klare ordlyd.

195. Det skal bemærkes, at det af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, fremgår, at en asylansøgning kun behandles af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i denne forordnings kapitel III.

196. I Dublin-forordningens kapitel IV er imidlertid nævnt en række situationer, hvori en medlemsstat uanset disse kriterier kan anses for ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Den nævnte forordnings artikel 17 med overskriften »Diskretionære klausuler« bestemmer i stk. 1, første afsnit, at »enhver medlemsstat [kan] beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, *der er indgivet* af en tredjelandstatsborger [...], selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning«⁵⁸.

197. Det skal straks bemærkes, at den klausul, der er nævnt i denne bestemmelse, er rettet til de medlemsstater, hvori en ansøgning om international beskyttelse »er indgivet af en tredjelandstatsborger«.

198. En situation som den i denne sag omhandlede, hvor ansøgningen om international beskyttelse er blevet indgivet i en anden medlemsstat end den, som denne bestemmelse er rettet til, som i det foreliggende tilfælde er Den Italiensk Republik, er derfor ikke omfattet af den nævnte bestemmelses anvendelsesområde.

199. Under alle omstændigheder og i det tilfælde, hvor den omhandlede situation måtte være omfattet af anvendelsesområdet for Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, første afsnit, skal det bemærkes, at den i denne bestemmelse nævnte klausul udgør en diskretionær klausul, således som det helt utvetydigt fremgår af overskriften til bestemmelsen.

200. Ved at fastsætte, at »enhver medlemsstat [*kan*] beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse«⁵⁹, er denne bestemmelse et helt utvetydigt udtryk for EU-lovgivers ønske om at give medlemsstaterne mulighed for at vælge, om de vil behandle en ansøgning, som de ikke i henhold til de fastlæggelseskriterier, der er nævnt i Dublin III-forordningen, har pligt til at behandle, og ikke at indføre en forpligtelse. Det fremgår klart af selve ordlyden af den nævnte bestemmelse, at udøvelsen af denne mulighed i øvrigt ikke er undergivet særlige betingelser⁶⁰.

201. Domstolen har således med henvisning til forarbejderne til Dublin III-forordningen bemærket, at denne regel blev indført for at gøre det muligt, at hver medlemsstat selvstændigt ud fra politiske, humanitære eller praktiske overvejelser kan beslutte at acceptere at behandle en asylansøgning, selv om den i henhold til de kriterier, der er fastsat i denne forordning, ikke er ansvarlig for behandlingen heraf⁶¹.

202. Domstolen fastslog således i dom af 16. februar 2017, C. K. m.fl.⁶² vedrørende overførslen af en alvorligt syg asylansøger til den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning, at den anmodende medlemsstat, såfremt den måtte opdage, at ansøgerens sundhedstilstand ikke ville forbedre sig på kort sigt, eller at en langvarig udsættelse af proceduren ville risikere at forværre den pågældendes tilstand, »[selv *kan*] vælge [...] at behandle dennes ansøgning ved at anvende den diskretionære klausul, som er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1«, men at denne bestemmelse ikke på nogen måde indebærer en forpligtelse til at anvende den således⁶³.

58 – Min fremhævelse.

59 – Min fremhævelse.

60 – Denne ordlyd er i det væsentlige sammenfaldende med ordlyden af den suverænitetsklausul, der fremgik af artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 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 (EUT 2003, L 50, s. 1).

61 – Jf. dom af 16.2.2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 53), og forslaget til Rådets forordning 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 (KOM(2001) 447 endelig).

62 – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

63 – Dom af 16.2.2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 88, min fremhævelse).

203. Denne fortolkning hviler på et ønske om at bevare selve funktionen af denne diskretionære klausul og at sikre det skøn, der således er overladt den anmodende medlemsstat. Denne fortolkning bør derfor overføres på den situation, hvor den medlemsstat, hvori der er indgivet en ansøgning om international beskyttelse, udsteder en europæisk arrestordre mod ansøgeren⁶⁴.

204. På baggrund af disse betragtninger skal det fastslås, at Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, første afsnit, ikke finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor der er indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat end den, som denne bestemmelse er rettet til.

VII. Forslag til afgørelse

205. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

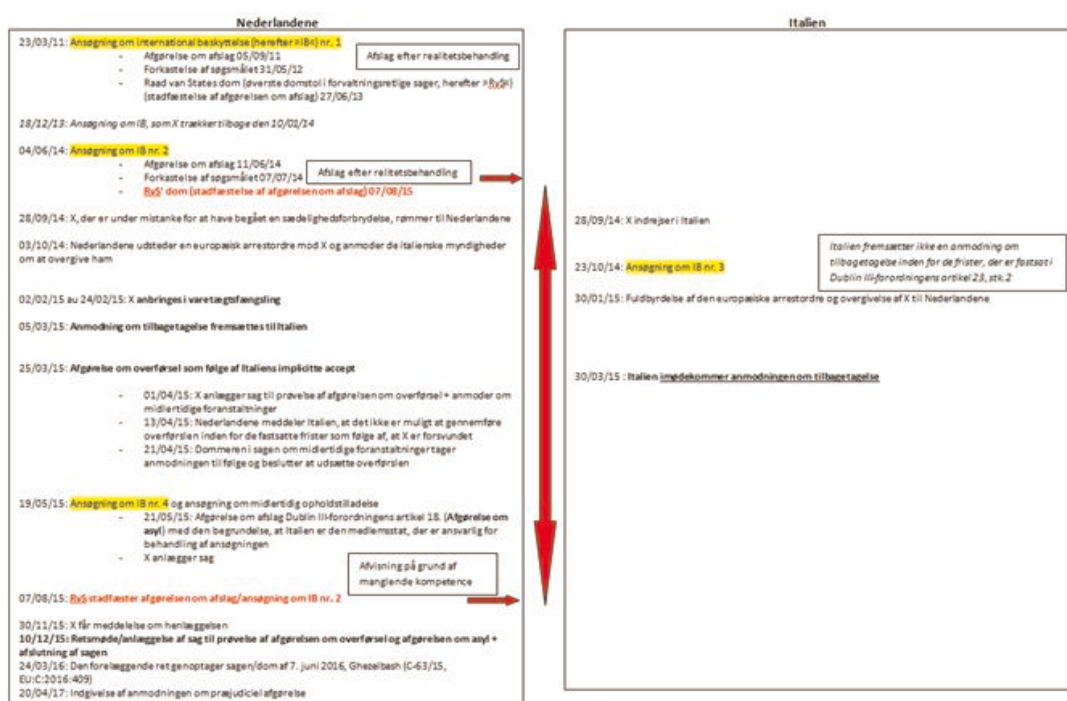
- »1) Når der henses til de særlige omstændigheder i hovedsagen, finder artikel 23, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, ikke anvendelse, og der sker ikke overførsel af det ansvar, der følger af denne bestemmelse, i forhold til behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende har indgivet i Italien, idet disse forhold indebærer, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, fratages den rationalitet, objektivitet, lighed og hurtighed, der tilstræbes med forordning nr. 604/2013, og idet de ikke er forenelige med princippet om loyalt samarbejde og princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem.
- 2) Når der henses til de særlige omstændigheder i hovedsagen, indebærer fremsættelsen af en anmodning om tilbagetagelse på grundlag af artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, at proceduren til afgørelse af den ansvarlige medlemsstat fratages den rationalitet, objektivitet, lighed og hurtighed, der tilstræbes med forordning nr. 604/2013, og den er ikke forenelig med princippet om loyalt samarbejde og princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem, når de kompetente myndigheder i den anmodende medlemsstat for det første har været ansvarlige for behandlingen af de ansøgninger om international beskyttelse, som ansøgeren har indgivet under et første ophold på denne medlemsstats område, for det andet behandler en appelsag, der stadig verserer vedrørende den afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på en af disse ansøgninger, og for det tredje har udstedt en europæisk arrestordre mod ansøgeren, hvorved den anmodende medlemsstat, på hvis område den pågældende opholder sig, anmodes om at overgive den pågældende.
- 3) Artikel 31 og 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den anmodende medlemsstat, når der er fremsat en anmodning om tilbagetagelse til den

64 – I det tilfælde, hvor den anmodende medlemsstat måtte udstede en europæisk arrestordre mod ansøgeren, hvorved det af den medlemsstat, der er ansvarlig i henhold til kriterierne i Dublin III-forordningens kapitel III, og på hvis område ansøgeren opholder sig, kræves, at den overgiver den pågældende med henblik på strafforfølgning, kan den anmodende medlemsstat således vælge selv at behandle ansøgningen om international beskyttelse ved at gøre brug af den diskretionære klausul, der er fastsat i denne forordnings artikel 17, stk. 1, første afsnit. Dette gør det bl.a. muligt at samle alle strafferetslige og administrative procedurer på et enkelt sted og at undgå en ny overførsel af den pågældende med forsinkelse til følge. Det forholder sig ikke desto mindre således, at den anmodende medlemsstat uafhængigt af de fordele, der måtte være forbundet med at samle disse procedurer, ikke har pligt til at anvende denne diskretionære klausul.

anmodede medlemsstat i henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, har pligt til hurtigst muligt at afslutte den procedure for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, som den er ansvarlig for.

- 4) Artikel 24, stk. 5, i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at den medlemsstat, der anmoder om tilbagetagelse af en ansøger om international beskyttelse, ikke tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat, når den over for den anmodede medlemsstat undlader at oplyse, at den afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på den ansøgning, som den pågældende har indgivet under et første ophold på denne medlemsstats område, er genstand for en appelsag, der stadig verserer ved retterne i denne medlemsstat.
- 5) Artikel 17, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 604/2013 finder ikke anvendelse på en situation som den i denne sag omhandlede, hvor der er indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat end den, som denne bestemmelse er rettet til.«

VIII. Bilag



i — Der er foretaget en sproglig rettelser af punkt 168 og punkt 205, nr. 5, i denne tekst efter den oprindelige offentliggørelse.