



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 april 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd – Förordning (EU) nr 604/2013 – Artikel 18.1 b–d – Artikel 23.1 – Artikel 24.1 – Återtagandeförfarande – Ansvarighetskriterier – Ny ansökan som lämnas in i en annan medlemsstat – Artikel 20.5 – Förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat pågår – Återkallande av ansökan – Artikel 27 – Rättsmedel”

I de förenade målen C-582/17 och C-583/17,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), av den 27 september 2017, som inkom till domstolen den 4 oktober 2017, i målen

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

mot

H. (C-582/17),

R. (C-583/17),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, M. Ilešič, L. Bay Larsen (referent), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund och C. Vajda,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 september 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- H., genom I. M. Zuidhoek, advocaat,
- R., genom P. Ufkes, advocaat,

* Rättegångsspråk: nederländska.

- Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och H. S. Gijzen, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon, Z. Lavery och R. Fadoju, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,
- Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31, och rättelse i EUT L 49, 2017, s. 50) (nedan kallad Dublin III-förordningen).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren) och å andra sidan H. och R., som är syriska medborgare, angående statssekreterarens beslut att inte pröva deras ansökningar om internationellt skydd.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 1560/2003

- 3 Bilagorna I och III till kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i ett tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 222, 2003, s. 3), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 (EUT L 39, 2014, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1560/2003), innehåller ett ”Enhetligt formulär för avgörandet av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd” respektive ett ”Enhetligt formulär för framställan om återtagande”.

Dublin III-förordningen

- 4 Skälen 4, 5, 13, 14 och 19 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”(4) I slutsatserna från Tammerfors förklarades ... att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

...

(13) I enlighet med Förenta nationernas konvention av år 1989 om barnets rättigheter och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bör barnets bästa komma i främsta rummet vid tillämpningen av denna förordning. Vid bedömningen av barnets bästa bör medlemsstaterna i synnerhet ta vederbörlig hänsyn till den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn och den underåriges egna synpunkter beroende på hans eller hennes ålder och mognad, inklusive hans eller hennes bakgrund. Dessutom bör det införas särskilda rättssäkerhetsgarantier för ensamkommande barn på grund av deras särskilda sårbarhet.

(14) I enlighet med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bör respekten för familjelivet vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna vid tillämpningen av denna förordning.

...

(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs.”

5 I artikel 2 i Dublin III-förordningen anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

d) *prövning av ansökan om internationellt skydd*: alla de prövningsåtgärder, beslut eller avgöranden som ankommer på de behöriga myndigheterna rörande en ansökan om internationellt skydd enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60)] och [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)], med undantag för förfarandena för att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med denna förordning.

...”

6 I artikel 3.1 och 3.2 i förordningen anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

2. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i denna förordning inte kan fastställas, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

...”

7 Kapitel III i Dublin III-förordningen har rubriken ”Kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat”. I det kapitlet ingår artikel 9, som har rubriken ”Familjemedlemmar som har beviljats internationellt skydd”, och där föreskrivs följande:

”Om en familjemedlem till sökanden, oberoende av om familjen bildades redan i ursprungslandet, har beviljats rätt att i egenskap av person som beviljats internationellt skydd vistas i en medlemsstat, ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd, om de berörda personerna skriftligen uttryckt önskemål om detta.”

8 I artikel 18 i förordningen anges följande:

”1. Den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att

- a) på de villkor som anges i artiklarna 21, 22 och 29 överta en sökande som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat,
- b) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en sökande vars ansökan är under prövning och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd,
- c) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har återkallat en ansökan under prövning och lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd,
- d) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.

2. Den ansvariga medlemsstaten ska i de situationer som avses i punkt 1 a och b pröva eller slutföra prövningen av den ansökan om internationellt skydd som den sökande lämnat in.

I de fall som omfattas av punkt 1 c ska den ansvariga medlemsstaten, om den hade beslutat att avbryta prövningen av en ansökan efter det att den dragits tillbaka av den sökande före avgörande i sak i första instans, säkerställa att den sökande har rätt att begära att prövningen av hans eller hennes ansökan slutförs eller rätt att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd ...

I de fall som omfattas av punkt 1 d ska den ansvariga medlemsstaten, om ansökan endast har avslagits i första instans, säkerställa att den berörda personen har eller har haft tillgång till ett effektivt rättsmedel, i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32/EU.”

9 Kapitel VI i Dublin III-förordningen har rubriken ”Förfaranden för övertagande och återtagande”. I det kapitlet ingår artiklarna 20–33.

10 I artikel 20.5 första stycket i förordningen anges följande:

”En sökande som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd eller som där har lämnat in en ansökan om internationellt skydd efter att ha återkallat sin första ansökan som lämnats in i en annan medlemsstat under förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat, ska återtas av den medlemsstat där den ansökan om internationellt skydd först lämnades in, enligt villkoren i artiklarna 23, 24, 25 och 29, i syfte att avsluta förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat.”

11 I artikel 21.1 första stycket i förordningen anges följande:

”Om en medlemsstat som har mottagit en ansökan om internationellt skydd bedömer att en annan medlemsstat ska ansvara för prövningen av denna ansökan, får den förstnämnda medlemsstaten så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in enligt artikel 20.2 anmoda den senare medlemsstaten att överta sökanden.”

12 I artikel 22.2, 22.4, 22.5 och 22.7 i förordningen anges följande:

”2. Under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska bevis och indicier användas.

...

4. Beviskraven bör inte gå utöver det som är nödvändigt för att rätt kunna tillämpa denna förordning.

5. Om det saknas formell bevisning, ska den anmodade medlemsstaten ta på sig ansvaret om det finns indicier som är sammanhängande, kontrollerbara och tillräckligt detaljerade för att ansvaret ska kunna fastställas.

...

7. Om inget svar har lämnats inom två månader enligt punkt 1 respektive en månad enligt punkt 6, ska framställan anses godtagen och medföra skyldighet att överta personen, vilket innefattar en skyldighet att tillhandahålla lämpliga ankomstarrangemang.”

13 I artikel 23 i Dublin III-förordningen anges följande:

”1. Om en medlemsstat som mottagit en ny ansökan om internationellt skydd från en person som avses i artikel 18.1 b, c eller d anser att en annan medlemsstat ska vara ansvarig enligt artikel 20.5 och artikel 18.1 b, c eller d kan den anmoda den andra medlemsstaten att återta den personen.

...

4. Framställan om återtagande ska göras på ett standardformulär och ska omfatta bevis eller indicier enligt beskrivningen i de två förteckningar som framgår av artikel 22.3 och/eller relevanta uppgifter ur den berörda personens redogörelse så att myndigheterna i den anmodade medlemsstaten ska kunna kontrollera om den är ansvarig enligt kriterierna i denna förordning.

Kommissionen ska genom genomförandeakter anta enhetliga villkor för förberedelse och inlämning av framställningar om återtagande. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 44.2.”

14 I artikel 24 i förordningen anges följande:

”1. Om en medlemsstat inom vars territorium en person som avses i artikel 18.1 b, c eller d vistas utan uppehållstillstånd och där någon ny ansökan om internationellt skydd inte har lämnats in, anser att en annan medlemsstat ska ha ansvaret enligt artikel 20.5 och artikel 18.1 b, c eller d kan den anmoda den medlemsstaten att återta den personen.

...

5. En framställan om återtagande av den person som avses i artikel 18.1 b, c eller d ska göras på ett standardformulär och ska omfatta bevis eller indicier enligt beskrivningen i de två förteckningar som framgår artikel 22.3 och/eller relevanta uppgifter ur den berörda personens redogörelse för att myndigheterna i den anmodade medlemsstaten ska kunna kontrollera huruvida den är ansvarig på grundval av de kriterier som fastställs i denna förordning.

...”

15 I artikel 25 i förordningen anges följande:

”1. Den anmodade medlemsstaten ska utföra nödvändiga kontroller och meddela beslut om framställan att återta den berörda personen så fort som möjligt och under inga omständigheter senare än en månad från den dag då framställan mottogs. Om framställan grundar sig på uppgifter som erhållits från Eurodacsystemet, ska den tidsfristen minskas till två veckor.

2. Underlåtenhet att agera inom den frist på en månad respektive två veckor som anges i punkt 1 ska anses som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att återta den berörda personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.”

16 I artikel 27.1 i förordningen anges följande:

”En sökande eller annan person som avses i artikel 18.1 c eller d ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller [...] beslut om överföring.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-582/17

17 H. lämnade den 21 januari 2016 in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.

18 Statssekreteraren ansåg att H. tidigare hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Tyskland och gjorde därför, den 21 mars 2016, en framställan om återtagande med stöd av artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen till de tyska myndigheterna.

19 De tyska myndigheterna besvarade inte denna framställan om återtagande inom den föreskrivna fristen på två veckor.

20 Genom beslut av den 6 maj 2016 beslutade statssekreteraren att inte pröva den ansökan om internationellt skydd som lämnats in av H.. Som skäl för beslutet angavs att H. inte kunde åberopa artikel 9 i Dublin III-förordningen till stöd för att fastställa Konungariket Nederländernas ansvar på grund av att hennes make befann sig där, eftersom det rörde sig om ett återtagande och inte ett övertagande.

- 21 H. överklagade detta beslut till Rechtbank Den Haag zittingsplaats Groningen (Domstolen i Haag, kansliort Groningen, Nederländerna).
- 22 Genom dom av den 6 juni 2016 biföll denna domstol överklagandet och upphävde statssekreterarens beslut med motiveringen att det var otillräckligt motiverat.
- 23 H. och statssekreteraren överklagade denna dom.
- 24 Den hänskjutande domstolen, Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) anser att det följer av den systematik som ligger till grund för Dublin III-förordningen att endast den medlemsstat där den första ansökan om internationellt skydd lämnades in ska fastställa ansvarig medlemsstat. Enligt den hänskjutande domstolen kan H. således inte med framgång, i Nederländerna, åberopa ett kriterium som anges i kapitel III i den förordningen, eftersom hon inte hade inväntat utgången av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat i Tyskland och det redan fanns ett återtagandeaftal mellan dessa båda medlemsstater.
- 25 Den hänskjutande domstolen är dock osäker på huruvida en sådan tolkning är förenlig med EU-domstolens tolkning i dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), och dom av den 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).
- 26 Mot denna bakgrund har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska [Dublin III -förordningen] tolkas på så sätt att endast den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ska genomföra förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, med följderna att en utlänning endast i den medlemsstaten har rätt att enligt artikel 27 i den förordningen vid domstol angripa en felaktig tillämpning av ett av ansvarighetskriterierna i kapitel III, däribland artikel 9?”

Mål C-583/17

- 27 R. lämnade den 9 mars 2016 in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.
- 28 Statssekreteraren ansåg att R. tidigare hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Tyskland och vände sig därför till de tyska myndigheterna med en framställan om återtagande med stöd av artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen.
- 29 De tyska myndigheterna avslög inledningsvis denna framställan av det skälet att R. var gift med en person som hade beviljats internationellt skydd i Nederländerna.
- 30 Statssekreteraren vände sig då till de tyska myndigheterna och begärde att de skulle ompröva sitt beslut. Till stöd för begäran anförde statssekreteraren att R:s äktenskap med denna person ansågs vara ett skenäktenskap. På grundval av denna begäran omprövade de tyska myndigheterna sitt beslut och biföll framställan om återtagande av R., genom beslut av den 1 juni 2016.
- 31 Genom beslut av den 14 juli 2016 beslutade statssekreteraren att inte pröva den ansökan om internationellt skydd som lämnats in av R. Som skäl för beslutet angavs att R:s påstådda maka inte kunde anses utgöra en familjemedlem, eftersom R. inte hade bevisat det påstådda äktenskapet, och att R. inte kunde åberopa artikel 9 i Dublin III-förordningen, eftersom det rörde sig om ett återtagande och inte ett övertagande.
- 32 R. överklagade detta beslut till Rechtbank Den Haag zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, kansliort 's-Hertogenbosch, Nederländerna).

- 33 Genom dom av den 11 augusti 2016 biföll denna domstol överklagandet och upphävde statssekreterarens beslut. I domskälen anförde den att en tredjelandsmedborgare har rätt att åberopa kriterierna i kapitel III i Dublin III-förordningen både i ett fall av övertagande och i ett fall av återtagande.
- 34 Statssekreteraren överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.
- 35 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska [Dublin III -förordningen] tolkas så på så sätt att endast den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ska genomföra förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, med följden att en utlänning endast i den medlemsstaten har rätt att enligt artikel 27 i den förordningen vid domstol angripa en felaktig tillämpning av ett av ansvarighetskriterierna i kapitel III, däribland artikel 9?
- 2) I vilken utsträckning har det för svaret på fråga 1 betydelse att det i den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in redan har fattats ett beslut angående den ansökan eller att utlänningen redan innan förfarandet slutfördes har återkallat sin ansökan?”
- 36 Domstolens ordförande har genom beslut av den 19 oktober 2017 förenat målen C-582/17 och C-583/17 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 37 Genom sin fråga i mål C-582/17 och sina frågor i mål C-583/17, vilka ska prövas tillsammans, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida Dublin III-förordningen ska tolkas på så sätt att en tredjelandsmedborgare, som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat och sedan lämnat den medlemsstaten för att därefter lämna in en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, har rätt att till stöd för ett överklagande enligt artikel 27.1 i förordningen av ett överföringsbeslut som fattats avseende honom eller henne i den andra medlemsstaten åberopa det ansvarighetskriterium som anges i artikel 9 i Dublin III-förordningen.

Omfattningen av rätten till ett rättsmedel

- 38 I artikel 27.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs att den som ansöker om internationellt skydd ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller beslutet om överföring.
- 39 I skäl 19 i förordningen preciseras vad nämnda rättsmedel ska omfatta. Det anges i det skälet att för att säkerställa respekten för internationell rätt ska effektiva rättsmedel mot beslut om överföring omfatta såväl en prövning av tillämpningen av den förordningen som en prövning av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken sökanden ska överföras (dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 43, och dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 37).
- 40 I det sammanhanget, och mot bakgrund särskilt av den allmänna utvecklingen av systemet för fastställande av ansvarig medlemsstat för prövningen av en asylansökan som har lämnats in i någon av medlemsstaterna som har skett till följd av antagandet av Dublin III-förordningen och av de mål som eftersträvas med denna förordning, ska artikel 27.1 i förordningen tolkas på så sätt att det rättsmedel mot ett överföringsbeslut som föreskrivs i denna bestämmelse ska kunna omfatta både huruvida reglerna om fördelningen av ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd har iakttagits

och de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, punkterna 27 och 31, dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkterna 44–48, och dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 38).

- 41 Det förhållandet att det överföringsbeslut som rättsmedlet avser har fattats efter ett förfarande för övertagande eller återtagande påverkar inte den på nyss angivet sätt fastslagna omfattningen av rättsmedlet.
- 42 Artikel 27.1 i Dublin III-förordningen innebär nämligen att både personer som ansöker om internationellt skydd – vilka kan komma att bli föremål för ett övertagandeförfarande eller ett återtagandeförfarande, beroende på omständigheterna – och övriga personer som avses i artikel 18.1 c eller d i förordningen – vilka kan komma att bli föremål för ett återtagandeförfarande – garanteras en rätt till ett rättsmedel, varvid det i nämnda bestämmelse inte görs någon åtskillnad när det gäller omfattningen av det rättsmedel som dessa olika kategorier av sökande har rätt till.
- 43 Det nyss anförda kan emellertid inte anses innebära att en berörd person har rätt att vid den nationella domstolen vid vilken beslutet har angripits åberopa bestämmelser i nämnda förordning, vilka på grund av att de inte är tillämpliga på nämnda persons situation inte var bindande för de behöriga myndigheterna vid genomförandet av övertagande- eller återtagandeförfarandet eller när överföringsbeslutet fattades.
- 44 Vad beträffar det nu aktuella fallet framgår det av besluten om hänskjutande att skälet till att tolkningsfrågorna ställts är just att den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida artikel 9 i Dublin III-förordningen är tillämplig på de fall som är aktuella i de nationella målen och därmed huruvida de behöriga nederländska myndigheterna är skyldiga att beakta det ansvarighetskriterium som anges i denna artikel i samband med ett återtagandeförfarande.
- 45 Domstolen finner därför att det för att kunna besvara tolkningsfrågorna är nödvändigt att fastställa huruvida de behöriga myndigheterna är skyldiga att – i fall som de som är aktuella i de nationella målen – med beaktande av nämnda kriterium fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan innan de kan anses ha rätt att göra en framställan om återtagande.

Tillämpligt förfarande i fall som de som är aktuella i de nationella målen

- 46 Tillämpningsområdet för återtagandeförfarandet definieras i artiklarna 23 och 24 i Dublin III-förordningen. Det framgår av artiklarna 23.1 och 24.1 i förordningen att detta förfarande är tillämpligt på de personer som avses i artikel 20.5 eller artikel 18.1 b–d i förordningen.
- 47 I artikel 20.5 i förordningen anges bland annat att den gäller för en sökande som lämnar in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat efter att ha återkallat sin första ansökan som lämnats in i en annan medlemsstat under förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan.
- 48 Denna bestämmelse innebär således att en sökande, som formellt har underrättat den behöriga myndigheten i den medlemsstat där han eller hon lämnade in sin första ansökan om att vederbörande avser att återkalla sin ansökan innan förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat slutförts, ändå får överföras till den första medlemsstaten för slutförande av detta förfarande.

- 49 Ännu starkare skäl talar för att en överföring i nyss nämnda syfte till den första medlemsstaten måste vara möjlig i ett fall där en sökande har lämnat den medlemsstaten innan förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat slutförts, utan att underrätta den behöriga myndigheten i den första medlemsstaten om sin avsikt att återkalla sin ansökan, vilket således får till följd att nämnda förfarande fortfarande pågår i den medlemsstaten.
- 50 Domstolen finner således, i likhet med vad den finländska regeringen och kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen, att artikel 20.5 i Dublin III-förordningen är tillämplig även i ett sådant fall, eftersom det förhållandet att sökanden lämnat en medlemsstat där denne lämnat in en ansökan om internationellt skydd ska likställas med ett implicit återkallande av ansökan vid tillämpningen av den bestämmelsen.
- 51 Vad beträffar artikel 18.1 b–d i Dublin III-förordningen kan det konstateras att dessa bestämmelser avser en person som dels lämnat in en ansökan om internationellt skydd som är under prövning, återkallat en sådan ansökan eller fått avslag på en sådan ansökan, dels antingen har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan att ha uppehållstillstånd (dom av den 25 januari 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 44).
- 52 Det framgår av artikel 2 d i förordningen att prövningen av en ansökan om internationellt skydd omfattar alla prövningsåtgärder som vidtagits av de behöriga myndigheterna beträffande en ansökan om internationellt skydd, med undantag av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat enligt denna förordning. Detta innebär således att bestämmelserna i artikel 18.1 b–d i förordningen endast kan bli tillämpliga om den medlemsstat där en ansökan tidigare har lämnats in har slutfört nämnda förfarande och tagit på sig ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd samt har inlett denna prövning i enlighet med direktiv 2013/32.
- 53 Av det nyss anförda följer att fall som de som är aktuella i de nationella målen omfattas av tillämpningsområdet för återtagandeförfarandet, oberoende av huruvida ansökan om internationellt skydd som lämnades in i den första medlemsstaten har återkallats eller huruvida prövningen av den i enlighet med direktiv 2013/32 redan har inletts i den medlemsstaten.

Tillämpliga bestämmelser avseende återtagandeförfaranden

- 54 Övertagande- och återtagandeförfaranden måste genomföras i enlighet med reglerna i kapitel VI i Dublin III-förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 49, och dom av den 13 november 2018, X och X, C-47/17 och C-48/17, EU:C:2018:900, punkt 57). Enligt dessa regler ska olika slags bestämmelser gälla för dessa förfaranden, vilka definieras i avdelning II respektive avdelning III i detta kapitel.
- 55 Vad beträffar övertagandeförfarandet kan det konstateras att det i artikel 21.1 i förordningen anges att den medlemsstat där en ansökan om internationellt skydd har lämnats in endast får anmoda en annan medlemsstat att överta en sökande om den förstnämnda medlemsstaten anser att den sistnämnda medlemsstaten ”ska ansvara för prövningen av denna ansökan”, eftersom den medlemsstaten i princip är den som utpekats enligt kriterierna i kapitel III i förordningen.
- 56 Det framgår av bestämmelserna i artikel 22.2–22.5 i förordningen att de nyss nämnda kriterierna är tillämpliga på övertagandeförfarandet. Dessa bestämmelser reglerar på ett ingående sätt den prövning av bevis och indicier som gör det möjligt att tillämpa kriterierna och anger vilket beviskrav som gäller för att fastställa att den anmodade medlemsstaten är ansvarig medlemsstat.
- 57 Av detta följer att en central del i övertagandeförfarandet består i att – på grundval av kriterierna i kapitel III i Dublin III-förordningen – fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan och att den behöriga myndigheten i den medlemsstat där ansökan har lämnats in endast får

göra en framställan om övertagande till en annan medlemsstat om den myndigheten anser att det är den andra medlemsstaten som är ansvarig för prövningen av ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 43).

- 58 Det nyss anförda gäller dock inte för återtagandeförfarandet, eftersom detta regleras av bestämmelser som i nu aktuellt avseende på ett väsentligt sätt skiljer sig från bestämmelserna om övertagandeförfarandet.
- 59 För det första kan det konstateras att det i artikel 23.1 och artikel 24.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs en möjlighet att göra en framställan om återtagande i fall där den anmodande medlemsstaten anser att en annan medlemsstat ska ”vara ansvarig[/ha ansvaret] enligt artikel 20.5 och artikel 18.1 [b–d]” i förordningen, och alltså inte i fall där den anmodande medlemsstaten anser att en annan medlemsstat ska ”ansvara för prövningen av ... ansökan”.
- 60 Som kommissionen påpekade vid förhandlingen innebär detta att uttrycken ”vara ansvarig” i artikel 23.1 och ”ha ansvaret” artikel 24.1 i Dublin III-förordningen inte har samma innebörd som uttrycket ”ansvara” i artikel 21.1 i förordningen, eftersom de förstnämnda uttrycken inte specifikt avser ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd. Det framgår för övrigt av artikel 18.2 och artikel 20.5 i förordningen att överföringen av en person till medlemsstaten med återtagandeskyldighet inte nödvändigtvis syftar till att prövningen av ansökan ska slutföras.
- 61 Enligt artikel 23.1 och artikel 24.1 i Dublin III-förordningen är förutsättningen för att en medlemsstat ska kunna utnyttja möjligheten att göra en framställan om återtagande således inte att det har fastställts att den anmodade medlemsstaten är ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd, utan att den medlemsstaten uppfyller villkoren i artikel 20.5 eller i artikel 18.1 b–d i förordningen.
- 62 Det framgår emellertid av själva lydelsen av artikel 20.5 i förordningen att den återtagandeskyldighet som anges där gäller för ”den medlemsstat där den ansökan om internationellt skydd först lämnades in”. Detta innebär att ansvarighetskriterierna i kapitel III i förordningen inte kan läggas till grund för ett utpekande av den medlemsstaten.
- 63 Härtill kommer att det skulle strida mot själva tanken bakom artikel 20.5 i den förordningen att anse att en förutsättning för återtagandeskyldighet är att den anmodande medlemsstaten har slutfört förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat för prövningen av ansökan, det vill säga fastställandet av att ansvarig medlemsstat är den medlemsstat som avses i artikel 20.5. I den bestämmelsen anges nämligen att syftet med återtagandeskyldighet för den medlemsstaten är att den ska kunna ”avsluta förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat”.
- 64 Domstolen har för övrigt redan slagit fast att artikel 20.5 i Dublin III-förordningen anger särskilda skyldigheter för den första medlemsstaten där en ansökan om internationellt skydd har lämnats in, vilket således innebär att den medlemsstaten ges en särskild ställning i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkterna 93 och 95).
- 65 Vad beträffar artikel 18.1 b–d i förordningen, framgår det visserligen av lydelsen i dessa bestämmelser att de skyldigheter som anges där gäller för ”den ansvariga medlemsstaten”.
- 66 Såsom anförts i punkterna 52 och 53 ovan gäller dock den återtagandeskyldighet som föreskrivs i artikel 18.1 b–d i förordningen endast om det i förordningen angivna förfarandet för fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan dessförinnan har slutförts i den anmodade medlemsstaten och att resultatet av förfarandet blivit att den medlemsstaten tagit på sig ansvaret för prövningen av ansökan.

- 67 I ett sådant fall har det således redan fastställts vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan, och det ska därför inte göras en ny tillämpning av bestämmelserna som reglerar förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat, vilka i första hand utgörs av ansvarighetskriterierna i kapitel III i förordningen.
- 68 För det andra kan det konstateras att det följer av artikel 25 i Dublin III-förordningen att ansvarighetskriterierna i kapitel III i förordningen saknar betydelse för återtagandeförfarandet.
- 69 I artikel 22.2–22.5 i Dublin III-förordningen anges visserligen på ett ingående sätt hur ansvarighetskriterierna ska tillämpas i ett övertagandeförfarande. Det finns dock ingen motsvarande bestämmelse i artikel 25 i förordningen, utan där anges endast att den anmodande medlemsstaten är skyldig att utföra de kontroller som är nödvändiga för att kunna fatta beslut om framställan om återtagande.
- 70 Återtagandeförfarandet är nämligen ett förenklat förfarande, och detta bekräftas av att fristen för att besvara en framställan om övertagande, som fastställs i artikel 25.2 i förordningen, är betydligt kortare än fristen för att besvara en framställan om övertagande, vilken fastställs i artikel 22.7 i förordningen.
- 71 För det tredje vinner den nyss angivna tolkningen stöd i de standardformulär för framställan om övertagande och återtagande som återfinns i bilaga I respektive bilaga III till förordning nr 1560/2003.
- 72 Enligt standardformuläret för framställan om övertagande ska den ansökande medlemsstaten nämligen ange – genom att kryssa i en ruta – det ansvarighetskriterium som är aktuellt och här finns även möjlighet att lämna de upplysningar som behövs för att det ska kunna kontrolleras huruvida detta kriterium är uppfyllt. Enligt standardformuläret för framställan om återtagande krävs däremot endast att den ansökande medlemsstaten anger huruvida framställan görs med stöd av artikel 20.5 eller artikel 18.1 b, c eller d i Dublin III-förordningen, och detta formulär innehåller ingen rubrik avseende ansvarighetskriterierna i kapitel III i förordningen.
- 73 För det fjärde ska det påpekas att den allmänna systematiken i Dublin III-förordningen talar emot en motsatt tolkning, det vill säga att en framställan om övertagande får göras endast om den anmodade medlemsstaten kan utpekas som ansvarig medlemsstat enligt ansvarighetskriterierna i kapitel III i förordningen.
- 74 En sådan tolkning skulle nämligen i slutändan innebära att övertagande- och återtagandeförfarandena måste genomföras på samma sätt i nästan alla avseenden och att de i praktiken utgör ett enda förfarande, vilket förutsätter att det först ska fastställas vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av ansökan på grundval av ansvarighetskriterierna och att det därefter ska göras en framställan till den ansvariga medlemsstaten, varvid den medlemsstaten kommer att behöva bedöma, på samma grundval, huruvida det finns fog för framställan.
- 75 Om unionslagstiftarens avsikt hade varit att införa ett enda förfarande av nyss angivet slag, vore det dock inte logiskt att välja att strukturera förordningen på så sätt att det finns två självständiga förfaranden, som är tillämpliga i olika fall och som definieras på ett ingående sätt samt regleras av olika slags bestämmelser.
- 76 För det femte kan det konstateras att den i punkt 73 ovan angivna tolkningen även skulle kunna hindra att vissa av Dublin III-förordningens mål uppnås.
- 77 En sådan tolkning skulle nämligen, i de fall som avses i artikel 18.1 b–d i förordningen, innebära att de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten i praktiken gavs möjlighet att ompröva den bedömning som de behöriga myndigheterna i den första medlemsstaten gjort – efter förfarandet för fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan – av huruvida den själv är ansvarig medlemsstat, såvitt de berörda personerna lämnar den medlemsstaten efter det att

den har inlett prövningen av deras ansökan, vilket skulle medföra en risk för att tredjelandsmedborgare som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat ges incitament till att resa till andra medlemsstater och därmed för att det uppstår sekundära förflyttningar, vilket är just vad Dublin III-förordningen syftar till att förhindra genom att införa enhetliga mekanismer och kriterier för fastställande av ansvarig medlemsstat (se, analogt, dom av den 17 mars 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 52, och dom av den 13 september 2017, *Khair Amayry*, C-60/16, EU:C:2017:675, punkt 37).

- 78 Den i punkt 73 ovan angivna tolkningen skulle dessutom kunna medföra att den grundläggande principen i Dublin III-förordningen undergrävd. Denna princip anges i artikel 3.1 i förordningen och består i att en ansökan om internationellt skydd endast ska prövas av en enda medlemsstat, i fall där förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat i den andra medlemsstaten leder till ett annat resultat än i den första medlemsstaten.
- 79 Härtill kommer att det skulle strida mot det i skäl 5 i förordningen angivna målet att ansökningar om internationellt skydd ska behandlas snabbt, om resultatet av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat omprövades inte bara en utan flera gånger, i fall där det redan säkerställts att Dublin III-förordningen har tillämpats och att sökanden getts effektiv tillgång till internationellt skydd.
- 80 I de fall som avses i artikel 23.1 och artikel 24.1 i Dublin III-förordningen finns det följaktligen ingen skyldighet för de berörda behöriga myndigheterna att innan de gör en framställan om återtagande till en annan medlemsstat fastställa – på grundval av förordningens ansvarighetskriterier, däribland det som anges i artikel 9 – huruvida den medlemsstaten är ansvarig för att pröva ansökan.
- 81 Det ska dock påpekas att i de fall som avses i artikel 20.5 i Dublin III-förordningen kan en eventuell överföring i princip komma att ske utan att det dessförinnan har fastställts att det är den anmodade medlemsstaten som är ansvarig för prövningen av ansökan.
- 82 När en sådan överföring har skett och förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat har slutförts i den anmodade medlemsstaten, kan det inte uteslutas att det kan bli aktuellt med en överföring i motsatt riktning till den medlemsstat som tidigare gjort en framställan om återtagande av sökanden. Som den tyska regeringen och kommissionen har gjort gällande är det mot bakgrund av de frister som anges i artikel 21.1 i förordningen dessutom sannolikt att den medlemsstat som tidigare hade varit skyldig att återta sökanden inte längre – när förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat slutförts – skulle ha rätt att göra en framställan om övertagande.
- 83 Domstolen erinrar dock om att de ansvarighetskriterier som anges i artiklarna 8-10 i Dublin III-förordningen, jämförda med skälen 13 och 14 i förordningen, har till syfte att bidra till att skydda barnets bästa och de berörda personernas familjeliv. Dessa rättigheter garanteras dessutom av artiklarna 7 och 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vid dessa förhållanden finner domstolen att det följer av principen om lojalt samarbete att en medlemsstat inte kan anses ha rätt att göra en framställan om återtagande, i ett fall som omfattas av artikel 20.5 i förordningen, om den berörda personen har inkommit med uppgifter till den behöriga myndigheten som klart visar att den medlemsstaten ska betraktas som ansvarig medlemsstat för prövningen av ansökan enligt nämnda ansvarighetskriterier. I ett sådant fall ankommer det tvärtom på den medlemsstaten att erkänna sitt eget ansvar.

84 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fråga som ställts i mål C-582/17 och de frågor som ställts i mål C-583/17 besvaras enligt följande. Dublin III-förordningen ska tolkas på så sätt att följande gäller för en tredjelandsmedborgare som efter att ha gett in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar den medlemsstaten och sedan ger in en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat:

- Tredjelandsmedborgaren har i princip inte rätt att till stöd för ett överklagande enligt artikel 27.1 i förordningen av ett överföringsbeslut som fattats avseende honom eller henne i den andra medlemsstaten åberopa det ansvarskriterium som anges i artikel 9 i förordningen.
- Tredjelandsmedborgaren får undantagsvis, till stöd för ett sådant överklagande, åberopa nämnda ansvarskriterium i ett fall som omfattas av artikel 20.5 i förordningen, under förutsättning att han eller hon har inkommit med uppgifter till den behöriga myndigheten i den anmodande medlemsstaten som klart visar att den staten ska anses vara ansvarig medlemsstat för prövningen av ansökan enligt nämnda ansvarskriterium.

Rättegångskostnader

85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat ska tolkas på så sätt att följande gäller för en tredjelandsmedborgare som efter att ha gett in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar den medlemsstaten och sedan ger in en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat:

- **Tredjelandsmedborgaren har i princip inte rätt att till stöd för ett överklagande enligt artikel 27.1 i förordningen av ett överföringsbeslut som fattats avseende honom eller henne i den andra medlemsstaten åberopa det ansvarskriterium som anges i artikel 9 i förordningen.**
- **Tredjelandsmedborgaren får undantagsvis, till stöd för ett sådant överklagande, åberopa nämnda ansvarskriterium i ett fall som omfattas av artikel 20.5 i förordningen, under förutsättning att han eller hon har inkommit med uppgifter till den behöriga myndigheten i den anmodande medlemsstaten som klart visar att den staten ska anses vara ansvarig medlemsstat för prövningen av ansökan enligt nämnda ansvarskriterium.**

Underskrifter