

Foreløbig udgave

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
A. RANTOS  
fremsat den 3. februar 2021 ([1](#))

**Sag C-194/19**

**H.A.  
mod  
État belge**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne – overførsel af ansvar – artikel 27 – retsmidler – omfanget af domstolsprøvelsen – den nationale rets forpligtelse til at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse – betingelser«

## **I. Indledning**

1. En ansøger om international beskyttelse har indgivet sin ansøgning i én medlemsstat, men har været genstand for en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat. Nogle dage senere er ansøgerens bror ankommet til den første medlemsstat og har indgivet en ansøgning om international beskyttelse dér.

2. Skal den ret i den første medlemsstat, ved hvilken ansøgeren har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelsen om overførsel, tage hensyn til den omstændighed, der er indtruffet senere end vedtagelsen af denne afgørelse, og som består i ansøgerens brors ankomst og dennes indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse? Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, som Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) har forelagt ([2](#)).

3. Nærværende sag vil give Domstolen anledning til at præcisere sin praksis vedrørende fortolkningen af forordning (EU) nr. 604/2013 (3) (herefter »Dublin III-forordningen«), sammenholdt med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Domstolen vil navnlig skulle undersøge, inden for hvilke rammer domstolsprøvelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse skal finde sted, og hvorvidt et familiemedlems ankomst, i det foreliggende tilfælde ansøgerens bror, der ligeledes er ansøger om international beskyttelse, udgør en omstændighed, der kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. Dublin III-forordningen

4. Fjerde, femte og nittende betragtning til Dublin III-forordningen er affattet som følger:

»(4) I konklusionerne fra [Det Europæiske Råds særlige møde i] Tammerfors [den 15.-16. oktober 1999] præciseres det også, 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.

[...]

(19) For at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers rettigheder bør der fastlægges retsgarantier og en ret til adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser vedrørende overførsler til den ansvarlige medlemsstat, jf. navnlig [chartrets] artikel 47 [...]. Med henblik på at sikre, at folkeretten overholdes, bør adgangen til effektive retsmidler i forbindelse med sådanne afgørelser omfatte både undersøgelsen af anvendelsen af denne forordning og af den retlige og faktiske situation i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til.«

5. Af denne forordnings artikel 1 med overskriften »Formål« fremgår følgende:

»I denne forordning fastsættes 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 medlemsstaterne [...]«

6. Nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i litra g):

»I denne forordning forstås ved:

[...]

g) »familiemedlemmer«: for så vidt familien allerede eksisterede i hjemlandet, følgende medlemmer af ansøgerens familie, der opholder sig på medlemsstaternes område:

- ansøgerens ægtefælle eller ugifte partner i et fast forhold, hvis ugifte par i den pågældende medlemsstats lovgivning eller nationale praksis sidestilles med gifte par i henhold til dens lovgivning vedrørende tredjelandsstatsborgere
- mindreårige børn af par som omhandlet i første led eller af ansøgeren, på betingelse af at de er ugifte, og uanset om de er født i eller uden for ægteskab eller er adopteret som defineret i national ret
- såfremt ansøgeren er mindreårig og ugift: ansøgerens far, mor eller en anden voksen, der er ansvarlig for ansøgeren i henhold til loven eller ifølge praksis i den medlemsstat, hvor den voksne opholder sig
- såfremt personen med international beskyttelse er mindreårig og ugift: ansøgerens far, mor eller en anden voksen, der er ansvarlig for den pågældende i henhold til loven eller ifølge praksis i den medlemsstat, hvor personen med international beskyttelse opholder sig.«

7. Samme forordnings artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« fastsætter i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

Er det umuligt at overføre en ansøger til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, fordi der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere i den pågældende medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i [chartrets] artikel 4 [...], skal den medlemsstat, der træffer afgørelsen, fortsætte med at undersøge kriterierne i kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig.

[...]«

8. Dublin III-forordningens artikel 7 med overskriften »Kriteriernes rækkefølge« har i stk. 2 følgende ordlyd:

»Afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter kriterierne i dette kapitel, sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning om international beskyttelse til en medlemsstat.«

9. I denne forordnings artikel 10 med overskriften »Familiemedlemmer, som er ansøgere om international beskyttelse«, forlyder det:

»Hvis ansøgeren har et familiemedlem i en medlemsstat, om hvis ansøgning om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat der endnu ikke er truffet en første afgørelse med hensyn til substans, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, forudsat at de pågældende skriftligt har udtrykt ønske herom.«

10. Nævnte forordnings artikel 12 med overskriften »Udstedelse af opholdstilladelser eller visa« fastsætter i stk. 2:

»Er ansøgeren i besiddelse af et gyldigt visum, er det den medlemsstat, der har udstedt dette visum, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, medmindre det pågældende visum er udstedt på vegne af en anden medlemsstat under en repræsentationsordning som omhandlet i artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa <sup>[4]</sup>. I så fald er det den repræsenterede medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.«

11. Dublin III-forordningens 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.

Den medlemsstat, der beslutter at behandle en ansøgning om international beskyttelse i medfør af dette stykke, bliver den ansvarlige medlemsstat og påtager sig de forpligtelser, der er forbundet med dette ansvar. [...]

[...]«

12. Denne forordnings artikel 27 med overskriften »Retsmidler« er affattet således:

»1. Ansøgeren [...] har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.

2. Medlemsstaterne fastsætter en rimelig frist, inden for hvilken den pågældende kan udøve retten til effektive retsmidler efter stk. 1.

3. Med henblik på tilfælde, hvor afgørelser om overførsel påklages eller indbringes, skal det i medlemsstaternes nationale lovgivning fastsættes, at:

- a) klagen eller indbringelsen giver personen ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger, eller
- b) overførslen suspenderes automatisk, og at denne suspension udløber efter en vis rimelig periode, i løbet af hvilken en domstol eller et domstolslignende organ efter nøje og stringent undersøgelse skal have truffet en afgørelse om at tillægge en klage eller indbringelse opsættende virkning, eller
- c) den pågældende har lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse. Medlemsstaterne sikrer, at der findes effektive retsmidler ved at udsætte overførslen indtil afgørelsen om den første anmodning om udsættelse er truffet. Enhver afgørelse om, hvorvidt gennemførelsen af afgørelsen om overførsel udsættes, skal træffes inden for en rimelig frist, idet der skal kunne foretages en nøje og stringent undersøgelse af anmodningen om udsættelse. En afgørelse om ikke at udsætte gennemførelsen af overførslen skal indeholde oplysning om den begrundelse, som den er baseret på.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at de kompetente myndigheder på eget initiativ kan beslutte at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger.

[...]«

13. Nævnte forordnings artikel 29 med overskriften »Nærmere bestemmelser og frister« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Overførslen af ansøgeren [...] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[...]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.«

## 2. *Direktiv 2013/32/EU*

14. Artikel 1 i direktiv 2013/32/EU (5) bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU (6).«

15. Artikel 46 i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

- a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
  - i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

[...]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

4. Medlemsstaterne fastsætter rimelige tidsfrister og andre nødvendige bestemmelser for at ansøgeren kan udøve sin [ret] til et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.

[...]

## **B. Belgisk ret**

16. Artikel 39/2, stk. 2, i loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område) af 15. december 1980(7) bestemmer følgende i den affattelse, der finder anvendelse på tidspunktet for tvisten i hovedsagen (herefter »lov af 15. december 1980«):

»Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien)] træffer afgørelse ved dom i annulationssøgsmål, der er anlagt som følge af, at væsentlige formforskrifter eller formforskrifter, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed, er blevet tilsidesat, eller som følge af magtoverskridelse eller magtfordrejning.«

17. Denne lovs artikel 39/82, stk. 4, andet og fjerde afsnit, fastsætter:

»Såfremt udlændingen er genstand for en udsendelses- eller hjemsendelsesforanstaltning med snarlig fuldbyrdelse, særligt såfremt udlændingen tilbageholdes på et bestemt sted som omhandlet i artikel 74/8 og 74/9 eller er i myndighedernes varetægt, kan vedkommende, såfremt han eller hun endnu ikke har begæret udsættelse efter den almindelige procedure, begære udsættelse af fuldbyrdelsen af denne foranstaltning efter proceduren for særlige hastetilfælde inden for den i artikel 39/57, stk. 1, tredje afsnit, omhandlede frist.

[...]

Den pågældende afdelingsformand eller dommer ved Conseil du contentieux des étrangers [domstol i udlændingeretlige sager] foretager en nøje og stringent undersøgelse af alle de beviser, der er bragt til vedkommendes kundskab, særligt de beviser, der kan indicere, at der er grund til at antage, at fuldbyrdelse af den anfægtede afgørelse vil kunne udsætte ansøgeren for en risiko for at blive undergivet tilsidesættelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der i medfør af artikel 15, stk. 2, i [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, herefter »EMRK«] er ufravigelige, og som er underlagt en nøje og stringent kontrol.«

18. Følgende fremgår af nævnte lovs artikel 39/84:

»Såfremt Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager)] behandler en begæring om udsættelse af en afgørelse i henhold til artikel 39/82, er nævnte ret enekompetent til foreløbigt og under de i artikel 39/82, stk. 2, første afsnit, fastsatte betingelser at anordne alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre de parter eller personers interesser, som har en interesse i sagens afgørelse, bortset fra foranstaltninger, som vedrører borgerlige rettigheder.

Disse foranstaltninger anordnes, efter at parterne er hørt eller behørigt indkaldt, ved en begrundet dom fra formanden for den afdeling, der er kompetent til at tage stilling til realiteten, eller ved den dommer i Conseil du contentieux des étrangers [domstol i udlændingeretlige sager], som afdelingsformanden har udpeget i sagen.

I særligt hastende tilfælde kan der anordnes foreløbige forholdsregler, uden at alle eller nogle af parterne er blevet hørt.

Artikel 39/82, stk. 2, andet afsnit, finder anvendelse på domme, der afsiges i medfør af nærværende bestemmelse.

Proceduren med henblik på de i denne artikel omhandlede foranstaltninger fastsættes af kongen ved kongelig anordning efter høring af Conseil des Ministres [ministerrådet].«

19. Samme lovs artikel 39/85, stk. 1 og 3, er affattet som følger:

»Stk. 1. Såfremt udlændingen er genstand for en udsendelses- eller hjemsendelsesforanstaltning med snarlig fuldbyrdelse, særligt såfremt udlændingen efterfølgende tilbageholdes på et bestemt sted som omhandlet i artikel 74/8 og 74/9 eller er i myndighedernes varetægt, kan han eller hun anmode om, at Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager)] ved brug af foreløbige forholdsregler som omhandlet i artikel 39/84 snarest muligt behandler en på forhånd indgivet begæring om almindelig udsættelse, forudsat at begæringen har været opført i registret, og at Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager)] endnu ikke har truffet afgørelse derom. Denne begæring om foreløbige forholdsregler skal indgives inden for den i artikel 39/57, stk. 1, tredje afsnit, omhandlede frist.

[...]

Stk. 3. Medmindre andet fremgår af stk. 1, kan der fra modtagelsen af begæringen om foreløbige forholdsregler ikke ske tvangsfuldbyrdelse af udsendelses- eller hjemsendelsesforanstaltningen, før Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager)] har taget stilling til den indgivne begæring. Såfremt der ikke gives udsættelse, er tvangsfuldbyrdelse af foranstaltningen igen mulig.«

### **III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen**

20. Den 22. maj 2017 ankom H.A. (herefter »sagsøgeren«), som er af palæstinensisk oprindelse, til Belgien. Den næste dag indgav han en asylansøgning i denne medlemsstat.

21. Den 31. maj 2017 hørte de belgiske myndigheder sagsøgeren med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningen.

22. Den 22. juni 2017 sendte de belgiske myndigheder en anmodning til de spanske myndigheder om overtagelse af sagsøgeren på grundlag af denne forordnings artikel 12, stk. 2. Den 4. juli 2017 accepterede de spanske myndigheder at overtage sagsøgeren.

23. Den 1. august 2017 traf de belgiske myndigheder en afgørelse, hvorved sagsøgeren fik afslag på ophold, og gav denne påbud om at forlade det belgiske område (herefter »afgørelsen af 1. august 2017«).

24. Den 25. august 2017 anlagde sagsøgeren et annullationssøgsmål ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) til prøvelse af denne afgørelse med subsidiær påstand om udsættelse af gennemførelsen. Han gjorde gældende, at hans bror var ankommet til Belgien den 22. august 2017, at denne havde indgivet en asylansøgning i denne medlemsstat, og at det var afgørende på grund af de fælles træk ved hans og hans brors asylansøgninger, at de belgiske myndigheder behandlede de pågældende ansøgninger samlet.

25. Ved dom af 30. november 2017 frifandt Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) sagsøgte, idet den lagde til grund, at sagsøgerens brors ankomst til Belgien og dennes ansøgning om international beskyttelse, der på daværende tidspunkt var under behandling, udgjorde omstændigheder, der lå senere end afgørelsen af 1. august 2017, og som var uden betydning for dennes lovlighed.

26. Den 28. december 2017 har sagsøgeren iværksat kassationsanke til prøvelse af denne dom ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager), idet han bl.a. har gjort gældende, at nævnte dom indebærer en tilsidesættelse af Dublin III-forordningens artikel 27, sammenholdt med chartrets artikel 47.

27. Til støtte for sin kassationsanke har sagsøgeren anført, at han på det tidspunkt, hvor han blev hørt af de belgiske myndigheder i forbindelse med afgørelsen af, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse, nærmere bestemt den 31. maj 2017, endnu ikke kunne henvise til dels, at hans bror, der var ankommet til Belgien senere, havde indgivet en asylansøgning i denne medlemsstat, dels at de belgiske myndigheder havde anerkendt deres ansvar for at behandle denne ansøgning. Han havde derfor først mulighed for at påberåbe sig denne nye omstændighed i det søgsmål, som han anlagde til prøvelse af afgørelsen af 1. august 2017. Sagsøgeren har gjort gældende, at de belgiske myndigheder burde have behandlet hans og hans brors asylansøgninger samlet, da disse var tæt forbundne på grund af de sammenfaldende elementer af forfølgelse, som brødrene angiveligt havde været udsat for. Sagsøgeren har i den forbindelse anfægtet, at Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) nægtede at tage hensyn til denne nye omstændighed med den begrundelse, at den lå senere end afgørelsen af 1. august 2017, og har foreholdt nævnte ret, at den nøjedes med at foretage en legalitetskontrol, selv om nævnte omstændighed var potentielt afgørende med henblik på en retfærdig vurdering af hans asylansøgning og kunne have været til hinder for den afgørelse om overførsel, som blev truffet over for ham.

28. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har henledt opmærksomheden på, at den domstolsprøvelse, som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) udøver i forhold til en afgørelse om overførsel, der er truffet inden for rammerne af Dublin III-forordningen, i henhold til artikel 39/2, stk. 2, i lov af 15. december 1980 vedrører denne afgørelses lovlighed på grundlag af sagens akter og de oplysninger, som den har til rådighed. I det foreliggende tilfælde var det derfor i overensstemmelse med denne bestemmelse, da Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) nægtede at tage hensyn til omstændigheder, der var indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen af 1. august 2017.

29. Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl med hensyn til, hvorvidt en situation, hvori domstolsprøvelsen af en afgørelse om overførsel, der er truffet inden for rammerne af Dublin III-forordningen, foretages, uden at der med henblik på prøvelsen af denne afgørelses lovlighed tages højde for omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af denne afgørelse, er forenelig med EU-retten, særligt med retten til effektive retsmidler i henhold til Dublin III-forordningens artikel 27, sammenholdt med chartrets artikel 47.

30. Den forelæggende ret har anført, at det ikke i praksis tilkommer den i egenskab af kassationsdomstol at vurdere den virkning, som de nye omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, ville kunne få for afgørelsen af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af denne.



31. Under disse omstændigheder har Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [Dublin III-forordningens] artikel 27 i sig selv og sammenholdt med [chartrets] artikel 47 fortolkes således, at den for at sikre retten til effektive retsmidler pålægger den nationale ret i givet fald at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end en afgørelse om »Dublinoverførsel«?»

32. Sagsøgeren, den belgiske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgeren, den belgiske regering og Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, som blev afholdt den 9. november 2020.

#### **IV. Bedømmelse**

##### **A. Formaliteten**

33. Den belgiske regering har i sine skriftlige indlæg anført, at det er uforment at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse, med den begrundelse, at Kongeriget Belgien, efter at den i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, fastsatte frist på seks måneder til gennemførelsen af overførslen er overskredet, er blevet den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse.

34. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har i sin besvarelse af et skriftlig spørgsmål fra Domstolen anført, at den ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at træffe afgørelse, ex officio og uden forhandlinger, om, at sagsøgeren ikke længere har interesse i at opnå kassation af dommen fra Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) af 30. november 2017, og at en besvarelse af det forelagte spørgsmål ikke længere skulle være nødvendig for at afgøre den tvist, der er indbragt for den i dens egenskab af kassationsdomstol.

35. Ifølge fast retspraksis tilkommer det i den henseende, inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (8).

36. I det foreliggende tilfælde må det under hensyntagen til de oplysninger, som den forelæggende ret har afgivet, og dennes stillingtagen hvad angår relevansen af det præjudicielle spørgsmål, konkluderes, at Domstolens besvarelse af det forelagte spørgsmål fortsat er nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, selv om jeg personligt nærer alvorlig tvivl med hensyn til begrundelsen for denne stillingtagen, herunder i forbindelse med et annullationsspørgsmål og en legalitetskontrol.

37. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vil følgelig blive behandlet ud fra, at den kan antages til realitetsbehandling.

##### **B. Realiteten**

**1. Om nødvendigheden af en domstolsprøvelse, der tager hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse**

38. Det følger af Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, at ansøgeren om international beskyttelse har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.

39. Rækkevidden af de retsmidler, som en ansøger om international beskyttelse har til prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende, er præciseret i 19. betragtning til Dublin III-forordningen, hvoraf det fremgår, at med henblik på at sikre, at folkeretten overholdes, bør adgangen til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om overførsel, der er indført med denne forordning, omfatte både undersøgelsen af anvendelsen af nævnte forordning og af den retlige og faktiske situation i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til (9).

40. Ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, begrænser i øvrigt ikke, hvilke argumenter asylansøgeren kan påberåbe sig inden for rammerne af sin prøvelse (10).

41. Domstolen har tidligere ved flere lejligheder taget stilling til spørgsmålet om hensyntagen til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse. Den har fastslået, at den ret, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om overførsel, i følgende to tilfælde pålægges at undersøge sådanne senere omstændigheder.

**a) Beskyttelse af en ansøger om international beskyttelse mod risikoen for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i den ansvarlige medlemsstat**

42. Det første tilfælde vedrører en situation, hvori en afgørelse om overførsel, som er vedtaget, ikke gennemføres, i den hensigt at gøre det muligt for Den Europæiske Union og dens medlemsstater at overholde deres forpligtelser vedrørende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der gælder for ansøgeren om international beskyttelse i henhold til chartrets artikel 4.

43. Domstolen har i denne henseende fastslået, at det påhviler medlemsstaterne, og herunder de nationale retter, ikke at overføre en asylansøger til den ansvarlige medlemsstat, når de ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat giver alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4 (11).

44. For at nå til dette resultat har Domstolen henvist til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) (12). Det skal desuden påpeges, at Menneskerettighedsdomstolen i en anden sag har udtalt, at den med henblik på for så vidt angår udlændinge, der er truet med udvisning eller udlevering, at tage stilling til realiteten med hensyn til en hævdet risiko for behandling, der er i strid med EMRK's artikel 3, må foretage en *fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse* af den situation, der hersker i bestemmelseslandet, idet denne situation kan *ændre sig over tid* (13). Selv om iværksættelsen af en sådan *ex-nunc-undersøgelse* giver anledning til forbehold inden for Menneskerettighedsdomstolen selv (14), er denne fremgangsmåde blevet bekræftet (15).

45. Det har ingen betydning for anvendelsen af chartrets artikel 4, om det er på selve tidspunktet for overførslen, under asylproceduren eller efter afslutningen heraf, at den

pågældende person som følge af sin overførsel til den ansvarlige medlemsstat i Dublin III-forordningens forstand er i alvorlig risiko for at blive underkastet umenneskelig eller nedværdigende behandling (16).

46. Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, udgør en kodificering af Domstolens praksis (17). Der forudses dermed allerede i selve denne forordning udtrykkeligt en omstændighed – nærmere bestemt systemmæssige mangler i den ansvarlige medlemsstat, hvilke mangler medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 4 – som, hvis den indtræffer senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, forhindrer gennemførelsen af denne afgørelse.

47. I det foreliggende tilfælde rejser hovedsagen ikke spørgsmålet om risikoen for at blive underkastet sådan umenneskelig eller nedværdigende behandling i den overtagende medlemsstat (18).

***b) Omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel, og som er afgørende for den korrekte anvendelse af Dublin III-forordningen***

48. Det andet tilfælde, hvori der tages hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel, udspringer af Domstolens praksis, hvorefter henvisningen i 19. betragtning til Dublin III-forordningen til undersøgelsen af denne forordnings anvendelse inden for rammerne af prøvelsen af afgørelsen om overførsel som fastsat i forordningens artikel 27, stk. 1, skal forstås som omfattende bl.a. kontrollen med den korrekte anvendelse af de kriterier, der i nævnte forordnings kapitel III er fastsat til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, herunder det ansvarlighedskriterium, der er nævnt i samme forordnings artikel 12 (19).

49. Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, sammenholdt med 19. betragtning hertil, kan således rejse tvivl om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, selv i mangel af systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for asylansøgere i den pågældende medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i chartrets artikel 4 (20).

50. Domstolen har ligeledes præciseret, at EU-lovgiver hvad angår afgørelser om overførsel har ladet deres lovlighed omfatte garantier ved i Dublin III-forordningens artikel 27 bl.a. at tildele den pågældende asylansøger retten til at iværksætte et effektivt retsmiddel for en domstol eller et domstolslignende organ til prøvelse af en sådan afgørelse, hvilket skal omfatte såvel de faktiske som de retlige omstændigheder i afgørelsen (21).

51. Shiri-dommen (22) har udgjort det første trin i Domstolens udvikling mod at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel med henblik på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

52. I den sag, der førte til den nævnte dom, havde den kompetente østrigske myndighed afvist at antage Majid Shiris ansøgning om international beskyttelse, anordnet hans udsendelse og bekræftet, at han kunne overføres til Bulgarien. Majid Shiri anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, idet han gjorde gældende, at ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse var overgået til Republikken Østrig, idet den i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, fastsatte frist for overførslen på seks måneder var udløbet. I det foreliggende tilfælde var fristen på seks måneder udløbet på et senere tidspunkt end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

53. Det tilkom derfor Domstolen at afgøre, om det var foreneligt med EU-retten, at den østrigske ret, som behandlede sagen, tog hensyn til denne omstændighed, der lå senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

54. Domstolen fastslog i den henseende, at Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en ansøger om international beskyttelse skal råde over effektive og hurtige retsmidler, som gør det muligt for ham at påberåbe sig den omstændighed, at den frist på seks måneder, der er fastsat i forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, er *udløbet efter vedtagelsen af afgørelsen om overførsel*. Den ret, som i en national lovgivning indrømmes ansøgeren om international beskyttelse til at påberåbe sig omstændigheder, der er indtruffet efter vedtagelsen af afgørelsen om overførsel i forbindelse med en sag anlagt til prøvelse af denne afgørelse, opfylder dette krav om at sikre effektive og hurtige retsmidler (23).

55. Domstolen har efterfølgende formaliseret sin tilgang yderligere i Hasan-dommen (24). I den sag, der førte til denne dom, var Aziz Hasan, efter at have indgivet en asylansøgning i Tyskland, som følge af, at hans annullations søgsmål til prøvelse af afgørelsen om overførsel var blevet afvist i Tyskland, blevet overført til Italien, den medlemsstat, hvor hans første asylansøgning var blevet indgivet, men var herefter vendt ulovligt tilbage til Tyskland. Aziz Hasan iværksatte appel, og ifølge tysk lovgivning skal den ret, for hvilken en afgørelse om overførsel er indbragt, i princippet træffe afgørelse på grundlag af den faktiske situation, som forelå på tidspunktet for det sidste retsmøde ved denne ret, eller, i mangel af retsmøde, på det tidspunkt, hvor nævnte ret træffer afgørelse i sagen.

56. I Hasan-dommen fastslog Domstolen under henvisning til Shiri-dommen, at ansøgeren om international beskyttelse skal have adgang til effektive og hurtige retsmidler, som gør det muligt for vedkommende *at påberåbe sig omstændigheder, som er indtruffet efter vedtagelsen af afgørelsen om overførsel* af den pågældende, såfremt hensyntagen til disse har *afgørende betydning for den korrekte anvendelse af Dublin III-forordningen* (25).

57. Jeg er af den opfattelse, at der i forbindelse med nærværende sag kan udledes to forhold af den fortolkning, som Domstolen lagde til grund i Shiri-dommen og Hasan-dommen.

58. For det første er den kompetente nationale ret i henhold til EU-retten forpligtet til at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel. Denne afgørelse er efter min opfattelse fuldstændig begrundet, for så vidt som den påberåbte omstændighed i det foreliggende tilfælde kunne påvirke anvendelsen af Dublin III-forordningen i forhold til ansøgeren om international beskyttelse (26). Denne forordning har imidlertid netop til formål at anvende kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer, således som det fremgår af femte betragtning til forordningen. Såfremt en omstændighed, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, objektivt set kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, skal ansøgeren kunne påberåbe sig denne omstændighed for den kompetente nationale ret og drage fordel heraf (27).

59. For det andet følger den ret, der indrømmes ansøgeren om international beskyttelse, til at få undersøgt omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, direkte af EU-retlige bestemmelser. Domstolen er nemlig nået til denne konklusion ved at fortolke Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 47.

60. Det er efter min opfattelse tydeligt, at Domstolen i disse to domme har fastsat et princip om en forpligtelse til at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, men kun såfremt disse omstændigheder kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

61. En anerkendelse af, at ikke-afgørende omstændigheder, der påberåbes efter vedtagelsen af afgørelsen om overførsel ved et eller flere efter hinanden følgende søgsmål, ville kunne undersøges, ville nemlig nemt kunne føre til en overskridelse af den frist på seks måneder, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, og dermed bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, jf. femte betragtning til denne forordning, i fare. En sådan situation ville udgøre en omgåelse af procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, særligt med hensyn til den første indrejse på Unionens område.

## **2. Om det processuelle omfang af Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1**

62. Da Domstolen har udtalt, at nationale retter, der behandler et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om overførsel, skal tage hensyn til visse omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af denne afgørelse, er det efter min opfattelse nødvendigt for at fastlægge det processuelle omfang af denne domstolsprøvelse at undersøge, om denne er blevet harmoniseret ved EU-retten.

### **a) Argumenterne for medlemsstaternes procesautonomi**

63. Der er flere ordlydsbaserede argumenter, som taler for, at medlemsstaterne har procesautonomi med henblik på at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningen.

64. Det første argument følger af ordlyden af denne forordnings artikel 27, stk. 1. Denne bestemmelse nøjes nemlig med at fastsætte, at ansøgeren har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel. Muligheden for, at den nationale ret, for hvilken sagen er indbragt, foretager en *ex-nunc*-undersøgelse, fremgår på ingen måde af denne bestemmelse.

65. Der er en betydelig forskel sammenlignet med artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at medlemsstaterne sikrer, at effektive retsmidler omfatter en *fuldstændig og ex-nunc*-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder (28). I modsætning hertil går EU-lovgivers tavshed for så vidt angår muligheden for en sådan undersøgelse i forbindelse med Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, i retning af, at medlemsstaterne har procesautonomi.

66. Det andet argument følger af ordlyden af denne forordnings artikel 7, stk. 2, hvorefter afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning om international beskyttelse til en medlemsstat. Der er tale om en regel, der har til formål at forhindre ansøgere om international beskyttelse i at omgå de i nævnte forordning fastsatte kriterier. Det er således kun i undtagelsestilfælde, at en *ex-nunc*-undersøgelse kan finde sted.

67. Disse bestemmelser ville kunne fortolkes i retning af en mangel af EU-retlige bestemmelser på området. I en nyligt afsagt dom støttede Domstolen sig f.eks. på ordlyden

af artikel 46, stk. 4, i direktiv 2013/32, idet den fastslog, at denne bestemmelse overlader det til medlemsstaterne at fastsætte de nødvendige bestemmelser for, at ansøgerne om international beskyttelse kan udøve deres ret til et effektivt retsmiddel. Domstolen udledte heraf, at de i den pågældende sag omhandlede regler henhører under princippet om medlemsstaternes procesautonomi, idet ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet dog skal overholdes (29).

**b) Argumenterne for en domstolsprøvelse, der er harmoniseret ved EU-retten**

68. De ordlydsbaserede argumenter til fordel for, at medlemsstaterne har procesautonomi, savner ikke relevans. Det er imidlertid min opfattelse, at Domstolen har afgjort diskussionen i Shiri-dommen og Hasan-dommen.

69. Domstolen har nemlig i disse domme på ingen måde nævnt, at medlemsstaternes procesautonomi kan gå så vidt som til, at den kompetente nationale ret nægtes enhver mulighed for at undersøge omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel. Som jeg har påpeget i punkt 59 i nærværende forslag til afgørelse, er Domstolen derimod nået til den konklusion, at der skal tages hensyn til sådanne senere omstændigheder, på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 27, sammenholdt med chartrets artikel 47. Det er på grundlag af disse to bestemmelser i forening, sammenholdt med 19. betragtning til Dublin III-forordningen, at ansøgeren om international beskyttelse har ret til at få omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af den pågældende, undersøgt af den kompetente nationale ret.

70. Denne retspraksis står i øvrigt ikke i modsætning til ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 7, stk. 2. Dels skal *forvaltningen i den medlemsstat*, hvori ansøgeren indgav sin ansøgning om international beskyttelse, i henhold til denne bestemmelse nemlig afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgningen blev indgivet. Dels er den *nationale ret*, for hvilken en afgørelse om overførsel er indbragt, med henblik på at sikre ansøgerens effektive domstolsbeskyttelse forpligtet til, inden for rammerne af en *ex-nunc*-undersøgelse, at tage hensyn til senere omstændigheder, der har afgørende betydning for den korrekte anvendelse af denne forordning, såsom udløbet af den frist på seks måneder, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2.

**c) Foreløbig konklusion**

71. Domstolen har efter min opfattelse tydeligt knyttet den ret, som ansøgeren om international beskyttelse har til, at der tages hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning, til specifikke EU-retlige bestemmelser, som udgør det retlige grundlag for denne ret.

72. Heraf følger, at domstolsprøvelsen af disse senere omstændigheder er harmoniseret ved EU-retten, for så vidt som den eller de kompetente nationale retter, uanset hvilke nationale processuelle bestemmelser der gælder for omfanget af denne kontrol, nødvendigvis skal tage hensyn til visse omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

**3. Om den situation, hvori den nationale ret, som behandler et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om overførsel, ikke har ret til at undersøge omstændigheder, der er indtruffet senere end denne afgørelse**

73. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt den situation, hvori de nationale bestemmelser ikke giver mulighed for, at den nationale ret kan tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, er forenelig med EU-retten.

**a) *Betingelserne for den nationale rets forenelighed med EU-retten***

74. Shiri-dommen og Hasan-dommen vedrørte situationer, hvori de nationale bestemmelser gav mulighed for en ex-nunc-undersøgelse af omstændigheder, der lå senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel. Domstolen begrænsede imidlertid ikke anvendelsen af sin praksis til overholdelsen af denne betingelse, hvorfor denne afgørelse efter min opfattelse således ligeledes kan anvendes i forhold til nationale bestemmelser, som ikke giver mulighed for en sådan undersøgelse.

75. I det foreliggende tilfælde har Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) henvist til den omstændighed, at de nationale bestemmelser fastlægger en legalitetskontrol ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) af den anfægtede afgørelse. Det følger heraf, at sidstnævnte ret skal træffe afgørelse på grundlag af den faktiske situation på det tidspunkt, hvor afgørelsen om overførsel blev truffet. Den belgiske regering har imidlertid i retsmødet anført, at Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) i forbindelse med sin undersøgelse har ret til at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

76. Der erindres i den henseende om, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf (30). I betragtning af de oplysninger, som den forelæggende ret har afgivet, er der således grund til at antage, at den domstolsprøvelse, som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) udøver, ikke giver nævnte ret mulighed for at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, selv om jeg nærer tvivl i den henseende.

77. Ved første øjekast synes en sådan domstolsprøvelse ikke at være forenelig med EU-retten, for så vidt som det ikke fremgår, at den svarer til den fortolkning, som Domstolen lagde til grund i Shiri-dommen og Hasan-dommen.

78. Imidlertid indebærer den i EU-retten krævede hensyntagen til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, efter min opfattelse for det første ikke, at den form for domstolsprøvelse, der følger af national ret, dvs. en legalitetskontrol, må ændres.

79. I denne forstand mener jeg ikke, at Menneskerettighedsdomstolens praksis fordrer en sådan ændring (31). Jeg finder det i den forbindelse hensigtsmæssigt at gøre opmærksom på, at Menneskerettighedsdomstolen tidligere har fastslået, at selv om den nationale ret ikke havde været i stand til at sætte sine egne konklusioner vedrørende de faktiske omstændigheder i stedet for den administrative myndigheds konklusioner, ville den have haft beføjelse til at sikre sig, at sidstnævnte myndigheds konklusioner eller de slutninger, der fulgte heraf, hverken var vilkårlige eller irrationelle, og at man med rimelighed kunne forvente en sådan fremgangsmåde af en appeldomstol inden for specialiserede retlige områder, særligt når de faktiske omstændigheder tidligere var blevet fastslået i en kvasijudiciel procedure, der overholdt mange af kravene i EMRK's artikel 6, stk. 1.

Slutteligt fandt Menneskerettighedsdomstolen, at en sådan prøvelse ikke udgjorde en tilsidesættelse af denne bestemmelse i EMRK (32).

80. I dommen i sagen Sigma Radio Television Ltd mod Cypern (33) sammenfattede Menneskerettighedsdomstolen sin fortolkning i forbindelse med, at forvaltningen havde udøvet sine sædvanlige beføjelser inden for specialiserede retlige områder, som krævede en særlig faglig baggrund eller specialviden, idet den opstillede kriterier for at vurdere, om prøvelsen var tilstrækkelig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMRK. Det fremgår af denne retspraksis, at en »domstol«, for at den kan træffe afgørelse i en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser i overensstemmelse med EMRK's artikel 6, stk. 1, skal have kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den. Under visse betingelser opfylder den legalitetskontrol, som en national ret udøver, disse krav.

81. Det er med udgangspunkt i denne retspraksis muligt at antage, at EU-retten, i mangel af en EU-retlig bestemmelse angående denne problemstilling, ikke i forbindelse med en hensyntagen til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, kan kræve af en medlemsstat, at denne pålægger den nationale ret, for hvilken sagen er indbragt, at den skal træffe afgørelse med fuld prøvelsesret.

82. For det andet mener jeg, at undersøgelsen af disse omstændigheder, for så vidt som der i henhold til EU-retten skal tages hensyn til visse senere omstændigheder, da bør foretages af den samme nationale ret, også inden for rammerne af et andet søgsmål eller gennem et søgsmål anlagt ved en anden national ret, på den betingelse, at disse søgsmål udgør effektive og hurtige retsmidler (34). Den afsagte afgørelse bør i denne henseende være gældende for den ret, der behandler søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om overførsel, uden at målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse bringes i fare. Ansøgeren om international beskyttelse skal nemlig kunne drage fordel af, at der reelt tages hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for at sikre en effektiv adgang til procedurene om meddelelse af international beskyttelse.

83. Sammenfattende berøver det forhold, at domstolsprøvelsen af omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af en afgørelse om overførsel, er harmoniseret ved EU-retten, ikke medlemsstaterne muligheden for at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for søgsmål i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 27 og chartrets artikel 47. Medlemsstaterne skal i denne henseende drage omsorg for, at det er muligt at anfægte lovligheden af en afgørelse om overførsel, når omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, er af afgørende betydning for den korrekte anvendelse af denne forordning.

84. Forskellen til den situation, der er omhandlet i den sag, der førte til Unibetdommen (35), kan ganske vist forekomme ubetydelig, idet Domstolen i nævnte dom fastslog, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten skal fortolkes således, at det ikke indebærer krav om, at der i medlemsstatens retsorden skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at undersøge foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og artikel 49 EF (nu artikel 56 TEUF), når andre effektive retsmidler, der ikke er mindre gunstige end dem, som gælder for tilsvarende nationale søgsmål, giver mulighed for under en verserende sag at vurdere en sådan forenelighed.



85. Denne forskel beror ikke desto mindre på, at der inden for rammerne af Dublin III-forordningen findes et særligt retligt grundlag for den kontrol, som de nationale retter udøver, nemlig denne forordnings artikel 27, som indfører en *principal klageadgang* mod afgørelsen om overførsel. Hvad derimod angår de af ansøgeren om international beskyttelse påberåbte omstændigheder, der er indtruffet senere end denne afgørelse, kan de nærmere regler for den nationale domstolsprøvelse være forskelligt udformet, forudsat at de betingelser, der efter min opfattelse fremgår af EU-retten, og således som disse er omhandlet i punkt 82 i nærværende forslag til afgørelse, er opfyldt.

**b) *Hasteprocedurer og foreløbige forholdsregler***

86. Den belgiske regering har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at en hensyntagen til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, i medfør af lov af 15. december 1980 (36) skal finde sted efter den forvaltningsretlige procedure for foreløbige forholdsregler i særlige hastetilfælde. Den pågældende afdelingsformand eller dommer ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) skal således foretage en undersøgelse af alle de beviser, der er bragt til vedkommendes kundskab. Belgisk ret indeholder dermed bestemmelser om en ex-nunc-undersøgelse af den situation, der gælder for ansøgeren om international beskyttelse. I forbindelse med de foreløbige forholdsregler skal Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) ligeledes foretage en ex-nunc-undersøgelse. Samtlige retsmidler, som denne ansøger har adgang til, giver således mulighed for at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel.

87. Som anført i punkt 82 i nærværende forslag til afgørelse mener jeg, at en hensyntagen til sådanne senere omstændigheder kan finde sted inden for rammerne af et andet søgsmål end søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om overførsel, på den betingelse, at dette søgsmål udgør effektive og hurtige retsmidler, idet den afgørelse, der afsiges inden for rammerne af dette andet søgsmål, i så fald dog bør være gældende for den ret, der behandler søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om overførsel.

88. De retsmidler, som ansøgeren om international beskyttelse har adgang til i en medlemsstat, skal således i forening give mulighed for en fuldstændig hensyntagen til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Disse retsmidler skal i denne henseende kunne føre til, at afgørelsen om overførsel ikke gennemføres *endeligt*, såfremt omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen om afgørelsen om overførsel, har en sådan indvirkning.

89. Der erindres om, at det følger af fast retspraksis, at den samarbejdsordning, som er indført ved artikel 267 TEUF, er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens opgaver. Under en sag anlagt i henhold til denne artikel tilkommer det retterne i medlemsstaterne og ikke Domstolen at fortolke nationale bestemmelser, og det tilkommer ikke sidstnævnte at tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen har derimod kompetence til at forsyne den nationale domstol med alle de EU-retlige fortolkningslementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten (37).

90. I lyset af denne retspraksis tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, i hvilket omfang de forskellige retsmidler i henhold til national lovgivning giver mulighed for at opfylde betingelsen om, at omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken

medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, skal gives fuld virkning.

91. Såfremt dette er tilfældet, er den belgiske lovgivning forenelig med Domstolens praksis som følge af Shiri-dommen og Hasan-dommen. I modsat fald er den nationale rets forpligtelse til at tage hensyn til sådanne senere omstændigheder ikke opfyldt i henseende til EU-retten.

**4. Om den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse har fået afslag på sin ansøgning i en medlemsstat, hvorefter ansøgerens bror har indgivet en lignende ansøgning i samme medlemsstat**

92. Forudsat at den nationale lovgivning giver mulighed for at tage hensyn til omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, bør det undersøges, i hvilket omfang den af sagsøgeren påberåbte omstændighed, nemlig den omstændighed, at sagsøgerens bror – efter at sagsøgeren selv havde fået afslag på sin ansøgning om international beskyttelse – ligeledes indgav en ansøgning i samme medlemsstat, kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningen.

93. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at en samlet undersøgelse af hans og hans brors ansøgninger om international beskyttelse – i det foreliggende tilfælde ved de belgiske myndigheder – på grund af de sammenfaldende elementer af forfølgelse, som brødrene havde været udsat for, ville have sikret dem en retfærdig vurdering af deres ansøgninger og en effektiv adgang til international beskyttelse, og dermed kunne have været til hinder for den afgørelse om overførsel, som blev truffet over for ham.

94. Det skal hvad angår dette argument fremhæves, at alle ansøgninger om international beskyttelse skal behandles ud fra en undersøgelse af ansøgerens konkrete forhold. Som Domstolen har bemærket, følger det af kravene om en individuel vurdering og en komplet sagsbehandling af ansøgninger om international beskyttelse, at selv om sådanne ansøgninger, som er blevet indgivet særskilt af medlemmer af samme familie, kan underkastes foranstaltninger til håndtering af enhver eventuel samhørighed, skal hver berørt persons situation prøves. Følgelig kan disse ansøgninger ikke behandles under ét (38).

95. Dublin III-forordningen fastsætter ikke desto mindre specifikke kriterier, der kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Dette gælder navnlig for situationen for familiemedlemmer, som er ansøgere om international beskyttelse i henhold til denne forordnings artikel 10.

96. I det foreliggende tilfælde kan broren til en ansøger om international beskyttelse ikke anses for at henhøre under »familiemedlemmer« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra g), i betragtning af definitionen i denne bestemmelse. Under alle omstændigheder vil således hverken ansøgeren eller dennes bror kunne drage fordel af anvendelsen af denne forordnings artikel 10 (39). Desuden vil en voksen person som sagsøgerens bror ikke være omfattet af anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 11.

97. Sagsøgeren har i retsmødet anført, at hans ansøgning var knyttet til Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, hvori der fastsættes en diskretionær klausul, hvorefter enhver medlemsstat, uanset artikel 3, stk. 1, 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.

98. Som Domstolen har fastslået, skal Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, imidlertid fortolkes således, at denne bestemmelse ikke kræver, at der skal stå et retsmiddel til rådighed til prøvelse af afgørelsen om ikke at gøre brug af den i denne forordnings artikel 17, stk. 1, fastsatte mulighed, idet dette ikke berører muligheden for, at denne afgørelse kan anfægtes i forbindelse med et retsmiddel til prøvelse af en afgørelse om overførsel (40).

99. På dette grundlag fremgår det ikke, at alene det forhold, at en første medlemsstat har vedtaget en afgørelse, hvorved en ansøger om international beskyttelse har fået afslag på ophold ud fra en antagelse af, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning, hvorefter ansøgerens bror har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i denne første medlemsstat, udgør en senere omstændighed, der kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgerens ansøgning om international beskyttelse i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningen, sammenholdt med chartrets artikel 47.

## V. Forslag til afgørelse

100. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 27 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, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse ikke har adgang til retsmidler, som gør det muligt for den pågældende at påberåbe sig omstændigheder, der er indtruffet senere end vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af den pågældende, og som kan have indvirkning på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning. Det skal være muligt at tage hensyn til sådanne senere omstændigheder for den samme nationale ret som den, der har påkendt afgørelsen om overførsel, herunder også inden for rammerne af et andet søgsmål eller gennem et søgsmål anlagt ved en anden national ret, på den betingelse, at disse søgsmål udgør effektive og hurtige retsmidler, hvis udfald skal være bindende for den ret, der behandler søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om overførsel, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.«

---

1 – Originalsprog: fransk.

---

2 – Der bør sondres mellem denne situation og den, hvori de faktiske omstændigheder, som ansøgeren har påberåbt sig, allerede forelå på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, en problemstilling, der er omhandlet i den aktuelt verserende sag C-18/20, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Fornyset ansøgning om international beskyttelse).

---

- [3](#) – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, berigtiget i EUT 2017, L 49, s. 50).
- 
- [4](#) – EUT 2009, L 243, s. 1.
- 
- [5](#) – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).
- 
- [6](#) – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).
- 
- [7](#) – *Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584.
- 
- [8](#) – Dom af 10.12.2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 
- [9](#) – Dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 
- [10](#) – Dom af 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 36).
- 
- [11](#) – Dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 94), og af 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 60).
- 
- [12](#) – Dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 88). Domstolen har henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 
- [13](#) – Menneskerettighedsdomstolen, 23.5.2007, Salah Sheekh mod Nederlandene (CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, § 136).
- 
- [14](#) – G. Ravarani, *Évaluation de la crédibilité des demandeurs d’asile: charge de la preuve et limites de l’examen par la CEDH*, Menneskerettighedsdomstolen, 2017 ([https://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20170127\\_Ravarani\\_JY\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20170127_Ravarani_JY_FRA.pdf)).
- 
- [15](#) – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 23.3.2016, F.G. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 115).
-

[16](#) – Dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 88).

---

[17](#) – Dom af 23.1.2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, præmis 84).

---

[18](#) – Det fremgår af de sagsakter, der er indgivet til Domstolen i hovedsagen, at de belgiske myndigheder har foretaget en udførlig undersøgelse af dette spørgsmål for så vidt angår sagsøgeren.

---

[19](#) – Dom af 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 44).

---

[20](#) – Dom af 7.6.2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, præmis 22).

---

[21](#) – Dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 64).

---

[22](#) – Dom af 25.10.2017 (C-201/16, herefter »Shiri-dommen«, EU:C:2017:805).

---

[23](#) – Shiri-dommen, præmis 46.

---

[24](#) – Dom af 25.1.2018 (C-360/16, herefter »Hasan-dommen«, EU:C:2018:35).

---

[25](#) – Hasan-dommen, præmis 31. Domstolen fulgte således i denne sag generaladvokat Bots forslag til afgørelse (C-360/16, EU:C:2017:653, punkt 79), hvorefter den retslige prøvelse af afgørelsen om overførsel skal kunne omfatte bl.a. retlige og faktiske omstændigheder, der er indtruffet efter det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev truffet, og omfatte eventuelle senere udviklinger i de faktiske omstændigheder, der er relevante for afgørelsen af, hvilken medlemstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse.

---

[26](#) – Domstolen anlagde samme fortolkning hvad angår fristen på seks måneder i dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 66-69).

---

[27](#) – Jf. C. Hruschka og F. Maiani, »Dublin III Regulation (EU) n° 604/2013«, i K. Hailbronner og D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. udg., C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1478-1604, særligt s. 1567, ifølge hvilke forfattere Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, fastsætter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder i lighed med artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32.

---

[28](#) – Jf. om betydningen af denne bestemmelse dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 93). Som Domstolen har bemærket, fremhæver udtrykket »ex nunc« retsinstitansens forpligtelse til at foretage en bedømmelse, under hvilken der, hvor det er relevant, tages hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den afgørelse, som er genstand for søgsmålet.

---

[29](#) – Dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 33-35).

---

[30](#) – Dom af 10.12.2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, præmis 31).

---

[31](#) – Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at staterne, da de vedtog artikel 1 i protokol nr. 7 til EMRK, hvilken bestemmelse indeholder særlige garantier i forbindelse med procedurer vedrørende udvisning af udlændinge, tydeligt gav udtryk for deres ønske om ikke at lade disse procedurer være omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 6, stk. 1 (Menneskerettighedsdomstolen, 5.10.2000, Maaouia mod Frankrig, CE:ECHR:2000:1005JUD003965298, § 37). Ikke desto mindre præciseres det i forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) i henseende til chartrets artikel 47, at [...] »i EU-retten finder retten til en domstol ikke kun anvendelse på tvister om borgerlige rettigheder og pligter. Det er en af følgerne af, at EU er et retsfællesskab, som Domstolen fastslog i [dom af 23. april 1986, Les Verts mod Parlamentet (sag 294/83, EU:C:1986:166)]. Bortset fra deres anvendelsesområde finder garantierne i EM[R]K dog anvendelse på lignende måde i EU«.

---

[32](#) – Menneskerettighedsdomstolen, 22.11.1995, Bryan mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, § 47).

---

[33](#) – Menneskerettighedsdomstolen, 21.10.2011 (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, §§ 151-157).

---

[34](#) – Jf. i denne retning Shiri-dommen, præmis 44, og Hasan-dommen, præmis 31.

---

[35](#) – Dom af 13.3.2007 (C-432/05, EU:C:2007:163).

---

[36](#) – Jf. for så vidt angår denne lov J.-Y. Carlier, »Évolution procédurale du statut de l'étranger: constats, défis, propositions«, i *Journal des tribunaux*, nr. 6425, 12.2.2011, s. 117.

---

[37](#) – Dom af 18.11.2020, Syndicat CFTEC (C-463/19, EU:C:2020:932, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

---

[38](#) – Dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 58).

---

[39](#) – Den forelæggende ret har i øvrigt i sin afgørelse anført, at sagsøgeren ikke har bestridt, at Dublin III-forordningens artikel 10 ikke finder anvendelse på ham.

---

[40](#) – Dom af 23.1.2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, præmis 79).