

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. juni 2016 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der i en af medlemsstaterne er indgivet af en tredjelandstatsborger– artikel 12 – udstedelse af opholdstilladelser eller visa – artikel 27 – retsmidler – omfanget af domstolsprøvelsen«

I sag C-63/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag, Nederlandene) ved afgørelse af 2. februar 2015, indgået til Domstolen den 12. februar 2015, i sagen:

Mehrdad Ghezelbash

mod

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (refererende dommer), J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Toader, MD. Šváby og F. Biltgen samt dommerne J.-C. Bonichot, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda og S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Mehrdad Ghezelbash ved advocaten Y.G.F.M. Coenders, P.J. Schüller og A. Eikelboom
- den nederlandske regering ved K. Bulterman, H. Stergiou og B. Koopman, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede
- den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget
- den franske regering ved F.X. Bréchet og D. Colas, som befuldmægtigede
- den svenske regering ved A. Falk, som befuldmægtiget

- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande samt ved R. Troosters og K. Simonsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. marts 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2013, L 180, s. 31).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat under en tvist mellem Mehrdad Ghezlbash, der er iransk statsborger, og Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretæren for sikkerhed og retlige anliggender, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende sidstnævntes afslag på den ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse, som Mehrdad Ghezlbash havde indgivet som asylansøger.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 343/2003

- 3 Artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1), bestemte:

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

2. Den i stk. 1 nævnte afgørelse skal begrundes. [...] Afgørelsen kan påklages eller indbringes for en domstol. Dette har dog ikke opsættende virkning for gennemførelsen af overførslen, medmindre domstolene eller de kompetente myndigheder træffer beslutning herom i det konkrete tilfælde, såfremt den nationale lovgivning åbner mulighed herfor.«

Forordning nr. 604/2013

- 4 1., 4., 5., 9., 19. og 40. betragtning til forordning nr. 604/2013 har følgende ordlyd:
 - »(1) Der skal foretages en række substansændringer i [...] forordning [...] nr. 343/2003 [...]
 - [...]
 - (4) I konklusionerne fra [Det Europæiske Råds særlige møde i] Tammerfors [den 15. og 16. oktober 1999] præciseres det også, at [det fælles europæiske asylsystem] på kort

sigt bør indebære 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.

[...]

- (9) I lyset af resultaterne af de evalueringer, der er foretaget af førstefaseinstrumenternes gennemførelse, er det hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at bekræfte de principper, som ligger til grund for forordning [...] nr. 343/2003, samtidig med at der i lyset af erfaringerne foretages de nødvendige forbedringer af Dublinsystemets effektivitet og af beskyttelsen af ansøgere inden for rammerne af dette system. [...]

[...]

- (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 artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. 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.

[...]

- (40) Målet for denne forordning, nemlig fastsættelsen af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i [...] [TEU]. [...]

5 Forordningens artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»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 artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 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.

Kan en overførsel ikke gennemføres i medfør af dette stykke til nogen medlemsstat, der er udpeget på grundlag af kriterierne i kapitel III, eller til den første medlemsstat, hvor ansøgningen blev indgivet, bliver den medlemsstat, der træffer afgørelsen, den ansvarlige medlemsstat.«

6 Den nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, fastsætter:

Så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, jf. artikel 20, stk. 2, i en medlemsstat, skal dennes kompetente myndigheder informere ansøgeren om anvendelsen af denne forordning og navnlig om:

[...]

- b) kriterierne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat, sådanne kriteriers rækkefølge i procedurens forskellige etaper og deres varighed, herunder at indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse i en medlemsstat kan medføre, at denne medlemsstat bliver ansvarlig i henhold til denne forordning, selv hvis et sådant ansvar ikke følger af disse kriterier
- c) den personlige samtale som omhandlet i artikel 5 og muligheden for at afgive oplysninger om, at familiemedlemmer, slægtninge eller andre familierelationer opholder sig i medlemsstaterne, herunder hvordan ansøgeren kan afgive sådanne oplysninger
- d) muligheden for at påklage en afgørelse om overførsel og, hvor det er relevant, at anmode om suspension af overførslen

[...]«

7 Samme forordnings artikel 5, stk. 1-3 og 6, bestemmer:

»1. For at lette proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, afholder den medlemsstat, som træffer afgørelsen, en personlig samtale med ansøgeren. Samtalen skal også sikre, at de oplysninger, der gives til ansøgeren i overensstemmelse med artikel 4, bliver forstået korrekt.

2. Den personlige samtale kan undlades, hvis

- a) ansøgeren er forsvundet, eller
- b) ansøgeren efter at have modtaget de i artikel 4 omhandlede oplysninger allerede på anden vis har afgivet oplysninger, der er relevante for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Den medlemsstat, der undlader at afholde samtalen, skal give ansøgeren mulighed for at fremlægge alle yderligere oplysninger, der er relevante for en korrekt afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, inden der træffes afgørelse om at overføre ansøgeren til den ansvarlige medlemsstat i henhold til artikel 26, stk. 1.

3. Den personlige samtale skal afholdes hurtigt, og under alle omstændigheder inden der træffes afgørelse om at overføre ansøgeren til den ansvarlige medlemsstat i henhold til artikel 26, stk. 1.

[...]

6. Den medlemsstat, som afholder den personlige samtale, skal udarbejde et skriftligt resumé heraf, der mindst indeholder de vigtigste oplysninger, som ansøgeren har givet under samtalen. Dette resumé kan enten have form af en rapport eller et standardskema. Medlemsstaten sikrer, at ansøgeren og/eller den juridiske rådgiver eller anden rådgiver, der repræsenterer ansøgeren, i god tid får adgang til resuméet.«

8 Med henblik på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i den i forordning nr. 604/2013's artikel 3, stk. 1, omhandlede forstand, fastsætter sidstnævntes kapitel III en liste over objektive kriterier ordnet efter rækkefølge.

9 Forordningens artikel 7, stk. 1, fastsætter:

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

10 Nævnte forordnings artikel 12, stk. 1 og 4, bestemmer:

»1. Er ansøgeren i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, er det den medlemsstat, der har udstedt denne, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

[...]

4. Er ansøgeren kun i besiddelse af en eller flere opholdstilladelser, der er udløbet for mindre end to år siden, eller et visum eller flere visa, der er udløbet for mindre end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, finder stk. 1, 2 og 3 anvendelse, for så vidt ansøgeren ikke har forladt medlemsstaternes område.

[...]«

11 Samme forordnings kapitel IV opstiller reglerne om sammenføring af afhængige personer og diskretionære klausuler.

12 Artikel 21 i forordning nr. 604/2013 er affattet således:

»1. Hvis en medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse indgives til, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan den snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at ansøgningen er indgivet, jf. artikel 20, stk. 2, anmode denne anden medlemsstat om at overtage ansøgeren.

[...]

3. I de i stk. 1 og 2 omhandlede tilfælde skal anmodningen om en anden medlemsstats overtagelse ske ved hjælp af en standardformular, og der skal vedlægges de beviser eller indicier, der er beskrevet i de to lister, der er omtalt i artikel 22, stk. 3, og/eller andre relevante oplysninger fra ansøgerens erklæring, sådan at myndighederne i den anmodede medlemsstat kan kontrollere, om den er ansvarlig efter kriterierne i denne forordning.

[...]«

13 Forordningens artikel 22, stk. 2-5, fastsætter:

»2. Med henblik på proceduren til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig, anvendes der beviselementer og indicier.

[...]

4. Beviskravet bør ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for en korrekt anvendelse af denne forordning.

5. Hvis der ikke foreligger formelle beviser, accepterer den anmodede medlemsstat, at den er ansvarlig, såfremt indiciene er sammenhængende, kan efterprøves og er tilstrækkeligt detaljerede til at fastslå ansvaret.«

14 Følgende fastsættes i nævnte forordnings artikel 26:

»1. Når den anmodede medlemsstat accepterer at overtage eller tilbagetage en ansøger [...], meddeler den anmodende medlemsstat den pågældende afgørelsen om, at vedkommende skal overføres til den ansvarlige medlemsstat, og i givet fald afgørelsen om ikke at behandle vedkommendes ansøgning om international beskyttelse [...]

2. Den i stk. 1 omhandlede afgørelse skal indeholde oplysninger om de retsmidler, som er til rådighed, herunder om retten til eventuelt at anmode om opsættende virkning, og om fristerne for anvendelse af disse retsmidler og for gennemførelsen af overførslen [...]

Medlemsstaterne sikrer, at oplysninger om personer eller enheder, der kan yde retshjælp til den pågældende, videregives til vedkommende sammen med den i stk. 1 omhandlede afgørelse, såfremt disse oplysninger ikke allerede er blevet meddelt.

3. Hvis den pågældende ikke bistås eller repræsenteres af en juridisk rådgiver eller anden rådgiver skal medlemsstaterne underrette vedkommende om de vigtigste elementer i afgørelsen, som altid skal omfatte oplysninger om tilgængelige retsmidler og fristerne for anvendelse af sådanne retsmidler, på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed formodes at forstå.«

15 Samme forordnings artikel 27 har følgende ordlyd:

»1. Ansøger [...] 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 overførelsen 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 overførelsen 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.

5. Medlemsstaterne sikrer, at den pågældende har adgang til retshjælp og om nødvendigt til sproglig bistand.

6. Medlemsstaterne sikrer, at retshjælp på anmodning ydes gratis, når den pågældende ikke selv har råd til at betale omkostningerne [...]«

16 Artikel 29, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 fastsætter:

»Overførelsen af ansøgeren [...] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker [...], 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. [...]«

17 Forordningens artikel 36, stk. 1 og 4, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan indbyrdes indgå bilaterale administrative aftaler om de nærmere regler for gennemførelsen af denne forordning for at lette dens gennemførelse og gøre den mere effektiv. Disse aftaler kan vedrøre:

a) udveksling af forbindelsesofficerer

b) forenkling af procedurene og nedbringelse af fristerne for fremsendelse og behandling af anmodninger om overtagelse og tilbagetagelse af ansøgere.

[...]

4. Anser Kommissionen aftalerne som omhandlet i stk. 1, litra b), for at være uforenelige med denne forordning, skal den inden for en rimelig tidsfrist give de pågældende medlemsstater meddelelse herom. Medlemsstaterne træffer de nødvendige passende foranstaltninger til at ændre den pågældende aftale inden for en rimelig tidsfrist med henblik på at fjerne de uforeneligheder, der måtte være identificeret.«

18 Nævnte forordnings artikel 37 fastsætter medlemsstaternes mulighed for at benytte sig af en forligsprocedure, hvis de ikke kan løse deres uoverensstemmelser om spørgsmål vedrørende samme forordnings anvendelse.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Efter den 3. marts 2014 at være blevet hørt af de nederlandske myndigheder, indgav Mehrdad Ghezelbash den 4. marts 2014 en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse som asylansøger til disse myndigheder.
- 20 Da en søgning i Den Europæiske Unions visainformationssystem (VIS) viste, at Den Franske Republiks repræsentation i Iran havde udstedt et visum til Mehrdad Ghezelbash, som var gyldigt fra den 17. december 2013 til den 11. januar 2014, anmodede statssekretæren den 7. marts 2014 de franske myndigheder om at overtage den pågældende på grundlag af forordning nr. 604/2013.
- 21 Den 5. maj 2014 accepterede de franske myndigheder denne anmodning om overtagelse.
- 22 Den 15. maj 2014 blev Mehrdad Ghezelbash på ny hørt af de nederlandske myndigheder, og denne gang blev han stillet nogle mere dybdegående spørgsmål. I et skriftligt indlæg af 20. maj 2014 anmodede han statssekretæren om at behandle hans asylansøgning inden for rammerne af den forlængede asylprocedure, for at han kunne fremlægge de originale dokumenter som bevis for, at han, efter at være rejst til Frankrig, var vendt tilbage til Iran fra den 19. december 2013 til den 20. februar 2014, hvilket ifølge ansøgeren betyder, at sidstnævnte medlemsstat ikke er ansvarlig for behandlingen af hans asylansøgning.
- 23 Ved afgørelse af 21. maj 2014 meddelte statssekretæren afslag på Mehrdad Ghezelbashes ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse som asylansøger.
- 24 Den 22. maj 2014 indbragte sidstnævnte denne afgørelse for Rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag) med begæring om, at der blev anordnet foreløbige forholdsregler. Den 28. maj 2014 fremlagde han desuden en række indicier for at godtgøre, at han var vendt tilbage til Iran efter sit ophold i Frankrig, nemlig en erklæring fra hans arbejdsgiver, en lægeerklæring og en aftale om salg af fast ejendom.
- 25 Ved afgørelse af 13. juni 2014 tog Rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag, Nederlandene) Mehrdad Ghezelbashes begæring om foreløbige forholdsregler til følge og udsatte retsvirkningerne af statssekretærens afgørelse af 21. maj 2014.
- 26 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne afgørelse bør annulleres på grund af administrationens manglende omhu, og at begrundelsen var behæftet med en mangel, nemlig at statssekretæren burde have behandlet Mehrdad Ghezelbashes ansøgning inden for rammerne af den forlængede asylprocedure for fuldt ud at tage hensyn til de dokumenter, som han havde fremlagt. Med henblik på vurderingen af, om retsvirkningerne af den annullerede afgørelse skal opretholdes, finder denne ret imidlertid, at den ligeledes skal vurdere, om Mehrdad Ghezelbash med rette kan anfægte, at Den Franske Republik er ansvarlig for at behandle hans asylansøgning, efter at denne medlemsstat har accepteret dette ansvar.
- 27 Den forelæggende ret har desuden fremhævet, at Mehrdad Ghezelbash i mødet den 3. marts 2014 var blevet oplyst om sin forpligtelse til at fremlægge beviser med henblik på afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, i så generelle vendinger, at han ikke kunne foreholdes, at han på dette tidspunkt i proceduren ikke henviste til de dokumenter, som han efterfølgende fremlagde. Anmodningen om overtagelse blev således fremsendt for tidligt, eller var i det mindste mangelfuld, til de franske myndigheder, og disse myndigheder tog således stilling til denne anmodning uden at have kendskab til de dokumenter, som asylansøgeren havde forelagt.
- 28 Under disse omstændigheder har Rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Hvad er rækkevidden af artikel 27 i forordning nr. 604/2013 alene eller i forbindelse med 19. betragtning til denne forordning?

Har en asylansøger – i en situation som den foreliggende, hvor udlændingen først efter, at en Dublin-anmodning er blevet fremsat og accepteret, bliver konfronteret med denne anmodning, og udlændingen efter, at anmodningen om overtagelse er blevet imødekommet, fremlægger beviser, der kan føre til den konklusion, at det ikke er den anmodede medlemsstat, men den anmodende medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og den anmodende medlemsstat derefter hverken undersøger disse dokumenter eller forelægger dem for den anmodede medlemsstat – da på grundlag af den nævnte artikel ret til et (effektivt) retsmiddel mod anvendelsen af kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som omhandlet i kapitel III i forordning nr. 604/2013?

- 2) Såfremt udlændingen i henhold til forordning nr. 604/2013 eller i henhold til den nu ophævede forordning nr. 343/2003 i princippet ikke kan anfægte en fejlagtig anvendelse af kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, når den anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse, er sagsøgtets udgangspunkt da korrekt, når denne hævder, at dette udgangspunkt kun kan fraviges i de i artikel 7 i forordning nr. 604/2013 omhandlede familiesituationer, eller kan der også tænkes andre særlige faktiske omstændigheder eller forhold, hvor udlændingen kan gøre gældende, at kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er blevet anvendt forkert?
- 3) Såfremt spørgsmål 2 besvares således, at også andre omstændigheder end familiesituationer kan føre til, at udlændingen kan anfægte en fejlagtig anvendelse af kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, kan de faktiske omstændigheder og forhold, der beskrives i præmis [27 i nærværende dom], da udgøre sådanne særlige faktiske omstændigheder og forhold?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 29 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at en asylansøger i en situation som den i hovedsagen omhandlede inden for rammerne af en prøvelse af en afgørelse om overførelse af den pågældende kan påberåbe sig en fejlagtig anvendelse af et ansvarlighedskriterium i nævnte forordnings kapitel III, herunder navnlig kriteriet i samme forordnings artikel 12 om udstedelse af et visum.
- 30 Artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 præciserer, at en asylansøger 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 overførelse.
- 31 Det fremgår af sammenligningstabellen i bilag II til denne forordning, at denne bestemmelse svarer til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.
- 32 I dom af 10. december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), fastslog Domstolen, at sidstnævnte bestemmelse skulle fortolkes således, at en asylansøger kun kan bestride en medlemsstats ansvarlighed i det tilfælde, hvor en medlemsstat har accepteret at overtage en asylansøger som den medlemsstat, hvori asylansøgeren først indrejste på Unionens område,

ved at påberåbe sig systemiske mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat, som giver alvorlig grund til at antage, at denne ansøger vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

- 33 Den forelæggende ret er i tvivl om relevansen af denne præcedens for fastlæggelsen af rækkevidden af artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 34 Indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 604/2013 hvad angår de rettigheder, der er tillagt en asylansøger, på væsentlige punkter afviger fra forordning nr. 343/2003, der fandt anvendelse i den sag, der gav anledning til dom af 10. december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 35 Omfanget af prøvelsen i artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 skal således fastlægges på baggrund af denne forordnings bestemmelser, dens almindelige opbygning, dens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, bl.a. den udvikling, som den har undergået i tilknytning til det system, den er en del af (jf. i denne retning dom af 10.12.2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 51).
- 36 Det fremgår af ordlyden af nævnte forordnings artikel 27, stk. 1, at den prøvelse, der er fastsat i denne bestemmelse, skal være effektiv, og at den både vedrører de faktiske og de retlige forhold. Denne ordlyd begrænser desuden ikke, hvilke argumenter asylansøgeren kan påberåbe sig inden for rammerne af denne prøvelse. Det samme gælder for ordlyden af samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra d), om den information, som de kompetente myndigheder skal give ansøgeren om muligheden for at anfægte en afgørelse om overførsel.
- 37 Det skal derfor særligt fastslås, at EU-lovgiver ikke har fastsat en specifik eller endsige eksklusiv tilknytning mellem de retsmidler, der blev indført med artikel 27 i forordning nr. 604/2013, og den regel, som nu findes i denne forordnings artikel 3, stk. 2, der begrænser mulighederne for at overføre en ansøger til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, i tilfælde af systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i artikel 4 i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 38 Rækkevidden af de retsmidler, som en asylansøger har til prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende, er præciseret i 19. betragtning til forordning nr. 604/2013, hvis indhold ikke fandtes i forordning nr. 343/2003.
- 39 Af denne betragtning 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 forordning nr. 604/2013, omfatte både undersøgelsen af anvendelsen af denne forordning og af den retlige og faktiske situation i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til.
- 40 Mens den anden undersøgelse, der er nævnt i ovennævnte betragtning, udelukkende henviser til kontrollen af den situation, der forelå i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til, og bl.a. har til formål at sikre, at det ikke er umuligt at gennemføre overførslen af denne ansøger af de i nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, nævnte grunde, har den første undersøgelse, der er nævnt i samme betragtning, til formål at foretage en mere generel kontrol af den korrekte anvendelse af samme forordning.

- 41 Det fremgår imidlertid af den generelle opbygning af forordning nr. 604/2013, at anvendelsen heraf grundlæggende hviler på gennemførelsen af en proces til afgørelse af, hvilken medlemsstat der på grundlag af kriterierne i denne forordnings kapitel III udpeges som ansvarlig.
- 42 Som det fremgår af 4., 5. og 40. betragtning til forordning nr. 604/2013, har forordningen således til en målsætning om at indføre en klar og brugbar metode, der er baseret på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer, til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Det følger bl.a. af denne forordnings artikel 3, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, at den ansvarlige medlemsstat i princippet er den, som er ansvarlig efter kriterierne i nævnte forordnings kapitel III. Forordningens kapitel IV fastlægger desuden præcist de situationer, hvor en medlemsstat, uanset disse kriterier, kan anses for at være ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.
- 43 Vigtigheden af processen til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, på grundlag af de kriterier, der er opstillet i denne forordnings kapitel III, for anvendelsen af forordning nr. 604/2013, bekræftes af den omstændighed, at sidstnævntes artikel 21, stk. 1, kun gør det muligt for en medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse indgives til, at anmode en anden medlemsstat om at overtage en asylansøger, hvis den første af disse medlemsstater er af den opfattelse, at den anden af disse er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning. I henhold til nævnte forordnings artikel 21, stk. 3, skal anmodningen om overtagelse desuden vedlægges beviser, sådan at myndighederne i den anmodede medlemsstat kan kontrollere, om den er ansvarlig efter kriterierne i samme forordning. Det fremgår desuden af artikel 22 i forordning nr. 604/2013, at besvarelsen af en sådan anmodning skal hvile på en undersøgelse af de beviselementer og indicier, der gør det mulighed at anvende kriterierne i denne forordnings kapitel III.
- 44 På denne baggrund skal henvisningen i 19. betragtning til forordning nr. 604/2013 til undersøgelsen af denne forordnings anvendelse inden for rammerne af prøvelsen af afgørelsen om overførsel som fastsat i forordningens artikel 27, stk. 1, 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.
- 45 Denne konklusion understøttes af den generelle udvikling, som systemet til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i en af medlemsstaterne (herefter »Dublinsystemet«), har undergået som følge af vedtagelsen af forordning nr. 604/2013, og af denne forordnings målsætninger.
- 46 Hvad for det første angår denne udvikling skal det således fastslås, at eftersom EU-lovgiver har indført eller fremhævet forskellige rettigheder og mekanismer, som sikrer asylansøgnernes inddragelse i processen til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, afviger forordning nr. 604/2013 væsentligt fra forordning nr. 343/2003, der fandt anvendelse i den sag, der gav anledning til dom af 10. december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 47 For det første giver artikel 4 i forordning nr. 604/2013 ansøgeren en ret til information, der bl.a. vedrører kriterierne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat, sådanne kriteriers rækkefølge, herunder at indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse i en medlemsstat kan medføre, at denne medlemsstat bliver ansvarlig i henhold til denne forordning, selv hvis et sådant ansvar ikke følger af disse kriterier.

- 48 For det andet fastsætter denne forordnings artikel 5, stk. 1, 3 og 6, at den medlemsstat, som træffer afgørelse om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, hurtigt, og under alle omstændigheder inden der træffes afgørelse om at overføre, afholder en personlig samtale med asylansøgeren og sikrer, at ansøgeren og den rådgiver, der repræsenterer ansøgeren, får adgang til resuméet af denne samtale. I henhold til nævnte forordnings artikel 5, stk. 2, kan denne samtale undlades, når ansøgeren allerede har afgivet de oplysninger, der er relevante for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og i dette tilfælde giver den omhandlede medlemsstat ansøgeren mulighed for at fremlægge alle yderligere oplysninger, der er relevante for en korrekt afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, inden der træffes afgørelse om at overføre.
- 49 For det tredje anføres i forordning nr. 604/2013's kapitel VI med overskriften »Proceduremæssige garantier« den detaljerede fremgangsmåde for meddelelse af en afgørelse om overførsel, og hvilke regler der finder anvendelse på de retsmidler, der står til rådighed til prøvelse af disse afgørelser, mens disse aspekter ikke er genstand for sådanne præciseringer i forordning nr. 343/2003.
- 50 Det fremgår af artikel 27, stk. 3-6, i forordning nr. 604/2013, at asylansøgeren med henblik på at sikre effektiviteten af disse retsmidler bl.a. skal have 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, og at den pågældende skal have adgang til retshjælp.
- 51 Det følger af det ovenstående, at EU-lovgiver inden for rammerne af forordning nr. 604/2013 ikke har begrænset sig til at indføre organisatoriske regler, der kun regulerer forbindelserne mellem medlemsstaterne med henblik på afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, men har valgt at knytte asylansøgerne til denne proces ved at forpligte medlemsstaterne til at oplyse dem om ansvarlighedskriterierne og at give dem mulighed for at fremlægge de oplysninger, der muliggør en korrekt anvendelse af disse kriterier, samt dermed at sikre dem retten til effektive retsmidler til prøvelse af den afgørelse om overførsel, der eventuelt træffes efter processen.
- 52 Hvad for det andet angår de formål, der er fastsat i forordning nr. 604/2013, fremgår det af niende betragtning til forordningen, at denne, samtidig med at de principper, som ligger til grund for forordning (EF) nr. 343/2003, bekræftes, i lyset af erfaringerne har til formål at foretage de nødvendige forbedringer ikke blot af Dublinsystemets effektivitet, men også af beskyttelsen af ansøgerne, som bl.a. sikres ved den retsbeskyttelse, som de nyder.
- 53 En indskrænkende fortolkning af omfanget af den prøvelse, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, kunne bl.a. være til hinder for gennemførelsen af dette formål ved at fratage asylansøgerens andre rettigheder, der er fastsat i forordning nr. 604/2013, deres effektive virkning. De i denne forordnings artikel 5 fastsatte forpligtelser til at give asylansøgerne mulighed for at fremlægge de oplysninger, der muliggør en korrekt anvendelse af de ansvarlighedskriterier, der er fastsat i nævnte forordning, og at sikre disse ansøgers adgang til resuméerne af de samtaler, der er gennemført med henblik herpå, risikerer at blive frataget deres effektive virkning, hvis det udelukkes, at en fejlagtig anvendelse af disse kriterier, hvorved der eventuelt ikke tages hensyn til de oplysninger, som de nævnte ansøgere har fremlagt, kan være genstand for en domstolsprøvelse.
- 54 Som generaladvokaten har anført i punkt 74 i forslaget til afgørelse, kan indgivelse af en klage i henhold til forordning nr. 604/2013 i denne sammenhæng ikke sidestilles med den »forum shopping«, som Dublinsystemet har til formål at undgå (dom af 21.12.2011, N. S. m.fl., C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 79). Den ret, der skal foretage en

sådan prøvelse, skal således ikke blot overlade ansvaret for behandlingen af en asylansøgning til en medlemsstat, der er udpeget af hensyn til sagsøgeren, men også efterprøve, om de af EU-lovgiver fastsatte ansvarlighedskriterier er blevet anvendt korrekt.

- 55 Det bemærkes i denne henseende, at den eventuelle konstatering af en fejl i forbindelse med en sådan behandling ikke kan undergrave princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, som det fælles europæiske asylsystem hviler på (jf. i denne retning dom af 10.12.2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 52 og 53), da denne konstatering ganske enkelt er udtryk for, at den medlemsstat, som ansøgeren skal overføres til, ikke er den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i de kriterier, der er fastsat i kapitel III i forordning nr. 604/2013.
- 56 Hvad i øvrigt angår formålet om at indføre en metode, der gør det muligt hurtigt at fastlægge den ansvarlige medlemsstat, og som ikke bringer det mål om en hurtig behandling af asylansøgninger i fare, som er nævnt i femte betragtning til denne forordning, skal det dog bemærkes, at gennemførelse af en domstolsprøvelse eventuelt kan udsætte den endelige afslutning af processen om afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.
- 57 Domstolen har imidlertid allerede i forbindelse med forordning nr. 343/2003 fastslået, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt, at kravet om en hurtig behandling af asylansøgninger skulle have forrang for asylansøgnernes retsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 29.1.2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, præmis 48). Denne konstatering gælder så meget desto mere hvad angår forordning nr. 604/2013, for så vidt som EU-lovgiver med denne forordning har indført nogle betydelige proceduremæssige garantier for asylansøgere inden for rammerne af Dublinsystemet.
- 58 I denne henseende bemærkes, at risikoen for, at afslutningen af processen om afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, forsinkes væsentligt af kontrollen af den korrekte anvendelse af ansvarlighedskriterierne, begrænses af den omstændighed, at denne kontrol skal udføres inden for de rammer, der er defineret ved forordning nr. 604/2013, herunder navnlig artikel 22, stk. 4 og 5, heri, hvorefter beviskravet dels ikke bør gå ud over, hvad der er nødvendigt for en korrekt anvendelse af denne forordning, dels skal accepteres, hvis der ikke foreligger formelle beviser, at den anmodede medlemsstat er ansvarlig, såfremt indicierne er sammenhængende, kan efterprøves og er tilstrækkeligt detaljerede til at fastslå ansvaret.
- 59 Hvad desuden angår risikoen for forsinkelse i gennemførelsen af afgørelser om overførsel fremgår det af artikel 27, stk. 3, litra c), i forordning nr. 604/2013, at EU-lovgiver ved at præcisere, at medlemsstaterne fastsætter, at 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, anerkender, at medlemsstaterne kan beslutte, at indgivelsen af en klage over en afgørelse om overførsel ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at udsætte den overførsel, som dermed kan finde sted uden at afvente behandlingen af denne klage, forudsat at der ikke er anmodet om udsættelse, eller at anmodningen om udsættelse er blevet afslået.
- 60 Hvad endelig angår den udvikling af Dublinsystemet, som følger af forordning nr. 604/2013, kan den omstændighed, at de regler, der finder anvendelse på asylansøgninger, har været genstand for en i øvrigt minimal harmonisering (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 114), ikke i sig selv føre til en fortolkning, der begrænser omfanget af den prøvelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 27.

- 61 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at en asylansøger i en situation som den i hovedsagen omhandlede inden for rammerne af en prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende kan påberåbe sig en fejlagtig anvendelse af et ansvarlighedskriterium i nævnte forordnings kapitel III, herunder navnlig kriteriet i samme forordnings artikel 12 om udstedelse af et visum.

Om det andet og det tredje spørgsmål

- 62 Henset til svaret på det første spørgsmål er det uforment at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 27, stk. 1, 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 19. betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at en asylansøger i en situation som den i hovedsagen omhandlede inden for rammerne af en prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende kan påberåbe sig en fejlagtig anvendelse af et ansvarlighedskriterium i nævnte forordnings kapitel III, herunder navnlig kriteriet i samme forordnings artikel 12 om udstedelse af et visum.

Underskrifter

* Processprog: nederlandsk.