Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 29 november 2018 [1]

Förenade målen C-582/17 och C-583/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mot
H. (C-582/17)
R. (C-583/17)

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 604/2013 – Fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare har lämnat in i någon medlemsstat – På varandra följande ansökningar inlämnade i två medlemsstater – Framställan om återtagande – Anmodad medlemsstats tillämpning av kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat – Artikel 27 – Huruvida domstolsprövningens omfattning är sådan att prövningen omfattar den anmodade medlemsstatens felaktiga tillämpning av kriterierna i kapitel III i förordning nr 604/2013”

1. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) har begärt förhandsavgörande i dessa två mål för att få klarhet i tillämpningen av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. [2] När en tredjelandsmedborgare flyttar från en medlemsstat till en annan och lämnar in ansökningar om internationellt skydd i båda medlemsstaterna skickar den andra medlemsstaten en framställan om återtagande och fattar beslut om att överföra personen i fråga till den första medlemsstaten. Den hänskjutande domstolen har frågat i) huruvida den andra medlemsstaten kan (eller till och med är skyldig att) tillämpa kriterierna i Dublin III-förordningen (särskilt de som rör familjens enhet) för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig, och ii) huruvida rätten till omprövning eller överklagande som garanteras enligt denna förordning kan tillämpas för att invända mot en felaktig tillämpning av dessa kriterier.

1 Originalspråk: engelska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 180, 2013, s. 31, och rättelse i EUT L 49, 2017, s. 50) (nedan kallad Dublin III-förordningen). Förordningen utgör en del av det europeiska gemensamma asylsystemet (Ceas). Andra rättsakter som ingår i detta system är Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) (nedan kallat förfarandedirektivet).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

2. Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) [3] garanterar rätten till respekt för familjelivet. [4] I artikel 47 första stycket föreskrivs att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. [5]

3. I artikel 52.3 anges att i den mån som stadgan ”… omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i [Europakonventionen]. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

Dublin III-förordningen

4. Inom ramen för Dublinsystemet fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en viss ansökan om internationellt skydd. [6]

5. I skälen till Dublin III-förordningen anges bland annat följande:

– Ceas omfattar ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. [7]

– En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat … [8]

– I enlighet med Europakonventionen och stadgan bör respekten för familjelivet vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna vid tillämpningen av Dublin III-förordningen. [9]

– För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i stadgan. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel mot sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av Dublin III-förordningen som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs. [10]

3 EUT C 83, 2010, s. 391.

4 Artikel 7 motsvarar de rättigheter som föreskrivs i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).

5 De rättigheter som motsvarar de i artikel 47 i stadgan finns i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen.

6 Förutom Dublin III-förordningen omfattar detta system Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 2013, s. 1) (nedan kallad Eurodacförordningen) och förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 222, 2003, s. 3), i ändrad lydelse enligt genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 (EUT L 39, 2014, s. 1).

7 Skäl 4.

8 Skäl 5.

9 Skäl 14.

10 Skäl 19.

– I fråga om behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt internationella rättsliga instrument, inklusive relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.[11] Dublin III-förordningen respekterar grundläggande rättigheter och syftar till att trygga full respekt för den rätt till asyl som garanteras i artikel 18 i stadgan och för de rättigheter som bland annat erkänns i artiklarna 4, 7 och 47 i denna.[12]

6. I artikel 1 anges att Dublin III-förordningen ”… fastställ[er] kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person (nedan kallad *den ansvariga medlemsstaten*)”.[13]

7. Följande termer definieras i artikel 2:

”c) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har lämnat en ansökan om internationellt skydd som ännu inte har slutligt avgjorts.

d) *prövning av ansökan om internationellt skydd*: alla de prövningsåtgärder, beslut eller avgöranden som ankommer på de behöriga myndigheterna rörande en ansökan om internationellt skydd enligt [förfarandedirektivet] och [skyddsgrundsdirektivet], med undantag för förfarandena för att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med [Dublin III-förordningen].

e) *återkallande av en ansökan om internationellt skydd*: åtgärder varigenom den sökande i enlighet med [förfarandedirektivet], uttryckligen eller underförstått, avbryter det förfarande som inleddes i och med att han eller hon lämnade in sin ansökan om internationellt skydd.

…

g) *familjemedlemmar*: följande familjemedlemmar till den sökande, om dessa befinner sig på medlemsstaternas territorium och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet:

– Den sökandes make/maka eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om ogifta par enligt den berörda medlemsstatens lag eller praxis behandlas på samma sätt som gifta enligt dess rätt rörande tredjelandsmedborgare.

…”

8. Artikel 3 har rubriken ”Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd”. I artikeln anges följande:

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

11 Skäl 32.

12 Skäl 39.

13 Enligt avtalet mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som ska ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Schweiz, som trädde i kraft den 1 mars 2008, är Dublin III-förordningen tillämplig i förhållande till den staten. Detta avtal godkändes genom rådets beslut 2008/147/EC av den 28 januari 2008 (EUT L 53, 2008, s. 3) och rådets beslut 2009/487/EC av den 24 oktober 2008 (EUT L 161, 2009, s. 6). Dublinsystemet är också tillämpligt på Furstendömet Liechtenstein. Island och Norge tillämpar Dublinsystemet enligt bilaterala avtal med unionen som godkändes genom rådets beslut 2001/258/EC av den 15 mars 2001 (EGT L 93, 2001, s. 38).

2. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i [Dublin III-förordningen], ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

Om det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

Om överföringen i enlighet med denna punkt inte kan göras till någon medlemsstat som utsetts på grundval av kriterierna i kapitel III eller till den medlemsstat där ansökan först lämnades in, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig bli ansvarig medlemsstat.

…”

9. Kapitel III i förordningen (”Kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat”) inleds med artikel 7, som fastställer ordningen mellan ”kapitel III-kriterierna” och har följande lydelse:

”1. Kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat ska tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel.

2. Ansvarig medlemsstat i enlighet med kriterierna i detta kapitel ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat.

3. Vid tillämpningen av kriterierna i artiklarna 8, 10 och 16 ska medlemsstaterna beakta alla tillgängliga bevis angående närvaron på en medlemsstats territorium av familjemedlemmar, släktingar eller andra närstående till sökanden, på villkor att dessa bevis läggs fram innan en annan medlemsstat samtycker till att överta eller återta den berörda personen i enlighet med artiklarna 22 respektive 25 och att sökandens tidigare ansökningar om internationellt skydd ännu inte blivit föremål för ett första beslut i sak.” [14]

10. Artikel 9 (som ingår i kapitel III) gäller familjemedlemmar som har beviljats internationellt skydd. I denna artikel anges att ”[o]m en familjemedlem till sökanden, oberoende av om familjen bildades redan i ursprungslandet, har beviljats rätt att i egenskap av person som beviljats internationellt skydd vistas i en medlemsstat, ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd, om de berörda personerna skriftligen uttryckt önskemål om detta”.

11. Artikel 17.1 har följande lydelse: ”Genom undantag från artikel 3.1 får varje medlemsstat besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i [Dublin III-förordningen].” [15]

14 I andra artiklar i kapitel III finns fler kriterier som är ägnade att främja familjens enhet. I artikel 8 anges att den ansvariga medlemsstaten i fråga om ensamkommande barn är den där det finns en familjemedlem eller ett syskon till barnet. Artikel 10 gäller syskon som har en familjemedlem i en medlemsstat vars ansökan om internationellt skydd i den medlemsstaten ännu inte har blivit föremål för ett första beslut i sak. Artikel 16 avser sökande som är beroende av en familjemedlem som är lagligen bosatt i en av medlemsstaterna. Det följer av artikel 16.2 att om den som ansöker om internationellt skydd är beroende av hjälp från sitt barn, sitt syskon eller sin förälder som är lagligen bosatt i en av medlemsstaterna eller om barnet, syskonet eller föräldern är beroende av hjälp från sökanden, och denna person är lagligen bosatt i en annan medlemsstat än den där sökanden befinner sig ska ansvarig medlemsstat (normalt) vara den där familjemedlemmen lagligen är bosatt. Jag kommer att hänvisa till artiklarna 8, 10 och 16 som ”kriterierna för familjens enhet”.

15 Artiklarna 16 och 17 ingår i bestämmelserna om personer i beroendeställning och diskretionär bedömning i kapitel IV.

12. Den ansvariga medlemsstatens skyldigheter anges i kapitel V. Dessa avser bland annat en skyldighet enligt artikel 18.1 a att ”på de villkor som anges i artiklarna 21, 22 och 29 överta en sökande som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat” och enligt artikel 18.1 b att ”på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en sökande vars ansökan är under prövning och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd”. [16]

13. I kapitel VI regleras förfarandena för att överta eller återta personer som har ansökt om internationellt skydd. I artikel 20, som ingår i avdelning I, anges följande:

”1. Förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska inledas när en ansökan om internationellt skydd första gången lämnas in i en medlemsstat.

2. En ansökan om internationellt skydd ska anses inlämnad vid den tidpunkt då en formell ansökan från den sökande eller en rapport från myndigheterna inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. Om ansökan inte är skriftlig, bör rapporten upprättas så snart som möjligt efter avsiktsförklaringen.

…

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

…”

14. Avdelning II i kapitel VI avser förfarandet för framställningar om övertagande. Artikel 21.1 har följande lydelse: ”Om en medlemsstat som har mottagit en ansökan om internationellt skydd bedömer att en annan medlemsstat ska ansvara för prövningen av denna ansökan, får den förstnämnda medlemsstaten så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in enligt artikel 20.2 anmoda den senare medlemsstaten att överta sökanden.”

15. Avdelning III i kapitel VI reglerar förfarandet för framställningar om återtagande. Artikel 23 är tillämplig när en medlemsstat lämnar in en framställan om återtagande när en ny ansökan har lämnats in i den anmodade medlemsstaten. I artikeln anges följande:

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

2. Framställan om återtagande ska göras så fort som möjligt och senast inom två månader från det att en träff registrerades i Eurodac, i enlighet med artikel 9.5 i Eurodacförordningen.

Om framställan om återtagande grundar sig på andra bevis än uppgifter som erhållits från Eurodacsystemet, ska den översändas till den anmodade medlemsstaten inom tre månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in i enlighet med artikel 20.2.

16 Artikel 22 fastställer villkoren för att besvara en framställan om övertagande. I korthet ska den anmodade medlemsstaten utföra nödvändiga kontroller och fatta beslut om framställan om övertagande inom två månader från mottagandet. Enligt artikel 24 kan en framställan om återtagande lämnas in om en ny ansökan om internationellt skydd inte har lämnats in i den anmodande medlemsstaten. Artikel 25 fastställer reglerna för att besvara en framställan om återtagande och artikel 29 fastställer närmare bestämmelser och tidsfrister för överföringar.

3. Om framställan om återtagande inte görs inom de tidsperioder som anges i punkt 2 ska ansvaret för prövningen av ansökan om internationellt skydd åligga den medlemsstat där den nya ansökan lämnades in.

…”[17]

16. I artikel 27.1 anges att personer som har ansökt om internationellt skydd ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller beslut om överföring.

Förfarandedirektivet

17. I artikel 27.1 anges att i den mån som medlemsstaterna föreskriver en möjlighet att uttryckligen återkalla ansökan om internationellt skydd ska de se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller att avslå ansökan. I enlighet med artikel 28 anges att om det finns skälig grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan, ska medlemsstaterna också se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller avslå ansökan. En icke-uttömmande lista anger i vilka omständigheter medlemsstaterna får förutsätta att sökanden har avstått från sin ansökan om internationellt skydd.[18]

18. Artikel 33 fastställer villkoren för att en medlemsstat ska kunna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan upptas till prövning. De omfattar bland annat situationen när en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd och, om ansökan är en efterföljande ansökan, där det inte finns några nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet.[19]

Nationell rätt

19. I Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) anges att en utlännings vistelse i Nederländerna endast är laglig om han eller hon innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska inte prövas om det har fastställts, enligt Dublin III-förordningen, att en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen av tredjelandsmedborgarens ansökan.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

H

20. Den 21 januari 2016 lämnade H in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna. Efter en ”träff” i Eurodac fastställde de nederländska myndigheterna att H hade registrerats i Grekland den 27 december 2015 och att hon hade ansökt om internationellt skydd i Tyskland den 5 januari 2016. Detta har bestritts av H. Hon menar att hon uppmanades ge sina fingeravtryck för att de tyska myndigheterna skulle kunna fastställa bakgrunden till hennes ärende och att uppgifterna i Eurodac inte skulle påverka hennes ansökan om internationellt skydd i Nederländerna negativt. Den 21 mars 2016 skickade de nederländska myndigheterna en framställan om återtagande till sina tyska

17 Se ovan fotnot 16.

18 Detta omfattar bland annat fall där sökanden har underlåtit att besvara en begäran att lämna information av betydelse för ansökan eller om sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat platsen där han eller hon hölls i förvar.

19 Artikel 33.2 a och 33.2 d. Begreppet ”efterföljande ansökan” definieras i artikel 2 q som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1 i förfarandedirektivet.

motsvarigheter enligt artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen. De tyska myndigheterna besvarade inte denna framställan inom tvåveckorsfristen, vilket enligt Nederländerna innebar att Tyskland var den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av H:s ansökan om internationellt skydd.[20] H gjorde därefter gällande att de nederländska myndigheterna hade gjort en felaktig tillämpning av kapitel III-kriteriet i artikel 9 i Dublin III-förordningen och att hon skulle tillåtas ansöka om internationellt skydd i Nederländerna, eftersom hennes man redan hade beviljats asyl där och hon ville ansluta sig till honom. I beslut av den 6 maj 2016 fann de nederländska myndigheterna att H:s invändning var grundlös och att H skulle överföras till Tyskland. Beslutet ogiltigförklarades i första instans av Rechtbank Den Haag Zittingsplaats Groningen (Domstolen i Haag, kansliort Groningen) på andra grunder och de behöriga myndigheterna ålades att ompröva ärendet.[21]

21. H överklagade till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att domen i första instans var felaktig då den fastställde att hennes överklagande som grundade sig på en felaktig tillämpning av artikel 9 i kapitel III-kriterierna var verkningslöst.

R

22. Den 9 mars 2016 lämnade R, som är en syrisk medborgare, in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna.

23. R hade tidigare lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Tyskland. De nederländska myndigheterna ansåg att Tyskland var den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av hennes ansökan och gjorde därför en framställan om återtagande enligt artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen. De tyska myndigheterna avslog inledningsvis denna framställan på den grunden att R var gift med en person som hade beviljats internationellt skydd i Nederländerna.

24. De nederländska myndigheterna bad därefter sina tyska motsvarigheter ompröva framställan om återtagande, eftersom R:s äktenskapsintyg hade fastställts vara förfalskat och att äktenskapet därför inte ansågs äkta. Den 1 juni 2016 beviljade Tyskland framställan om återtagande.[22]

25. Således vägrade de nederländska myndigheterna pröva R:s ansökan om internationellt skydd.

26. R invände att Nederländerna, enligt artikel 9 i Dublin III-förordningen, var den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av hennes ansökan om internationellt skydd, eftersom det var där hennes man (som hade beviljats internationellt skydd) bodde.

27. I beslut av den 14 juli 2016 angav de nederländska myndigheterna att eftersom R:s äktenskap inte ansågs vara äkta, medförde detta att hennes påstådda make inte var en familjemedlem i den mening som avses i artikel 2 g i Dublin III-förordningen. Således kunde R inte åberopa artikel 9 i den förordningen till stöd för sin talan. Vidare fanns det inte något behov att tillämpa artikel 9 i kapitel III-kriterierna, eftersom R:s ärende avsåg en framställan om återtagande, och inte en framställan om övertagande.

20 Se artikel 25.2 i Dublin III-förordningen.

21 Detta är hur jag har förstått bakgrunden till H:s ärende utifrån handlingarna i målet vid den nationella domstolen.

22 Såvitt jag förstår bad Nederländerna att Tyskland skulle ompröva sin ställning på grundval av artikel 5.2 i förordning nr 1560/2003. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målen X, C-47/17 och C-48/17, EU:C:2018:212, punkt 81 (dom av den 13 november 2018, EU:C:2018:900).

28. I dom av den 11 augusti 2016 ogiltigförklarade Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag) beslutet på två grunder. För det första hade de nederländska myndigheterna inte prövat huruvida R hade ett varaktigt förhållande med sin partner i den mening som avsågs i artikel 2 g i Dublin III-förordningen och för det andra kunde en tredjelandsmedborgare åberopa artikel 9 i denna förordning oavsett om de behöriga myndigheterna gjorde en framställan om återtagande eller om övertagande.

29. De nederländska myndigheterna överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.

30. I beslutet om hänskjutande i mål C-582/17 har angetts att bakgrunden och de faktiska omständigheterna är i allt väsentligt desamma som i mål C-583/17. Skälen för begäran om förhandsavgörande i det målet återspeglar således beslutet om hänskjutande i mål C-583/17. Bägge målen handläggs av samma avdelning på Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) och denna domstol framställde respektive begäran om förhandsavgörande samma dag.

31. Den hänskjutande domstolen har angett att den som ansöker om internationellt skydd enligt Dublin III-förordningen kan överklaga ett beslut om överföring på den grunden att det gjorts en felaktig tillämpning av kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat i kapitel III *enbart* i den medlemsstat där den *första* ansökan lämnades in. När ett sådant beslut fattas till följd av en framställan om återtagande, får överklagandet endast i undantagsfall göras i den anmodande medlemsstaten (i detta fall Nederländerna), närmare bestämt om i) framställan är ofullständig eller innehåller felaktig information, ii) framställan inte lämnades in i god tid, iii) principen i artikel 19.2 andra stycket i Dublin III-förordningen tillämpades felaktigt,[23] iv) det finns systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för sökande i den ansvariga medlemsstaten som medför en allvarlig och faktisk risk för att sökanden ska utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, såsom anges i artikel 3.2 i Dublin III-förordningen, eller v) överföringen strider mot artikel 4 i stadgan.

32. Den hänskjutande domstolen söker dock klarhet i huruvida dess tolkning av Dublin III-förordningen är förenlig med domstolens tolkning av artikel 27 i samma förordning.[24] Den hänskjutande domstolen har anmärkt att EU-domstolen ännu inte har prövat frågan huruvida en sökande kan överklaga ett beslut om överföring på den grunden att kapitel III-kriterierna har tillämpats felaktigt endast i den första medlemsstaten där en ansökan om internationellt skydd lämnades in. Således har den hänskjutande domstolen framställt följande tolkningsfrågor:

”1) Ska [Dublin III-förordningen] tolkas så, att endast den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades kan fastställa ansvarig medlemsstat, med följden att en utländsk medborgare endast i den medlemsstaten har ett rättsmedel enligt artikel 27 [i den förordningen] som kan tillämpas vid en felaktig tillämpning av ett av kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat i kapitel III i [Dublin III-förordningen], däribland artikel 9?[25]

2) I vilken utsträckning har det för svaret på fråga 1 betydelse att det i den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in redan har fattats ett beslut angående den ansökan eller att den utländske medborgaren redan innan förfarandet slutfördes har återkallat sin ansökan?”

23 I enlighet med artikel 19.2 i Dublin III-förordningen upphör den anmodade medlemsstatens skyldighet att återta en sökande när medlemsstaten kan konstatera att personen i fråga har lämnat dess territorium under minst tre månader. Denna bestämmelse gör att den anmodade medlemsstaten kan bedöma huruvida den faktiskt är den ansvariga medlemsstaten vid tillämpning av Dublin III-förordningen, med hänsyn till alla relevanta bevis och indicier i enlighet med artikel 22.2 i förordning nr 1560/2003.

24 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, och dom av den 7 juni 2016, Karim, C-155/15, EU:C:2016:410.

25 I mål C-582/17, H, har den hänskjutande domstolen framställt en identisk tolkningsfråga som i mål C-583/17, R. Det är den enda frågan som har ställts i mål C-582/17, H.

33. Skriftliga yttranden har inkommit från R, den finländska, den tyska, den nederländska och den schweiziska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen. H, Tyskland, Finland, Nederländerna, Förenade kungariket och kommissionen yttrade sig vid förhandlingen den 4 september 2018.

Bedömning

Inledande anmärkningar

34. Den hänskjutande domstolen har angett att de behöriga myndigheterna ansåg att H:s respektive R:s giftermål med tredjelandsmedborgare som hade beviljats internationellt skydd i Nederländerna inte var äkta. Åtminstone i R:s fall fann domstolen i första instans att hon inte hade styrkt giftermålet på tillfredsställande sätt vid de behöriga myndigheterna.

35. Enligt artikel 2 g i Dublin III-förordningen omfattar ”familjemedlemmar” inte bara makar utan också ogifta partner i ett varaktigt förhållande.[26] Således måste de behöriga myndigheterna pröva huruvida den påstådda maken i varje fall är en familjemedlem i den mening som avses i den bestämmelsen för att kunna fastställa huruvida artikel 9 i förordningen kan tillämpas på H eller R.

Framställningar om återtagande

36. Det är oklart både i H:s och R:s fall vad som utgör grunden för framställningarna om återtagande. Den hänskjutande domstolen har angett att de nederländska myndigheterna gjorde framställningar om återtagande såväl avseende H som R med stöd av artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen. Vid förhandlingen angav Nederländerna dock att dessa framställningar skulle ha gjorts på grundval av artikel 20.5 i denna förordning, eftersom såväl H som R befann sig i Nederländerna utan uppehållstillstånd och då förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat ännu inte hade slutförts.

37. Bestämmelserna i artikel 18.1 b, c och d samt i artikel 20.5 i Dublin III-förordningen avser de olika förhållanden när en person som ansöker om internationellt skydd gör en första ansökan och sedan flyttar till en annan medlemsstat och gör en andra ansökan där.[27] Dessa bestämmelser hänvisar uttryckligen till villkoren för att återta personer som har ansökt om internationellt skydd, bland annat artikel 23 i denna förordning.

38. I enlighet med definitionen av ”prövning av ansökan om internationellt skydd” i artikel 2 d ska artikel 18.1 b tillämpas när den sökande flyttar under den materiella prövningen av asylansökan (i den mening som avses i skyddsgrundsdirektivet). Artikeln ska inte tillämpas om förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig inte har slutförts i det aktuella fallet. Artikel 18.1 c är den bestämmelse som ska tillämpas när den som har ansökt om internationellt skydd återtar asylansökan i den mening som avses i artikel 27 (uttryckligt återkallande) eller artikel 28 (implicit återkallande eller avstående) i förfarandedirektivet medan sakprövningen av ansökan pågår.[28] Artikel 18.1 d ska

26 Se ovan punkt 7.

27 Bestämmelserna är också tillämpliga när en sådan sökande flyttar mellan medlemsstater utan uppehållstillstånd. Då såväl H som R gjort efterföljande ansökningar i både Tyskland och Nederländerna är det detta villkor i artikel 18.1 b, c, d eller artikel 20.5 som är relevant i förevarande mål.

28 Se ovan punkt 17.

tillämpas om den materiella ansökan om internationellt skydd har avslagits i den första medlemsstaten.[29] Ett förfarande för återtagande inleds enligt artikel 20.5 när den materiella bedömningen av ansökan om internationellt skydd ännu inte har inletts och förfarandet fortfarande är på det stadiet då man avgör vilken medlemsstat som är ansvarig enligt Dublin III-förordningen.

39. Vilka av dessa bestämmelser som är rätt grund för respektive förfarande om återtagande beror på omständigheterna. Hade de tyska myndigheterna, vid den tidpunkt när respektive sökande lämnade in en efterföljande ansökan i Nederländerna, fortfarande inte avslutat förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat? Hade de påbörjat den materiella bedömningen av ansökningarna?[30] Återkallades eller avslogs de första ansökningarna i Tyskland? Således ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida grunden för förfarandet för återtagande, mot bakgrund av de fastställda faktiska omständigheterna, ska vara artikel 18.1 b, c, d eller artikel 20.5.

40. De specifika frågor som den hänskjutande domstolen har ställt avser tolkningen av Dublin III-förordningen när det gäller den allmänna frågan hur kapitel III-kriterierna ska tillämpas inom ramen för ett förfarande om återtagande. Även om det är oklart vad som utgör den rättsliga grunden för dessa förfaranden för återtagande, anser jag att domstolen har tillräckligt underlag för att pröva dessa frågor.[31]

Den första frågan

41. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida Dublin III-förordningen ska tolkas så, att endast den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd *först* lämnades in kan avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig. I sådana fall skulle en tredjelandsmedborgare, enligt artikel 27 i Dublin III-förordningen, endast ha ett rättsmedel i den medlemsstaten mot felaktig tillämpning av kapitel III-kriterierna.

Allmänna synpunkter på Dublinsystemet

42. Det allmänna system som inrättas genom Dublin III-förordningen omfattar ett förfarande för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva ansökningar om internationellt skydd, som bestäms på grundval av de kriterier som anges i kapitel III.[32] En materiell ansökan ska (i princip) prövas enbart av den medlemsstat som fastställs som ansvarig enligt kriterierna i kapitel III.[33] Det huvudsakliga målet med Dublinsystemet är att snabbt avgöra vilken medlemsstat detta är.[34] När en person som ansöker om internationellt skydd lämnar in ansökningar i olika medlemsstater hjälper Eurodacförordningen de berörda medlemsstaterna att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig enligt Dublin III-förordningen.[35]

29 Se nedan punkterna 85–87.

30 Se nedan punkt 75.

31 Artikel 18.1 a gäller när en framställan om övertagande har lämnats in. Eftersom begäran om hänskjutande inte innehåller något som antyder att de nederländska myndigheterna lämnade in en sådan framställan till sina tyska motsvarigheter ska jag inte bedöma denna bestämmelse vidare.

32 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 41.

33 Dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 56. Se även definitionen av ”prövning av ansökan om internationellt skydd” ovan i punkt 7.

34 Dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 57. Se även skäl 5 i Dublin III-förordningen. Se även ovan, punkterna 37 och 39.

35 Se artikel 1 i Eurodacförordningen.

43. De ändringar i det tidigare systemet som infördes genom Dublin III-förordningen tyder på att unionslagstiftaren avsåg att involvera de som ansöker om internationellt skydd i förfarandet.[36] Således ska sökandena underrättas om kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat och beredas tillfälle att lägga fram ytterligare information för att kriterierna ska kunna tillämpas korrekt.[37] Dessa rättigheter förstärks genom garantin om ett effektivt rättsmedel mot ett eventuellt beslut om överföring som fattas efter att förfarandet genomförts.[38]

44. Även om förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat huvudsakligen bygger på kapitel III-kriterierna, så har kapitel VI (om framställningar om övertagande och återtagande) och iakttagande av de stränga tidsfrister som föreskrivs avseende dessa bestämmelser också betydelse för förfarandets utgång. En medlemsstat som inte besvarar en framställan inom angiven tidsfrist anses ha godkänt framställan och blir därför ansvarig för prövningen av den materiella ansökan om internationellt skydd.[39]

45. Dublin III-förordningen innehåller också en del uttryckliga undantag från den allmänna principen att den ansvariga medlemsstaten enbart fastställs utifrån kapitel III-kriterierna. Artikel 3.2 andra stycket äger därför företräde framför dessa kriterier när det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.[40] Syftet med artikel 16.2 uppnås både när den sökande som är beroende av en familjemedlem befinner sig i en annan medlemsstat än den som är ansvarig enligt kriterierna i kapitel III, och när, på motsatt vis, det är den familjemedlemmen som är beroende av den sökande.[41] I artikel 17.1 föreskrivs på liknande sätt, genom undantag från artikel 3.1, att varje medlemsstat får besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit, även om den inte är ansvarig medlemsstat enligt kapitel III-kriterierna.

46. Sammanfattningsvis bygger Dublinsystemet alltså huvudsakligen på en tillämpning av kapitel III-kriterierna. En annan medlemsstat kan dock bli ansvarig medlemsstat, antingen genom att inte uppfylla tidsfristerna för att besvara en framställan om övertagande eller återtagande eller om Dublin III-förordningen föreskriver ett uttryckligt undantag från det ”vanliga” systemet.[42]

Kapitel III-kriterierna – efterföljande ansökningar om internationellt skydd i andra medlemsstater – samma sökande

47. Finland, Nederländerna, Schweiz och Förenade kungariket har i princip gjort gällande att när samma person gör efterföljande ansökningar om internationellt skydd i medlemsstat A och medlemsstat B, och medlemsstat B gör en framställan om återtagande till medlemsstat A, har medlemsstat B ingen skyldighet att tillämpa kapitel III-kriterierna med avseende på framställan om återtagande.

48. Finland och Schweiz har anfört att medlemsstat A är skyldig att återta personen i fråga enligt kapitel VI i Dublin III-förordningen och ska därefter tillämpa kapitel III-kriterierna.

36 Dublin III-förordningen upphävde och ersatte rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (nedan kallad Dublin II-förordningen, EUT L 50, 2003, s. 1) som var en del av det tidigare systemet.

37 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 45–47. Se även ovan, punkt 43.

38 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409 punkt 51, och dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 45.

39 Dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587 punkt 49, 50 och 52. Se även dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 39.

40 Dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkterna 59–63. Se, vidare, skäl 9.

41 Dom av den 6 november 2012, K, C-245/11, EU:C:2012:685, punkt 36. Se även ovan, fotnot 14.

42 Se artikel 3.2 första stycket och artikel 17.1.

49. Nederländerna menar att det följer av ordalydelsen i artikel 7.2 att den ansvariga medlemsstaten fastställs med hänvisning till den aktuella situationen när den första ansökan om internationellt skydd lämnas in. Detta skulle innebära att enbart medlemsstat A ska tillämpa kapitel III-kriterierna. Det föreskrivs emellertid vissa undantagsfall i artikel 7.3 där andra medlemsstater kan tillämpa kapitel III-kriterierna, nämligen när artiklarna 8, 10 eller 16 är tillämpliga.

50. Förenade kungariket har gjort gällande att det i Dublin III-förordningen görs tydlig åtskillnad mellan framställningar om övertagande respektive framställningar om återtagande. Med avseende på framställningar om övertagande fastställer medlemsstat A den ansvariga medlemsstaten i enlighet med kapitel III-kriterierna (artikel 18.1 a). Återtagandeärenden grundar sig på principen att det har gjorts en tidigare ansökan i medlemsstat A (artikel 18.1 b, c, d samt artikel 20.5). Den medlemsstaten är då skyldig att återta sökanden. I sådana fall har frågan om vem som är ansvarig medlemsstat redan avgjorts enligt Dublinsystemet när den efterföljande ansökan görs.

51. H, R, Tyskland och kommissionen har en annan uppfattning. H och R menar att ordalydelsen i Dublin III-förordningen inte ger stöd för en restriktiv tolkning som innebär att endast medlemsstat A kan tillämpa kapitel III-kriterierna. Kommissionen stöder denna uppfattning. Med hänvisning till artikel 7.3 har kommissionen gjort gällande att medlemsstaterna ska beakta *alla bevis* angående närvaron på en medlemsstats territorium av familjemedlemmar som berörs av en ansökan om internationellt skydd när de tillämpar kapitel III-kriterierna. Det faktum att artikel 7.3 inte i sin tur hänvisar till artikel 9 är ett förbiseende i lagstiftningen. Tyskland har gjort gällande att det klart framgår av bestämmelserna om övertagande och återtagande i kapitel VI att såväl medlemsstat A som medlemsstat B är skyldig att kontrollera huruvida kapitel III-kriterierna har tillämpats korrekt i varje givet fall.

52. Enligt min uppfattning är Dublin III-förordningens ordalydelse inte tydlig åt endera hållet. Förordningen anger inte att kapitel III-kriterierna endast kan tillämpas av medlemsstat A. Inte heller framgår det att *båda* medlemsstaterna *måste* göra en sådan bedömning.

53. Det följer av fast rättspraxis att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.[43] Reglerna i unionens sekundärlagstiftning, inbegripet Dublin III-förordningen, måste tolkas och tillämpas med iakttagande av de grundläggande rättigheter som garanteras av stadgan.[44] När en unionsbestämmelse kan tolkas på flera sätt, ska företräde vidare ges för den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan.[45]

54. Dublin III-förordningen anger med uttryckliga ordalag när en enda medlemsstat eller den första medlemsstaten där en ansökan om internationellt skydd har lämnats in åläggs en skyldighet.[46] Således anges i artikel 3.1 att en enda medlemsstat ska pröva den materiella ansökan om internationellt skydd. På samma sätt framgår det av artikel 3.2 första stycket att om en ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kapitel III-kriterierna ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen. I artikel 7.2 anges uttryckligen att ansvarig medlemsstat ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd. I enlighet med artikel 20.1 ska förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat inledas när en ansökan om internationellt skydd första gången lämnas in i en medlemsstat.[47]

43 Dom av den dom av den 6 juni 2013, MA m.fl., C-648/11, EU:C:2013:367 punkt 50 och där angiven rättspraxis.

44 Dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 59 och där angiven rättspraxis.

45 Dom av den 25 januari 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punkterna 73 och 74.

46 Dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 93.

47 Se, analogt, ordalydelsen i Dublin II-förordningen som diskuterades i dom av den 6 juni 2013, MA m.fl., C-648/11, EU:C:2013:367, punkterna 51–53.

55. Det är knappast förvånande att en uttrycklig formulering har använts för att ålägga skyldigheter på en enda medlemsstat eller den första medlemsstaten i dessa fall. Förordningar har direkt tillämplighet. Det är därför särskilt viktigt att dessa skyldigheter uttrycks klart och tydligt. Förarbetena är också relevanta i detta avseende. Av dessa framgår att lagstiftaren valde att inte upprätta ett system där endast den medlemsstat där asylansökan först lämnas in ska vara ansvarig medlemsstat. [48]

56. Dublinsystemet har från början vilat på två särskilda aspekter och var och en av dessa har ett särskilt syfte i fråga om att uppnå det allmänna målet att fastställa ansvarig medlemsstat. De centrala kriterierna i detta system återfinns i Dublin III-förordningen. [49] Den första aspekten är kapitel III-kriterierna. Den andra är bestämmelserna om återtagande, som gäller när en sökande som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat därefter befinner sig i en annan medlemsstat. [50] Det är bara när *inga* av kriterierna i kapitel III är tillämpliga som den medlemsstat där den första asylansökan lämnas in är ansvarig för den materiella prövningen av ansökan. Syftet med återtagandereglerna är att säkerställa att en person som har ansökt om internationellt skydd inte gör en ansökan i en annan medlemsstat än den som har fastställts vara ansvarig för att pröva ansökan enligt förordningen.

57. Den nya fråga som uppkommer i förevarande mål är huruvida medlemsstat B bör beakta kapitel III-kriterierna när den gör en framställan om återtagande till medlemsstat A eller om det finns en viss automatik (såsom Finland och Schweiz har gjort gällande) och medlemsstat B har rätt att helt underlåta att beakta de kriterierna, eftersom sökanden har flyttat från medlemsstat A till medlemsstat B.

58. Det förefaller mig alltför förenklat att behandla denna fråga som om den rörde ett binärt val.

59. Det kan ofta vara fallet att medlemsstat B får en träff i Eurodac men inte har några andra uppgifter om sökandens förhållanden och därför (berättigat) gör en framställan om återtagande till medlemsstat A på grundval av träffen i Eurodac. Om medlemsstat B emellertid har information som visar att den faktiskt är ansvarig medlemsstat i enlighet med kapitel III-kriterierna, skulle det enligt min uppfattning strida mot syftet med Dublin III-förordningen om denna stat automatiskt vägrade att tillämpa kapitel III-kriterierna, eftersom den avser att göra en framställan om återtagande. I synnerhet finns det inget i ordalydelsen som ger stöd för att medlemsstat B kan bortse från kriterierna om familjens enhet när ansökan vid första påseende skulle göra den ansvarig för den materiella prövningen av ansökan och i stället välja att göra en framställan om återtagande som, om den beviljas, skulle överföra sökanden bort från familjemedlemmar.

60. En sådan tolkning skulle strida mot den i skäl 32 i Dublin III-förordningen angivna förpliktelsen att personer som omfattas av tillämpningsområdet för den förordningen ska behandlas i enlighet med medlemsstatens förpliktelser enligt internationella rättsliga instrument och relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. [51] Den skulle också strida mot de grundläggande rättigheterna som nämns i skäl 39, inbegripet rätten till familjeliv som garanteras enligt artikel 7 i stadgan. Jag anser därför att det inte är möjligt att tolka Dublin III-förordningen så, att medlemsstat B, i varje fall där en sökande lämnar in efterföljande asylansökningar i medlemsstat A och medlemsstat B, har rätt att skicka en framställan om återtagande till medlemsstat A utan att därvid tillämpa kapitel III-kriterierna.

48 Motiveringen till kommissionens förslag, KOM(2001) 447, punkt 2.1. Se även kommissionens arbetsdokument SEC(2000) 522, punkt 22.

49 Se kommissionens arbetsdokument SEC(2000) 522, motiveringen till kommissionens förslag, KOM(2001) 447, punkt 3.1, och motiveringen till kommissionens förslag KOM (2008) 820, punkt 3.2.

50 Se ovan punkt 44.

51 Begreppet familj enligt artikel 8 i Europakonventionen är inte begränsat till förhållanden som bygger på äktenskap, utan kan också omfatta andra faktiska familjeband där parterna lever ihop utan att vara gifta, Europadomstolen, 18 december 1986, Johnston m.fl. mot Irland [GC], CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, § 56. Banden mellan personer kan till och med vara starka nog för familjeliv även om parterna inte bor ihop, Europadomstolen, 7 november 2013, Vallianatos m.fl. mot Grekland [GC], CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 49 och § 73.

61. Uppmuntrar en sådan uppfattning till missbruk av Dublinsystemet?

62. Alla medlemsstater som har yttrat sig i målet har betonat att Dublin III-förordningen inte ska tolkas på ett sätt som uppmuntrar till missbruk. De har poängterat hur viktigt det är att de som ansöker om internationellt skydd inte uppmuntras att flytta mellan medlemsstater och lämna in ansökningar om internationellt skydd i varje medlemsstat. Det är därför nödvändigt att undersöka dessa argument noga.

63. Det övergripande syftet med Dublin III-förordningen är att snabbt kunna avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig. Den utgör inte (i sig) en verkställighetsåtgärd, i den mening att dess huvudsakliga syfte inte är att införa begränsningar som ska gälla för asylsökande som flyttar mellan medlemsstater.[52] Bestämmelserna om återtagande, som syftar till att säkerställa att sökande inte ansöker om asyl i en annan medlemsstat än den som är ansvarig, utgör den metod som valts för att motverka missbruk av asylförfarandet.[53]

64. Som jag redan har antytt,[54] skulle en medlemsstat ha rätt att göra en framställan om återtagande på grundval av en träff i Eurodac, om det inte finns information som tyder på att ett annat konkurrerande kapitel III-kriterium är tillämpligt. Den tolkning jag föreslår kräver endast att en medlemsstat, när den har ytterligare information som är relevant för tillämpningen av kapitel III-kriterierna, inte väljer att bortse från denna information.

65. En ytterligare fråga som har tagits upp är hur man ska hantera asylsökande som reser mellan olika medlemsstater och ansöker om internationellt skydd i alla dessa stater. Så ser inte situationen ut i förevarande mål, och såvitt jag kan se säkerställer återtagandereglerna, i kombination med Eurodacförordningen, att en person som ansöker om internationellt skydd inte kan ha flera ansökningar på gång samtidigt.

66. Nederländerna har gjort gällande att det finns undantagsfall, som anges i artikel 7.3 i Dublin III-förordningen, där det är möjligt för den medlemsstat som gör en framställan om återtagande att tillämpa kapitel III-kriterierna. Nederländerna menar dock att artikel 9 inte ingår bland de bestämmelser i artikel 7.3 som anger dessa undantagsfall och att H och R därför inte kan åberopa den.

67. För mig verkar det som om artiklarna 8, 10 och 16 har nämnts i artikel 7.3 i Dublin III-förordningen i syfte att återspegla målet (som anges i skäl 14) att respekten för familjelivet ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna vid tillämpningen av förordningen.[55]

68. Det framgår av förarbetena att det som i kommissionens förslag var artikel 9 ursprungligen var en del av de bestämmelser som räknades upp i det som sedan blev artikel 7.3 i Dublin III-förordningen.[56] Det faktum att artikel 9 hade tagits med i denna uppräkning visade sig vara mycket kontroversiellt. Under förhandlingarna i rådet uttryckte vissa medlemsstater oro över att Dublinförfarandet skulle komma att missbrukas: ”Det finns dock risk för eventuellt missbruk i fråga om artikel 9 i förslaget [sedermera artikel 7 i Dublin III-förordningen], avseende återförening med en familjemedlem som är

52 Ett sådant tillvägagångssätt godtogs inte som den princip som skulle styra fastställande av ansvarig medlemsstat, se kommissionens arbetsdokument SEC(2000) 522, punkt 56, led 4.

53 Kommissionens arbetsdokument SEC(2000) 522, punkt 6

54 Se ovan punkt 59.

55 Se motiveringen av kommissionens förslag KOM(2008) 820, punkt 4 fjärde ledet.

56 Se motiveringen av kommissionens förslag KOM(2008) 820, punkt 4.

en flykting, oavsett om familjen bildades i ursprungslandet eller inte. I ett sådant fall kan det påstås att en asylsökande skulle kunna ingå äktenskap med en flykting i en annan medlemsstat, enbart i syfte att undvika en tillämpning av Dublinbestämmelserna och välja vilken medlemsstat man ska bo i."[57] Artikel 9 togs således bort från uppräkningen.

69. Jag anser att det följer *e contrario*, att Dublin III-förordningens materiella bestämmelser om familjens enhet, inom ramen för kapitel III-kriterierna, ska tillämpas på den som ansöker om internationellt skydd och familjemedlemmen *när det inte finns något som styrker missbruk*. Denna uppfattning överensstämmer med de mål som eftersträvas med Dublin III-förordningen och garanterar dess ändamålsenliga funktion.[58] Att tolka förordningen på annat vis skulle strida mot stadgan och de syften och garantier som uttryckts i skälen 14, 32 och 39 i Dublin III-förordningen.

70. Det är de behöriga myndigheterna som ska fastställa, med förbehåll för de nationella domstolarnas kontroll, huruvida det i ett särskilt fall finns omständigheter som antyder att ett äktenskap ingåtts på falska grunder i syfte att välja vilken medlemsstat man önskar bosätta sig i, och därmed kringgå tillämpningen av Dublin III-förordningens kapitel III-kriterier som inte avser familjens enhet.[59] Detsamma gäller beträffande ansökningar som grundar sig på varaktiga förhållanden.

71. Nederländerna har gjort gällande att lagstiftaren, när Dublin III-förordningen antogs, beaktade att rådets direktiv 2003/86/EG innehåller bestämmelser om rätt till familjeåterförening.[60] Nederländerna har anfört att det inte är nödvändigt för en medlemsstat som gör en framställan om återtagande att beakta artikel 9 i kapitel III, eftersom reglerna i det direktivet innehåller tillräckliga garantier för familjens enhet i fall som H:s och R:s.

72. Även om det är riktigt att direktiv 2003/86 innehåller bestämmelser om familjens enhet är det främsta syftet med det direktivet att säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som (redan) vistas lagligen på en medlemsstats territorium och att främja social och kulturell stabilitet.[61] Bestämmelserna om fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd har ett helt annat syfte. De bestämmelserna infördes för att Dublinsystemet skulle fungera bättre i allmänhet.[62] Fastställandet av ansvarig medlemsstat är det första steget i processen, som kommer före den materiella prövningen av ansökan. Även om kriterierna om familjens enhet i Dublin III-förordningen otvivelaktigt syftar till att ta hänsyn till familjeförhållanden, har bestämmelserna inte samma syfte som direktiv 2003/86 och är fokuserade på den som ansöker om internationellt skydd snarare än den familjemedlem som redan är lagligen bosatt i en medlemsstat.

73. I motsats till den uppfattning som har gjorts gällande av Nederländerna, anser jag därför att det direktivet inte bör beaktas när man fastställer vem som är ansvarig medlemsstat inom ramen för Dublin III-förordningen.

74. Jag delar inte heller uppfattningen att den första medlemsstaten är skyldig att göra en framställan om övertagande till den andra medlemsstaten i förekommande fall för att se till att denna andra medlemsstat blir ansvarig för att pröva asylansökningarna. Detta argument löser helt enkelt inte den principiella frågan, nämligen huruvida den andra medlemsstaten kan tillämpa kapitel III-kriterierna i Dublin III-förordningen.

57 Interinstitutionellt ärende: 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, av den 27 juli 2009, bilaga II, s. 37.

58 Skäl 14 i Dublin III-förordningen.

59 Det kapitel III-kriterium som har tillämpats mest är artikel 13. Se dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 87, och den studie som genomförts av ICF International på uppdrag av kommissionen, daterad den 18 mars 2016 "Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report".

60 Direktiv av den 22 september 2003 (EUT L 251, 2003, s. 12).

61 Se skälen 3 och 4 i direktiv 2003/86.

62 Orsaken till detta är att förfrågningar om en sökandes bakgrund och förhållanden kan framställas mer effektivt om en medlemsstat prövar omständigheterna för familjemedlemmar som ursprungligen kommer från samma land. Se motiveringen till KOM(2001) 447 slutlig.

75. Det faktum att man i många fall måste iaktta de strikta tidsfrister som föreskrivs i artikel 21 i Dublin III-förordningen vid en framställan om övertagande kommer att innebära att det i praktiken inte är möjligt för den första medlemsstaten (i detta fall Tyskland) att göra en sådan framställan. [63] Omständigheterna i H:s fall belyser detta problem. Ansökan om internationellt skydd i Tyskland lämnades in den 5 januari 2016. [64] I enlighet med artikel 21.1 första stycket måste en framställan om övertagande lämnas in senast den 5 april 2016. H:s fingeravtryck och uppgifter hade registrerats i Eurodac och när det blir en träff i Eurodac kortas denna tid ned till två månader (5 mars 2016). De tyska myndigheterna mottog en framställan om återtagande från de nederländska myndigheterna den 21 mars 2016. Tidsfristen för att göra en framställan om övertagande hade följaktligen redan *löpt ut* innan de tyska myndigheterna mottog framställan om återtagande. Under sådana förhållanden är det inte möjligt att använda övertagandesystemet för att lösa situationen för den asylsökande eller den aktuella medlemsstaten genom att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med kriterierna om familjens enhet i kapitel III i Dublin III-förordningen.

76. Mot bakgrund av ordalydelsen i och syftet med Dublin III-förordningen, är ett bättre tillvägagångssätt att tolka texten i bestämmelserna om återtagande på ett sätt som överensstämmer med de i stadgan föreskrivna garantierna om rätten till familjeliv. Detta innebär således, att när en person som ansöker om internationellt skydd kan styrka att han eller hon har ett förhållande med en familjemedlem i den mening som avses i artikel 2 g i Dublin III-förordningen och åberopar artikel 9 i denna, så bör den medlemsstat som avser att göra en framställan om återtagande ta hänsyn till kriterierna om familjens enhet när den fastställer ansvarig medlemsstat i enlighet med artikel 3.1, om inte de behöriga myndigheterna kan visa att personen i fråga har ingått ett familjeförhållande för att undvika tillämpningen av Dublin III-förordningen.

Artikel 27 i Dublin III-förordningen

77. I artikel 27 i Dublin III-förordningen görs ingen skillnad mellan överklagande eller omprövning av beslut om överföring beroende på om de rör framställningar om övertagande eller återtagande. Av detta följer att en person som ansöker om internationellt skydd i båda fallen borde kunna utöva rätten till ett effektivt rättsmedel i den medlemsstat där det påstås att kapitel III-kriterierna har tillämpats på fel sätt. [65] En sådan tolkning säkerställer att rätten till överklagande eller omprövning i artikel 27 inte förlorar sin ändamålsenliga verkan. [66]

78. I domen i målet Ghezelbash fann domstolen att det framgår av ordalydelsen i artikel 27.1 i Dublin III-förordningen att det rättsmedel som föreskrivs i den bestämmelsen måste vara effektivt och att det ska avse såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna. I texten görs vidare inte någon begränsning av de argument som kan åberopas av den asylsökande inom ramen för detta rättsmedel. [67] Domstolen angav också att det följer av skäl 19 i förordningen att för att säkerställa respekten för internationell rätt ska det effektiva rättsmedel som införts genom Dublin III-förordningen för beslut om överföring omfatta såväl en prövning av tillämpningen av förordningen som en prövning av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs. [68] Det är den första delen av det kriteriet som är relevant här och det verkar för mig som om domstolens tidigare avgörande kan och bör tillämpas på förevarande omständigheter. Detta verkar helt och hållet överensstämma med det uttryckliga syftet för Dublin III-förordningen, som är att möjliggöra rättslig kontroll av genomförandet av förordningen. [69]

63 Dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 50.

64 Den tyska regeringen tillhandahöll vid förhandlingen hjälpsamt nog uppgifter om hur H:s och R:s ärenden fortskred.

65 Dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkterna 57 och 58.

66 Dom av den 26 juli 2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, punkt 34.

67 Dom av den 7 juni 2016, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 36.

68 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 39 och 44.

69 Dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 46.

79. Härtill kommer att den fråga som är aktuell i förevarande mål inte är huruvida en person som ansöker om internationellt skydd bör ha rätt att överklaga *alla* beslut om överförande efter att en medlemsstat har godkänt en framställan om återtagande. Behovet för en sådan rättighet uppkommer endast om den sökande kan åberopa ett konkurrerande kriterium i kapitel III, i synnerhet kriteriet om familjens enhet, och när det därmed kan ha förekommit en felaktig tillämpning av dessa kriterier.

80. Min slutsats är därför att Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den innebär att när en person lämnar in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat och därefter reser till en annan medlemsstat och där lämnar in ytterligare en ansökan, och personen överklagar ett beslut om överförande som har fattats på grundval av en framställan om återtagande, varvid det till stöd för överklagandet anförs att den andra medlemsstaten gjort en felaktig tillämpning av kapitel III-kriterierna, i synnerhet bestämmelserna om familjens enhet, inbegripet artikel 9 i förordningen, är de behöriga myndigheterna skyldiga att tillämpa de relevanta kapitel III-kriterierna. Enligt artikel 27.1 i den förordningen ska sådana beslut kunna bli föremål för prövning av de nationella domstolarna i syfte att kontrollera att kriterierna har tillämpats korrekt.

Den andra frågan

81. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan huvudsakligen för att få klarhet i huruvida det under sådana omständigheter som avses i fråga 1 har betydelse att den första medlemsstaten redan har fattat beslut om den första ansökan om internationellt skydd eller att sökanden har återtagit sin ansökan.

82. För det första framgår det inte klart av beslutet om hänskjutande hur fråga 2 rör de faktiska omständigheterna i de aktuella målen. Den hänskjutande domstolen har inte specificerat huruvida det beslut av den första medlemsstaten som den hänskjutande domstolen hänvisar till avser ett beslut om fastställande av ansvarig medlemsstat eller det materiella beslutet avseende den aktuella ansökan om internationellt skydd.

83. Vidare har det i H:s fall inte fastställts att ett beslut av endera slaget har fattats av de tyska myndigheterna. Med avseende på R bekräftade den tyska regeringen vid förhandlingen att de tyska myndigheterna, när de nederländska myndigheterna gjorde framställan om återtagande (den 23 april 2016), inte hade fattat något materiellt beslut i hennes ärende. Hon beviljades subsidiärt skydd först den 6 oktober 2016. Det har inte heller gjorts några fastställanden av faktiska omständigheter som visar huruvida sökanden återtog ansökan om internationellt skydd i den mening som avses i artiklarna 27 eller 28 i förfarandedirektivet.

84. Även om den faktiska grunden för fråga 2 således är oklar, ska jag för ordningens skull ändå undersöka frågan kort.

85. I bestämmelserna i artikel 7.2 i Dublin III-förordningen anges att den ansvariga medlemsstaten ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd. Detta ger referenspunkten. Den ansvariga medlemsstaten ska fastställas på grundval av de faktiska omständigheterna vid den tidpunkten genom tillämpning av kapitel III-kriterierna, inbegripet kriterierna om familjens enhet (första steget). Den materiella prövningen av ansökan inom ramen för skyddsgrundsdirektivet (andra steget) kommer efter detta.[70]

86. När de faktiska omständigheterna visar att ansökan i den första medlemsstaten var föremål för prövning eller återtogs eller avslogs i den medlemsstaten och om den andra medlemsstaten drar slutsatsen att den inte är ansvarig medlemsstat, är det för prövningen i detta första steg av betydelse vilken status ansökan om internationellt skydd har, i den utsträckning de faktiska omständigheterna

70 Se ovan, punkt 42.

ger en grund för en framställan om återtagande som den andra medlemsstaten kan komma att göra enligt artikel 18.1 b, c eller d.[71] Om den medlemsstaten emellertid anser sig vara ansvarig medlemsstat och går vidare till det andra steget (materiell prövning), är det relevant med ett beslut avseende ansökan om internationellt skydd eller dess återtagande i den första medlemsstaten för att bedöma huruvida ansökan ska upptas till prövning i enlighet med de nationella regler som genomförde artikel 33 i förfarandedirektivet.[72] För fullständighetens skull vill jag lägga till att om sökanden redan hade beviljats internationellt skydd i den första medlemsstaten när han eller hon lämnar in en efterföljande ansökan i en andra medlemsstat, skulle denna person inte omfattas av Dublin III-förordningens tillämpningsområde, eftersom han eller hon inte skulle vara en ”sökande” i den mening som avses i artikel 2 c.

87. Frågan huruvida ett beslut har fattats avseende ansökan i den första medlemsstaten eller huruvida sökanden återtar en sådan ansökan är således inte nödvändigtvis avgörande för de behöriga myndigheternas bedömning av om kapitel III-kriterierna har tillämpats på ett korrekt sätt i den andra medlemsstaten för att fastställa huruvida den medlemsstaten är ansvarig medlemsstat i den mening som avses i Dublin III-förordningen.

Förslag till avgörande

88. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att domstolen ska besvara de frågor som Raad van State, Nederländerna (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) har ställt på följande sätt:

— Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat ska tolkas så, att den innebär att när en person lämnar in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat och därefter reser till en annan medlemsstat och där lämnar in ytterligare en ansökan, och personen överklagar ett beslut om överförande som har fattats på grundval av en framställan om återtagande, varvid det till stöd för överklagandet anförs att den andra medlemsstaten gjort en felaktig tillämpning av kriterierna i kapitel III i denna förordning, i synnerhet bestämmelserna om familjens enhet, inbegripet artikel 9 i förordningen, är de behöriga myndigheterna skyldiga att tillämpa de relevanta kriterierna i nämnda kapitel III. Enligt artikel 27.1 i förordning nr 604/2013 ska sådana beslut kunna bli föremål för prövning av de nationella domstolarna i syfte att kontrollera att kriterierna har tillämpats korrekt.

— Frågan huruvida ett beslut har fattats avseende ansökan om internationellt skydd i den första medlemsstaten eller huruvida sökanden återtar en sådan ansökan är inte nödvändigtvis avgörande för de behöriga myndigheternas bedömning av om kriterierna i kapitel III i förordning nr 604/2013 har tillämpats på ett korrekt sätt i den andra medlemsstaten för att fastställa huruvida den medlemsstaten är ansvarig medlemsstat i den mening som avses i den förordningen.

71 Se ovan punkt 37.

72 Se ovan punkt 17.