Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
V. TRSTENJAK
fremsat den 12. januar 2012 [1]

Sag C-620/10

Migrationsverket
mod
Nurije Kastrati
Valdrina Kastrati
Valdrin Kastrati

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kammarrätten i Stockholm (Sverige))

»Asylret — forordning nr. 343/2003 — afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning — indrejse på grundlag af et Schengenvisum — indgivelse af en asylansøgning i en medlemsstat, der ikke har udstedt Schengenvisummet — ansøgning om opholdstilladelse i opholdsstaten — tilbagetrækning af asylansøgningen — den for behandling af asylansøgningen ansvarlige medlemsstats overtagelse af asylansøgeren«

I – Indledning

1. Den foreliggende præjudicielle anmodning indgivet af Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (appelforvaltningsdomstolen i Stockholm, den øverste domstol i indvandringssager), vedrører fortolkningen af 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 tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne [2]. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, hvorledes det påvirker muligheden for at anvende forordning nr. 343/2003, at en asylansøger, der har søgt om asyl i kun én medlemsstat, trækker sin asylansøgning tilbage.

II – Retsforskrifter

A – *Forordning nr. 343/2003*

2. Artikel 1 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

»I denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne.«

1 — Originalsprog: slovensk. Processprog: svensk.
2 — EUT L 50, s. 1.

3. Artikel 2, litra f), i forordning nr. 343/2003 definerer tilbagetrækning af en asylansøgning som det skridt, hvorved asylansøgeren afbryder de procedurer, som indgivelsen af hans asylansøgning har sat i gang, i overensstemmelse med national ret, enten udtrykkeligt eller stiltiende.

4. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 343/2003 lyder:

»Medlemsstaterne behandler ansøgninger fra enhver tredjelandsstatsborger, der indgiver en asylansøgning ved medlemsstaternes grænse eller på deres område. En asylansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.«

5. Artikel 4 i forordning nr. 343/2003 bestemmer:

»1. Proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter denne forordning, indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat.

[…]

5. Den medlemsstat, som asylansøgningen er indgivet til, skal på de i artikel 20 fastsatte betingelser, og med henblik på at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, tilbagetage en ansøger, der befinder sig i en anden medlemsstat og dér har indgivet en ny asylansøgning efter at have trukket sin ansøgning tilbage under proceduren til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig.

Denne forpligtelse bortfalder, hvis asylansøgeren i mellemtiden har forladt medlemsstaternes område i en periode på mindst tre måneder eller har fået udstedt en opholdstilladelse af en medlemsstat.«

6. I artikel 5 i forordning nr. 343/2003 hedder det:

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

2. Afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter kriterierne, sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor asylansøgeren for første gang indgav sin ansøgning til en medlemsstat.«

7. Artikel 9 i forordning nr. 343/2003 lyder:

»1. Hvis ansøgeren er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, er det den medlemsstat, der har udstedt denne, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

2. Er ansøgeren i besiddelse af et gyldigt visum, er det den medlemsstat, der har udstedt dette visum, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen […]

[…]«

8. Artikel 16 i forordning nr. 343/2003 lyder:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, er forpligtet til:

a) på de betingelser, der er fastsat i artikel 17-19, at overtage en asylansøger, der har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat

b) at afslutte behandlingen af asylansøgningen

c) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en asylansøger, hvis ansøgning er under behandling, og som opholder sig på en anden medlemsstats område uden at have fået tilladelse til det

d) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en asylansøger, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat

e) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger, hvis ansøgning den har meddelt afslag på, og som opholder sig på en anden medlemsstats område uden at have fået tilladelse til det.

2. Hvis en medlemsstat udsteder en opholdstilladelse til en asylansøger, overgår de i stk. 1 nævnte forpligtelser til den pågældende medlemsstat.

3. De i stk. 1 nævnte forpligtelser bortfalder, hvis tredjelandsstatsborgeren har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder, medmindre tredjelandsstatsborgeren har en gyldig opholdstilladelse, som er udstedt af den ansvarlige medlemsstat.

4. De i stk. 1, litra d) og e), nævnte forpligtelser bortfalder ligeledes, så snart den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, som følge af tilbagetrækning af eller afslag på asylansøgningen har truffet og faktisk iværksat de nødvendige foranstaltninger for, at tredjelandsstatsborgeren kan vende tilbage til sit hjemland eller et andet land, som han lovligt kan indrejse i.«

B – *Direktiv 2005/85*

9. Artikel 19 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne [3] er under overskriften »Procedure, hvis ansøgningen trækkes tilbage« sålydende:

»1. Hvis medlemsstaterne giver mulighed for udtrykkeligt at trække ansøgningen tilbage i henhold til national lovgivning, sikrer de, såfremt en asylansøger udtrykkeligt trækker sin asylansøgning tilbage, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller at afslå ansøgningen.

2. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at den besluttende myndighed kan beslutte at afbryde sagsbehandlingen uden at træffe afgørelse. I så fald sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed anfører dette i ansøgerens sagsakter.«

10. Artikel 20 i direktiv 2005/85 har under overskriften »Procedure, hvis ansøgningen implicit er trukket tilbage eller opgivet« følgende ordlyd:

»1. Hvis der er rimelig grund til at antage, at en asylansøger implicit har trukket sin asylansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller afslå ansøgningen med den begrundelse, at den pågældende ikke er berettiget til flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83/EF.

[…]

3 — EFT L 326, s. 13.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en ansøger, der igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde sagsbehandlingen, jf. stk. 1 i denne artikel, har ret til at anmode om at få sin sag genoptaget, medmindre anmodningen behandles i henhold til artikel 32 og 34.

Medlemsstaterne kan fastsætte et tidspunkt, efter hvilket ansøgerens sag ikke længere kan genoptages.

Medlemsstaterne sikrer, at den pågældende ikke udsendes i modstrid med non refoulement-princippet.

Medlemsstaterne kan tillade, at den besluttende myndighed genoptager sagen på det trin af sagsbehandlingen, hvor den blev afbrudt.«

III – Faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne ved den nationale ret og de præjudicielle spørgsmål

11. Sagsøgerne i hovedsagen, Nurije Kastrati og hendes to mindreårige børn, er tredjelandsstatsborgere, som er indrejst til Schengenområdet med et Schengenvisum udstedt af en fransk myndighed. Efter at de den 30. april 2009 havde ansøgt om asyl i Sverige, anmodede Migrationsverket (den svenske indvandringsmyndighed) den 4. juni 2009 med henvisning til forordning nr. 343/2003 Frankrig om at overtage familien med henblik på at behandle asylansøgningerne. Den 16. juni 2009 ansøgte familien om opholdstilladelse på grundlag af personlig tilknytning til en person bosat i Sverige og trak den 22. juni 2009 sine asylansøgninger tilbage. Efter at de franske myndigheder den 23. juni 2009 havde accepteret at overtage sagsøgerne, traf Migrationsverket den 30. juli 2009 afgørelse om at afvise ansøgningerne om asyl og opholdstilladelse med henvisning til, at det var Frankrig, der havde ansvaret for behandlingen, og besluttede, at sagsøgerne i hovedsagen skulle overføres til Frankrig i henhold til artikel 19, stk. 1 og 3, i forordning nr. 343/2003.

12. Sagen blev indbragt for Länsrätten i Skåne län, migrationsdomstolen, som ophævede afgørelsen og hjemviste sagen til Migrationsverket med henblik på en efterprøvelse af forudsætningerne for at tildele opholdstilladelse, med henvisning til, at forordning nr. 343/2003 ikke længere fandt anvendelse, efter at asylansøgningerne var trukket tilbage. Denne afgørelse appellerede Migrationsverket til den forelæggende ret og gjorde gældende, at forordning nr. 343/2003 fortsat fandt anvendelse også efter tilbagetrækningen af asylansøgningerne.

13. Da den forelæggende ret er i tvivl om anvendeligheden af forordning nr. 343/2004 i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal forordning nr. 343/2003, henset til bl.a. det i forordningens artikel 5, stk. 2, fastsatte og/eller til manglen på andre bestemmelser i forordningen om bortfald af en medlemsstats ansvar for at behandle en asylansøgning end dem, der er indeholdt i artikel 4, stk. 5, andet afsnit, og artikel 16, stk. 3 og 4, fortolkes således, at en tilbagetrækning af asylansøgningen ikke påvirker muligheden for at anvende forordningen?

2) Har det ved besvarelsen af det ovennævnte spørgsmål nogen betydning, på hvilket trin i proceduren asylansøgningen trækkes tilbage?«

IV – Retsforhandlingerne ved Domstolen

14. Forelæggelseskendelsen, der blev afsagt den 16. december 2010, er indgået til Domstolens Justitskontor den 27. december 2010. Under den skriftlige forhandling har sagsøgerne i hovedsagen, Den Hellenske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og

Nordirland, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen afgivet indlæg. Ved retsmødet den 30. november 2011 deltog sagsøgerne i hovedsagen, Migrationsverket, Den Hellenske Republik, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen.

V – Parternes anbringender

15. Den nederlandske, den britiske og den tyske regering er af den opfattelse, at forordning nr. 343/2003 også finder anvendelse i et tilfælde af tilbagetrækning af en enkelt asylansøgning, selv om der ikke udtrykkeligt i forordningen findes regler herom. For så vidt som forordning nr. 343/2003 omhandler tilbagetrækning af en af flere asylansøgninger, fremgår det heraf, at en tilbagetrækning er uden virkning for en medlemsstats ansvar for behandlingen, når dette én gang er etableret. Desuden er det et af formålene med forordningen at fratage asylansøgeren muligheden for ved stadigt skiftende ansøgninger at bestemme, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og opretholde ansvaret for behandlingen hos den medlemsstat, der én gang er blevet ansvarlig, indtil den endelige afslutning på proceduren. Hvis der derfor én gang er indgivet en asylansøgning, udløser denne den fortsatte anvendelse af forordning nr. 343/2003.

16. Deroverfor giver den græske og den italienske regering samt Kommissionen udtryk for den opfattelse, at tilbagetrækningen af en enkelt indgivet asylansøgning medfører, at forordning nr. 343/2003 ikke kan anvendes. De tilfælde, hvor forordningen trods tilbagetrækning af en asylansøgning kan anvendes, er udtømmende reguleret i denne. Ved at trække en enkelt asylansøgning, der er indgivet i Unionen, tilbage, gør ansøgeren det klart, at denne ikke længere ønsker at gøre brug af international beskyttelse. Derfor bortfalder grundlaget for anvendelsen af forordning nr. 343/2003, som har til formål for det første at garantere asylansøgere en hurtig procedure og for det andet at forhindre et eventuelt misbrug ved hjælp af flere samtidige eller på hinanden følgende asylansøgninger.

17. Sagsøgerne i hovedsagen henviser til, at de på intet tidspunkt har ønsket at søge asyl, men blot at ansøge om opholdstilladelse. Det var kun efter tilskyndelse fra Migrationsverket, at der var indgivet en ansøgning om asyl.

VI – Retlig vurdering

A – *Det første spørgsmål*

18. Med det første præjudicielle spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige om, hvorvidt en asylansøger, der har indgivet en asylansøgning i en medlemsstat, kan unddrage sig anvendelsen af forordning nr. 343/2003 ved at trække denne asylansøgning tilbage, hvis den pågældende ikke har indgivet nogen yderligere asylansøgning i en anden medlemsstat.

19. Hvad angår det af sagsøgerne i hovedsagen fremførte argument om, at de på intet tidspunkt har ønsket at søge asyl, således at deres ansøgning egentlig ikke skal bedømmes som en asylansøgning i forordning nr. 343/2003's forstand, men som en ansøgning om opholdstilladelse, skal der henvises til, at det ifølge Domstolens faste praksis udelukkende tilkommer den forelæggende ret at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge Domstolen. Det tilkommer nemlig udelukkende de nationale retter, for hvilke tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at bedømme, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger

Domstolen [4]. På denne baggrund har Domstolen heller ikke kompetence til at fastslå de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

20. Under hensyntagen til det af sagsøgerne i hovedsagen fremførte argument påhviler det følgelig den forelæggende ret at bedømme, om den omhandlede ansøgning fra sagsøgerne i hovedsagen skal anses for en asylansøgning i forordning nr. 343/2003's forstand. På grundlag af definitionen af »asylansøgning« i artikel 2, litra c), i forordning nr. 343/2003 skal den forelæggende ret derfor undersøge, om den ansøgning, sagsøgerne i hovedsagen har indgivet, udgør en ansøgning, der skal kvalificeres som en ansøgning om international beskyttelse i Genèveflygtningekonventionens forstand. I det omfang den forelæggende ret skulle være i tvivl om anvendelsen af denne definition i den konkrete kontekst i hovedsagen, bør den gennem en ny præjudiciel anmodning udførligt anmode Domstolen om yderligere opklaring vedrørende anvendelsen af denne definition i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede.

21. Såfremt den forelæggende ret skulle komme til det resultat, at ansøgningen fra sagsøgerne i hovedsagen skal anses for en asylansøgning i forordning nr. 343/2003's forstand, opstår det af retten forelagte spørgsmål om de retlige følger af, at sagsøgerne i hovedsagen har trukket denne ansøgning tilbage.

22. Selv om det i hovedsagen omhandlede tilfælde af tilbagetrækning af kun én asylansøgning og konsekvenserne heraf ikke udtrykkeligt er reguleret i forordning nr. 343/2003, fører en systematisk fortolkning af forordningen efter dens ordlyd og formål efter min opfattelse til det resultat, at en asylansøger, der kun har indgivet én asylansøgning, ikke kan udelukke anvendelsen af forordning nr. 343/2003 på denne asylansøgning ved ensidigt at trække sin ansøgning tilbage.

23. Efter Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af [5].

24. De centrale formål med forordning nr. 343/2003 har Kommissionen beskrevet i sit forslag til forordningen af 26. juli 2001 [6]. Under punkt 2.1 angives det under overskriften forslagets »formål«, at der på den ene side sigtes mod at sikre asylretten ved hjælp af en hurtig procedure, der bygger på objektive kriterier, og som er retfærdig for den pågældende, men på den anden side også mod at forhindre misbrug hidrørende fra indgivelse af flere ansøgninger i forskellige medlemsstater, ved at der hurtigt fastsættes én medlemsstat som ansvarlig for behandlingen. Ansvaret skal i princippet påhvile den medlemsstat, der har spillet den største rolle med hensyn til asylansøgerens indrejse eller ophold på medlemsstaternes område [7], enten ved at tildele den pågældende et visum eller en opholdstilladelse eller ved ikke at have ført tilstrækkelig kontrol ved sine grænser, eller ved at lade den pågældende indrejse uden visum [8].

4 — Jf. dom af 5.5.2011, sag C-316/09, MSD Sharp, Sml. I, s. 3249, præmis 21, og af 30.11.2006, forenede sager C-376/05 og C-377/05, Brünsteiner og Autohaus Hilgert, Sml. I, s. 11383, præmis 26.

5 — Jf. dom af 18.5.2000, sag C-301/98, KVS International, Sml. I, s. 3583, præmis 21, af 23.11.2006, sag C-300/05, ZVK, Sml. I, s. 11169, præmis 15, og af 29.1.2009, sag C-19/08, Petrosian m.fl., Sml. I, s. 495, præmis 34.

6 — Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, KOM(2001) 447 endelig.

7 — I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltog Danmark ikke i vedtagelsen af forordning nr. 343/2003, jf. 18. betragtning. Anvendelsesområdet for denne forordning blev dog udvidet til at omfatte Danmark ved aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen, EUT 2006 L 66, s. 38. Også nogle tredjelande har i henhold til bestemmelserne i en international traktat tilsluttet sig det EU-retlige system til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for en asylansøgning, som f.eks. Det Schweiziske Forbund, EUT 2008 L 53, s. 5.

8 — Jf. det ovenfor i fodnote 6 nævnte forordningsforslag, punkt 3.1.

25. Disse centrale formål, som Kommissionen har formuleret, er da også nedfældet i forordning nr. 343/2003. Tredje og fjerde betragtning til forordningen anfører som et overordnet formål at få en hurtig afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, ved hjælp af en klar og brugbar metode for at sikre en effektiv adgang til proceduren. I artikel 3 i forordning nr. 343/2003 er det grundprincip nedfældet, at enhver asylansøgning skal behandles af én og kun én medlemsstat. Dermed hindres på den ene side, at der opstår *refugees in orbit*, altså at asylansøgere udsendes fra den ene stat til den anden, og at deres asylret tilsvarende i praksis bliver værdiløs. På den anden side sættes der også en stopper for den såkaldte *asylum shopping*, idet det bliver umuligt at rejse ukontrolleret videre, mens man sætter parallelle eller successive asylprocedurer i gang rundt om i EU[9].

26. Allerede mens konventionen, som blev undertegnet i Dublin den 15. juni 1990, om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, var gældende[10], vedtoges i overensstemmelse med det sidstnævnte formål Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen[11][12]. Denne forordning tog i første omgang sigte på at fremme anvendelsen og gennemførelsen af Dublinkonventionen, som blev erstattet af forordning nr. 343/2003. I denne henseende er der en sammenhæng mellem de to forordninger[13], hvilket tydeliggør, at fastsættelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, også skal sikres ved en krydskontrol af data[14].

27. Som en konsekvens heraf indeholder kapitel III i forordning nr. 343/2003 en række kriterier opstillet i prioriteret rækkefølge til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig[15]; dette skal hjælpe med til at gennemføre påbuddet om, at afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, udelukkende skal træffes på grundlag af objektive kriterier, og understøtte formålet om at hindre det misbrug, der består i at indgive flere samtidige eller på hinanden følgende asylansøgninger, ved at der fastsættes én og kun én medlemsstat som ansvarlig.

28. Det er netop dette, nemlig afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, der er hovedformålet med forordning nr. 343/2003. Med hensyn til spørgsmålet om anvendelsen af forordning nr. 343/2003 bestemmes det i artikel 4, stk. 1, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat. Den egentlige behandling af asylansøgningen foregår derimod i henhold til den enkelte medlemsstats nationale bestemmelser under overholdelse af direktiv 2005/85 samt af Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse[16].

29. Kommissionen påpeger med rette i sit skriftlige indlæg, at asylproceduren under hensyntagen til den samlede lovgivningsramme er opdelt i to faser, nemlig afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, efter at der første gang er indgivet en asylansøgning under anvendelse af forordning nr. 343/2003, og dernæst den egentlige behandling, der påhviler den i det enkelte tilfælde ansvarlige medlemsstat, og hvorved minimumsstandarderne i henhold til direktiv 2005/85 skal overholdes. Det

9 — Jf. herom M. Hermann i: K. Hailbronner (udg.), *EU Immigration and Asylum Law*, München, 2010, kommentar til forordning nr. 343/2003, artikel 1, afsnit 20 f., C. Filzwieser og A. Sprung, *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*, 3. oplag, 2010, artikel 3, afsnit K6, B. Huber og R. Göbel-Zimmermann, *Ausländer- und Asylrecht*, 2. oplag, München, 2008, afsnit 1885.

10 — EFT 1997 C 254, s. 1.

11 — EFT L 316, s. 1.

12 — Vedrørende en generel analyse af databeskyttelsesaspekterne og baggrunden for indsamling af personrelaterede oplysninger i Eurodac-databaserne, jf. H. Hofmann, G. Rowe og A. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, s. 480 ff.

13 — Jf. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Dublinsystemet, KOM(2007) 299 endelig, punkt 2.1, og M. Hermann i det ovenfor i fodnote 9 nævnte værk, artikel 1, afsnit 46.

14 — B. Huber og R. Göbel-Zimmermann i det ovenfor i fodnote 9 nævnte værk, afsnit 1904, K. Hailbronner, *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. oplag, Stuttgart, 2008, afsnit 46, og C. Filzwieser og A. Sprung i det ovenfor i fodnote 9 nævnte værk, artikel 9, afsnit K2.

15 — Jf. herom D. Alland og C. Chassin, *Répertoire de droit international*, Asile, afsnit 46.

16 — EUT L 304, s. 2.

drejer sig således om to faser i asylproceduren, som der skal sondres mellem. Denne betragtning var allerede udgangspunktet for de første overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af direktiv 2005/85 [17] og er da også blevet nedfældet i 29. betragtning til direktivet, der udtrykkeligt angiver, at direktiv 2005/85 ikke omhandler de procedurer, der er reguleret ved forordning nr. 343/2003. Formålet med forordning nr. 343/2003 er derfor ikke at skabe proceduremæssige garantier for asylansøgere forstået som fastlæggelse af betingelserne for godkendelse eller afvisning af deres asylansøgninger [18]. Denne forordning regulerer derimod først og fremmest fordelingen af forpligtelser og opgaver mellem medlemsstaterne. På denne baggrund vedrører de bestemmelser i forordning nr. 343/2003, der omhandler medlemsstaternes forpligtelser over for asylansøgere, som er underlagt Dublinproceduren, egentlig kun forløbet af procedurerne mellem medlemsstaterne, eller de er nødvendige for at sikre overensstemmelsen med andre asylinstrumenter [19].

30. Set i relation til kompetencespørgsmålet indeholder forordning nr. 343/2003 også regler, som vedrører virkningerne af en tilbagetrækning af en asylansøgning på proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Udtrykkelige bestemmelser findes dog kun for det tilfælde, hvor en af flere ansøgninger bliver trukket tilbage, som f.eks. i artikel 4, stk. 5, eller i artikel 16, stk. 1, litra d), og artikel 16, stk. 4. Disse bestemmelser vedrører særligt tilfælde, hvor asylansøgeren har trukket sin asylansøgning tilbage, mens proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen (artikel 4, stk. 5), endnu løber, eller først har gjort det under behandlingen af ansøgningen [artikel 16, stk. 1, litra d)], og har indgivet en ny asylansøgning i en anden medlemsstat.

31. De retlige følger af tilbagetrækningen af en asylansøgning, der er indgivet i en medlemsstat, og som ikke er forbundet med indgivelse af en ny asylansøgning i en anden medlemsstat, er imidlertid ikke udtrykkeligt reguleret i forordning nr. 343/2003.

32. Efter min opfattelse må det forhold, at følgerne af tilbagetrækningen af kun én asylansøgning ikke er udtrykkeligt reguleret i forordning nr. 343/2003, tilskrives, at der i dette tilfælde ikke kan opstå en kompetencekonflikt. Deraf kan det dog ikke udledes, at en asylansøgers tilbagetrækning af en asylansøgning, uden at den pågældende har indgivet yderligere asylansøgninger, *eo ipso* kan medføre, at forordning nr. 343/2003 ikke finder anvendelse.

33. Det forekommer ganske vist rimeligt at antage, at forordningen kun gælder, når der er indgivet en asylansøgning, og at det hertil svarende behov for at beskytte ansøgeren bortfalder, når den pågældende ved at trække sin ansøgning tilbage gør det klart, at denne ikke længere ønsker beskyttelse. Dette gælder så meget desto mere, som den manglende omtale af en sådan situation kan gøre det nærliggende at slutte, at forordningen som en konsekvens heraf ikke finder anvendelse i et sådant tilfælde.

34. Imidlertid fremgår det af den samlede kontekst af regler vedrørende asylproceduren, at det i princippet kun er den endelige afslutning af denne procedure, der medfører bortfald af det ansvar for behandlingen, der én gang er tillagt en medlemsstat. Endvidere kan det ikke antages, at der allerede foreligger en sådan endelig afslutning, når en tredjelandsstatsborger ikke længere opretholder sin asylansøgning, men først når den nationale myndighed, der har ansvaret, har truffet en endelig afgørelse.

35. Allerede ordlyden af forordning nr. 343/2003 taler for denne fortolkning.

17 — Forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, KOM(2000) 578 endelig, punkt 2 i begrundelsen.

18 — Således også B. Huber og R. Göbel-Zimmermann, i det ovenfor i fodnote 9 nævnte værk, afsnit 1885, og J. Bergmann, i: Renner, *Ausländerrecht*, 9. oplag, 2011, afsnit 130.

19 — Jf. herom forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, KOM(2008) 820 endelig, især punkt 3 i begrundelsen.

36. Således viser definitionen i artikel 2, litra f), i forordning nr. 343/2003 af en tilbagetrækning af en asylansøgning som det skridt, hvorved asylansøgeren afbryder de procedurer, som indgivelsen af hans asylansøgning har sat i gang, »i overensstemmelse med national ret«, enten udtrykkeligt eller stiltiende, at en erklæring om tilbagetrækning kun kan afslutte proceduren, hvis de relevante nationale bestemmelser overholdes. Da disse nationale bestemmelser skal opfylde forskrifterne i direktiv 2005/85, kan svaret på spørgsmålet om virkningerne af en tilbagetrækning af en asylansøgning for anvendeligheden og anvendelsen af forordning nr. 343/2003 kun udledes af en samlet betragtning af denne forordning, sammenholdt med direktiv 2005/85.

37. I henhold til direktiv 2005/85 skal tredjelandsstatsborgere, som har ansøgt om asyl i en medlemsstat, ikke anses for at opholde sig ulovligt på denne medlemsstats område, før der gives afslag på ansøgningen, eller en afgørelse, der bringer den pågældendes opholdsret som asylansøger til ophør, er trådt i kraft [20].

38. For at nå frem til en sådan endelig afgørelse kræves der en beslutning truffet af de kompetente nationale myndigheder. Når det drejer sig om en udtrykkelig tilbagetrækning af en asylansøgning, bestemmer artikel 19 i direktiv 2005/85, at medlemsstaterne, hvis de giver mulighed for udtrykkeligt at trække ansøgningen tilbage i henhold til national lovgivning, såfremt en asylansøger udtrykkeligt trækker sin asylansøgning tilbage, sikrer, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller at afslå ansøgningen. Den besluttende myndigheds afgørelse om enten at afslå ansøgningen eller formelt at afbryde sagsbehandlingen af ansøgningen, er ligeledes påkrævet i tilfælde af, at asylansøgningen implicit er trukket tilbage i henhold til artikel 20 i samme direktiv.

39. Det fremgår af disse betragtninger, at asylansøgerens tilbagetrækningserklæring ikke *eo ipso* medfører, at asylproceduren afsluttes. Dertil kræves det, at den besluttende myndighed i den for behandlingen ansvarlige medlemsstat når frem til en hertil svarende afgørelse. Dette forudsætter dog nødvendigvis, at det på trods af asylansøgerens tilbagetrækningserklæring stadig i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 kan fastslås, hvilken myndighed der er ansvarlig.

40. Med hensyn til relevansen af at afslutte proceduren fra et administrativt og juridisk synspunkt i tilfælde af en frivillig tilbagetrækning af en asylansøgning har Kommissionen allerede i sit første forslag til direktiv 2005/85 påpeget, at det kun ved en sådan afslutning kan sikres, at medlemsstaten får mulighed for at genfinde de nødvendige oplysninger i situationer, hvor ansøgeren igen dukker op i den samme eller en anden medlemsstat, og spørgsmålet om, hvem der skal behandle en ny ansøgning, kan opstå [21].

41. Selv efter en grundig drøftelse og høring af alle medlemsstater vedblev dette synspunkt ikke kun i Kommissionens stærkt ændrede direktivforslag af 18. juni 2002 at være afgørende, men det blev fremhævet i bemærkningerne til de foreslåede direktivbestemmelser, at det af effektivitetshensyn anses for afgørende, at der fastsættes klare og præcise standarder for, hvad man skal gøre, når en procedure afbrydes – enten på grund af eksplicit frafald af asylansøgningen (artikel 19) eller af andre årsager (artikel 20) – og at disse regler derfor omfatter en udtømmende beskrivelse af, hvilke proceduremæssige muligheder medlemsstaterne har. Derfor giver direktivet medlemsstaterne valget mellem, om de vil afbryde sagsbehandlingen eller afvise ansøgningen, hvis ansøgeren ønsker at frafalde sin ansøgning [22].

20 — Jf. artikel 7 i direktiv 2005/85 samt 13. betragtning til dette direktiv. Jf. endvidere niende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

21 — Det ovenfor i fodnote 17 nævnte direktivforslag, bemærkningerne til forslagets dagældende artikel 16.

22 — Ændret forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, KOM(2002) 0326 endelig, bemærkningerne til artikel 19.

42. Dette synspunkt har da også vundet indpas i artikel 19 og 20 i direktiv 2005/85, som desuden i henhold til artikel 24, stk. 1, litra a), sammenholdt med artikel 32 ff., giver mulighed for en særlig procedure i forbindelse med fornyede ansøgninger, efter at en ansøgning er trukket tilbage. Medlemsstater kan således i henhold til artikel 34 pålægge en asylansøger, der indgiver en fornyet ansøgning, at oplyse om konkrete omstændigheder og fremlægge nye bevismidler, som berettiger en ny procedure, og træffe en afgørelse, endda – som en undtagelse fra artikel 12 – uden en personlig samtale med ansøgeren.

43. Hvis asylansøgeren derimod inden for rammerne af forordning nr. 343/2003 fik mulighed for at trække sin ansøgning tilbage, uden at det havde konsekvenser, ville dette være uforeneligt med reglerne i direktiv 2005/85 om indgivelse af successive asylansøgninger og de deraf følgende retlige konsekvenser for eventuelle fornyede ansøgninger.

44. Denne fortolkning af forordning nr. 343/2003, ifølge hvilken en asylansøger ikke ved en tilbagetrækning af sin asylansøgning ensidigt kan påvirke denne forordnings regler om, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen, svarer også til forordningens opbygning og dens formål om så hurtigt som muligt at fastlægge en medlemsstats ansvar udelukkende på grundlag af objektive kriterier og fratage asylansøgeren enhver indflydelse i denne henseende ved indgivelse af flere ansøgninger.

45. Hvis det stod i asylansøgerens magt at få indflydelse på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der har ansvaret for behandlingen, ved stadig at indgive nye asylansøgninger og trække de forrige ansøgninger tilbage, selv om netop dette skulle forhindres ved forordning nr. 343/2003, ville det modarbejde disse formål. Der skal i den forbindelse henvises til reglen i artikel 13 i forordning nr. 343/2003, som med hensyn til de tilfælde, hvor det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen, bestemmer, at det er den første medlemsstat, som ansøgningen indgives til, der er ansvarlig for behandlingen. Lovgiver har således forudset muligheden for, at det trods alle undersøgelsesmuligheder ikke kan fastslås, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og for dette tilfældes skyld fastsat en subsidiær regel om fastlæggelse af ansvaret. Hvis anvendeligheden af forordning nr. 343/2003 bortfaldt, hver gang en ansøgning trækkes tilbage, ville asylansøgeren alt efter omstændighederne i den konkrete sag have mulighed for ved valget af sit opholdssted at bestemme, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Derudover ville formålet om en hurtig behandling ved, at det hurtigt afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, ikke blive opfyldt.

46. I den forbindelse skal der også henvises til problematikken vedrørende ansvaret for udsendelsen af en tidligere asylansøger. Det fremgår nemlig af forordning nr. 343/2003, at den medlemsstat, der har ansvaret for behandlingen af en asylansøgning efter asylansøgerens – udtrykkelige eller stiltiende – erklæring om, at asylansøgningen trækkes tilbage, og en hertil svarende afsluttende handling fra den ansvarlige nationale myndigheds side i princippet også forbliver ansvarlig for udsendelsen af den tidligere asylansøger.

47. Således gør reglen i artikel 16, stk. 1, litra e), i forordning nr. 343/2003 det klart, at den medlemsstat, der har ansvaret for behandlingen af en asylansøgning, er forpligtet til – selv om asylproceduren er blevet afsluttet med et endeligt afslag – at tilbagetage den tidligere ansøger, såfremt denne opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område. I henhold til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 bortfalder denne forpligtelse først, når tredjelandsstatsborgeren enten har fået en opholdstilladelse fra en anden medlemsstat (artikel 16, stk. 2), når han har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder uden at have en gyldig opholdstilladelse (artikel 16, stk. 3), eller når den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, som følge af afslag på asylansøgningen har truffet og faktisk iværksat de nødvendige foranstaltninger for, at tredjelandsstatsborgeren kan vende tilbage til sit hjemland eller et andet land, som han lovligt kan indrejse i (artikel 16, stk. 4).

48. På dette punkt har forordning nr. 343/2003 i det væsentlige overtaget konceptet fra Dublinkonventionen af 15. juni 1990, dvs. idéen om, at hver enkelt medlemsstat i et område, hvor den frie bevægelighed for personer er sikret i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, er ansvarlig over for alle de andre for sine handlinger med hensyn til tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold og må påtage sig konsekvenserne heraf i en ånd af solidaritet og loyalt samarbejde. De vigtigste kriterier for tildeling af ansvaret og deres indbyrdes rækkefølge afspejler denne generelle fremgangsmåde, idet ansvaret påhviler den medlemsstat, der har spillet den største rolle med hensyn til asylansøgerens indrejse eller ophold på medlemsstaternes områder, enten ved at tildele ham et visum eller en opholdstilladelse eller ved ikke at have ført tilstrækkelig kontrol ved sine grænser eller ved at lade ham indrejse uden visum. En anden gruppe af kriterier sigter mod at drage konsekvenserne af, at en medlemsstat ikke effektivt bekæmper ulovlig indvandring [23].

49. Heraf fremgår det, at den afgørende faktor for anvendelsen af forordning nr. 343/2003 i lyset af princippet om ansvar for den, der har forårsaget en situation (»Veranlasserprinzip«), er, at det fastslås, hvilken medlemsstat der er ansvarlig over for de andre medlemsstater med hensyn til en asylansøger. Dermed respekteres princippet om, at hver medlemsstat er ansvarlig over for alle de andre for sine handlinger med hensyn til tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold [24].

50. Ansvarsfordelingen ifølge princippet om ansvar for den, der har forårsaget en situation, suppleres af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold [25], i hvilket der er fastsat regler om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt, samt regler for det tilfælde, at en sådan tilbagesendelse af særlige grunde ikke er mulig. At der i denne kontekst ikke længere blev fastsat særlige ansvarsregler, gør det så meget desto klarere, at forordning nr. 343/2003 stadig finder anvendelse også på dette stadium af proceduren.

51. På baggrund heraf skal det første spørgsmål besvares med, at når en asylansøger, der kun har søgt om asyl i én medlemsstat, trækker sin asylansøgning tilbage, har tilbagetrækningen i sig selv hverken indflydelse på anvendeligheden af forordning nr. 343/2003 eller på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der i henhold til bestemmelserne i denne forordning er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

B – *Det andet spørgsmål*

52. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om tidspunktet for en asylansøgers tilbagetrækning af en asylansøgning i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede har nogen betydning for bedømmelsen af de retlige følger af denne tilbagetrækning i lyset af forordning nr. 343/2003.

53. Dette spørgsmål kan uden videre besvares benægtende. Det fremgår af min ovenstående fremstilling, at når en asylansøger, der kun har søgt om asyl i én medlemsstat, trækker sin asylansøgning tilbage, indvirker dette forhold i sig selv hverken på anvendeligheden af forordning nr. 343/2003 eller på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning i henhold til bestemmelserne i denne forordning. Dette gælder uafhængigt af, på hvilket trin i proceduren ansøgningen trækkes tilbage.

23 — Jf. herom det ovenfor i fodnote 6 nævnte forordningsforslag, punkt 3.1 i begrundelsen.

24 — Ibidem, bemærkningerne til artikel 9. Jf. endvidere det ovenfor i fodnote 19 nævnte forordningsforslag, punkt 3 i begrundelsen.

25 — EUT L 348, s. 98.

VII – Forslag til afgørelse

54. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»Når en asylansøger, der kun har søgt om asyl i én medlemsstat, trækker sin asylansøgning tilbage, har tilbagetrækningen i sig selv hverken indflydelse på anvendeligheden af 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 tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, eller på afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning i henhold til bestemmelserne i denne forordning. Dette gælder uafhængigt af, på hvilket trin i proceduren ansøgningen trækkes tilbage.«