DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2011 *

I de forenede sager C-411/10 og C-493/10,

vedrørende anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) og af High Court (Irland) ved afgørelser af 12. juli og 11. oktober 2010, indgået til Domstolen henholdsvis den 18. august og den 15. oktober 2010, i sagerne:

N.S. (sag C-411/10)

mod

Secretary of State for the Home Department

og

M.E. (sag C-493/10)

A.S.M.

* Processprog: engelsk.

M.T.

K.P.

E.H.

mod

Refugee Applications Commissioner

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

procesdeltagere:

Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) (sag C-411/10)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK) (sag C-411/10)

Equality and Human Rights Commission (EHRC) (sag C-411/10)

Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) (sag C-493/10)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (IRL) (sag C-493/10),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský og U. Lõhmus samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. juni 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— N.S. ved D. Rose, QC, barristers M. Henderson og A. Pickup samt Legal Officer S. York

— M.E. m.fl. ved C. Power, BL, F. McDonagh, SC, og solicitor G. Searson

— Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) (sag C-411/10) ved barristers S. Cox og S. Taghavi samt J. Tomkin, BL

— Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) (sag C-493/10) ved B. Shipsey, SC, J. Tomkin, BL, og solicitor C. Ó Briain

— Equality and Human Rights Commission (EHRC) ved G. Robertson, QC, samt solicitors J. Cooper og C. Collier

— United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK) ved R. Husain, QC, solicitor R. Davies samt barristers S. Knights og M. Demetriou

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af S. Moorhead, SC, og D. Conlan Smyth, BL

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Murrell, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Beard

— den belgiske regering ved C. Pochet og T. Materne, som befuldmægtigede

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

— den græske regering ved A. Samoni-Rantou, M. Michelogiannaki, T. Papadopoulou, F. Dedousi og M. Germani, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues, E. Belliard og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Russo

— den nederlandske regering ved C.M. Wissels og M. Noort, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget

— den polske regering ved M. Arciszewski, B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede

— den slovenske regering ved N. Aleš Verdir og V. Klemenc, som befuldmægtigede

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, M. Wilderspin og H. Kraemer, som befuldmægtigede

— Det Schweiziske Forbund ved O. Kjelsen, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. september 2011,

afsagt følgende

Dom

1 De to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af for det første artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT L 50, s. 1), for det andet Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder, herunder de rettigheder, som er fastsat i artikel 1, 4 og 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og for det tredje protokol (nr. 30) om anvendelsen af chartret i Republikken Polen og i Det Forenede Kongerige (EUT 2010 C 83, s. 313), herefter »protokol nr. 30«).

2 Anmodningerne er indgivet under sager mellem asylansøgere, som i henhold til forordning nr. 343/2003 skal sendes tilbage til Grækenland, og henholdsvis Det Forenede Kongeriges myndigheder og de irske myndigheder.

Retsforskrifter

International ret

3 Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954) (herefter »Genèvekonventionen«)), trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling af 31. januar 1967 (herefter »1967-protokollen«), der trådte i kraft den 4. oktober 1967.

4 Alle medlemsstaterne er kontraherende parter i Genèvekonventionen og 1967-protokollen, ligesom Republikken Island, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein. Unionen er ikke kontraherende part i hverken Genèvekonventionen eller 1967-protokollen, men i artikel 78 TEUF og chartrets artikel 18 er det fastsat, at asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i bl.a. denne konvention og denne protokol.

5 Genèvekonventionens artikel 33 med overskriften »Forbud mod udvisning eller afvisning [refoulement]« bestemmer i stk. 1:

»Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.«

Det fælles europæiske asylsystem

6 Med henblik på at gennemføre det mål om harmonisering af asylpolitikken, som Det Europæiske Råd opstillede den 8. og 9. december 1989 i Strasbourg, undertegnede medlemsstaterne den 15. juni 1990 i Dublin konventionen om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater (EFT 1997 C 254, s. 1, herefter »Dublinkonventionen«). Denne konvention trådte i kraft den 1. september 1997 for de 12 oprindelige signatarer, den 1. oktober 1997 for Republikken Østrig og Kongeriget Sverige og den 1. januar 1998 for Republikken Finland.

7 Ifølge konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 bør der oprettes et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen, således at princippet om non-refoulement overholdes, og det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.

8 Ved Amsterdamtraktaten af 2. oktober 1997 blev artikel 63 indsat i EF-traktaten, hvilken bestemmelse gav Det Europæiske Fællesskab kompetence til at vedtage de foranstaltninger, som blev anbefalet af Det Europæiske Råd i Tammerfors. Ved Amsterdamtraktaten blev der tillige som bilag til EF-traktaten knyttet protokol (nr. 24) om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT 2010 C 83, s. 305), hvorefter disse medlemsstater anses for sikre oprindelseslande i relation til hinanden i alle retlige og praktiske spørgsmål i forbindelse med asyl.

9 Vedtagelsen af artikel 63 EF gjorde det navnlig muligt i forholdet mellem medlemsstaterne, med undtagelse af Kongeriget Danmark, at erstatte Dublinkonventionen med forordning nr. 343/2003, som trådte i kraft den 17. marts 2003. Det er ligeledes på dette retsgrundlag, at de direktiver, som finder anvendelse i hovedsagerne, er blevet vedtaget, med henblik på oprettelsen af det fælles europæiske asylsystem, som omhandlet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

10 Siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse er de relevante bestemmelser på asylområdet artikel 78 TEUF, som foreskriver oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, og artikel 80 TEUF, som henviser til princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

11 Den EU-lovgivning, som er relevant for hovedsagerne, omfatter:

— forordning nr. 343/2003

— Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT L 31, s. 18)

— 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 (EUT L 304, s. 12)

— Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13).

12 I øvrigt skal nævnes Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf

(EFT L 212, s. 12). Som det fremgår af 20. betragtning til dette direktiv, er et af målene med direktivet, at der indføres en solidaritetsmekanisme, som skal være med til at skabe en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning og følgerne heraf.

13 Registrering af fingeraftryksoplysninger vedrørende udlændinge, som ulovligt passerer en af Unionens ydre grænser, gør det muligt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en asylansøgning. Denne registrering er foreskrevet i 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 (EUT L 316, s. 1).

14 I første betragtning til forordning nr. 343/2003 og direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 henvises der til den omstændighed, at en fælles politik på asylområdet, herunder et fælles europæisk asylsystem, er en grundlæggende del af Unionens målsætning om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er åbent for alle, der på grund af omstændighederne legitimt søger beskyttelse i Fællesskabet. Desuden henvises der i anden betragtning til disse retsakter til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

15 I hver af disse retsakter er det anført, at retsakten overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. chartret anerkender. I 15. betragtning til forordning nr. 343/2003 er det særligt præciseret, at forordningen tilsigter, at den asylret, der er sikret ved chartrets artikel 18, respekteres fuldt ud, i femte betragtning til direktiv 2003/9 er det præciseret, at direktivet især tilsigter, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af chartrets artikel 1 og 18 fremmes, og i 10. betragtning til direktiv 2004/83 er det præciseret, at direktivet navnlig tilsigter, at asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud.

16 Ifølge artikel 1 i forordning nr. 343/3002 fastsættes i denne forordning 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.

17 Denne forordnings artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. 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.

2. Uanset stk. 1 kan enhver medlemsstat dog behandle en asylansøgning, som den får forelagt af en tredjelandsstatsborger, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning. I så fald bliver vedkommende medlemsstat den ansvarlige stat i henhold til denne forordning og påtager sig de forpligtelser, der er forbundet med dette ansvar. I givet fald underretter den den medlemsstat, der tidligere var ansvarlig, eller den medlemsstat, der gennemfører en procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, eller den medlemsstat, der har modtaget en anmodning om at overtage eller tilbagetage ansøgeren.«

18 Med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er »den ansvarlige medlemsstat« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 343/2003, er der i forordningens kapitel III opstillet en liste over objektive og hierarkisk ordnede kriterier vedrørende uledsagede mindreårige, familiens enhed, udstedelse af opholdstilladelse eller visum, ulovlig indrejse eller ophold i en medlemsstat, lovlig indrejse i en medlemsstat og ansøgninger indgivet under transit i en lufthavns internationale transitområde.

19 Denne forordnings artikel 13 bestemmer, at hvis det ikke på grundlag af hierarkiet af kriterier kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, er det den første medlemsstat, som ansøgningen indgives til, der er ansvarlig.

20 Ifølge artikel 17 i forordning nr. 343/2003 kan en medlemsstat, som en asylansøgning indgives til, hvis den mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, snarest muligt anmode sidstnævnte medlemsstat om at overtage asylansøgeren.

21 Denne forordnings artikel 18, stk. 7, bestemmer, at hvis den anmodede medlemsstat ikke har givet svar på anmodningen om overtagelse ved udløbet af fristen på to måneder eller på én måned, hvis der er anmodet om et hurtigt svar, anses anmodningen for at være accepteret og medfører en pligt for denne medlemsstat til at overtage den pågældende person, herunder til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.

22 Artikel 19 i forordning nr. 343/2003 er affattet således:

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

2. Den i stk. 1 nævnte afgørelse skal begrundes. Den ledsages af oplysninger om fristerne for gennemførelsen af overførslen og omfatter om nødvendigt oplysninger om, hvor og hvornår ansøgeren skal møde op, hvis han selv tager til den ansvarlige medlemsstat. Denne afgørelse kan påklages eller indbringes for en domstol. Dette har dog ikke opsættende virkning for gennemførelsen af overførslen, medmindre domstolene eller de kompetente myndigheder træffer beslutning herom i det konkrete tilfælde, såfremt den nationale lovgivning åbner mulighed herfor.

[…]

4. Hvis overførslen ikke finder sted inden for fristen på seks måneder, påhviler ansvaret den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af asylansøgeren, eller til højst 18 måneder, hvis asylansøgeren forsvinder.

[…]«

23 Det Forenede Kongerige deltager i anvendelsen af begge de forordninger og de fire direktiver, som er nævnt i denne doms præmis 11-13. Irland deltager derimod i anvendelsen af forordningerne og direktiv 2004/83, 2005/85 og 2001/55, men ikke direktiv 2003/9.

24 Kongeriget Danmark er bundet af den med Det Europæiske Fællesskab indgåede aftale om udvidelse af bestemmelserne i forordning nr. 343/2003 og forordning nr. 2725/2000 til også at omfatte Danmark, som blev godkendt ved Rådets afgørelse 2006/188/EF af 21. februar 2006 (EUT L 66, s. 37). Det er ikke bundet af de i denne doms præmis 11 nævnte direktiver.

25 Det Europæiske Fællesskab har ligeledes indgået en aftale med Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge, godkendt ved Rådets afgørelse 2001/258/EØF af 15. marts 2001 (EFT L 93, s. 38).

26 Fællesskabet har endvidere indgået en aftale med Det Schweiziske Forbund om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Schweiz, godkendt ved Rådets afgørelse 2008/147/EF af 28. januar 2008 (EUT L 53, s. 3), samt protokollen med Det

Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Schweiz, godkendt ved Rådets afgørelse 2009/487/EF af 24. oktober 2008 (EUT 2009 L 161, s. 6).

27 Direktiv 2003/9 fastsætter minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Disse standarder vedrører bl.a. forpligtelserne vedrørende den information, der skal gives til asylansøgere, samt de dokumenter, de skal have udleveret, de afgørelser, som kan træffes af medlemsstaterne med hensyn til asylansøgeres ophold og adgang til at færdes frit på området, familien, helbredsundersøgelser, skolegang og undervisning for mindreårige, asylansøgeres beskæftigelse og deres adgang til erhvervsuddannelse, generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling for asylansøgere samt nærmere bestemmelser om materielle modtagelsesforhold og den lægebehandling, som asylansøgere skal ydes.

28 Dette direktiv foreskriver ligeledes en forpligtelse til at føre kontrol med standarden af modtagelsesforholdene samt muligheden for at indgive klage for så vidt angår anliggender og afgørelser, der henhører under dette samme direktiv. Desuden indeholder det regler vedrørende uddannelse af myndighederne og om de nødvendige midler til at iværksætte de nationale bestemmelser, der indføres til gennemførelse af nævnte direktiv.

29 Direktiv 2004/83 fastsætter minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af den beskyttelse, der ydes. Dets kapitel II indeholder en række bestemmelser om, hvordan asylansøgninger skal bedømmes. Dets kapitel III præciserer, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en person kan anses for at være flygtning. Dets kapitel IV vedrører flygtningestatus. Dets kapitel V og VI omhandler de betingelser, som skal være opfyldt, for at

en person kan få ret til subsidiær beskyttelse og subsidiær beskyttelsesstatus. Dets kapitel VII indeholder regler om indholdet af international beskyttelse. Ifølge dette direktivs artikel 20, stk. 1, berører dette kapitel ikke de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.

30 Direktiv 2005/85 præciserer asylansøgeres rettigheder og procedurerne for behandling af asylansøgninger.

31 Artikel 36 i direktiv 2005/85 med overskriften »Begrebet europæiske sikre tredjelande« bestemmer i stk. 1 følgende:

»En medlemsstat kan fastlægge, at der ikke foretages nogen, eller nogen fuldstændig, undersøgelse af asylansøgningen og af ansøgerens sikkerhed i forbindelse med vedkommendes særlige omstændigheder, som beskrevet i kapitel II, såfremt en kompetent myndighed ud fra de faktiske kendsgerninger har fastslået, at asylansøgeren [ulovligt] forsøger at rejse ind på eller er rejst ind på medlemsstatens område fra et sikkert tredjeland som defineret i stk. 2.«

32 De betingelser, som er fastsat i dette stk. 2, omfatter bl.a.:

— ratifikation og overholdelse af Genèvekonventionens bestemmelser

— eksistensen af en asylprocedure fastsat ved lov

— ratifikation af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og overholdelse dens bestemmelser, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler.

33 Artikel 39 i direktiv 2005/85 angiver de effektive retsmidler, som der skal være adgang til ved retterne i medlemsstaterne. Dens stk. 1, litra a), nr. iii), vedrører afgørelser om at undlade at foretage en undersøgelse i henhold til artikel 36.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-411/10

34 N.S., der er appellant i hovedsagen, er en afghansk statsborger, der er kommet til Det Forenede Kongerige ved at rejse igennem bl.a. Grækenland. I sidstnævnte medlemsstat blev han anholdt den 24. september 2008, men han søgte ikke om asyl.

35 Ifølge appellanten i hovedsagen blev han tilbageholdt af de græske myndigheder i fire dage, og da han blev løsladt, blev han meddelt et påbud om at forlade Grækenland inden for en frist af 30 dage. Han hævder, at han, da han forsøgte at forlade Grækenland, blev anholdt af politiet og sendt tilbage til Tyrkiet, hvor han i to måneder blev tilbageholdt under belastende forhold. Han flygtede fra tilbageholdelsen i Tyrkiet og rejste fra denne medlemsstat til Det Forenede Kongerige, hvortil han ankom den 12. januar 2009, og hvor han samme dag søgte om asyl.

36 Den 1. april 2009 rettede Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) en anmodning til Den Hellenske Republik i henhold til artikel 17 i forordning nr. 343/2003 om at overtage appellanten i hovedsagen med henblik på at behandle hans asylansøgning. Den Hellenske Republik besvarede ikke denne anmodning inden udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 18, stk. 7, i nævnte forordning, og ansås dermed den 18. juni 2009 i henhold til denne bestemmelse for at have påtaget sig ansvaret for behandlingen af appellantens ansøgning.

37 Den 30. juli 2009 meddelte Secretary of State appellanten i hovedsagen, at der var blevet givet instruks om, at han skulle sendes tilbage til Grækenland den 6. august 2009.

38 Den 31. juli 2009 blev appellanten i hovedsagen tilstillet en afgørelse i henhold til paragraph 5(4) i Part 2 i Schedule 3 til Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 (lov af 2004 om asyl og indvandring (behandling af asylansøgere mv.), herefter »Asylum Act 2004«), som fastslog, at appellantens indsigelse om, at overførsel til Grækenland ville tilsidesætte hans rettigheder i henhold til EMRK, var klart ubegrundet, eftersom Den Hellenske Republik var opført på »listen over sikre lande« i Part 2 i Schedule 3 til Asylum Act 2004.

39 Denne afgørelse indebar, at appellanten i hovedsagen i henhold til paragraph 5(4) i Part 2 i Schedule 3 til Asylum Act 2004 ikke var berettiget til i Det Forenede Kongerige at anlægge sag (»immigration appeal«) med opsættende virkning til prøvelse af afgørelsen om at sende ham tilbage til Grækenland, hvilket han i mangel af en sådan afgørelse ville have været berettiget til.

40 Den 31. juli 2009 anmodede appellanten i hovedsagen Secretary of State om at overtage ansvaret for behandlingen af hans asylansøgning i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 med den begrundelse, at hans grundlæggende rettigheder

i henhold til EU-retten, EMRK og/eller Genèvekonventionen risikerede at blive tilsidesat, hvis han blev sendt tilbage til Grækenland. Ved skrivelse af 4. august 2009 opretholdt Secretary of State afgørelsen om at overføre appellanten i hovedsagen til Grækenland og afgørelsen, som fastslog, at den indsigelse, som appellanten i hovedsagen havde fremsat på grundlag af EMRK, var klart ubegrundet.

41 Den 6. august 2009 fremsatte appellanten i hovedsagen en anmodning om adgang til domstolsprøvelse (»judicial review«) af Secretary of States afgørelser. Som følge heraf annullerede Secretary of State instruksen om overførsel af appellanten. Den 14. oktober 2009 fik appellanten tilladelse til at indbringe sagen for domstolene.

42 Sagen blev behandlet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), fra den 24. til den 26. februar 2010. Ved afgørelse af 31. marts 2010 gav dommer Cranston ikke appellanten i hovedsagen medhold, men gav ham tilladelse til at iværksætte appel af denne dom for Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division).

43 Appellanten i hovedsagen anlagde sag for denne sidstnævnte ret den 21. april 2010.

44 Af forelæggelsesafgørelsen, i hvilken nævnte ret henviser til den af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), afsagte dom, fremgår følgende:

— Asylprocedurerne i Grækenland lider af alvorlige mangler: Ansøgere støder på mange vanskeligheder i forbindelse med opfyldelsen af de nødvendige formaliteter, de får ikke tilstrækkelig information og bistand, og deres ansøgninger bliver ikke behandlet med fornøden omhu.

— Andelen af asylansøgninger, som imødekommes, er ekstremt lav.

— Retsmidlerne er utilstrækkelige og meget vanskeligt tilgængelige.

— Modtagelsesforholdene for asylansøgere er utilstrækkelige: Enten tilbageholdes ansøgerne under uhensigtsmæssige forhold, eller de lever under elendige forhold udendørs, uden tag over hovedet og uden føde.

45 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), fandt, at risikoen for refoulement fra Grækenland til Afghanistan og Tyrkiet ikke er godtgjort for så vidt angår personer, som tilbagesendes i henhold til forordning nr. 343/2003, men denne bedømmelse er blevet anfægtet for den forelæggende ret af appellanten i hovedsagen.

46 For Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) har Secretary of State medgivet, at »de grundlæggende rettigheder, som er fastslået i chartret, kan gøres gældende over for Det Forenede Kongerige, og […] at Administrative Court begik en fejl, da den fastslog det modsatte«. Ifølge Secretary of State gentager chartret blot rettigheder, som allerede er en integrerende del af EU-retten, og skaber ikke nye rettigheder. Imidlertid har Secretary of State gjort gældende, at det var med urette, at High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), fastslog, at Secretary of State skulle tage hensyn til grundlæggende EU-rettigheder ved udøvelsen af den skønsmæssige beføjelse i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003. Denne skønsudøvelse falder efter Secretary of States opfattelse ikke inden for EU-rettens anvendelsesområde.

47 Secretary of State har subsidiært gjort gældende, at pligten til at iagttage grundlæggende EU-rettigheder ikke indebærer et krav om at tage hensyn til foreliggende dokumentation for, at der, hvis appellanten blev sendt tilbage til Grækenland, ville være en betydelig risiko for, at hans grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten ville blive tilsidesat. Ordningen i forordning nr. 343/2003 berettiger nemlig Secretary of State til at lægge en uafkræftelig formodning for, at Grækenland (eller enhver anden medlemsstat) vil opfylde de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af EU-retten, til grund for sagens behandling.

48 Endelig har appellanten i hovedsagen for den forelæggende ret gjort gældende, at den beskyttelse, som chartret giver, er mere omfattende og går videre end navnlig den beskyttelse, som er sikret ved EMRK's artikel 3, hvilket vil kunne føre til et andet udfald i den foreliggende sag.

49 I retsmødet den 12. juli 2010 fastslog den forelæggende ret, at det, for at den kunne træffe afgørelse i appelsagen, var nødvendigt at tage stilling til visse EU-retlige spørgsmål.

50 Under disse omstændigheder har Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Henhører en afgørelse truffet af en medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 2, i […] forordning nr. 343/2003 […] om, hvorvidt den skal behandle en asylansøgning, som det ikke påhviler den at behandle efter kriterierne i forordningens kapitel III, under EU-rettens anvendelsesområde med henblik på anvendelsen af artikel 6 [TEU] og/eller [chartrets] artikel 51 […]?

Hvis svaret på [det første spørgsmål] er bekræftende:

2) Er en medlemsstats pligt til at iagttage grundlæggende EU-rettigheder (herunder de rettigheder, som er fastsat i chartrets artikel 1, 4, 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47) opfyldt, når staten sender asylansøgeren til den medlemsstat, som i henhold til […] artikel 3, stk. 1, [i forordning nr. 343/2003] er den ansvarlige stat efter kriterierne i [denne forordnings] kapitel III, […] uanset situationen i den ansvarlige stat?

3) Forholder det sig nærmere bestemt således, at pligten til at iagttage grundlæggende EU-rettigheder udelukker, at der opstilles en uafkræftelig formodning for, at den ansvarlige stat vil iagttage (i) ansøgerens grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten og/eller (ii) de minimumsstandarder, som er foreskrevet i direktiv 2003/9[…], 2004/83[…] og/eller 2005/85[…]?

4) Subsidiært: Er en medlemsstat i medfør af EU-retten forpligtet til — og i givet fald under hvilke omstændigheder — at udøve kompetencen i henhold til […] artikel 3, stk. 2, [i forordning nr. 343/2003] til at behandle og tage ansvaret for en asylansøgning, når overførsel til den ansvarlige stat ville udsætte asylansøgeren for en risiko for, at hans grundlæggende rettigheder bliver tilsidesat, navnlig de rettigheder, som er fastsat i chartrets artikel 1, 4, 18, artikel 19, stk. 2, og/eller artikel 47, og/eller en risiko for, at de minimumsstandarder, der er fastsat i [direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85], ikke vil blive anvendt i hans tilfælde?

5) Er anvendelsesområdet for den beskyttelse, der indrømmes en person, som [forordning nr. 343/2003] finder anvendelse på, i medfør af de almindelige EU-retlige principper, navnlig chartrets artikel 1, 18 og 47, videre end beskyttelsen i medfør af [EMRK's] artikel 3 […]?

6) Er det foreneligt med de rettigheder, som er fastsat i chartrets artikel 47, at en bestemmelse i national ret foreskriver, at en ret med henblik på at afgøre, om en person lovligt kan udsendes til en anden medlemsstat i henhold til [forordning nr. 343/2003], skal betragte denne medlemsstat som en stat, fra hvilken personen ikke vil blive sendt til en anden stat i strid med sine rettigheder i henhold til [EMRK] eller sine rettigheder i henhold til [Genèvekonventionen] og [1967-protokollen]?

7) For så vidt som de foregående spørgsmål er opstået i relation til Det Forenede Kongeriges forpligtelser, skal svarene på [det andet til sjette spørgsmål] da på nogen måde modificeres for at tage hensyn til protokol nr. 30 […]?«

Sag C-493/10

51 Denne sag vedrører fem sagsøgere i hovedsagerne, der ikke har nogen forbindelse til hinanden, og som kommer fra Afghanistan, Iran og Algeriet. Hver af dem er rejst gennem Grækenland, hvor de blev anholdt for ulovlig indrejse. De rejste herefter til Irland, hvor de søgte om asyl. Tre af sagsøgerne i hovedsagerne søgte om asyl uden at oplyse om deres tidligere tilstedeværelse på græsk område, mens de to øvrige indrømmede deres forudgående tilstedeværelse i Grækenland. Eurodac-systemet bekræftede, at alle fem appellanter forinden var indrejst på græsk område, men at ingen af dem havde søgt om asyl dér.

52 Hver af sagsøgerne i hovedsagerne modsætter sig at blive tilbagesendt til Grækenland. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er det ikke blevet gjort gældende, at overførsel af sagsøgerne i hovedsagerne til Grækenland i medfør af forordning nr. 343/2003 tilsidesætter EMRK's artikel 3 på grund af en risiko for refoulement, kæde-refoulement, mishandling eller afbrudte asylansøgninger. Det er heller ikke blevet gjort gældende, at en sådan overførsel tilsidesætter nogen anden bestemmelse

i EMRK. Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at procedurerne og betingelserne for asylansøgere i Grækenland er utilstrækkelige, således at Irland har pligt til at udnytte den mulighed, som medlemsstaten har i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, for at påtage sig ansvaret for at behandle og træffe afgørelse med hensyn til deres asylansøgninger.

53 Under disse omstændigheder har High Court besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den overførende medlemsstat forpligtet til i henhold til [forordning nr. 343/2003] at vurdere den modtagende medlemsstats overholdelse af [chartrets] artikel 18 […], af [direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85] samt af [forordning nr. 343/2003]?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, og det fastslås, at den modtagende medlemsstat ikke overholder en eller flere af disse forskrifter, er den overførende medlemsstat da forpligtet til at påtage sig ansvaret for at behandle ansøgningen på grundlag af artikel 3, stk. 2, i [forordning nr. 343/2003]?«

54 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. maj 2001 er sagerne C-411/10 og C-493/10 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål i sag C-411/10

55 Med det første spørgsmål i sag C-411/10 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nærmere bestemt oplyst, om en afgørelse truffet af en medlemsstat på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 om at behandle eller ikke behandle en asylansøgning, som den ikke er ansvarlig for efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, henhører under EU-rettens anvendelsesområde for så vidt angår artikel 6 TEU og/eller chartrets artikel 51.

Indlæg for Domstolen

56 N.S., Equality and Human Rights Commission (EHRC), Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), den franske, den nederlandske, den østrigske og den finske regering samt Europa-Kommissionen er af den opfattelse, at en afgørelse truffet på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 henhører under EU-rettens anvendelsesområde.

57 N.S. har i denne henseende fremhævet, at udnyttelsen af den mulighed, som er fastsat i denne bestemmelse, ikke nødvendigvis er gunstigere for ansøgeren, hvilket forklarer, at Kommissionen i sin rapport af 6. juni 2007 om evalueringen af Dublinsystemet (KOM(2007) 299 endelig) foreslog, at anvendelsen af muligheden i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 skulle være betinget af asylansøgerens samtykke.

58 Ifølge navnlig Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) og den franske regering er den mulighed, som er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2007, begrundet i den omstændighed, at denne forordning har til formål at beskytte de grundlæggende rettigheder, og at det vil kunne være nødvendigt at udnytte den mulighed, som er fastsat i denne bestemmelse.

59 Den finske regering har fremhævet, at forordning nr. 343/2003 er en del af et regelsæt, der udgør et samlet system.

60 Ifølge Kommissionen skal en medlemsstat, når en forordning tillægger den en skønsbeføjelse, udøve denne beføjelse under overholdelse af EU-retten (dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, af 4.3.2010, sag C-578/08, Chakroun, Sml. I, s. 1839, og af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB., Sml. I, s. 8965). Den har fremhævet, at en afgørelse truffet af en medlemsstat på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 har konsekvenser for denne stat, som vil være bundet af Unionens proceduremæssige krav og af direktiverne.

61 Irland, Det Forenede Kongerige, den belgiske regering og den italienske regering er derimod af den opfattelse, at en sådan afgørelse ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde. Som argumenter herfor er påberåbt klarheden af ordlyden, hvorefter der er tale om en mulighed, henvisningen til en »suverænitetsklausul« eller en »skønsklausul« i Kommissionens dokumenter, berettigelsen af en sådan klausul, nemlig humanitære grunde, og endelig logikken i den ordning, som er indført ved forordning nr. 343/2003.

62 Det Forenede Kongerige har fremhævet, at en suverænitetsklausul ikke udgør en undtagelse som omhandlet i dom af 18. juni 1991, ERT (sag C-260/89, Sml. I, s. 2925, præmis 43). Det har ligeledes anført, at den omstændighed, at udnyttelsen af denne klausul ikke udgør en gennemførelse af EU-retten, ikke betyder, at medlemsstaterne ser bort fra de grundlæggende rettigheder, eftersom de er bundet af

Genèvekonventionen og af EMRK. Den belgiske regering har imidlertid fremhævet, at gennemførelsen af afgørelsen om at overføre asylansøgeren indebærer en iværksættelse af forordning nr. 343/2003 og dermed henhører under artikel 6 TEU's og chartrets anvendelsesområde.

63 Ifølge den tjekkiske regering henhører en medlemsstats afgørelse under EU-retten, når denne stat udnytter suverænitetsklausulen, men ikke, når medlemsstaten ikke udnytter denne mulighed.

Domstolens svar

64 Chartrets artikel 51, stk. 1, bestemmer, at dets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

65 En gennemgang af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 viser, at denne bestemmelse anerkender en skønsbeføjelse for medlemsstaterne, der udgør en integrerende del af det fælles europæiske asylsystem, som er foreskrevet i EUF-traktaten og udarbejdet af EU-lovgiver.

66 Som Kommissionen har fremhævet, skal denne skønsbeføjelse udøves af medlemsstaterne under overholdelse af nævnte forordnings øvrige bestemmelser.

67 Desuden fremgår det af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2007, at undtagelsen fra det i samme forordnings artikel 3, stk. 1, fastsatte princip, har bestemte konsekvenser, som er fastsat i denne forordning. En medlemsstat, som beslutter selv at behandle en asylansøgning, bliver den ansvarlige stat som omhandlet i forordning nr. 343/2003 og skal i givet fald underrette den eller de øvrige medlemsstater, som er berørt af asylansøgningen.

68 Disse omstændigheder taler for den fortolkning, hvorefter den skønsbeføjelse, som er indrømmet medlemsstaterne ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003, indgår i procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, som er fastsat i nævnte forordning, og derfor blot er et element i det fælles europæiske asylsystem. Følgelig skal en medlemsstat, som udøver denne skønsbeføjelse, anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

69 Det første spørgsmål i sag C-411/10 skal derfor besvares med, at en afgørelse truffet af en medlemsstat på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 om at behandle eller ikke behandle en asylansøgning, som den ikke er ansvarlig for efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, gennemfører EU-retten for så vidt angår artikel 6 TEU og/eller chartrets artikel 51.

Det andet, tredje, fjerde og sjette spørgsmål i sag C-411/10 og de to spørgsmål i sag C-493/10

70 Med det andet spørgsmål i sag C-411/10 og det første spørgsmål i sag C-493/10 ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om den medlemsstat, der skal gennemføre overførslen af asylansøgeren til den medlemsstat, som i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 343/2003 er den ansvarlige stat, er forpligtet til at kontrollere,

om den sidstnævnte medlemsstat overholder de grundlæggende EU-rettigheder, direktiv 2003/9, 2004/83 og 2005/85 samt forordning nr. 343/2003.

71 Med det tredje spørgsmål i sag C-411/10 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nærmere bestemt oplyst, om pligten for den medlemsstat, der skal gennemføre overførslen af asylansøgeren, til at overholde de grundlæggende rettigheder er til hinder for, at der anvendes en uafkræftelig formodning for, at den ansvarlige stat overholder ansøgerens grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten og/eller de minimumsstandarder, som er foreskrevet i de ovennævnte direktiver.

72 Med det fjerde spørgsmål i sag C-411/10 og det andet spørgsmål i sag C-493/10 ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om den medlemsstat, der skal gennemføre overførslen af asylansøgeren, såfremt det fastslås, at den ansvarlige medlemsstat ikke overholder de grundlæggende rettigheder, er forpligtet til at påtage sig ansvaret for at behandle asylansøgningen i medfør af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

73 Med det sjette spørgsmål i sag C-411/10 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) endelig nærmere bestemt oplyst, om en bestemmelse i national ret, som foreskriver, at en ret med henblik på at afgøre, om en person lovligt kan udsendes til en anden medlemsstat i henhold til forordning nr. 343/2003, er forpligtet til at betragte denne medlemsstat som en »sikker stat«, er forenelig med de rettigheder, som er fastsat i chartrets artikel 47.

74 Disse spørgsmål behandles samlet.

75 Det fælles europæiske asylsystem bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen og garantien for, at ingen sendes tilbage til forfølgelse. Overholdelsen af Genèvekonventionen og af 1967-protokollen er foreskrevet i chartrets artikel 18 og artikel 78 TEUF (jf. dom af 2.3.2010, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., Sml. I, s. 1493, præmis 53, og af 17.6.2010, sag C-31/09, Bolbol, Sml. I, s. 5539, præmis 38).

76 Som bemærket i denne doms præmis 15, er det i de forskellige forordninger og direktiver, som er relevante for hovedsagerne, fastsat, at de overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som chartret anerkender.

77 Det bemærkes endvidere, at det ifølge fast retspraksis påhviler medlemsstaterne ikke blot at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med EU-retten, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning af den afledte ret til grund, som kommer i konflikt med grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Unionens retsorden, eller med andre generelle EU-retlige principper (jf. i denne retning dom af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 87, og af 26.6.2007, sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., Sml. I, s. 5305, præmis 28).

78 Det fremgår af en gennemgang af de retsakter, som danner det fælles europæiske asylsystem, at dette er blevet udformet i en kontekst, hvor det kunne lægges til grund, at alle de deltagende stater, uanset om der er tale om medlemsstater eller tredjelande, overholder de grundlæggende rettigheder, heri indbefattet de rettigheder, som har deres grundlag i Genèvekonventionen og 1967-protokollen samt i EMRK, og at medlemsstaterne kan have gensidig tillid til hinanden i denne henseende.

79 Det er netop på grund af dette princip om gensidig tillid, at EU-lovgiver vedtog forordning nr. 343/2003 og de i denne doms præmis 24-26 nævnte konventioner med henblik på at rationalisere behandlingen af asylansøgninger og undgå blokering af systemet på grund af en forpligtelse for staternes myndigheder til at behandle flere ansøgninger indgivet af den samme ansøger, øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed undgå forum shopping, idet det overordnede formål hermed er at fremskynde behandlingen af ansøgningerne såvel i asylansøgernes som de deltagende staters interesse.

80 Under disse omstændigheder gælder der en formodning for, at behandlingen af asylansøgere i hver enkelt medlemsstat er i overensstemmelse med kravene i chartret, i Genèvekonventionen og i EMRK.

81 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at dette system i praksis støder på betydelige funktionelle vanskeligheder i en bestemt medlemsstat, således at der foreligger en alvorlig risiko for, at asylansøgere i tilfælde af overførsel til denne medlemsstat bliver behandlet på en måde, som er uforenelig med deres grundlæggende rettigheder.

82 Ikke desto mindre kan det ikke heraf udledes, at enhver tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, som begås af den ansvarlige medlemsstat, påvirker de øvrige medlemsstaters forpligtelse til at overholde bestemmelserne i forordning nr. 343/2003.

83 Dette følger af formålet med Unionen og virkeliggørelsen af området med fred, sikkerhed og retfærdighed, og i særdeleshed det fælles europæiske asylsystem, som bygger på gensidig tillid og en formodning for, at de øvrige medlemsstater overholder EU-retten og særligt de grundlæggende rettigheder.

84 Desuden ville det ikke være foreneligt med forordning nr. 343/2003's formål og system, hvis den mindste tilsidesættelse af direktiv 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 ville være tilstrækkelig til at forhindre enhver overførsel af en asylansøger til den medlemsstat, der normalt har kompetencen. Som det bl.a. fremgår af punkt 124 og 125 i forslaget til afgørelse i sag C-411/10, tilsigter forordning nr. 343/2003 således ved at opstille en formodning for, at asylansøgerens grundlæggende rettigheder bliver overholdt i den medlemsstat, der normalt har kompetencen til at træffe afgørelse med hensyn den pågældendes ansøgning, at indføre en klar og velfungerende metode til hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der har kompetencen til at træffe afgørelse med hensyn til en asylansøgning. Med henblik herpå bestemmer forordning nr. 343/2003, at kun en enkelt medlemsstat, som udpeges på grundlag af objektive kriterier, har kompetence til at træffe afgørelse med hensyn til en asylansøgning, som er indgivet i et land i Unionen.

85 Hvis enhver tilsidesættelse af enkelte bestemmelser i direktiv 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 begået af den kompetente medlemsstat skulle medføre, at den medlemsstat, hvor en asylansøgning er indgivet, er forhindret i at overføre ansøgeren til den førstnævnte stat, ville dette bevirke, at der blev føjet yderligere et udelukkelseskriterium til de kriterier til fastlæggelse af den kompetente medlemsstat, som er fastsat i kapitel III i forordning nr. 343/2003, ifølge hvilket også mindre tilsidesættelser af forskrifterne i de ovennævnte direktiver begået i en bestemt medlemsstat ville kunne bevirke, at denne medlemsstat fritages for de forpligtelser, som er fastsat i nævnte forordning. En sådan konsekvens ville gøre de nævnte forpligtelser indholdsløse og bringe virkeliggørelsen af målet om en hurtig udpegelse af den medlemsstat, der har kompetencen til at træffe afgørelse med hensyn til en asylansøgning indgivet i Unionen, i fare.

86 I tilfælde af at der er grund til alvorlig frygt for, at der er tale om systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i den ansvarlige medlemsstat, som indebærer en umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4, af asylansøgere, som overføres til denne medlemsstats område, er denne overførsel derimod uforenelig med nævnte bestemmelse.

87 Med hensyn til situationen i Grækenland er det ubestridt blandt de procesdeltagere, som har afgivet indlæg for Domstolen, at denne medlemsstat i 2010 var indrejselandet for næsten 90 % af de illegale indvandrere i Unionen, således at belastningen af denne medlemsstat på grund af denne tilstrømning er uforholdsmæssig i forhold til belastningen af de øvrige medlemsstater, og de græske myndigheder reelt er ude af stand til at håndtere situationen. Den Hellenske Republik har henvist til, at medlemsstaterne ikke havde accepteret Kommissionens forslag om at udsætte anvendelsen af forordning nr. 343/2003 og at ændre den ved at modificere kriteriet om første indrejse.

88 I en situation, som svarede til dem, der er omhandlet i hovedsagerne, nemlig en overførsel, i juni 2009, af en asylansøger til Grækenland, som var den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i forordning nr. 343/2003, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bl.a., at Kongeriget Belgien havde tilsidesat EMRK's artikel 3 ved dels at udsætte sagsøgeren for de risici, som er en følge af manglerne ved asylproceduren i Grækenland, eftersom de belgiske myndigheder vidste eller burde vide, at han ikke havde nogen sikkerhed for, at hans asylansøgning ville blive seriøst behandlet af de græske myndigheder, dels ved, med fuldt kendskab til forholdene, at udsætte sagsøgeren for vilkår under frihedsberøvelse og levevilkår, som udgjorde nedværdigende behandling (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, præmis 358, 360 og 367).

89 Den grad af krænkelse af de grundlæggende rettigheder, som beskrives i nævnte dom, er et vidnesbyrd om, at der på tidspunktet for overførslen af sagsøgeren, M.S.S., forelå systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere.

90 Ved konstateringen af, at de risici, som sagsøgeren havde været udsat for, var tilstrækkeligt godtgjort, tog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol hensyn til de jævnlige og samstemmende rapporter fra internationale ikke-statslige organisationer, som redegjorde for de praktiske vanskeligheder, som anvendelsen af det fælles europæiske asylsystem afføder i Grækenland, korrespondancen mellem De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og vedkommende belgiske minister, men

også Kommissionens rapporter om evalueringen af Dublinsystemet og forslagene til omarbejdning af forordning nr. 343/2003 med henblik på at styrke effektiviteten af dette system og den effektive beskyttelse af de grundlæggende rettigheder (dommen i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland, præmis 347-350).

91 Således, og i modsætning til, hvad der er blevet gjort gældende af den belgiske, den italienske og den polske regering, ifølge hvilke medlemsstaterne ikke råder over egnede redskaber til at bedømme den ansvarlige medlemsstats overholdelse af de grundlæggende rettigheder og dermed de reelle risici, som en asylansøger udsættes for i tilfælde af, at den pågældende overføres til denne medlemsstat, er information som den, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har henvist til, egnet til at sætte medlemsstaterne i stand til at bedømme, hvordan asylsystemet i den ansvarlige medlemsstat fungerer, hvilket muliggør en vurdering af sådanne risici.

92 Der skal lægges vægt på relevansen af de rapporter og forslag til ændring af forordning nr. 343/2003, som hidrører fra Kommissionen, og hvis eksistens den medlemsstat, som skal gennemføre overførslen, ikke kan være uvidende om, henset til dennes deltagelse i arbejdet i Rådet for Den Europæiske Union, som er en af adressaterne for disse dokumenter.

93 I øvrigt er det i artikel 80 TEUF fastsat, at asylpolitikken og gennemførelsen heraf er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter. Direktiv 2001/55 udgør et eksempel på denne solidaritet, men som det blev anført under retsmødet, er de solidaritetsmekanismer, som det indeholder, forbeholdt de helt undtagelsesvise situationer, som er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, nemlig massetilstrømning af fordrevne personer.

94 Af det ovenstående fremgår, at i situationer som de i hovedsagerne omhandlede påhviler det medlemsstaterne, og herunder de nationale retter, for at gøre det muligt for Unionen og dens medlemsstater at overholde deres forpligtelser vedrørende beskyttelsen af asylansøgeres grundlæggende rettigheder, ikke at overføre en asylansøger til »den ansvarlige medlemsstat« som omhandlet i forordning nr. 343/2003, når de ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat giver alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4.

95 Med hensyn til spørgsmålet, om en medlemsstat, som ikke kan gennemføre overførslen af asylansøgeren til den medlemsstat, der er identificeret som den »ansvarlige« i overensstemmelse med forordning nr. 343/2003, er forpligtet til selv at behandle ansøgningen, skal der henvises til, at denne forordnings kapitel III opstiller et antal kriterier, som i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel.

96 Med forbehold af den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 omhandlede mulighed for selv at behandle ansøgningen, indebærer den omstændighed, at det er umuligt at overføre en ansøger til Grækenland, når denne stat er identificeret som den ansvarlige medlemsstat efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, at den medlemsstat, som skulle have gennemført denne overførsel, skal gennemgå kriterierne i nævnte kapitel med henblik på at efterprøve, om et af de efterfølgende kriterier gør det muligt at identificere en anden medlemsstat som ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

97 I overensstemmelse med artikel 13 i forordning nr. 343/2003 er det, når det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, den første medlemsstat, som ansøgningen indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

98 Den medlemsstat, hvor asylansøgeren befinder sig, skal imidlertid drage omsorg for, at der ikke sker en forværring af en situation, hvor denne ansøgers grundlæggende rettigheder tilsidesættes, ved at proceduren med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er urimeligt langvarig. Om fornødent påhviler det denne stat selv at behandle ansøgningen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

99 Det følger af de ovenstående betragtninger, at en anvendelse af forordning nr. 343/2003 baseret på en uafkræftelig formodning for, at asylansøgerens grundlæggende rettigheder overholdes i den medlemsstat, der normalt har kompetencen til at træffe afgørelse med hensyn til dennes ansøgning, som anført af generaladvokaten i punkt 131 i forslaget til afgørelse i sag C-411/10, er uforenelig med medlemsstaternes pligt til at fortolke og anvende forordning nr. 343/2003 i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

100 Hvis forordning nr. 343/2003 opstillede en uafkræftelig formodning for, at de grundlæggende rettigheder overholdes, ville den desuden selv, som fremhævet af N.S., kunne anses for at bringe garantierne med henblik på Unionens og dens medlemsstaters beskyttelse og overholdelse af de grundlæggende rettigheder i fare.

101 Dette ville bl.a. være tilfældet for så vidt angår en bestemmelse, hvorefter bestemte stater udgør »sikre stater« med hensyn til overholdelse af de grundlæggende rettigheder, hvis denne bestemmelse skulle fortolkes således, at den opstiller en uafkræftelig formodning, som på ingen måde kan modbevises.

102 Herved bemærkes, at artikel 36 i direktiv 2005/85 vedrørende begrebet sikkert europæisk tredjeland i stk. 2, litra a) og c), fastsætter, at et tredjeland kun kan anses for et »sikkert tredjeland«, hvis det ikke blot har ratificeret Genèvekonventionen og EMRK, men også overholder bestemmelserne heri.

103 En sådan formulering viser, at en medlemsstats ratifikation af konventionerne ikke i sig selv kan indebære, at der gælder en uafkræftelig formodning for, at denne medlemsstat overholder disse konventioner. Det samme princip finder anvendelse på såvel medlemsstaterne som på tredjelande.

104 Under disse omstændigheder skal den i denne doms præmis 80 fastslåede formodning, som ligger til grund for bestemmelserne på området, for, at asylansøgere behandles på en måde, som er i overensstemmelse med menneskerettighederne, anses for at være afkræftelig.

105 Henset til disse forhold skal de forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten er til hinder for, at der anvendes en uafkræftelig formodning for, at den medlemsstat, som i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 343/2003 er den ansvarlige stat, overholder de grundlæggende EU-rettigheder.

106 Chartrets artikel 4 skal fortolkes således, at det påhviler medlemsstaterne, herunder de nationale retter, ikke at overføre en asylansøger til »den ansvarlige medlemsstat« som omhandlet i forordning nr. 343/2003, når de ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat giver alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling i denne bestemmelses forstand.

107 Med forbehold af den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 omhandlede mulighed for selv at behandle ansøgningen, indebærer den omstændighed, at det er umuligt at overføre en ansøger til en anden medlemsstat i Unionen, når denne stat er identificeret som den ansvarlige medlemsstat efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, at den medlemsstat, som skulle have gennemført denne overførsel, skal gennemgå kriterierne i nævnte kapitel med henblik på at efterprøve, om et af de efterfølgende kriterier gør det muligt at identificere en anden medlemsstat som ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

108 Den medlemsstat, i hvilken asylansøgeren befinder sig, skal imidlertid drage omsorg for, at der ikke sker en forværring af en situation, hvor denne ansøgers grundlæggende rettigheder tilsidesættes, ved at proceduren med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er urimeligt langvarig. Om fornødent påhviler det denne stat selv at behandle ansøgningen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

Det femte spørgsmål i sag C-411/10

109 Med det femte spørgsmål i sag C-411/10 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nærmere bestemt oplyst, om den beskyttelse, der tilkommer en person, på hvem forordning nr. 343/2003 finder anvendelse, i medfør af EU-rettens almindelige principper, navnlig chartrets artikel 1 om menneskelig værdighed, artikel 18 om retten til asyl og artikel 47 om retten til effektive retsmidler, er mere omfattende end beskyttelsen i medfør af EMRK's artikel 3.

110 Ifølge Kommissionen skal svaret på dette spørgsmål gøre det muligt at identificere de bestemmelser i chartret, hvis tilsidesættelse, begået af den ansvarlige medlemsstat, medfører et subsidiært ansvar for den medlemsstat, som skal træffe afgørelse med hensyn til overførslen.

111 Selv om Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ikke udtrykkeligt i forelæggelsesafgørelsen har begrundet, hvorfor svaret på dette spørgsmål er nødvendigt for, at denne ret kan afgøre sagen, synes det at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at dette spørgsmål kan tilskrives afgørelse af 2. december 2008, K.R.S. mod Det Forenede Kongerige, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, i hvilken Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afviste en sag, hvor det gjordes gældende, at der forelå tilsidesættelse af EMRK's artikel 3 og 13 i et tilfælde, hvor sagsøgeren skulle overføres fra Det Forenede Kongerige til Grækenland. For Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) har visse parter gjort gældende, at den beskyttelse

af de grundlæggende rettigheder, der følger af chartret, er mere omfattende end den, der følger af EMRK, og at den omstændighed, at chartret skal tages i betragtning, bør medføre, at deres krav om, at appellanten i hovedsagen ikke bliver overført til Grækenland, tages til følge.

112 Siden afsigelsen af forelæggelsesafgørelsen har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol revideret sin opfattelse i lyset af nye beviser og har, i dommen i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland, ikke alene fastslået, at Den Hellenske Republik har tilsidesat EMRK's artikel 3 på grund af sagsøgerens vilkår under frihedsberøvelse og levevilkår i Grækenland samt EMRK's artikel 13, sammenholdt med nævnte artikel 3, på grund af mangler ved asylproceduren i sagsøgerens tilfælde, men også at Kongeriget Belgien har tilsidesat EMRK's artikel 3 ved at have udsat sagsøgeren for risici forbundet med manglerne ved asylproceduren i Grækenland og med vilkår under frihedsberøvelse og levevilkår i Grækenland, som er i strid med denne artikel.

113 Som det fremgår af denne doms præmis 106, tilsidesætter en medlemsstat chartrets artikel 4, hvis den overfører en asylansøger til den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i forordning nr. 343/2003 under de omstændigheder, som er beskrevet i denne doms præmis 94.

114 Chartrets artikel 1, 18 og 47 ses ikke at kunne medføre et andet svar end det svar, som er blevet givet på det andet til sjette spørgsmål i sag C-411/10 samt de to spørgsmål i sag C-493/10.

115 Følgelig skal det femte spørgsmål i sag C-411/10 besvares med, at chartrets artikel 1, 18 og 47 ikke fører til et andet svar end det, som er blevet givet på det andet, tredje, fjerde og sjette spørgsmål i sag C-411/10 samt de to spørgsmål i sag C-493/10.

Det syvende spørgsmål i sag C-411/10

116 Med det syvende spørgsmål i sag C-411/10 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nærmere bestemt oplyst, om svarene på det andet til sjette spørgsmål, for så vidt som de foregående spørgsmål er opstået i relation til Det Forenede Kongeriges forpligtelser, på nogen måde skal modificeres for at tage hensyn til protokol nr. 30.

117 Som EHRC har henvist til, udspringer dette spørgsmål af Secretary of States standpunkt for High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), hvorefter chartrets bestemmelser ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

118 Selv om Secretary of State ikke har gjort dette standpunkt gældende for Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), skal der henvises til, at protokol nr. 30 i artikel 1, stk. 1, bestemmer, at chartret ikke giver øget kompetence til Domstolen eller til nogen domstol i Republikken Polen eller i Det Forenede Kongerige til at træffe afgørelse om, at Republikken Polens eller Det Forenede Kongeriges love og administrative bestemmelser, praksis eller foranstaltninger er i modstrid med de grundlæggende rettigheder, friheder og principper, som chartret bekræfter.

119 Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at protokol nr. 30, som generaladvokaten har anført navnlig i punkt 169 og 170 i forslaget til afgørelse, ikke påvirker chartrets anvendelighed i Det Forenede Kongerige eller i Polen, hvilket bestyrkes af betragtningerne til nævnte protokol. Ifølge tredje betragtning til protokol nr. 30 skal chartret således ifølge artikel 6 TEU anvendes og fortolkes af Republikken Polens og Det Forenede Kongeriges domstole i nøje overensstemmelse med de forklaringer, der er anført i denne artikel. I øvrigt bekræfter chartret ifølge sjette betragtning til denne protokol de rettigheder, friheder og principper, der er anerkendt i Unionen, og gør dem mere synlige, men skaber ikke nye rettigheder og principper.

120 Under disse omstændigheder uddyber artikel 1, stk. 1, i protokol nr. 30 chartrets artikel 51 vedrørende chartrets anvendelsesområde og har ikke til formål at fritage Republikken Polen og Det Forenede Kongerige for forpligtelsen til at overholde chartrets bestemmelser eller hindre en ret i en af disse medlemsstater i at sikre, at disse bestemmelser overholdes.

121 Da de rettigheder, som er omhandlet i hovedsagerne, ikke indgår i chartrets afsnit IV, er det ufornødent at tage stilling til fortolkningen af artikel 1, stk. 2, i protokol nr. 30.

122 Det syvende spørgsmål i sag C-411/10 skal derfor besvares med, at svarene på det andet til sjette spørgsmål i sag C-411/10, for så vidt som de foregående spørgsmål er opstået i relation til Det Forenede Kongeriges forpligtelser, ikke skal modificeres for at tage hensyn til protokol nr. 30.

Sagsomkostningerne

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

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

1) En afgørelse truffet af en medlemsstat på grundlag af artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for

behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, om at behandle eller ikke behandle en asylansøgning, som den ikke er ansvarlig for efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, gennemfører EU-retten for så vidt angår artikel 6 TEU og/eller artikel 51 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2) EU-retten er til hinder for, at der anvendes en uafkræftelig formodning for, at den medlemsstat, som i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 343/2003 er den ansvarlige stat, overholder Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder.

Artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at det påhviler medlemsstaterne, herunder de nationale retter, ikke at overføre en asylansøger til »den ansvarlige medlemsstat« som omhandlet i forordning nr. 343/2003, når de ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i denne medlemsstat giver alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling i denne bestemmelses forstand.

Med forbehold af den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003 omhandlede mulighed for selv at behandle ansøgningen, indebærer den omstændighed, at det er umuligt at overføre en ansøger til en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, når denne stat er identificeret som den ansvarlige medlemsstat efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, at den medlemsstat, som skulle have gennemført denne overførsel, skal gennemgå kriterierne i nævnte kapitel med henblik på at efterprøve, om et af de efterfølgende kriterier gør det muligt at identificere en anden medlemsstat som ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

Den medlemsstat, i hvilken asylansøgeren befinder sig, skal imidlertid drage omsorg for, at der ikke sker en forværring af en situation, hvor denne ansøgers grundlæggende rettigheder tilsidesættes, ved at proceduren med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er urimeligt langvarig. Om fornødent påhviler det denne stat selv at behandle ansøgningen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 343/2003.

3) Artikel 1, 18 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fører ikke til et andet svar.

4) For så vidt som de foregående spørgsmål er opstået i relation til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands forpligtelser, skal svarene på det andet til sjette spørgsmål i sag C-411/10 ikke modificeres for at tage hensyn til protokol (nr. 30) om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Republikken Polen og i Det Forenede Kongerige.

Underskrifter