Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 8. marts 2016 [1]

Sag C-695/15 PPU

Shiraz Baig Mirza
mod
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungarn))

»Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed — grænser, asyl og indvandring — forordning nr. 604/2013 (Dublin III) — behandling af en ansøgning om international beskyttelse — betingelser for medlemsstaternes mulighed for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland — den ansvarlige medlemsstats forpligtelse til at behandle en ansøgning i tilfælde, hvor ansøgeren tilbagetages«

I – **Indledning**

1. Baggrunden for den foreliggende sag er den store tilstrømning til Den Europæiske Union af tredjelandsstatsborgere, der ønsker at rejse gennem Ungarn for at indrejse på en anden medlemsstats område, såsom Østrig i det foreliggende tilfælde.

2. I det foreliggende tilfælde indrejste den berørte person, der er pakistansk statsborger, på det ungarske område fra Serbien. Den pågældende indgav først en ansøgning om international beskyttelse til de ungarske myndigheder. Han rejste derefter uden tilladelse videre til Den Tjekkiske Republik, hvorefter han blev tilbagetaget af de ungarske myndigheder. De ungarske myndigheder har afvist ansøgningen om international beskyttelse og står over for at udsende den pakistanske statsborger til Serbien, som de anser for et sikkert tredjeland.

3. Den forelæggende ret, som skal træffe afgørelse i den sag, som ansøgeren har anlagt til prøvelse af de foranstaltninger, som de ungarske myndigheder har iværksat, er i tvivl om, under hvilke betingelser en medlemsstat kan beslutte at sende en ansøger om international beskyttelse »til et sikkert tredjeland« i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning (EU) nr. 604/2013 [2] (herefter »Dublin III-forordningen«) uden at foretage en realitetsbehandling af ansøgningen.

4. Jeg vil indledningsvis bemærke, at udsendelsesbeføjelsen ikke synes at rejse principielle problemstillinger. Denne beføjelse er nemlig fastsat i forskrifterne. Det følger heraf, at en troværdig ansøger, der ikke har forladt den medlemsstat, hvor den pågældende har indgivet en ansøgning, risikerer at blive sendt til et sikkert tredjeland, uden at der foretages en realitetsbehandling af vedkommendes ansøgning.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (EUT L 180, s. 31).

5. Hvorledes forholder det sig da med en ansøger, der har forladt den medlemsstat, hvor han har indgivet en ansøgning, for ulovligt at tage til en anden medlemsstat? Hvilken procedure skal følges, når den berørte person herefter tilbagetages af den første medlemsstat? Er Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, hvoraf fremgår, at »behandlingen af vedkommendes ansøgning [skal] afsluttes«, til hinder for, at en ansøgning om international beskyttelse kan afvises, og at den berørte person øjeblikkeligt udsendes til et sikkert tredjeland?

6. Det er disse grundlæggende spørgsmål, der er genstand for forhandlingerne i den foreliggende sag. Den foreliggende sag er undergivet den præjudicielle hasteprocedure, idet ansøgeren om international beskyttelse er frihedsberøvet i Ungarn.

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Dublin III-forordningen

7. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 2, litra d), at der ved »»behandling af en ansøgning om international beskyttelse« [forstås] samtlige sagsbehandlingsskridt samt alle afgørelser eller domme, der er truffet eller afsagt af de kompetente myndigheder vedrørende en ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med direktiv 2013/32/EU [3] og direktiv 2011/95/EU [4], bortset fra procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til bestemmelserne i denne forordning«.

8. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 2, litra e), at der ved »»tilbagetrækning af en ansøgning om international beskyttelse« [forstås] de skridt, hvorved ansøgeren afbryder de procedurer, som indgivelsen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse har sat i gang, i overensstemmelse med direktiv 2013/32/EU, enten udtrykkeligt eller stiltiende«.

9. Dublin III-forordningens artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger […]. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

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

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

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180, s. 60).

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9).

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

3. Enhver medlemsstat bevarer muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland under overholdelse af de regler og garantier, som er fastsat i direktiv 2013/32/EU.«

10. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, at »[a]fgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter kriterierne i dette kapitel [5], sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning om international beskyttelse til en medlemsstat«.

11. Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, at »[p]åvises det på grundlag af beviser eller indicier […], at en ansøger ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er den medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst ulovligt, ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Dette ansvar ophører 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret ulovligt«.

12. Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, med overskriften »Diskretionære klausuler« bestemmer:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.

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

13. Denne forordnings artikel 18 med overskriften »Den ansvarlige medlemsstats forpligtelser« bestemmer:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:

a) […]

b) […]

c) på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

d) […].

2. […].

5 — Der henvises her til kapitel III, der har overskriften »Kriterier for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig«.

Når den ansvarlige medlemsstat har indstillet behandlingen af en ansøgning, efter at ansøgeren har trukket den tilbage, inden der er truffet en substansafgørelse i første instans, sikrer den pågældende medlemsstat i de tilfælde, der er omfattet af anvendelsesområdet for stk. 1, litra c), at ansøgeren har ret til at anmode om, at behandlingen af vedkommendes ansøgning afsluttes, eller til at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse, som ikke skal behandles som en fornyet ansøgning som fastsat i direktiv 2013/32/EU. I sådanne tilfælde sikrer medlemsstaten, at behandlingen af ansøgningen afsluttes.

[…]«

2. Direktiv 2013/32

14. Artikel 28 i direktiv 2013/32 med overskriften »Procedure, hvis ansøgningen implicit trækkes tilbage eller opgives« bestemmer:

»1. […].Medlemsstaterne kan antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, navnlig hvis det konstateres:

a) […]

b) at ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret eller var anbragt i varetægt, uden at ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum […]

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 eller til at indgive en ny ansøgning, som ikke er omfattet af proceduren i artikel 40 og 41.

[…]

Medlemsstaterne sikrer, at vedkommende 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.

3. Denne artikel berører ikke [Dublin III-]forordning[en].«

15. Artikel 33 i direktiv 2013/32 med overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, i afdeling II i kapitel III bestemmer:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med [Dublin III-]forordning[en] ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

2. Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[...]

c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38

[...]«

16. Artikel 38 i direktiv 2013/32 med overskriften »Begrebet sikkert tredjeland« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må kun anvende begrebet sikkert tredjeland, hvis de kompetente myndigheder er overbevist om, at en person, som søger om international beskyttelse, behandles i overensstemmelse med følgende principper i det pågældende tredjeland:

a) [A]nsøgernes liv og frihed må ikke være truet på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, eller politiske overbevisning.

b) [D]er er ikke risiko for alvorlig overlast som omhandlet i direktiv 2011/95/EU.

c) [N]on-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med Genèvekonventionen.

d) [F]orbud mod udsendelse skal overholdes, hvis udsendelse ville være i strid med retten til frihed for tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling som fastsat i international ret […]

e) [D]et skal være muligt at søge om flygtningestatus og, hvis flygtningestatus anerkendes, at opnå beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen.

2. Anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland er underlagt de regler, der er fastlagt i national ret, herunder:

a) regler, der kræver en sådan forbindelse mellem ansøgeren, og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land

b) regler om den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer sig, at begrebet sikkert tredjeland kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger. En sådan metode omfatter en gennemgang fra sag til sag af landets sikkerhed for en bestemt ansøger og/eller en national udpegelse af, hvilke lande der generelt betragtes som sikre

c) regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der som minimum giver ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet i overensstemmelse med litra a).

3. Når medlemsstaterne gennemfører en afgørelse, der udelukkende bygger på denne artikel, skal de:

a) orientere ansøgeren herom, og

b) forsyne vedkommende med et dokument, der på det pågældende tredjelands sprog orienterer myndighederne i dette land om, at ansøgningen ikke har været realitetsbehandlet.

4. […]

5. Medlemsstaterne underretter regelmæssigt Kommissionen om, hvilke lande dette begreb anvendes på i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel.«

17. Direktivets artikel 39 med overskriften »Begrebet europæisk sikkert tredjeland« bestemmer:

»1. En medlemsstat kan fastlægge, at der ikke foretages nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen om international beskyttelse og af ansøgerens sikkerhed i forbindelse med vedkommendes særlige situation, som beskrevet i kapitel II, såfremt en kompetent myndighed ud fra de faktiske kendsgerninger har fastslået, at ansøgeren forsøger at rejse ind på eller er rejst ind på medlemsstatens område fra et sikkert tredjeland som defineret i stk. 2.

2. Et tredjeland kan kun anses for et sikkert tredjeland med henblik på stk. 1, hvis det:

a) har ratificeret og overholder Genèvekonventionens bestemmelser uden nogen geografiske begrænsninger

b) har indført en asylprocedure ved lov, og

c) har ratificeret den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og overholder dens bestemmelser, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler.

3. Ansøgeren skal have mulighed for at påklage anvendelsen af begrebet europæisk sikkert tredjeland med den begrundelse, at det berørte tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation.

4. De berørte medlemsstater fastsætter i deres nationale lovgivning proceduren for gennemførelsen af bestemmelserne i stk. 1 og følgerne af afgørelser truffet i henhold til disse bestemmelser i overensstemmelse med non-refoulement-princippet, herunder undtagelser fra anvendelsen af denne artikel af humanitære eller politiske årsager eller af årsager, der vedrører folkeretten.«

B – *Nationale bestemmelser*

1. Den ungarske lov om asyl

18. I henhold til § 51, stk. 2, litra e), i lov nr. LXXX af 2007 om asyl (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, herefter »loven om asyl«) »antages [a]nsøgningen [om asyl] ikke til realitetsbehandling, såfremt der for så vidt angår ansøgeren findes et tredjeland, der for dennes vedkommende må anses for sikkert«.

19. I henhold til samme bestemmelses stk. 4 »[k]an der kun træffes afgørelse om at afvise ansøgningen fra realitetsbehandling i henhold til stk. 2, litra e), ovenfor, såfremt ansøgeren

a) har opholdt sig i et sikkert tredjeland og har haft mulighed for i dette land at ansøge om effektiv beskyttelse […]

b) har rejst gennem et sådant lands område og i det pågældende land har haft mulighed for at ansøge om effektiv beskyttelse […]«.

20. Det fremgår af denne lovs § 53, at »[d]en kompetente myndighed på asylområdet afviser ansøgningen ved kendelse, såfremt den finder, at en eller flere af betingelserne i § 51, stk. 2, er opfyldt«.

2. Regeringsdekretet af 21. juli 2015

21. § 2 i regeringsdekret 191/2015 (VII.21.) om fastsættelse på nationalt plan af oprindelseslande, der kvalificeres som sikre, og af sikre tredjelande (191/2015. (VII.21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról, herefter »regeringsdekretet af 21. juli 2015«) bestemmer:

»Som sikre tredjelande [...] anses Den Europæiske Unions medlemsstater, kandidatlandene til EU-medlemskab – med undtagelse af Tyrkiet – medlemsstaterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og de stater i Amerikas Forenede Stater, der ikke anvender dødsstraf, samt:

1. Schweiz

2. Bosnien-Hercegovina

3. Kosovo

4. Canada

5. Australien

6. New Zealand.«

22. Det bemærkes i denne forbindelse, at Republikken Serbien den 19. december 2009 formelt indgav en ansøgning om tiltrædelse af Den Europæiske Union. Kommissionen afgav en positiv udtalelse den 12. oktober 2011 og anbefalede, at Serbien skulle tilkendes kandidatstatus. Rådet blev derefter anmodet om at tage stilling til, om Serbien skulle tilkendes kandidatstatus, hvilket Det Europæiske Råd bekræftede ved en afgørelse truffet i marts 2012 [6].

23. § 3, stk. 2, i regeringsdekretet af 21. juli 2015 bestemmer:

»Såfremt en asylansøger har opholdt sig i et tredjeland, der i henhold til Den Europæiske Unions liste over sikre tredjelande eller listen i denne lovs § 2 er kvalificeret som et sikkert tredjeland, eller er rejst gennem et af disse lande, har den pågældende inden for rammerne af den asylprocedure, der er fastsat i loven om asyl, mulighed for at påvise, at den pågældende i sit særlige tilfælde ikke i dette land havde adgang til en effektiv beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra i), i loven om asyl.«

III – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

24. Sagsøgeren i hovedsagen, der er pakistansk statsborger, indgav den 7. august 2015 en ansøgning om international beskyttelse i Ungarn efter at være indrejst ulovligt i Ungarn fra Serbien i august 2015.

25. I løbet af den nationale procedure rejste sagsøgeren i hovedsagen videre til et ukendt sted. Den nationale myndighed, der behandlede hans sag, afsluttede derefter behandlingen af ansøgningen ved afgørelse af 9. oktober 2015 uden først at afvise ansøgningen fra realitetsbehandling.

26. Sagsøgeren i hovedsagen blev efterfølgende antruffet i Den Tjekkiske Republik i forbindelse med, at han var ved at indrejse i Østrig. De tjekkiske myndigheder anmodede Ungarn om at tilbagetage den pågældende, hvilket Ungarn accepterede i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra c).

6 — Jf. i denne forbindelse »Det Europæiske Råds konklusioner« af 1. og 2.3.2012, EUCO 4/3/12, punkt 39.

27. Ifølge den forelæggende ret fremgår det ikke af sagsakterne, om de tjekkiske myndigheder blev oplyst om, at behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse i Ungarn kunne føre til, at den berørte person på grundlag af den liste over sikre tredjelande, der er vedtaget ved dekret, kunne sendes til Serbien, uden at der først blev foretaget en realitetsbehandling af den pågældendes ansøgning.

28. Efter at Ungarn havde tilbagetaget sagsøgeren i hovedsagen, indgav han den 2. november 2015 en ny ansøgning om international beskyttelse i Ungarn. Denne ansøgning var genstand for en anden procedure, i hvilken forbindelse sagsøgeren i hovedsagen blev frihedsberøvet.

29. Sagsøgeren i hovedsagen blev i forbindelse med den anden procedure hørt den 2. november 2015. Under denne høring modtog han meddelelse om, at hans ansøgning om international beskyttelse ville blive afvist, medmindre han kunne påvise, at Serbien, henset til hans særlige situation, ikke kunne anses for et sikkert tredjeland for hans vedkommende. Selv om sagsøgeren i hovedsagen svarede, at han ikke ville være i sikkerhed i Serbien, afviste de ungarske myndigheder ansøgningen, idet de ikke fandt de beviser, der var fremlagt i denne forbindelse, overbevisende. De ungarske myndigheder traf endvidere i denne afgørelse bestemmelse om at fastsætte tilbagesendelses- og udvisningsforanstaltninger over for sagsøgeren i hovedsagen.

30. Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved den forelæggende ret, idet han har nedlagt påstand om, at han ikke ønsker at blive tilbagesendt til Serbien, hvor han ikke vil være i sikkerhed.

31. Den forelæggende ret har under disse omstændigheder besluttet at anmode om anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal artikel 3, stk. 3, i [Dublin III-]forordning[en] fortolkes således, at

a) medlemsstaterne alene kan anvende deres mulighed for at sende en asylansøger til et sikkert tredjeland, inden det er fastslået, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, eller kan medlemsstaterne ligeledes anvende denne mulighed, efter det er blevet fastslået?

b) Skal ovenstående spørgsmål besvares anderledes, såfremt medlemsstaten fastslår, at den i henhold til Dublin III-forordningens artikel 7, stk. 2, og nævnte forordnings kapitel III ikke var ansvarlig på det tidspunkt, hvor ansøgningen første gang blev indgivet til nævnte medlemsstats myndigheder, men på det tidspunkt, hvor medlemsstaten modtog ansøgeren fra en anden medlemsstat efter en anmodning om overførsel eller tilbagetagelse af den pågældende i henhold til Dublin III-forordningens kapitel V og VI?

2) Såfremt muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland i henhold til den fortolkning, som Domstolen måtte give som svar på det første spørgsmål, ligeledes kan anvendes, efter der er sket en overførsel i henhold til Dublinproceduren:

Skal Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3, da fortolkes således, at medlemsstaterne ligeledes kan anvende denne mulighed i et tilfælde, hvor den medlemsstat, som har udført denne overførsel, ikke under Dublinproceduren blev nærmere oplyst om den nationale lovgivning vedrørende anvendelsen af denne mulighed eller om den praksis, der anvendes af de nationale myndigheder?

3) Skal Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, fortolkes således, at proceduren i et tilfælde, hvor en ansøger er blevet tilbagetaget i henhold til nævnte forordnings artikel 18[, stk. 1], litra c), skal fortsættes på det trin, hvor den tidligere procedure blev afbrudt?«

32. Den forelæggende ret har med hensyn til sagens hastende karakter bemærket, at der, henset til den tid, som det normalt tager at gennemføre en almindelig præjudiciel procedure, består en reel risiko for, at den forelæggende ret under en sådan procedure ikke vil være i stand til at afslutte den nationale procedure, og at sagsøgeren i hovedsagen, når han først engang er blevet løsladt, har mulighed for på ny at rejse til et ukendt sted.

33. Efter Domstolens administrative møde den 11. januar 2016 har Domstolens Fjerde Afdeling besluttet at undergive den foreliggende sag den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i procesreglementets artikel 107.

IV – **Vurdering af de præjudicielle spørgsmål**

A – *Om det første spørgsmål*

34. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3.

35. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, om den omstændighed, at en medlemsstat er blevet udpeget som ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse [underspørgsmål a)], eller at en medlemsstat har accepteret at være ansvarlig i henhold til artikel 18 og tilbagetaget ansøgeren [underspørgsmål b)], er til hinder for, at en sådan medlemsstat derefter sender ansøgeren til et sikkert tredjeland i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3.

36. Det bemærkes indledningsvis, at Ungarn må anses for ansvarlig i forhold til ansøgeren som følge af, at Ungarn ved at tilbagetage den pågældende har anerkendt at være ansvarlig, men at dette ansvar måtte anses for fastslået, også selv om der ikke havde foreligget en udtrykkelig anerkendelse, enten i henhold til den nævnte forordnings artikel 13, idet ansøgeren ulovligt krydsede den ungarske grænse fra Serbien, eller i henhold til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, idet Ungarn var den første medlemsstat, hvor der blev indgivet en ansøgning om international beskyttelse.

37. Efter denne indledende bemærkning skal det bemærkes, at svaret på den første del af det forelagte spørgsmål følger af selve ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3. Det fremgår af denne bestemmelse, at »[e]nhver medlemsstat bevarer muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland under overholdelse af de regler og garantier, som er fastsat i direktiv 2013/32/EU«.

38. Som den tyske regering med rette har anført under retsmødet, fastslår denne bestemmelse princippet om bevarelse af udsendelsesbeføjelsen uden at foreskrive nogen tidsmæssig begrænsning. Der er således ikke grundlag for at antage, at beføjelsen til at udsende den berørte person ophører, når det er fastslået, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

39. Hertil kommer, at hvis »enhver medlemsstat«, herunder en stat, der ikke kan anses for at være den ansvarlige medlemsstat i Dublin III-forordningens forstand[7], gives mulighed »for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland«, vil det mildest talt forekomme mærkeligt at fratage netop den medlemsstat, der faktisk er ansvarlig for at behandle sagen, denne mulighed.

7 — Kommissionen synes endog i punkt 24-26 i sit skriftlige indlæg at hælde til den opfattelse, at en medlemsstats anvendelse af artikel 3, stk. 3, forudsætter, at denne medlemsstat har anerkendt at være den stat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen. Jf. endvidere punkt 52 i sagsøgeren i hovedsagens skriftlige indlæg.

40. Artikel 33, stk. 1, i direktiv 2013/32 er heller ikke til hinder for, at der anlægges en sådan forståelse af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3. Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 33 i direktiv 2013/32 ikke fastsætter en begrænsning af anvendelsesområdet for de beføjelser, der følger af Dublin III-forordningen.

41. Det er højst muligt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat mister den beføjelse, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3, såfremt den i stedet for at påberåbe sig denne beføjelse i forbindelse med indgivelsen af den første ansøgning om international beskyttelse foretager en realitetsbehandling af ansøgningen og først påberåber sig udsendelsesmuligheden på et senere trin i proceduren. Visse forfattere synes nemlig at være af den opfattelse, at der under disse omstændigheder sker fortabelse af den beføjelse, der er fastsat i artikel 3, idet de henviser til den berettigede forventning, der opstår hos ansøgeren som følge af, at der foretages en realitetsbehandling af den pågældendes ansøgning [8].

42. Henset til de særlige omstændigheder ved den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, forekommer sådanne betragtninger imidlertid ikke relevante i det foreliggende tilfælde. For det første har ansøgeren ikke selv handlet i god tro ved at forlade Ungarn før afslutningen af den procedure, der vedrørte ham. Den pågældendes adfærd kan kun vanskeligt forenes med begrebet berettiget forventning. For det andet, eftersom tidlig afrejse til en anden medlemsstat sidestilles med en tilbagetrækning af ansøgningen i henhold til artikel 28 i direktiv 2013/32, der udgør en bestemmelse, som den nationale lovgivning er i overensstemmelse med, og eftersom de ungarske myndigheder efter ansøgerens afrejse afsluttede hans sag, har ansøgerens nye ansøgning om international beskyttelse, som han indgav, efter at han var vendt tilbage til Ungarn, givet anledning til oprettelsen af en separat sag, hvis behandling ikke på nogen måde påvirkes af den tidligere procedure.

43. Det følger heraf, at den omstændighed, at det er fastslået, hvilken medlemsstat der er »ansvarlig« for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, ikke er til hinder for, at den nævnte medlemsstat derefter sender ansøgeren til et sikkert tredjeland i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3.

44. Denne konstatering gør sig under alle omstændigheder gældende for en troværdig ansøger, der ikke på noget tidspunkt har forladt området for den medlemsstat, hvor han første gang indgav en ansøgning.

45. Situationen kan imidlertid fremstå i et andet lys, såfremt den første medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, tilbagetager en ansøger om international beskyttelse, såsom sagsøgeren i hovedsagen, efter at den pågældende er rejst uden tilladelse. Denne stat er således i henhold til den nævnte forordnings artikel 18, stk. 2, forpligtet til at afslutte behandlingen af ansøgerens sag. Det er denne situation, der er genstand for det andet led af det første præjudicielle spørgsmål.

46. Den forelæggende ret synes at være af den opfattelse, at artikel 18 pålægger den ansvarlige medlemsstat en forpligtelse til at foretage en vurdering af *realiteten* i den sag, der vedrører den tilbagetagne ansøger. En sådan forpligtelse vil være til hinder for, at ansøgningen kan afvises, og at ansøgeren kan udsendes, uden at der først er foretaget en realitetsbehandling af den pågældendes ansøgning i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3.

47. En sådan samlet forståelse af Dublin III-forordningens artikel 3 og 18 er imidlertid ikke korrekt.

8 — Ch. Filzwieser og A. Sprung, Dublin III-Verordnung, Wien/Graz, 2014, s. 103, K 24.

48. For det første foreskriver den nævnte forordnings artikel 18, stk. 2, andet afsnit, intet om muligheden for at sende en ansøger til et tredjeland. Denne bestemmelse fremhæver nemlig alene princippet om, at behandlingen af den procedure, der er indledt i den første medlemsstat[9], skal »afsluttes«, men den er ikke til hinder for, at den berørte person sendes videre til et tredjeland, og indeholder ikke noget krav om, at der skal foretages en realitetsbehandling af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse. Det synes tværtimod nærliggende at antage, at behandlingen af en afvist ansøgning er fuldt ud »afsluttet« som omhandlet Dublin III-forordningens artikel 18, når en sådan ansøgning afvises, uden at der foretages en realitetsbehandling.

49. For det andet er de betingelser, hvorunder en ansøgning kan *afvises*, ikke fastsat i Dublin III-forordningens artikel 18, men i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32. Det følger af denne bestemmelses litra c), at en ansøgning kan afvises, hvis »et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38«. På linje hermed giver det nævnte direktivs artikel 39 den ansvarlige medlemsstat mulighed for ikke at foretage en »fuldstændig behandling« af ansøgningen om international beskyttelse, såfremt det fastslås, at »ansøgeren [...] er rejst ind på medlemsstatens område fra et sikkert [europæisk] tredjeland«.

50. Det er således ikke et krav, at der foretages en realitetsbehandling af ansøgningen, når betingelserne i direktivets artikel 33 eller betingelserne i samme direktivs artikel 39 er opfyldt.

51. Disse to bestemmelser giver anledning til at fremsætte følgende bemærkninger.

52. For det første skal spørgsmålet om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at foretage en fuldstændig behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet til den, hverken afgøres i lyset af national ret eller i lyset af Dublin III-forordningens artikel 18, men i lyset af direktiv 2013/32.

53. Hvad endvidere angår artikel 33, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 skal det bemærkes, at denne bestemmelse kun får betydning og kun giver Ungarn mulighed for at afvise ansøgningen, såfremt Serbien kan anses for et »sikkert tredjeland« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 38. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at den omstændighed, at Serbien i henhold til national ret kvalificeres som et sikkert tredjeland, ikke kan fritage den ret, for hvilken sagen er indbragt, fra at foretage sin egen vurdering med henblik på at opnå sikkerhed for, »at en [ansøger] […] [i det pågældende tredjeland] [i den foreliggende sag Serbien] behandles i overensstemmelse med [de] principper«, der er opregnet i direktivets artikel 38.

54. Hvad endelig angår artikel 39 i direktiv 2013/32 skal det bemærkes, at denne bestemmelse foreskriver en lempeligere mulighed for at afvise ansøgninger fra ansøgere, der indrejser fra sikre *europæiske* tredjelande, når disse ansøgere i lighed med sagsøgeren i hovedsagen er indrejst ulovligt fra en medlemsstat.

55. Denne bestemmelse opstiller imidlertid tre betingelser, der alle skal være opfyldt, for at Serbien kan anses for omfattet af kategorien af sikre europæiske tredjelande. *For det første* skal Serbien have ratificeret og overholde Genèvekonventionens bestemmelser uden nogen geografiske begrænsninger. *For det andet* skal Serbien have indført en asylprocedure ved lov, og *for det tredje* skal Serbien have ratificeret den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og overholde dens bestemmelser, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler.

9 — Det følger af denne bestemmelse, at den berørte medlemsstat har mulighed for enten at fortsætte behandlingen af den oprindelige ansøgning, når denne behandling er blevet indstillet som følge af, at den berørte person er rejst, hvilket er at sidestille med en implicit tilbagetrækning som omhandlet i artikel 28 i direktiv 2013/32, eller at give den pågældende mulighed for at indgive en ny ansøgning.

56. Det er kun såfremt disse kumulative betingelser er opfyldt, at Ungarn kan påberåbe sig direktivets artikel 39 for ikke at foretage en fuldstændig behandling af ansøgningen og beslutte at sende ansøgeren til Serbien i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3. Da regeringsdekretets § 2 ikke indeholder relevante oplysninger i denne forbindelse, påhviler det den ret, for hvilken sagen er indbragt, at foretage en forudgående undersøgelse af, om de tre nævnte betingelser er opfyldt i forhold til Serbien.

57. Hvis betingelserne i enten artikel 33 eller 39 i direktiv 2013/32 er opfyldt, er Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, ikke til hinder for, at ansøgningen afvises, og at den berørte person sendes videre til et sikkert tredjeland i direktivets forstand.

58. Enhver anden forståelse af de nævnte bestemmelser, herunder navnlig den forståelse, der består i at ophøje Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, til et absolut princip om, at der skal foretages en realitetsbehandling af ansøgningen, vil uberettiget fremme behandlingen af en sag, der er indledt af en ansøger, som er rømmet, og som er omfattet af Dublin III-forordningens artikel 18, i forhold til en troværdig ansøger, der ikke er omfattet af artikel 18.

59. Hvis artikel 18 faktisk havde den virkning at sikre, at en ansøger, der er blevet tilbagetaget, får en gunstig behandling, ville denne bestemmelse, hvilket er endnu værre, tilskynde alle ansøgere til at rømme og indrejse i en anden medlemsstat, om ikke andet så for at undgå, at den pågældendes ansøgning bliver afvist, og for at undgå øjeblikkelige udsendelsesforanstaltninger.

60. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at den omstændighed, at det er fastslået, hvilken medlemsstat der er »ansvarlig« for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, ikke, selv om denne medlemsstat har anerkendt at være ansvarlig inden for rammerne af Dublin III-forordningens artikel 18, og heller ikke selv om denne medlemsstat har tilbagetaget ansøgeren, er til hinder for, at denne medlemsstat derefter kan sende ansøgeren til et sikkert tredjeland i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3, når de betingelser, der er fastsat i direktiv 2013/32, er opfyldt.

B – *Om det andet spørgsmål*

61. Såfremt en medlemsstat i princippet frit kan anvende muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland, efter at denne ansøger er blevet tilbagetaget fra en anden medlemsstat, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om det, henset til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, og ansøgerens ret til en effektiv domstolsprøvelse, er muligt at sende ansøgeren til et sikkert tredjeland, selv om den medlemsstat, der har foretaget overførslen, ikke under denne tilbagetagelsesprocedure har modtaget oplysninger om den nationale lovgivning vedrørende videresendelse af ansøgere til sikre tredjelande eller om den praksis, som de kompetente myndigheder anvender på området.

62. Dette spørgsmål giver anledning til tre bemærkninger.

63. For det første kan den omstændighed, at den anmodende medlemsstat, der er den stat, som ansøgeren er rømmet til, ikke råder over oplysninger om den praksis, som den anmodede stat, såsom Ungarn i det foreliggende tilfælde, senere vil følge, ikke kan påvirke lovligheden af de procedurer, der gennemføres i den anmodede stat.

64. Overførselsproceduren (der indledes af den anmodende stat) og den procedure, der gælder for behandlingen af ansøgningen (i den anmodede stat), udgør to separate procedurer, der er undergivet deres helt egne regler. Disse procedurer skal sikre, at *den berørte person* har adgang til en effektiv domstolsprøvelse, mens de garantier, der i forbindelse med overførslen skal sikres af hensyn til ansøgeren, er anført i Dublin III-forordningens artikel 26 ff., idet disse bestemmelser ikke fastsætter særlige garantier for så vidt angår den anmodede stats praksis.

65. Det bemærkes endvidere, at selv om artikel 38, stk. 5, i direktiv 2013/32 kræver, at »[m]edlemsstaterne [regelmæssigt] underretter [...] Kommissionen om, hvilke [sikre tredje]lande dette begreb anvendes på«, er der ikke fastsat en tilsvarende forpligtelse for medlemsstaterne [10].

66. Endelig bestemmer Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, andet afsnit, *sidste punktum*, at behandlingen af ansøgningen skal afsluttes i den anmodede stat. Selv om dette princip forhindrer, at der kan opstå ulemper til skade for ansøgeren, kan ansøgeren imidlertid ikke påberåbe sig en mere gunstig stilling end den, som vedkommende havde, før han rømmede. Det er klart, at ansøgeren ikke kan påberåbe sig, at myndighederne i den anmodende stat, hvori han er indrejst ulovligt, ikke har tilstrækkelige oplysninger, for at hindre anvendelse af den almindeligt anerkendte praksis i den anmodede stat, der er ansvarlig i Dublin III-forordningens forstand.

67. Det følger heraf, at det er muligt at sende en ansøger til et sikkert tredjeland, selv om den medlemsstat, der har udført overførslen, ikke under tilbagetagelsesproceduren har modtaget oplysninger om den nationale lovgivning vedrørende videresendelse af ansøgere til sikre tredjelande, eller om den praksis, som de kompetente myndigheder anvender på området.

C – *Om det tredje spørgsmål*

68. Såfremt en medlemsstat i princippet frit kan anvende muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland, efter at denne ansøger er blevet tilbagetaget, ønsker den forelæggende ret oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, skal fortolkes således, at proceduren skal fortsættes på det trin, hvor den blev afbrudt i forbindelse med behandlingen af den første ansøgning om international beskyttelse, der blev indgivet til den ansvarlige medlemsstat.

69. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, dels at Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, andet afsnit, ikke kræver, at medlemsstaterne fortsætter behandlingen af en ansøgning på det trin, hvor den blev afbrudt. Det fremgår af denne artikel, at de kompetente myndigheder frit kan vælge enten at fortsætte behandlingen af den oprindelige ansøgning, der anses for tilbagetrukket, eller at give ansøgeren mulighed for at indgive en ny ansøgning.

70. Det bemærkes endvidere, at artikel 28, stk. 2, fjerde afsnit, i direktiv 2013/32 udtrykkeligt foreskriver, at »[m]edlemsstaterne *kan* tillade, at den besluttende myndighed genoptager sagen på det trin af sagsbehandlingen, hvor den blev afbrudt«, idet det således overlades til medlemsstaterne frit at vælge mellem enten at fastsætte bestemmelse om, at sagsbehandlingen skal genoptages på det nævnte trin, eller at gentage proceduren fra dens begyndelsestidspunkt.

71. Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, andet afsnit, ikke kræver, at medlemsstaterne skal fortsætte behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på det trin, hvor den er blevet afbrudt.

10 — Jf. i denne retning punkt 27 i Ungarns skriftlige indlæg.

V – **Forslag til afgørelse**

72. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål som følger:

»Den omstændighed, at det er fastslået, hvilken medlemsstat der er »ansvarlig« for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, er ikke, selv om denne medlemsstat har anerkendt at være ansvarlig inden for rammerne af Dublin III-forordningens artikel 18 og har tilbagetaget ansøgeren, til hinder for, at denne medlemsstat derefter kan sende ansøgeren til et sikkert tredjeland i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 3, når de betingelser, der er fastsat i direktiv 2013/32, er opfyldt.

Det er muligt at sende en ansøger til et sikkert tredjeland, selv om den medlemsstat, der har udført overførslen, ikke under tilbagetagelsesproceduren har modtaget oplysninger om den nationale lovgivning vedrørende videresendelse af ansøgere til sikre tredjelande, eller om den praksis, som de kompetente myndigheder anvender på området.

Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, andet afsnit, kræver ikke, at medlemsstaterne skal fortsætte behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på det trin, hvor den er blevet afbrudt.«