Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 december 2013*

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensamt europeiskt asylsystem — Förordning (EG) nr 343/2003 — Fastställande av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan — Kontroll av att ansvarighetskriterierna för prövningen av asylansökan har iakttagits — Domstolsprövningens omfattning”

I mål C-394/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Asylgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 21 augusti 2012, som inkom till domstolen den 27 augusti 2012, i målet

**Shamso Abdullahi**

mot

**Bundesasylamt,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund och J. L. da Cruz Vilaça, samt domarna A. Rosas (referent), G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C. Vajda,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 maj 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Shamso Abdullahi, genom E. Daigneault och R. Seidler, Rechtsanwälte,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom G. Papagianni, L. Kotroni och M. Michelogiannaki, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Frankrikes regering, genom S. Menez, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— Ungerns regering, genom M. Fehér och G. Koós samt av genom K. Szíjjártó, samtliga i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av S. Lee, barrister,

— Schweiz regering, genom D. Klingele, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom W. Bogensberger och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 juli 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 10, 16, 18 och 19 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EGT L 50, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan den somaliska medborgaren Shamso Abdullahi och Bundesasylamt (den federala asylmyndigheten). Målet avser fastställandet av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva den asylansökan som hon gett in till nämnda myndighet.

### Tillämpliga bestämmelser

*Genèvekonventionen*

3 Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954) (nedan kallad Genèvekonventionen)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967 (nedan kallat 1967 års protokoll), vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967.

4 Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i Genèvekonventionen och i 1967 års protokoll, liksom Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet. Europeiska unionen är inte part vare sig i Genèvekonventionen eller i 1967 års protokoll, men i artikel 78 FEUF och artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) föreskrivs att rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av bland annat nämnda konvention och protokoll.

*Unionsrätt*

5 För att uppnå det mål som fastställdes vid Europeiska rådet i Strasbourg den 8 och den 9 december 1989 att harmonisera sin asylpolitik, undertecknade medlemsstaterna den 15 juni 1990 i Dublin konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (EGT C 254, 1997, s. 1) (nedan kallad Dublinkonventionen). Konventionen trädde i kraft den 1 september 1997 för de tolv ursprungliga signatärstaterna, den 1 oktober 1997 för Republiken Österrike och Konungariket Sverige och den 1 januari 1998 för Republiken Finland.

6 Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 beslutades bland annat att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle inrättas.

7 Genom Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 infördes artikel 63 i EG-fördraget, som gav Europeiska gemenskapen behörighet att vidta de åtgärder som rekommenderades av Europeiska rådet i Tammerfors. Antagandet av denna bestämmelse gjorde det bland annat möjligt att, mellan medlemsstaterna med undantag för Konungariket Danmark, ersätta Dublinkonventionen med förordning nr 343/2003, som trädde i kraft den 17 mars 2003.

8 På denna rättsliga grund har det även införts ett antal direktiv, däribland följande:

— Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse EUT L 204, 2005 s. 24), som har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, s. 9).

— Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13, och rättelse i EUT L 236, 2006, s. 36), som har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, s. 60).

Förordning nr 343/2003

9 Skäl 3 och 4 i förordning nr 343/2003 har följande lydelse:

”(3) I slutsatserna från Tammerfors förklarades också att detta system på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

(4) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för fastställande av flyktingstatus och inte äventyra målet att behandla asylansökningar snabbt.”

10 Enligt dess artikel 1 fastställs i förordning nr 343/2003 kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

11 I artikel 3.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium. Ansökan skall prövas av en enda medlemsstat, som skall vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.”

12 För att det ska kunna fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig enligt artikel 3.1 i förordning nr 343/2003 anges i artiklarna 6–14 i denna förordning, vilka återfinns i kapitel III med rubriken ”Kriteriernas rangordning”, ett antal objektiva och rangordnade kriterier. Dessa kriterier avser underåriga utan medföljande vuxen, sammanhållande av familjer, utfärdande av uppehållstillstånd eller en visering, olaglig inresa och vistelse i en medlemsstat, laglig inresa i en medlemsstat och ansökningar som görs på det internationella transitområdet på en flygplats.

13 I artikel 10 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, även sådana uppgifter som avses i kapitel III i [rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EGT L 316, s. 1)], att en asylsökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredje land, skall den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av asylansökan. Detta ansvar skall upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum.

2. När en medlemsstat inte kan eller inte längre kan hållas ansvarig i enlighet med punkt 1 och om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, att den asylsökande – som har rest in på en medlemsstats territorium utan tillstånd eller vars sätt att resa in inte kan fastställas – vid tiden för ansökans inlämning tidigare har vistats en sammanhängande period på minst fem månader i en medlemsstat, skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan.

Om den asylsökande har vistats under tidsperioder på minst fem månader i flera medlemsstater, skall den medlemsstat där detta senast varit fallet ansvara för prövningen av asylansökan.”

14 I artikel 13 i förordningen föreskrivs att om det inte på grundval av de rangordnade kriterier som räknas upp i förordningen kan avgöras vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, ska den medlemsstat där asylansökan först lämnades in ansvara för prövningen.

15 I artikel 16 i förordning nr 343/2003 föreskrivs följande:

”1. Den medlemsstat som enligt kriterierna i denna förordning har ansvaret för att pröva en asylansökan skall vara skyldig att

a) på de villkor som anges i artiklarna 17–19 överta en asylsökande som har gett in en ansökan i en annan medlemsstat,

b) slutföra prövningen av asylansökan,

…

2. Om en medlemsstat utfärdar uppehållstillstånd till den asylsökande, skall de skyldigheter som anges i punkt 1 överföras till den medlemsstaten.

3. De skyldigheter som anges i punkt 1 skall upphöra om tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader, om han eller hon inte har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av den ansvariga medlemsstaten.

…”

16 Enligt artikel 17 i förordningen får en medlemsstat som har mottagit en asylansökan, om den bedömer att en annan medlemsstat ska ansvara för prövningen av denna ansökan, så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in anmoda den senare medlemsstaten att överta den asylsökande.

17 I artikel 18 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Den anmodade medlemsstaten skall utföra de kontroller som behövs och fatta beslut om en framställan om övertagande av en asylsökande inom två månader från det att framställan gjordes.

2. Under det förfarande som föreskrivs i denna förordning för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan skall bevis och indicier användas.

3. I enlighet med det förfarande som avses i artikel 27.2 skall det utarbetas två förteckningar som regelbundet skall ses över, med uppgifter om bevis och indicier enligt följande kriterier:

a) Bevis

i) Här avses formella bevis som avgör ansvar enligt förordningen, så länge de inte vederläggs genom motbevis.

ii) Medlemsstaterna skall till den kommitté som avses i artikel 27 lämna förlagor till de olika kategorierna av administrativa dokument, i enlighet med den indelning som fastställs i förteckningen över formella bevis.

b) Indicier

i) Här avses indikationer som, även om de kan motsägas, i vissa fall kan vara tillräckliga, beroende på vilket bevisvärde de tillmäts.

ii) Deras bevisvärde, i förhållande till ansvaret för prövningen av asylansökningen, skall bedömas från fall till fall.

4. Beviskraven bör inte gå utöver det som är nödvändigt för att rätt kunna tillämpa denna förordning.

5. Om det saknas formell bevisning, skall den anmodade medlemsstaten ta på sig ansvaret om det finns indicier som är sammanhängande, kontrollerbara och tillräckligt detaljerade för att ansvaret skall kunna fastställas.

...

7. Om inget svar har lämnats inom två månader enligt punkt 1 respektive en månad enligt punkt 6, skall framställan om övertagande anses godtagen och medföra skyldighet att överta personen, vilket innefattar bestämmelser om lämpliga ankomstarrangemang.”

18 I artikel 19.1–19.4 i förordning nr 343/2003 föreskrivs följande:

”1. Om den anmodade medlemsstaten samtycker till att överta en asylsökande, skall den medlemsstat där asylansökan lämnades in meddela den asylsökande beslutet att inte pröva ansökan och skyldigheten att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten.

2. Det beslut som avses i punkt 1 skall vara motiverat. Det skall innehålla uppgifter om frister för överföringen och om nödvändigt information om vilken dag och på vilken plats den asylsökande skall infinna sig, om han eller hon beger sig till den ansvariga medlemsstaten på egen hand. Detta beslut skall kunna överklagas eller omprövas. Ett överklagande eller en omprövning av beslutet skall inte ha någon suspensiv verkan för genomförandet av överföringen utom om domstol eller behörig myndighet så beslutar från fall till fall, om den nationella lagstiftningen medger detta.

3. Överföringen av sökanden från den medlemsstat där asylansökan lämnades in till den ansvariga medlemsstaten skall verkställas i enlighet med den förstnämnda medlemsstatens nationella lagstiftning, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan om övertagande godtogs eller beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades.

...

4. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader, skall ansvaret ligga hos den medlemsstat där asylansökan lämnades in. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den asylsökande varit frihetsberövad, eller till högst arton månaderom den asylsökande håller sig undan.”

19 Förordning nr 343/2003 upphävdes och ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (EUT L 180, s. 31).

Förordning (EG) nr 1560/2003

20 Artikel 3 i kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 343/2003 (EUT L 222, s. 3), har rubriken ”Handläggning av en framställan om övertagande”, och innehåller följande bestämmelser:

”1. De rättsliga och sakliga argumenten i framställan skall prövas mot bakgrund av bestämmelserna i förordning (EG) nr 343/2003 och de förteckningar över bevis och indicier som återfinns i bilaga II till denna förordning.

2. Oavsett vilka kriterier och bestämmelser i förordning (EG) nr 343/2003 som åberopas i framställningen skall den anmodade medlemsstaten inom de frister som anges i artikel 18.1 och 18.6 i nämnda förordning uttömmande och objektivt samt med hänsyn till alla upplysningar som direkt eller indirekt står till dess förfogande kontrollera huruvida den har ansvaret för prövningen av asylansökan. Om den anmodade medlemsstatens kontroller skulle visa att den är ansvarig enligt åtminstone ett av kriterierna i förordning (EG) nr 343/2003, är medlemsstaten skyldig att erkänna sitt ansvar.”

21 Artikel 4 i förordning nr 1560/2003 har rubriken ”Handläggning av en framställan om återtagande” och innehåller följande bestämmelser:

”När en framställan om återtagande grundar sig på uppgifter som tillhandahållits av Eurodacs centrala enhet och kontrollerats av den anmodande medlemsstaten i enlighet med artikel 4.6 i förordning (EG) nr 2725/2000, skall den anmodade medlemsstaten erkänna sitt ansvar, såvida inte dess kontroller visar att dess ansvar har upphört enligt artikel 4.5 andra stycket eller artikel 16.2, 16.3 eller 16.4 i förordning (EG) nr 343/2003. Ansvarets upphörande i kraft av dessa bestämmelser får endast göras gällande på grundval av materiell bevisning eller utförliga och kontrollerbara förklaringar från den asylsökande.”

22 Artikel 5 i förordningen har rubriken ”Avslag” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Om den anmodade medlemsstaten efter kontroll anser att åberopade bevis och indicier inte kan ligga till grund för att fastslå dess ansvar, skall det svar som sänds till den anmodande medlemsstaten innehålla en utförlig motivering och skälen för avslaget skall anges i detalj.

2. Om den anmodande medlemsstaten anser att avslaget vilar på en felaktig bedömning, eller om den har tillgång till ytterligare bevisning som kan göras gällande, kan den begära att framställan prövas på nytt. Denna möjlighet måste utövas inom tre veckor från mottagandet av avslaget. Den anmodade medlemsstaten skall sträva efter att svara inom två veckor. Under alla omständigheter innebär detta ytterligare förfarande inte att de frister som anges i artikel 18.1, artikel 18.6 och samt artikel 20.1 b i förordning (EG) nr 343/2003 börjar löpa på nytt.”

23 Artikel 14 i nämnda förordning har rubriken ”Förlikning” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Om de berörda medlemsstaterna inte lyckas lösa en tvist om antingen behovet av att verkställa en överföring eller ett sammanförande i enlighet med artikel 15 i förordning (EG) nr 343/2003, eller om i vilken medlemsstat sammanförandet av de berörda personerna bör ske, kan de tillgripa det förlikningsförfarande som anges i punkt 2 i denna artikel.

2. Förlikningsförfarandet inleds genom att en av de oeniga medlemsstaterna vänder sig till ordföranden för den kommitté som inrättats genom artikel 27 i förordning (EG) nr 343/2003. Genom att godta användandet av förlikningsförfarande, förbinder sig de berörda medlemsstaterna att ta största hänsyn till den lösning som föreslås.

Kommitténs ordförande skall utse tre ledamöter i kommittén som företräder tre medlemsstater som inte är inblandade i saken. De tre ledamöterna skall ta del av parternas argument skriftligt eller muntligt och skall efter överläggningar föreslå en lösning inom en månad, i förekommande fall efter omröstning.

Förhandlingarna skall ledas av kommitténs ordförande eller dennes ersättare. Ordföranden kan ge uttryck för sin uppfattning, men får inte delta i omröstningen.

Oavsett om parterna godtar eller förkastar den föreslagna lösningen skall denna stå fast och inte kunna ändras.”

24 Artikel 14 i förordning nr 1560/2003 upphävdes genom förordning nr 604/2013, men dess innehåll har överförts till artikel 37 i den förordningen.

Direktiv 2005/85

25 I skäl 29 i direktiv 2005/85 anges följande:

”Förfaranden som omfattas av [förordning nr 343/2003] behandlas inte i detta direktiv.”

*Österrikisk rätt*

26 I 18 § första stycket i den federala asyllagen (2005 års asyllag) (Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005)), BGBl. I, 100/2005) föreskrivs följande:

”Bundesasylamt och Asylgerichtshof [(asyldomstolen)] ska i alla skeden av förfarandet ex officio säkerställa att uppgifter som kan utgöra underlag för beslutet tillhandahålls eller att ofullständiga uppgifter om de omständigheter som åberopats som stöd för ansökan kompletteras, att den bevisning som lagts fram till stöd för dessa uppgifter fastställs eller kompletteras, samt att i övrigt all den information som anses nödvändig för att motivera ansökan tillhandahålls. Om det behövs får bevisning även inhämtas ex officio.”

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27 Shamso Abdullahi är somalisk medborgare och 22 år gammal. Hon reste med flyg in i Syrien i april 2011 varpå hon passerade Turkiet i juli samma år, innan hon olovligen reste in i Grekland med båt. Shamso Abdullahi ansökte inte om asyl hos den grekiska regeringen. Hon kom med hjälp av människosmugglare via den forna jugoslaviska republiken Makedonien, Serbien och Ungern tillsammans med andra personer till Österrike. Samtliga dessa länders gränser passerades olovligen. Shamso Abdullahi greps i Österrike, nära den ungerska gränsen, av tjänstemän vid den österrikiska polisen vilka fastställde Shamso Abdullahis resväg genom att även höra andra personer som deltagit i resan.

28 I Österrike lämnade Shamso Abdullahi den 29 augusti 2011 in en ansökan om internationellt skydd till den behöriga myndigheten, Bundesasylamt. Den 7 september 2011 framställde Bundesasylamt i enlighet med artikel 10.1 i förordning nr 343/2003 en begäran om övertagande till Ungern, som Ungern accepterade i skrivelse av den 29 september 2011. Ungern motiverade sitt beslut med att det, i överensstämmelse med vad Shamso Abdullahis uppgifter sådana de vidarebefordrats till Ungern av Republiken Österrike, och med allmän information om illegala migranters resvägar fanns tillräckliga bevis för att hon hade rest in olovligen i Ungern från Serbien för att sedan bege sig direkt till Österrike.

29 Genom beslut av den 30 september 2011 avvisade Bundesasylamt Shamso Abdullahis asylansökan i Österrike och avvisade henne till Ungern.

30 Shamso Abdullahi överklagade beslutet till Asylgerichtshof, som i dom av den 5 december 2011 biföll överklagandet på grund av förfarandefel. I domskälen anförde Asylgerichtshof att överklagandet grundades på kritik mot situationen för asylsökande i Ungern i förhållande till artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) om förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling, och att Bundesasylamt hade baserat sin bedömning av rådande förhållanden i Ungern på föråldrade källor.

31 Till följd av Asylgerichtshofs dom återupptog Bundesasylamt det administrativa förfarandet och avvisade återigen asylansökan i beslut av den 26 januari 2012 samt beslutade återigen att Shamso Abdullahi skulle avvisas till Ungern. Bundesasylamt, som uppdaterat de uppgifter avseende Ungern som den hade tillgång till, fann bland annat att en överföring av Shamso Abdullahi till denna medlemsstat inte skulle inverka på hennes rättigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen.

32 Shamso Abdullahi överklagade beslutet till Asylgerichtshof den 13 februari 2012 och gjorde för första gången gällande att Republiken Grekland, och inte Ungern, var den medlemsstat som egentligen hade ansvaret för att pröva hennes asylansökan. Hon gjorde emellertid gällande att Republiken Grekland i vissa avseenden inte respekterade de mänskliga rättigheterna och att det därför åvilade de österrikiska myndigheterna att pröva hennes asylansökan.

33 Dessa myndigheter genomförde aldrig något samrådsförfarande med Republiken Grekland och gjorde inte någon framställan om övertagande.

34 Asylgerichtshof ogillade Shamso Abdullahis överklagande i dom av den 14 februari 2012 med motiveringen att Ungern var den medlemsstat som enligt artikel 10.1 i förordning nr 343/2003 hade ansvaret för prövningen av asylansökan.

35 Shamso Abdullahi överklagade domen till Verfassungsgerichtshof (författningsdomstolen) varvid hon vidhöll att Republiken Grekland, och inte Ungern, var den medlemsstat som hade ansvaret för prövningen av hennes asylansökan. I dom av den 27 juni 2012 (U 350/12-12) upphävde Verfassungsgerichtshof Asylgerichtshofs dom av den 14 februari 2012, vilket föranleddes av en annan dom som meddelades samma dag i ett mål med liknande omständigheter (U 330/12-12). I domskälen i sistnämnda dom anförde Verfassungsgerichtshof följande. Det synsätt som Asylgerichtshof lagt till grund för sitt beslut att godta överföringen av Shamso Abdullahi till Ungern, det vill säga att ett ansvar grundat på artikel 10.1 i förordning nr 343/2003 (det som åvilade Republiken Grekland) upphör när en person har vistats i tredjeland, om än endast under en kortare tid (i förevarande fall i den forna jugoslaviska republiken Makedonien och i Serbien), kan ”ifrågasättas”. Även om Asylgerichtshof motiverat sitt beslut med tysk doktrin och österrikisk doktrin rörande förordning nr 343/2003 för att fastställa att det var Ungern som var ansvarig medlemsstat, finns det också vissa österrikiska författare som företräder ett motsatt synsätt. Det förhållandet att Shamso Abdullahi fortsatt sin resa till ett tredjeland skulle ha medfört att Republiken Greklands övertagandeskyldighet enligt artikel 16.3 i förordning nr 343/2003 upphörde endast om hon lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader. Hänvisningen till domstolens dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. m.fl. (REU 2011, s. I-13905) är inte relevant, eftersom den faktiska situation som prövades i det målet inte kan jämföras med situationen i förevarande mål.

36 Verfassungsgerichtshof fann att frågan borde ha hänskjutits till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, och upphävde Asylgerichtshofs dom med motiveringen att sistnämnda domstol hade åsidosatt Shamso Abdullahis rätt till laga domstol.

37 Verfassungsgerichtshofs nyss nämnda dom tillställdes Asylgerichtshof den 10 juli 2012. Målet är sedan dess anhängigt vid Asylgerichtshof.

38 Verfassungsgerichtshofs ifrågasättande av betydelsen av att en medlemsstat har samtyckt till övertagande har föranlett Asylgerichtshof att för det första inrikta sin begäran om förhandsavgörande på denna fråga. Den har påpekat att en prövning av en medlemsstats ansvar innebär en mycket vittgående prövningsskyldighet som inte kan förenas med den skyndsamhet som krävs för att fastställa ansvarig medlemsstat. Även om det i förordning nr 343/2003 föreskrivs en rätt för asylsökanden att motsätta sig överföringen, grundar denna förordning för övrigt inte någon rätt till ett asylförfarande i en viss av asylsökanden vald medlemsstat. Enligt den ordning som införts genom nämnda förordning har endast medlemsstaterna subjektiva – och åberopbara – rättigheter sig emellan när det gäller iakttagandet av ansvarighetskriterierna. Asylgerichtshof har även understrukit att ett avgörande av en

nationell domstol, enligt vilket en annan medlemsstat är ansvarig, i praktiken skulle kunna visa sig omöjligt att genomföra med avseende på den medlemsstaten på grund av att de frister som anges i nämnda förordning redan har löpt ut.

39 Asylgerichtshof har för det andra ställt en fråga beträffande eventuellt ansvar för Republiken Grekland, om det bortses från att Ungern samtyckt till övertagandet. Den har med hänvisning till punkterna 44 och 45 i dom av den 3 maj 2012 i mål C-620/10, Kastari m.fl., dragit slutsatsen att artikel 16.3 i förordning nr 343/2003, enligt vilken skyldigheterna för den ansvariga medlemsstaten upphör när asylsökanden har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader, inte är tillämplig när någon asylansökan ännu inte framställts. Asylgericht har vidare påpekat att denna bestämmelse har samma rang som förfarandebestämmelserna i denna förordning och inte återfinns i kapitel III i nämnda förordning, där kriterierna för materiell behörighet anges. Även i förordning nr 1560/2003 hänvisas det endast till artikel 16.3 i förordning 343/2003 i dess artikel 4, som rör framställan om återtagande, men inte i dess artikel 3, som rör framställan om övertagande. Slutligen har Asylgerichtshof understrukit att skyldigheten att kontrollera vilken resväg som asylsökanden tagit och datumen för in- och utresa till och från unionen kan ta tid och leda till känsliga bevisfrågor, vilket kan medföra att såväl förfarandet som perioden av osäkerhet för asylsökanden drar ut på tiden.

40 För det tredje har Asylgerichtshof, för det fall det i det nationella målet skulle konstateras att Republiken Grekland var ansvarig stat, påpekat att om en överföring till Republiken Grekland visar sig omöjlig på grund av systembrister i den statens asylsystem, ger detta de asylsökande möjlighet att välja den destinationsmedlemsstat som ska vara materiellt ansvarig för genomförandet av asylförfarandet, vilket skulle strida mot ändamålen med förordning nr 343/2003. Den har frågat sig om Republiken Grekland mot bakgrund av dessa överväganden utan vidare kan avfärdas som kandidat, det vill säga från och med det stadium då det avgörs vilken medlemsstat som är ansvarig. En annan möjlighet vore att beakta Ungern vid prövningen av de ”senare kriterierna”, ett uttryck som förekommer i punkt 96 i domen i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl., och som ger upphov till frågeställningar.

41 Under dessa omständigheter har Asylgerichtshof beslutat att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

1) Ska artikel 19 i förordning nr 343/2003 jämförd med artikel 18 i [den förordningen], tolkas så, att den medlemsstat som samtycker till att överta en asylsökande åläggs ansvaret för att pröva asylansökan i den mening som avses i artikel 16.1 första meningen i förordning nr 343/2003, eller är den nationella överklagandeinstansen enligt unionsrätten skyldig att, om den under ett förfarande om överklagande eller omprövning enligt artikel 19.2 i förordning 343/2003 – oberoende av nämnda samtycke – kommer fram till att en annan stat är ansvarig medlemsstat enligt kapitel III i förordning nr 343/2003 (även om ingen begäran om övertagande har framställts till denna stat, eller denna inte ger sitt samtycke), på ett bindande sätt fastställa, i nämnda förfarande för överklagande eller omprövning, att denna andra medlemsstat är ansvarig stat? Har i detta avseende varje asylsökande en subjektiv rättighet att få asylansökan prövad av en viss medlemsstat som är ansvarig enligt dessa ansvarighetskriterier?

2) Ska artikel 10.1 i förordning nr 343/2003 tolkas så, att den medlemsstat där en första olovlig inresa skedde (”den första medlemsstaten”) ska påta sig sitt ansvar för att pröva en asylansökan från en tredjelandsmedborgare, när följande faktiska omständigheter föreligger:

   En tredjelandsmedborgare reser olovligen in i den första medlemsstaten från ett tredjeland. Personen ansöker inte om asyl där. Vederbörande reser därefter ut till tredjeland. Efter mindre än tre månader reser personen olovligen in i en annan medlemsstat i Europeiska unionen (”den andra medlemsstaten”) från ett tredjeland. Från denna andra medlemsstat beger sig personen genast direkt vidare till en tredje medlemsstat och lämnar där in sin första asylansökan. Vid denna tidpunkt har det gått mindre än 12 månader sedan personen reste in olovligen i den första medlemsstaten.

3) Ska det, oberoende av svaret på fråga 2, göras en annan bedömning av vilken medlemsstat som är primärt ansvarig enligt förordning nr 343/2003, när asylsystemet i den i fråga 2 nämnda ”första medlemsstaten” uppvisar systembrister som kan jämföras med de brister som beskrivs i dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 21 januari 2011 i målet M.S.S., ansökan nr 30696/09, oaktat EU-domstolens dom [i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl.]? Kan det i synnerhet utan vidare anses att en vistelse i en sådan medlemsstat inte kan utgöra en omständighet som ligger till grund för ansvar i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 343/2003?

## Prövning av tolkningsfrågorna

*Den första frågan*

42 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 19.2 i förordning nr 343/2003 ska tolkas så, att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse är skyldiga att ge asylsökande rätt att vid överklagande av ett beslut om överföring enligt artikel 19.1 i den förordningen begära att det görs en prövning av fastställandet av ansvarig medlemsstat, med hänvisning till att de kriterier som anges i kapitel III i nämnda förordning tillämpats felaktigt.

Yttranden som inkommit till domstolen

43 Shamso Abdullahi har liksom Europeiska kommissionen gjort gällande att det ankommer på överklagandeinstansen att pröva huruvida ansvarighetskriterierna har iakttagits. De har hänvisat till skäl 4 i förordning nr 343/2003, enligt vilket metoden för att fastställa ansvarig medlemsstat bör bygga på ”objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna”.

44 Enligt Shamso Abdullahi ges asylsökande subjektiva rättigheter genom de i förordning nr 343/2003 angivna objektiva kriterierna för fastställande av ansvarig medlemsstat. Asylsökandena får begära att det görs en prövning av huruvida nämnda kriterier tillämpats lagenligt, däri inbegripet de faktiska villkor som leder till att ansvaret upphör. Denna tolkning uppfyller kraven i artikel 47 i stadgan. I förordning nr 343/2003 föreskrivs inte heller att en sådan laglighetsprövning ska vara begränsad, exempelvis till att endast avse huruvida det har förekommit godtycke.

45 Kommissionen har, fortfarande med hänvisning till artikel 47 i stadgan, hävdat att den i artikel 19.2 i förordning nr 343/2003 föreskrivna principen om rättsmedlets effektivitet innebär att asylsökanden kan begära att det görs en prövning av huruvida överföringen av asylsökanden till den anmodade medlemsstaten är lagenlig, vilket innefattar frågan huruvida kriteriernas rangordning eller de frister som föreskrivs i förordning nr 343/2003 iakttagits. Asylsökanden har enligt kommissionen också rätt att anföra skälen till att vederbörande kan antas bli utsatt för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, i den stat till vilken han eller hon ska överföras. Om överklagandeinstansen kommer till slutsatsen att det överklagade beslutet inte är lagenligt, bör den ändra eller ogiltigförklara detsamma, samt själv utse den medlemsstat som den anser vara ansvarig för prövningen av asylansökan. Den medlemsstat i vilken asylansökan getts in bör alltså återuppta förfarandet enligt artiklarna 17–19 i förordning nr 343/2009.

46 Den grekiska och den ungerska regeringen anser liksom Förenade kungarikets och Schweiz regering däremot att artikel 19.1 i förordning nr 343/2003 innebär att överklagandet endast får avse beslutet att inte pröva ansökan samt överföringsskyldigheten. Överklagandet får endast grundas på ett åsidosättande av konkreta rättigheter, såsom ett åsidosättande av grundläggande rättigheter i den medlemsstat till vilken överföringen ska ske eller av skyddet för familjens sammanhållning. Den grekiska och den ungerska regeringen har liksom Förenade kungarikets regering framhållit de förseningar som skulle följa av undersökningar beträffande vilken medlemsstat som är ansvarig och av

samråd med en annan medlemsstat, medan det i förordning nr 343/2003 betonas att behandlingen av asylansökningar ska ske snabbt. Sådana undersökningar kan inte motiveras, eftersom ändamålet med förordning nr 343/2003, det vill säga avgörandet av vilken medlemsstat som är ansvarig, uppnås genom en medlemsstats samtycke.

Domstolens svar

47 Frågan avser tolkningen av förordning nr 343/2003 och de rättigheter som tillkommer asylsökande enligt förordningen, vilken utgör en del av det gemensamma europeiska asylsystem som Europeiska unionen infört.

48 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt artikel 288 andra stycket FEUF har en förordning allmän giltighet, är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En förordning kan följaktligen, på grund av sin rättsliga karaktär och sin funktion i det unionsrättsliga systemet av rättskällor, ge upphov till rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda (dom av den 10 oktober 1973 i mål 34/73, Variola, REG 1973, s. 981, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 2, s. 147, av den 17 september 2002 i mål C-253/00, Muñoz och Superior Fruiticola, REG 2002, s. I-7289, punkt 27, och av den 14 juli 2011 i de förenade målen C-4/10 och C-27/10, Bureau national interprofessionnel du Cognac, REU 2011, s. I-6131, punkt 40).

49 Det ska prövas i vilken mån bestämmelserna i kapitel III i förordning nr 343/2003 verkligen ger asylsökande rättigheter som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda.

50 Det ska inledningsvis påpekas att förordning nr 343/2003 enligt artikel 19.2 däri endast omfattar ett rättsmedel. I denna bestämmelse föreskrivs en möjlighet för asylsökanden att överklaga eller begära omprövning av beslutet att inte pröva en ansökan och att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten. För övrigt innehåller direktiv 2005/85, där det bland annat i kapitel V redogörs för de rättsmedel som erbjuds inom ramen för prövningen av en asylansökan, anvisningar i skäl 29 att direktivet inte behandlar förfaranden som omfattas av förordning 343/2003.

51 När det gäller omfattningen av det rättsmedel som anges i artikel 19.2 i förordning nr 343/2003 ska denna förordning tolkas inte bara utifrån lydelsen i bestämmelserna däri, utan också med hänsyn till dess allmänna systematik, dess ändamål och dess kontext, inte minst den utveckling som den undergått inom det system i vilket den ingår.

52 I detta avseende gäller att det gemensamma europeiska asylsystemet utformats i en kontext där det finns fog att anta att samtliga medlemsstater som deltar – oavsett om de är medlemsstater eller tredjeländer – respekterar de grundläggande rättigheterna, inklusive de rättigheter som har sin grund i Genèvekonventionen, 1967 års protokoll och Europakonventionen, samt att medlemsstaterna kan ha ett ömsesidigt förtroende för varandra i det avseendet (domen i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl., punkt 78).

53 Det är just på grund av denna princip om ömsesidigt förtroende som unionslagstiftaren antog förordning nr 343/2003. Syftet med denna rättsakt var att rationalisera behandlingen av asylansökningar och att förhindra flaskhalsar i systemet på grund av att medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande, att öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan samt att härigenom undvika ”forum shopping”. Det övergripande syftet är att påskynda behandlingen av ansökningarna, vilket ligger såväl i de asylsökandes som i de deltagande medlemsstaternas intresse (domen i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl., punkt 79).

54 Vidare har de bestämmelser som är tillämpliga på asylansökningar i stor utsträckning harmoniserats på unionsnivå, inte minst nu senast genom direktiven 2011/95 och 2013/32.

55 Härav följer att asylsökande i stor utsträckning får sina ansökningar prövade enligt samma regler oavsett vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan enligt förordning nr 343/2003.

56 För övrigt bekräftar vissa bestämmelser i förordningarna nr 343/2003 och 1560/2003 unionslagstiftarens avsikt att i fråga om fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan införa organisatoriska bestämmelser för förhållandet medlemsstaterna emellan, med Dublinkonventionen som förebild (se, analogt, domar av den 13 juni 2013 i de förenade målen C-671/11–C-676/11, Unanimes m.fl., punkt 28, och i mål C-3/12, Syndicat OP 84, punkt 29).

57 Syftet med artikel 3.2 (den så kallade suveränitetsklausulen) och artikel 15.1 (den humanitära klausulen) i förordning nr 343/2003 är sålunda att bevara medlemsstaternas befogenheter vid utövandet av rätten att bevilja asyl, oberoende av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan med tillämpning av kriterierna i denna förordning. Då nyss angivna bestämmelser är fakultativa, ges medlemsstaterna här ett stort utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, domen av den 21 december 2011 i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl., punkt 65, och dom av den 6 november 2012 i mål C-245/11, K, punkt 27).

58 Likaså får medlemsstaterna enligt artikel 23 i förordning nr 343/2003 sig emellan ingå bilaterala administrativa överenskommelser om hur förordningen ska tillämpas i praktiken, vilka bland annat kan avse enklare förfaranden och kortare frister för översändande och prövning av framställningar om övertagande eller återtagande av asylsökande. Vidare föreskrivs i artikel 14.1 i förordning nr 1560/2003 – nu artikel 37 i förordning nr 604/2013 – att medlemsstaterna, i fall där de inte lyckas lösa en tvist rörande tillämpningen av förordning 343/2003, kan tillgripa ett förlikningsförfarande. I detta förfarande deltar ledamöter av en kommitté som företräder tre medlemsstater som inte är inblandade i saken. I detta sammanhang föreskrivs dock inte att asylsökanden ens ska höras.

59 Avslutningsvis är ett av huvudändamålen med förordning nr 343/2003, såsom framgår av skälen 3 och 4 däri, att införa en tydlig och praktiskt genomförbar metod för att snabbt avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för fastställande av flyktingstatus och inte äventyra målet att behandla asylansökningar snabbt.

60 I förevarande fall utgörs det angripna beslutet av det beslut som den medlemsstat i vilken klaganden i det nationella målet gett in sin asylansökan fattat om att inte pröva densamma och att överföra denna person till en annan medlemsstat. Denna andra medlemsstat har samtyckt till att överta klaganden i det nationella målet med tillämpning av kriteriet i artikel 10.1 i kapitel III i förordning nr 343/2003, det vill säga i egenskap av den medlemsstat till vilken klaganden i det nationella målet anlände vid första inresan till unionen. I en sådan situation, där medlemsstaten har samtyckt till att överta asylsökanden, och med hänsyn till vad som anges ovan i punkterna 52 och 53, kan sökanden ifrågasätta valet av detta kriterium endast genom att åberopa att de systembrister vad beträffar asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande som finns i den medlemsstaten utgör allvarliga och klarlagda skäl att anta att sökanden löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen N.S. m.fl., punkterna 94 och 106, samt dom av den 14 november 2013 i mål C-4/11, Puid, punkt 30).

61 Som framgår av de handlingar i det nationella målet som ingetts till domstolen finns det emellertid inte något som tyder på att så är fallet i det nationella målet.

62 Mot bakgrund av vad som redovisats ovan ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 19.2 i förordning nr 343/2003 ska tolkas så, att när en medlemsstat med tillämpning av kriteriet i artikel 10.1 i kapitel III i förordningen har samtyckt till att överta en asylsökande, det vill säga i egenskap av den medlemsstat till vilken asylsökanden anlände vid första inresan till unionen, kan asylsökanden ifrågasätta valet av detta kriterium endast genom att åberopa att de systembrister vad beträffar

asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande som finns i den medlemsstaten utgör allvarliga och klarlagda skäl att anta att sökanden löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.

*Den andra och den tredje frågan*

63 De två resterande frågorna har ställts för det fall domstolen skulle finna att asylsökanden har rätt att kräva en kontroll av det avgörande som träffas av den medlemsstat som har ansvaret för vederbörandes asylansökan. Domstolen saknar därför anledning att besvara dessa frågor.

**Rättegångskostnader**

64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 19.2 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat ska tolkas så, att när en medlemsstat med tillämpning av kriteriet i artikel 10.1 i kapitel III i förordningen har samtyckt till att överta en asylsökande, det vill säga i egenskap av den medlemsstat till vilken asylsökanden anlände vid första inresan till Europeiska unionen, kan asylsökanden ifrågasätta valet av detta kriterium endast genom att åberopa att de systembrister vad beträffar asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande som finns i den medlemsstaten utgör allvarliga och klarlagda skäl att anta att sökanden löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**

Underskrifter