Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 8. september 2022 [1]

Sag C-323/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
procesdeltager:
B.
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))
og
Forenede sager C-324/21 og C-325/21
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-324/21)
K. (C-325/21)
procesdeltager:
F.,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse – forordning (EU) nr. 604/2013 – prøvelse af en afgørelse om overførsel – begrebet »anmodende medlemsstat« – betydningen af en tidligere indgået aftale mellem to andre medlemsstater – prøvelsens rækkevidde«

I. Indledning

1. De foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse giver Domstolen anledning til at præcisere de nærmere bestemmelser om anvendelsen af flere på hinanden følgende tilbagetagelsesprocedurer, som to forskellige medlemsstater har iværksat i henseende til samme ansøger om international beskyttelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 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 [2].

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – EUT 2013, L 180, s. 31 (herefter »Dublin III-forordningen«).

2. Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) (herefter »Staatssecretaris«) og på den anden side B., F. og K., der alle tre er tredjelandsstatsborgere og ansøgere om international beskyttelse, vedrørende lovligheden af de afgørelser om overførsel, der er truffet over for dem. Efter at have indgivet deres første ansøgning om international beskyttelse til en medlemsstat rejste de alle tre videre inden for EU og indgav ved denne lejlighed og meget hurtigt hver sin nye ansøgning om international beskyttelse til den medlemsstat, på hvis område de var indrejst.

3. I mangel af præcise angivelser i Dublin III-forordningen og gennemførelsesforordningen hertil [3] om anvendelsen af tilbagetagelsesprocedurer, som forskellige medlemsstater har iværksat efter hinanden i henseende til samme ansøger, bør Domstolen definere nærmere bestemmelser, der gør det muligt dels at opretholde en klar, brugbar og hurtig metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse [4], dels at forhindre misbrug i form af, at samme person indgiver flere samtidige eller på hinanden følgende ansøgninger om international beskyttelse til flere medlemsstater med det formål enten at forlænge sit ophold i EU og sin adgang til materielle modtagelsesforhold eller at vælge den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse [5].

4. Jeg vil i dette forslag til afgørelse gøre rede for grundene til, at det er min opfattelse, at i situationer som de i hovedsagen omhandlede, hvor den første tilbagetagelsesprocedure er gyldigt iværksat efter samråd mellem de berørte medlemsstater, fratages denne første procedure et afgørende element i sin gyldighed, når der efter dette samråd sker det, at ansøgeren forlader den anmodende medlemsstats område, inden vedkommendes overførsel er gennemført, og der derpå indgives endnu en anmodning om tilbagetagelse af en anden medlemsstat, på hvis område ansøgeren befinder sig. Jeg vil derefter forklare, hvorfor den anmodede medlemsstat, for så vidt som den er involveret i to tilbagetagelsesprocedurer, der er indledt af to forskellige anmodende medlemsstater inden for meget kort tid i henseende til samme person, kan aftale med den første anmodende medlemsstat, at den første af disse procedurer bortfalder, når den anmodede medlemsstat accepterer den anden anmodning om tilbagetagelse.

II. Retsforskrifter

5. Følgende fremgår af fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen:

»(4) I konklusionerne fra Tammerfors præciseres det […], at det fælles europæiske asylsystem på kort sigt bør omfatte en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

[3] – Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2.9.2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 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 2003, L 222, s. 3), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 af 30.1.2014 (EUT 2014, L 39, s. 1) (herefter »forordning nr. 1560/2003«).

[4] – Jf. i denne retning dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 58 og 59). Jf. ligeledes fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen.

[5] – Jf. forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, fremsat af Europa-Kommissionen den 26.7.2001 (KOM(2001) 447 endelig, punkt 2.1).

(5) En sådan metode bør baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer. Den bør især gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for at sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og for ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare.«

6. I Dublin III-forordningens kapitel II med overskriften »Almindelige principper og garantier« bestemmes følgende i artikel 3, stk. 2, første afsnit:

»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.«

7. Dublin III-forordningens kapitel VI med overskriften »Procedurer for overtagelse og tilbagetagelse« omfatter forordningens artikel 20-33. Denne forordnings artikel 20, stk. 5, første afsnit, fastsætter:

»Den medlemsstat, som den første ansøgning om international beskyttelse er indgivet til, skal på de i artikel 23, 24, 25 og 29 fastsatte betingelser og med henblik på at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, tilbagetage en ansøger, der opholder sig i en anden medlemsstat uden opholdstilladelse, eller som dér har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse efter at have trukket sin første ansøgning, som er indgivet i en anden medlemsstat, tilbage under proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.«

8. Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Når en medlemsstat, hvor en person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig i henhold til artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), kan den anmode den anden medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

2. En anmodning om tilbagetagelse fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for to måneder efter modtagelsen af hittet i Eurodac […]

Er anmodningen om tilbagetagelse baseret på andre beviser end oplysninger fra Eurodacsystemet, sendes den til den anmodede medlemsstat senest tre måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse […]

3. Når anmodningen om tilbagetagelse ikke fremsættes inden for de frister, som er fastsat i stk. 2, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som den nye ansøgning er indgivet til.«

9. Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ansøgeren eller en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.«

10. Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Overførslen af ansøgeren […] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning […]

[…]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.«

III. De faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-323/21

11. Den 3. juli 2017 indgav B. en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland. Da B. tidligere havde ansøgt om denne beskyttelse i Italien, anmodede de tyske myndigheder de italienske myndigheder om at tilbagetage ham. Den 4. oktober 2017 imødekom de italienske myndigheder denne anmodning om tilbagetagelse. Overførselsfristen blev efterfølgende forlænget indtil den 4. april 2019, fordi B. var forsvundet.

12. Den 17. februar 2018 indgav B. en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Staatssecretaris anmodede den 17. marts 2018 de italienske myndigheder om at tilbagetage B. Den 1. april 2018 imødekom de italienske myndigheder denne anmodning om tilbagetagelse. Ved skrivelse af 29. juni 2018 meddelte Staatssecretaris disse myndigheder, at B. var forsvundet, hvilket ville medføre en forlængelse af overførselsfristen indtil den 1. oktober 2019.

13. Den 9. juli 2018 indgav B. en ny ansøgning om international beskyttelse i Tyskland. De tyske myndigheder traf den 14. september 2018 en afgørelse i henhold til Dublin III-forordningen, som ikke blev anfægtet.

14. Den 27. december 2018 indgav B. en ny ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Ved afgørelse af 8. marts 2019 gav Staatssecretaris uden behandling af denne ansøgning afslag herpå med den begrundelse, at Den Italienske Republik fortsat var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen heraf.

15. Den 29. april 2019 blev B. overført til Italien.

16. B. anlagde søgsmål ved den kompetente ret til prøvelse af Staatssecretaris' afgørelse af 8. marts 2019. Ved dom af 12. juni 2019 gav denne ret B. medhold i dette søgsmål og ophævede denne afgørelse med den begrundelse, at Forbundsrepublikken Tyskland den 4. april 2019 var blevet den ansvarlige medlemsstat som følge af overførselsfristens udløb.

17. Staatssecretaris har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret. Han har til støtte for denne appel bl.a. gjort gældende, for det første, at beregningen af overførselsfristen bør ske under hensyntagen til forholdet mellem Kongeriget Nederlandene og Den Italienske Republik, og for det andet, at da B. indgav en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, blev der ifølge »kædereglen« indledt en ny overførselsfrist for Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende.

18. Ifølge den forelæggende ret er det ubestridt, at Den Italienske Republik var den ansvarlige medlemsstat på datoen for B.'s indgivelse af den sidste ansøgning om international beskyttelse. Parterne i hovedsagen er derimod uenige om, hvorvidt overførselsfristen eventuelt var udløbet inden overførslen af B., når der var forløbet 18 måneder siden Den Italienske Republiks accept af den første anmodning om tilbagetagelse.

19. I det foreliggende tilfælde var der tale om to samtidige »gyldige aftaler« om tilbagetagelse med to forskellige overførselsfrister, hvilket kræver en præcisering af forholdet mellem disse to frister. Med henblik herpå skal det afgøres, om den første medlemsstat, der har udstedt en anmodning om tilbagetagelse, stadig skal anses for den »anmodende medlemsstat« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, eller om denne egenskab skal forbeholdes den sidste medlemsstat, der udsteder en sådan anmodning.

20. Hvis sidstnævnte fortolkning er den rette, ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne sidste medlemsstat på en eller anden måde er forpligtet af den overførselsfrist, der påhviler den første medlemsstat. Hvis det derimod er førstnævnte fortolkning, der bør lægges til grund, er det nødvendigt at afgøre, om B. for de nederlandske retsinstanser kan påberåbe sig udløbet af den overførselsfrist, der er aftalt mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik, hvilket er en situation, der fremmer »forum shopping«.

21. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal begrebet »anmodende medlemsstat« i [Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2] fortolkes således, at der herved forstås den medlemsstat (in casu den tredje medlemsstat, dvs. Nederlandene), der som den sidste indgav en anmodning om tilbagetagelse eller overtagelse til en anden medlemsstat?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, har den omstændighed, at der tidligere er indgået en aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Tyskland og Italien), også virkninger for de denne tredje medlemsstat (in casu Nederlandene) påhvilende juridiske forpligtelser over for udlændingen i henhold til [Dublin III-forordningen] eller over for de i den tidligere aftale om overførsel deltagende medlemsstater, og i bekræftende fald hvilke?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, skal [Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1], sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning, [da] fortolkes således, at den er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse i forbindelse med et retsmiddel mod en afgørelse om overførsel med føje kan gøre gældende, at der ikke kan ske overførsel, fordi fristen for en overførsel i henhold til en tidligere indgået aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Tyskland og Italien) er udløbet?«

B. Forenede sager C-324/21 og C-325/21

1. Sag C-324/21

22. Den 24. november 2017 indgav F. en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Da F. tidligere havde ansøgt om denne beskyttelse i Italien, anmodede Staatssecretaris de italienske myndigheder om at tilbagetage ham. Den 19. december 2017 imødekom de italienske myndigheder denne anmodning om tilbagetagelse. Ved skrivelse af 12. april 2018 meddelte Staatssecretaris disse myndigheder, at F. var forsvundet, hvilket medførte en forlængelse af overførselsfristen indtil den 19. juni 2019.

23. Den 29. marts 2018 indgav F. en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland. Den forelæggende ret er ikke bekendt med det eventuelle resultat af denne ansøgning.

24. Den 30. september 2018 indgav F. en ny ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Ved afgørelse af 31. januar 2019 gav Staatssecretaris uden behandling af denne ansøgning afslag herpå med den begrundelse, at Den Italienske Republik fortsat var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen heraf.

25. Efter at have forladt det asylcenter, hvor han var indlogeret, blev F. pågrebet og derefter frihedsberøvet ved Staatssecretaris' afgørelse af 1. juli 2019 med henblik på overførsel til Italien.

26. F. anlagde søgsmål ved den kompetente ret til prøvelse af denne afgørelse. Ved dom af 16. juli 2019 gav denne ret F. medhold i dette søgsmål og ophævede den nævnte afgørelse med den begrundelse, at Kongeriget Nederlandene den 19. juni 2019 var blevet den ansvarlige medlemsstat som følge af overførselsfristens udløb.

27. Staatssecretaris har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret. Han har til støtte for denne appel bl.a. gjort gældende, at da F. indgav en ansøgning om international beskyttelse i Tyskland, blev der ifølge »kædereglen« indledt en ny overførselsfrist for Kongeriget Nederlandenes vedkommende.

28. Ifølge den forelæggende ret er det ubestridt, at Den Italienske Republik skulle anses for den ansvarlige medlemsstat, i det mindste indtil den 19. juni 2019.

29. Denne ret er imidlertid i tvivl om relevansen af den omstændighed, at den pågældende person inden overførselsfristens udløb indgav endnu en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat.

30. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [Dublin III-forordningens artikel 29] fortolkes således, at en løbende frist for overførsel som omhandlet i artikel 29, stk. 1 og 2, begynder at løbe på ny på det tidspunkt, hvor udlændingen, efter at have forhindret en medlemsstats overførsel ved at forsvinde, indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden (in casu en tredje) medlemsstat?«

2. Sag C-325/21

31. Den 6. september 2018 indgav K. en ansøgning om international beskyttelse i Frankrig. Da K. tidligere havde ansøgt om denne beskyttelse i Østrig, anmodede de franske myndigheder de østrigske myndigheder om at tilbagetage ham. Den 4. oktober 2018 imødekom de østrigske myndigheder denne anmodning om tilbagetagelse.

32. Den 27. marts 2019 indgav K. en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Staatssecretaris anmodede den 3. maj 2019 de østrigske myndigheder om at tilbagetage K. Den 10. maj 2019 afslog disse myndigheder denne anmodning om tilbagetagelse med den begrundelse, at Den Franske Republik siden den 4. april 2019 havde været den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af K.'s ansøgning.

33. Den 20. maj 2019 anmodede Staatssecretaris de franske myndigheder om at tilbagetage K. Disse myndigheder afslog denne anmodning om tilbagetagelse med den begrundelse, at overførselsfristen endnu ikke var udløbet på det tidspunkt, da K. indgav sin ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene.

34. Den 31. maj 2019 anmodede Staatssecretaris både de østrigske myndigheder og de franske myndigheder om at genoverveje anmodningen om tilbagetagelse. I denne anmodning til de østrigske myndigheder gjorde Staatssecretaris således gældende, at der var påbegyndt en ny frist for overførsel mellem Den Franske Republik og Republikken Østrig, da K. indgav en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Den 3. juni 2019 accepterede de østrigske myndigheder at tilbagetage K.

35. Ved afgørelse af 24. juli 2019 gav Staatssecretaris afslag på K.'s ansøgning om international beskyttelse uden behandling heraf.

36. K. anlagde søgsmål ved den kompetente ret til prøvelse af denne afgørelse. Ved dom af 17. oktober 2019 frifandt denne ret Staatssecretaris med den begrundelse, at denne med rette havde lagt til grund, at Republikken Østrig var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af K.'s ansøgning om international beskyttelse.

37. K. har iværksat appel for den forelæggende ret til prøvelse af denne dom. Han har til støtte for denne appel gjort gældende, at indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i en tredje medlemsstat ikke kan være til hinder for, at fristen for en overførsel mellem to andre medlemsstater udløber.

38. Ifølge den forelæggende ret er det ubestridt, at Republikken Østrig skulle anses for den ansvarlige medlemsstat, i det mindste indtil den 4. april 2019, for så vidt som denne medlemsstat ikke var blevet oplyst af de franske myndigheder om, at K. var forsvundet.

39. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [Dublin III-forordningens artikel 29] fortolkes således, at en løbende frist for overførsel som omhandlet i artikel 29, stk. 1 og 2, begynder at løbe på ny på det tidspunkt, hvor udlændingen, efter at have forhindret en medlemsstats overførsel ved at forsvinde, indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden (in casu en tredje) medlemsstat?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal [Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1], sammenholdt med 19. betragtning til denne forordning, [da] fortolkes således, at den er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse i forbindelse med et retsmiddel mod en afgørelse om overførsel med føje kan gøre gældende, at der ikke kan ske overførsel, fordi fristen for en overførsel i henhold til en tidligere indgået aftale om overførsel mellem to medlemsstater (in casu Frankrig og Østrig) er udløbet, med den følgevirkning, at den frist, inden for hvilken Nederlandene kan overføre, er udløbet?«

C. Retsforhandlingerne for Domstolen

40. Sag C-324/21 og sag C-325/21 er på dette trin af proceduren blevet forenet. Sag C-323/21 er derimod ikke blevet forenet med de to førstnævnte. De tre sagers fællestræk har imidlertid givet anledning til et fælles retsmøde den 5. maj 2022, hvori parterne afgav mundtlige indlæg og bl.a. blev anmodet om at besvare de af Domstolen stillede spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Om det første præjudicielle spørgsmål i sag C-323/21, det eneste spørgsmål i sag C-324/21 og det første præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen i sag C-325/21

41. Jeg vil foretage en samlet undersøgelse af det første præjudicielle spørgsmål i sag C-323/21, det eneste spørgsmål i sag C-324/21 og det første spørgsmål i sag C-325/21.

42. Selv om disse spørgsmål er formuleret forskelligt, har de samme formål, nemlig en fortolkning af bestemmelserne om beregning af overførselsfrister, jf. Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, i den situation, hvor den medlemsstat, i hvilken der første gang er indgivet en ansøgning om international beskyttelse, anmodes af to forskellige medlemsstater om tilbagetagelse af den samme ansøger, idet den første anmodende medlemsstat ikke er i stand til at gennemføre overførslen af denne ansøger efter de i denne artikel fastsatte bestemmelser og frister, fordi den pågældende har forladt det nationale område og begivet sig til den anden anmodende medlemsstats område [6].

43. I hver af disse tre sager har den forelæggende ret koncentreret sine spørgsmål om fortolkningen af ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 29.

44. Jeg gør opmærksom på, at denne artikel definerer de nærmere bestemmelser og frister, hvorefter den anmodende medlemsstat med henblik på overtagelse eller tilbagetagelse af en ansøger skal gennemføre overførslen af denne til den ansvarlige medlemsstat.

45. Denne forordnings artikel 29, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at overførslen sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at den

[6] – Ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål i sag C-323/21 adskiller sig i et vist omfang fra det eneste spørgsmål i sag C-324/21 og det første spørgsmål til Domstolen i sag C-325/21, eftersom den forelæggende ret har koncentreret sig om fortolkningen af begrebet »anmodende medlemsstat«, der er anvendt i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2. Den pågældende forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om begrebet »anmodende medlemsstat« (jf. denne forordnings artikel 29, stk. 2) i den situation, hvor den anmodende medlemsstat ikke er i stand til at gennemføre overførslen af ansøgeren, fordi denne har forladt det nationale område og begivet sig til en anden medlemsstat, hvori den pågældende har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, og på hvis område vedkommende befinder sig, henviser til den sidste medlemsstat, hvori den nye ansøgning om international beskyttelse er indgivet, og hvorfra der som følge heraf er indgivet en ny anmodning om tilbagetagelse af ansøgeren.

anmodede medlemsstat har accepteret anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om klagen eller indbringelsen i tilfælde af opsættende virkning.

46. Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, præciserer imidlertid, at denne frist undtagelsesvis kan forlænges for at tage hensyn til den omstændighed, at det er praktisk umuligt for den anmodende medlemsstat at gennemføre overførslen af den pågældende person, fordi denne er fængslet eller forsvundet. Fristen forlænges da til højst et år, hvis det ikke har været muligt at gennemføre overførslen på grund af fængsling af den pågældende, idet dette begreb er defineret i dom af 31. marts 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (En asylansøgers anbringelse på et psykiatrisk hospital)[7], eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder, idet begrebet »forsvinder« er præciseret i dom af 19. marts 2019, Jawo[8].

47. Denne forordnings artikel 29, stk. 2, bestemmer endvidere, at når disse frister er udløbet, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. I overensstemmelse med Domstolens praksis har sidstnævnte medlemsstat dermed ikke længere beføjelse til at gennemføre overførslen, men derimod pligt til af egen drift at træffe de nødvendige foranstaltninger til straks at indlede behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse[9].

48. Denne bestemmelses ordlyd skal ses i sammenhæng med en klassisk tilbagetagelsesprocedure mellem to medlemsstater, nemlig den anmodede medlemsstat og den anmodende medlemsstat, hvortil ansøgeren har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse.

49. De præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, indgår imidlertid alle i en anden sammenhæng, idet de vedrører de nærmere bestemmelser om gennemførelse af overførslen af en ansøger, der på grund af den omstændighed, at den pågældende har indgivet flere ansøgninger om international beskyttelse, er genstand for flere tilbagetagelsesprocedurer, der er indledt efter hinanden i forskellige medlemsstater.

50. Ingen bestemmelse i Dublin III-forordningen eller i forordning nr. 1560/2003 fastsætter særlige regler i denne situation, som er en materialisering af fænomenet »sekundære bevægelser«, hvorefter et stort antal ansøgere om international beskyttelse rejser fra den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning, til andre medlemsstater, hvor de ønsker at ansøge om international beskyttelse og etablere sig.

51. I denne forbindelse er det min opfattelse, at bestemmelserne i Dublin III-forordningens artikel 29 om afviklingen af overførselsproceduren er for snævert afgrænsede til, at den forelæggende ret kan få et hensigtsmæssigt svar, og især til at definere nærmere bestemmelser, der gør det muligt dels at opretholde en klar, brugbar og hurtig metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, dels at forhindre misbrug som følge af visse ansøgeres bevægelser inden for EU.

52. Jeg finder det derfor afgørende at analysere de betingelser, hvorunder de berørte medlemsstater indgår aftale om en tilbagetagelsesprocedure, idet disse betingelser bl.a. fremgår af Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, og artikel 23, stk. 1, og at undersøge, hvilket formål EU-lovgiver forfølger under disse omstændigheder.

7 – C-231/21 (EU:C:2022:237, præmis 55 og 58).

8 – C-163/17 (EU:C:2019:218, præmis 56 og 57).

9 – Jf. i denne henseende dom af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 43).

1. Definitionen af tilbagetagelsesproceduren i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5

53. Det fremgår af redegørelsen for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, at alle tre ansøgere indgav deres første ansøgning om international beskyttelse i en medlemsstat, nemlig Italien i sag C-323/21 og C-324/21 og Østrig i sag C-325/21, før de rejste videre inden for EU og ind på andre medlemsstaters område, hvor de indgav flere andre på hinanden følgende ansøgninger om international beskyttelse.

54. Dette indebærer, at ansøgerne falder ind under anvendelsesområdet for Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b)-d). Denne artikel vedrører en person, som dels har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som er under behandling [litra b)], har trukket en sådan ansøgning tilbage under behandlingen [litra c)] eller har fået afslag på en sådan ansøgning [litra d)], dels har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat eller opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse [10].

55. Endvidere indebærer dette, at den første medlemsstat, hvori ansøgningen om international beskyttelse blev indgivet, nemlig Italien i sag C-323/21 og sag C-324/21 og Østrig i sag C-325/21, har pligt til at tilbagetage ansøgeren i overensstemmelse med Dublin III-forordningen artikel 20, stk. 5.

56. Jeg gør nemlig opmærksom på, at i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, behandles en ansøgning om international beskyttelse, som en tredjelandsstatsborger indgiver på en hvilken som helst af medlemsstaternes område, i princippet kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i denne forordnings kapitel III [11]. Ud over de kriterier, der er fastsat i Dublin III-forordningens kapitel III, er der i denne forordnings kapitel VI imidlertid fastsat procedurer for en medlemsstats overtagelse og tilbagetagelse, der »[ligeledes bidrager] til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III« [12].

57. Således forholder det sig med de bestemmelser, der fremgår af Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5.

58. Denne artikel 20 vedrører, jf. sin overskrift, indledningen af proceduren for overtagelse og tilbagetagelse.

59. Denne artikel bestemmer i stk. 5, at den medlemsstat, som den første ansøgning om international beskyttelse er indgivet til, skal tilbagetage den ansøger, der har forladt det nationale område, inden proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er afsluttet, og har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat [13]. Tilbagetagelsen af

[10] – Jf. navnlig dom af 2.4.2019, H. og R. (C-582/17 og C-583/17, herefter »H. og R.-dommen«, EU:C:2019:280, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[11] – Jf. dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 56).

[12] – Dom af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 39). I dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), fastslog Domstolen, at »selv om bestemmelserne i [Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, om indgivelse af en anmodning om overtagelse] tilsigter at regulere proceduren med overtagelse, bidrager de ligeledes til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig som omhandlet i samme forordning, sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III« (præmis 53).

[13] – Det er i Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, i øvrigt fastsat, at hvis det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

ansøgeren har til formål at gøre det muligt for den medlemsstat, som den første ansøgning er indgivet til, »at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig«, og ikke at behandle ansøgningen om international beskyttelse [14].

60. I overensstemmelse med Domstolens praksis finder denne bestemmelse ligeledes anvendelse på den situation, hvor en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage, idet vedkommende har forladt den medlemsstats område, hvori den første ansøgning om international beskyttelse er indgivet, uden at underrette den nationale kompetente myndighed om sit ønske om at opgive denne ansøgning, og hvor proceduren til afgørelse af den ansvarlige medlemsstat følgelig fortsat er i gang [15].

61. Endvidere bestemmes det i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, at proceduren for tilbagetagelse af ansøgeren skal gennemføres på de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 23, 24, 25 og 29.

62. I henhold til den nævnte forordnings artikel 23, stk. 1, må den anmodende medlemsstat kun indgive en anmodning om tilbagetagelse, såfremt den anmodede medlemsstat opfylder de i samme forordnings artikel 20, stk. 5, eller artikel 18, stk. 1, litra b)-d), fastsatte betingelser [16]. Gennemførelsen af tilbagetagelsesproceduren forudsætter følgelig opfyldelsen af to kumulative betingelser, som EU-lovgiver har angivet i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, nemlig for det første at ansøgeren skal have indgivet sin første ansøgning om international beskyttelse i den anmodede medlemsstat, og for det andet at denne ansøger skal befinde sig på den anmodende medlemsstats område uden opholdstilladelse eller skal have indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse til sidstnævnte medlemsstats nationale myndigheder.

63. EU-lovgiver har ikke taget højde for den situation, at betingelserne for gennemførelsen af denne procedure ikke længere er opfyldt på grund af omstændigheder, der indtræffer, efter at den er indledt.

64. Det følger kun af ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 29, at tilbagetagelsesproceduren ophører på en af tre måder, nemlig idet overførslen enten er sket ifølge de bestemmelser og frister, der er fastsat i denne artikel (stk. 1), eller ikke har kunnet gennemføres inden for de gældende frister f.eks. på grund af fængsling af den pågældende eller dennes forsvinden (stk. 2), eller idet overførselsafgørelsen er blevet underkendt som følge af ansøgerens klage eller indbringelse i henhold til denne forordnings artikel 27, stk. 1, (stk. 3).

65. Der er efter min opfattelse imidlertid intet til hinder for, at det »samråd«, som de berørte medlemsstater, jf. Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1, første afsnit, afholder med henblik på at definere de nærmere bestemmelser for overførslen, blot munder ud i den konstatering, at den tidligere indledte tilbagetagelsesprocedure har mistet sin genstand og bortfalder fra det øjeblik, hvor den anmodede medlemsstat har accepteret en ny ansøgning om international beskyttelse fra ansøgeren. Selv om den første tilbagetagelsesprocedure er blevet gyldigt indledt efter samråd mellem de berørte medlemsstater, fratager begivenheder, der indtræffer efter dette samråd, dvs. ansøgerens afrejse fra den anmodende medlemsstats område og vedkommendes ophold på en anden medlemsstats område, hvori den pågældende indgiver en ny ansøgning om international beskyttelse, nemlig i situationer som de i hovedsagen omhandlede denne første procedure et afgørende element i dens gyldighed. I modsætning til de betingelser, der er fastsat i

[14] – Jf. H. og R.-dommen, præmis 59-64.

[15] – Jf. H. og R.-dommen, præmis 47-50.

[16] – Jf. H. og R.-dommen, præmis 59-61.

Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, befinder ansøgeren sig nemlig ikke længere på den anmodende medlemsstats område, og den ansøgning om international beskyttelse, som vedkommende har indgivet, skal på grund af den pågældendes afrejse betragtes som trukket tilbage. Jeg gør således opmærksom på, at Domstolen har fastslået, at med henblik på anvendelsen af denne forordnings artikel 20, stk. 5, skal ansøgerens afrejse fra den medlemsstats område, hvori vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, sidestilles med en stiltiende tilbagetrækning af denne ansøgning[17]. Denne konstatering gælder efter min opfattelse så meget desto mere i situationer som de i hovedsagen omhandlede, hvor ansøgeren ikke alene har forladt den anmodende medlemsstats område, men også har begivet sig til en anden medlemsstat, hvori vedkommende har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse.

66. Det følger heraf, at de i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, fastsatte betingelser for tilbagetagelse af ansøgeren ikke længere er opfyldt.

67. Det er i denne henseende min opfattelse, at den anmodede medlemsstat, for så vidt som den er involveret i to tilbagetagelsesprocedurer, der er indledt af to forskellige medlemsstater inden for meget kort tid i henseende til samme person, kan aftale med den første anmodende medlemsstat, at den første tilbagetagelsesprocedure, som de har iværksat, er bortfaldet.

68. Den anmodede medlemsstat er nemlig blevet oplyst om, at den første anmodende medlemsstat på grund af ansøgerens forsvinden ikke er i stand til at gennemføre overførslen af denne efter de bestemmelser og frister, som disse to medlemsstater havde aftalt, samtidig med at den skal træffe afgørelse om den anden tilbagetagelsesanmodning, som den har modtaget fra den anden medlemsstat, på hvis område ansøgeren befinder sig.

69. Henset til arten af de oplysninger, som den anmodede medlemsstat nu er nødt til at indhente, bl.a. om ansøgerens opholdssted og status over sagsbehandlingen af vedkommendes ansøgninger, er det min opfattelse, at denne medlemsstat ikke gyldigt kan forpligte sig over for den anden anmodende medlemsstat til at tilbagetage ansøgeren og således aftale de nærmere bestemmelser vedrørende overførslen, uden at den sammen med den første anmodende medlemsstat har anerkendt, at de forpligtelser, der tidligere blev indgået i forbindelse med den første tilbagetagelsesprocedure, er bortfaldet. Som jeg tidligere har nævnt, forekommer en sådan fortolkning mig ikke at tilsidesætte de betingelser, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 29.

70. Endvidere mener jeg, at de oplysninger, der fremsendes i forbindelse med den anden tilbagetagelsesprocedure om ansøgerens opholdssted og status over sagsbehandlingen af vedkommendes ansøgninger, falder ind under dem, som den anmodede medlemsstat må udveksle med de berørte medlemsstater i henhold til Dublin III-forordningens artikel 34, stk. 1. Denne artikel, som findes i denne forordnings kapitel VII med overskriften »Administrativt samarbejde«, bestemmer i stk. 2, litra d), f) og g), at disse oplysninger må vedrøre ansøgerens

[17] – Jf. H. og R.-dommen, præmis 50. Jeg påpeger ligeledes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60, herefter »proceduredirektivet«) med overskriften »Procedure, hvis ansøgningen implicit trækkes tilbage eller opgives«, »kan antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, navnlig hvis det konstateres […] 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, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere, medmindre ansøgeren kan påvise, at dette skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over« [litra b)].

opholdssteder og rejseruter samt datoen for eventuel indgivelse af en tidligere ansøgning om international beskyttelse, datoen for indgivelse af den aktuelle ansøgning, status over sagsbehandlingen og eventuelt indholdet af den trufne afgørelse.

71. Bortfaldet af den første tilbagetagelsesprocedure bidrager ligeledes til de formål, som EU-lovgiver forfølger med Dublin III-forordningen.

2. Formålet med Dublin III-forordningen

72. Således som det fremgår af fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen, har denne til formål at indføre en »klar og brugbar« metode baseret på kriterier, der er »objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer«, til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Denne metode bør først og fremmest »gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for […] ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare«. EU-lovgivers hensigt er således at rationalisere behandlingen af disse asylansøgninger ved at sikre ansøgerne, at deres ansøgning realitetsbehandles af en enkelt, klart defineret medlemsstat. Med indførelsen af ensartede procedurer og kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, har denne lovgiver endvidere til hensigt at forebygge sekundære bevægelser, nemlig at tredjelandsstatsborgere, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en medlemsstat, begiver sig til andre medlemsstater [18].

73. Det giver imidlertid sig selv, at to tilbagetagelsesprocedurer ikke gyldigt kan gennemføres samtidig af forskellige medlemsstater i henseende til samme person, uden at formålet med Dublin III-forordningen tilsidesættes.

74. For det første er gennemførelsen af den første tilbagetagelsesprocedure til og med den berørte persons afrejse fra den anmodende medlemsstats område og den overførsel af ansvaret, som denne procedure indebærer, på ingen måde en garanti for, at den nævnte procedure har været hurtig. Tværtimod kan gennemførelsen af denne første procedure dels mærkbart begrænse den af EU-lovgiver ønskede effektivitet, dels risikere at tilskynde de berørte personer til at forlade den anmodende medlemsstats område for enten at unddrage sig overførsel til den ansvarlige medlemsstat eller forlænge deres ophold i EU og adgangen til materielle modtagelsesforhold.

75. Den ifølge Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, første punktum, krævede overførsel af ansvaret svarer til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, ved at pålægge den anmodende medlemsstat en »sanktion« for, at den ikke har gennemført denne overførsel, som den selv har anmodet om. I det øjeblik, hvor den anmodende medlemsstat overskrider de i denne bestemmelse fastsatte frister, sker overførslen af ansvaret automatisk og uafhængigt af omstændighederne i det foreliggende tilfælde.

76. I situationer som de i hovedsagen omhandlede gør automatikken i denne mekanisme det imidlertid ikke muligt at tage hensyn til det forhold, at ansøgeren har forladt den første anmodende medlemsstats område i strid med sin pligt til at samarbejde. Denne stats kompetente myndigheder er herefter hverken i stand til at overføre vedkommende efter de nærmere bestemmelser og frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, eller at

[18] – Jf. dom af 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes H. og R.-dommen, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis.

behandle den pågældendes ansøgning om international beskyttelse i tilfælde af ansvarets overgang, i øvrigt i modsætning til de kompetente myndigheder i den anden anmodende medlemsstat.

77. Jeg gør nemlig opmærksom på, at såvel overførselsproceduren som behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse kræver, at ansøgeren er til rådighed for de kompetente nationale myndigheder.

78. Selv om disse myndigheder kan lokalisere ansøgeren i kraft af de formaliteter, som vedkommende har skullet opfylde med henblik på indgivelsen af sin ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat (især takket være registreringen i Eurodacsystemet) [19], har de imidlertid ingen beføjelse til at gennemføre overførslen af denne person i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29, eftersom den pågældende befinder sig uden for det nationale område, og den ved denne forordning indførte procedure ikke er af strafferetlig art.

79. Ligeledes kræver behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, at ansøgeren underkaster sig de forpligtelser, der pålægges vedkommende i henhold til såvel proceduredirektivet som direktiv 2013/33/EU [20], af hensyn til en hurtig behandling og effektiv opfølgning af ansøgningen om international beskyttelse. Disse forpligtelser omfatter bl.a. pligten til at opholde sig det angivne sted og regelmæssigt at melde sig til de kompetente nationale myndigheder.

80. Under sådanne omstændigheder ser jeg intet, der kan begrunde fortsættelsen af denne procedure og navnlig ikke forlængelsen af fristen for overførsel, idet denne er dømt til at mislykkes.

81. For det andet bidrager fortsættelsen af den første tilbagetagelsesprocedure ikke til den klare og brugbare metode, som EU-lovgiver ønsker indført med Dublin III-forordningen.

82. Dels hindrer automatikken i overførslen af ansvaret, at der tages hensyn til det forhold, at denne overførsel vedrører behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som sandsynligvis er identisk med den, der tidligere er indgivet i den første medlemsstat, og den, der efterfølgende indgives i en anden medlemsstat.

83. Dels medfører disse to procedurers på hinanden følgende gennemførelse i kraft af den regel om ansvarets overgang, der bl.a. fremgår af Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, første punktum, visse vanskeligheder, der kan hindre, at Dublinsystemet fungerer effektivt [21].

[19] – Med henblik på navnlig at sikre en effektiv anvendelse af disse bestemmelser fastsættes det i artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26.6.2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 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 i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store IT-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1), at fingeraftryk af hver enkelt asylansøger principielt skal videregives til Eurodacsystemet senest 72 timer efter, at vedkommendes ansøgning om international beskyttelse som defineret i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 2, er indgivet. Jf. ligeledes proceduredirektivets artikel 6, stk. 4.

[20] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).

[21] – »Dublinsystemet« omfatter Dublin III-forordningen, forordning nr. 603/2013 og forordning nr. 1560/2003.

84. Den anden tilbagetagelsesprocedure bliver således indledt, mens den første tilbagetagelsesprocedure pågår, og kan, hvis fristerne i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, udløber, ende med, at ansvaret overgår til den første anmodende medlemsstat. I betragtning af den frist på to måneder, inden for hvilken den anden anmodende medlemsstat skal fremsætte sin tilbagetagelsesanmodning, bliver denne anmodning således indgivet og i givet fald imødekommet af den anmodede medlemsstat, mens sidstnævntes ansvar ikke er endeligt fastlagt, eftersom det kan blive overført til den første anmodende medlemsstat i kraft af ansvarets overgang. En sådan mekanisme udsætter de berørte medlemsstaters kompetente nationale myndigheder for usikkerhed med hensyn til det ansvar, der påhviler dem, især fordi Eurodacsystemet ikke tillader oplysning om status over procedurerne for overtagelse eller tilbagetagelse i de øvrige medlemsstater. Som de foreliggende sager illustrerer, udsætter den anden anmodende medlemsstats kompetente myndighed sig således for, at den overførselsafgørelse, som den har bekendtgjort for ansøgeren, anfægtes i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, og i givet fald, at afgørelsen om den overførsel, som den kunne have gennemført, bliver underkendt, idet denne stat herefter i henhold til den nævnte forordnings artikel 29, stk. 3, forpligtes til straks at tilbagetage den pågældende.

85. En sådan mekanisme kan efter min opfattelse ende med at lamme Dublin-systemet, idet det paradoksalt nok tilskynder ansøgerne om international beskyttelse til at bevæge sig rundt inden for EU.

86. Under disse omstændigheder finder jeg det derfor afgørende at opretholde den effektive virkning af Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, ved at fastholde »den særlige status« og »den særlige rolle«, som EU-lovgiver tildeler den medlemsstat, som den første ansøgning om international beskyttelse er indgivet til[22]. Med henblik herpå gør situationer som de i hovedsagen omhandlede, der er kendetegnet ved indgivelsen af flere ansøgninger om international beskyttelse i forskellige medlemsstater, det nødvendigt, at der indføres en ordnet og kontrolleret mekanisme til at undgå, at der konstant sås tvivl om den enkeltes rolle og opgave som følge af ansøgerens bevægelser.

87. For det tredje er det min opfattelse, at det er vigtigt at lægge vægt på de retlige midler, som den anden anmodende medlemsstat råder over – især fordi den pågældende person befinder sig på dens område – med henblik på at garantere en meget hurtigere og mere effektiv tilbagetagelsesprocedure end den, som den første anmodende medlemsstat er i stand til at sikre. Som kompetencefordelingen ifølge Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 4, bekræfter, udgør den omhandlede persons tilstedeværelse på medlemsstatens område åbenlyst et væsentligt element i gennemførelsen af tilbagetagelsesproceduren[23].

88. Jeg gør således opmærksom på, at indgivelsen af en ny ansøgning om international beskyttelse i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem indebærer, at der aktiveres en bindende retlig ramme, som pålægger den berørte medlemsstat juridiske forpligtelser, der er defineret i såvel Dublin III-forordningen som i proceduredirektivet og direktiv 2013/33.

22 – Jf. dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 93) og H. og R.-dommen, præmis 64.

23 – EU-lovgiver har i øvrigt gjort dette til et afgørende kriterium i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 4. Denne artikel bestemmer, at i en situation, hvor en ansøgning om international beskyttelse indgives i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvori ansøgeren befinder sig, påhviler afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er den ansvarlige, sidstnævnte stat, idet denne derefter i henhold til denne forordning betragtes som den medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse er indgivet til. I dette tilfælde skal ansøgeren underrettes skriftligt om denne ændring og datoen herfor, idet dette krav falder i tråd med bestemmelserne i Dublin III-forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 4, stk. 2.

89. Denne medlemsstat har i henhold til Dublin III-forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), og så snart der som omhandlet i denne forordnings artikel 20, stk. 2, er indgivet en ansøgning om international beskyttelse, først og fremmest pligt til skriftligt og på et sprog, som ansøgeren forstår, at underrette denne om konsekvenserne af at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse og af at rejse fra én medlemsstat til en anden i løbet af de faser af proceduren, hvor det afgøres, hvem der er den ansvarlige medlemsstat, og ansøgningen om international beskyttelse behandles. I denne sammenhæng er det min opfattelse, at de kompetente nationale myndigheder kan underrette denne ansøger om status over sagsbehandlingen af vedkommendes ansøgninger og konsekvenserne af at indgive flere ansøgninger om international beskyttelse i EU.

90. Endvidere har den anmodende medlemsstat pligt til, jf. Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 1, at anmode den ansvarlige medlemsstat i overensstemmelse med denne forordnings artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, om at tilbagetage ansøgeren inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i den nævnte forordning. For at sikre effektiviteten af tilbagetagelsesproceduren kan den anmodende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i direktiv 2013/33 bestemme, hvor ansøgeren skal opholde sig, og i henhold til proceduredirektivets artikel 13, stk. 2, litra a), kræve, at ansøgeren skal melde sig til de kompetente myndigheder eller give personligt fremmøde for disse enten straks eller på et nærmere angivet tidspunkt.

91. Endelig kan denne medlemsstat, hvis der er risiko for, at ansøgeren forsvinder, og på betingelse af, at vedkommendes rettigheder og garantier overholdes, med henblik på at sikre overførselsproceduren beslutte at benytte sig af tvangsforanstaltninger såsom frihedsberøvelse på de vilkår, der er fastlagt i artikel 8, stk. 3, litra f), i direktiv 2013/33 og i Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2.

92. På baggrund af samtlige disse elementer og navnlig de betingelser, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 5, for gennemførelsen af en tilbagetagelsesprocedure, samt de formål, som EU-lovgiver forfølger hermed, er det min opfattelse, at det således er afgørende, at det i situationer som de i hovedsagen omhandlede fastslås, at den første tilbagetagelsesprocedure er bortfaldet.

93. Henset til disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at i en situation, hvor en medlemsstat, på hvis område en ansøger har indgivet sin første ansøgning om international beskyttelse, på grundlag af denne forordnings artikel 23, stk. 1, anmodes om tilbagetagelse i henhold til to på hinanden følgende tilbagetagelsesprocedurer, der er indledt af to forskellige medlemsstater i henseende til den samme ansøger, skal den anmodede medlemsstat og den første anmodende medlemsstat, såfremt sidstnævnte ikke kan gennemføre overførslen af ansøgeren ifølge de nærmere bestemmelser og inden for de frister, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 29, fordi den pågældende er udrejst af den første anmodende medlemsstats område, fastslå, at denne første tilbagetagelsesprocedure bortfaldt, da den anmodede medlemsstat accepterede den anden anmodning om tilbagetagelse, som blev fremsat af den anden anmodende medlemsstat.

B. Om det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-323/21 og C-325/21

94. Med det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-323/21 og C-325/21 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, skal fortolkes således, at i en situation, hvor der er indledt endnu en tilbagetagelsesprocedure i henseende til den samme ansøger i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har gennemført den første

tilbagetagelsesprocedure, kan ansøgeren i forbindelse med sin anfægtelse af den overførselsafgørelse, der blev truffet af den anden anmodende medlemsstat, påberåbe sig, at de frister, der er fastsat i denne forordnings artikel 29, stk. 1 og 2, er udløbet, og at det deraf følgende ansvar er overgået.

95. Henset til den besvarelse, som jeg har foreslået af det første præjudicielle spørgsmål, er det efter min opfattelse ufornødent at besvare dette andet præjudicielle spørgsmål.

V. Forslag til afgørelse

96. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) har forelagt i sag C-323/21, sag C-324/21 og sag C-325/21, som følger:

»Artikel 29, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 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, skal fortolkes således, at i en situation, hvor en medlemsstat, på hvis område en ansøger har indgivet sin første ansøgning om international beskyttelse, på grundlag af denne forordnings artikel 23, stk. 1, anmodes om tilbagetagelse i henhold til to på hinanden følgende tilbagetagelsesprocedurer, der er indledt af to forskellige medlemsstater i henseende til den samme ansøger, skal den anmodede medlemsstat og den første anmodende medlemsstat, såfremt sidstnævnte ikke kan gennemføre overførslen af ansøgeren ifølge de nærmere bestemmelser og inden for de frister, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 29, fordi den pågældende er udrejst af den første anmodende medlemsstats område, fastslå, at denne første tilbagetagelsesprocedure bortfaldt, da den anmodede medlemsstat accepterede den anden anmodning om tilbagetagelse, som blev fremsat af den anden anmodende medlemsstat.«