

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 30 maj 2013 (*)

”Asyl – Förordning (EG) nr 343/2003 – Fastställande av den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan som en tredjelandmedborgare gett in i någon av medlemsstaterna – Rollen för Förenta nationernas höga kommissariat för flyktingar – Skyldighet för medlemsstaterna att bereda denna institution tillfälle att yttra sig – Föreligger inte”

I mål C-528/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 12 oktober 2011, som inkom till domstolen den 18 oktober 2011, i målet

Zuheyr Frayeh Halaf

mot

Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tysklands regering, genom T. Henze och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,
- Nederländernas regering, genom J. Langer och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom C. Murrell, i egenskap av ombud, biträdd av R. Palmer, barrister,
- Schweiziska edsförbundet, genom D. Klingele, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och V. Savov, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 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 (EGT L 50, s. 1) (nedan kallad förordningen), och av artiklarna 18, 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan den irakiske medborgaren Zuheyr Frayeh Halaf och Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet (nationella byrån för flyktingar vid ministerrådet) (nedan kallad DAB) angående beslut som denna byrå fattat om att inte inleda ett förfarande för beviljande av flyktingstatus för honom och om att inte godkänna överflyttning av honom till Grekland.

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.
- 4 Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i Genèvekonventionen, liksom Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet. Europeiska unionen är inte part i Genèvekonventionen, men artikel 78.1 FEUF och artikel 18 i stadgan innehåller hänvisningar till denna konvention.
- 5 I preambeln i nämnda konvention konstateras att Förenta nationernas höga kommissariat för flyktingar (nedan kallat UNHCR) har i uppdrag att övervaka tillämpningen av de internationella konventioner som bereder flyktingarna skydd, och att en effektiv samordning av de åtgärder som vidtas för att lösa flyktingproblemet kommer att vara avhängig av staternas samarbete med UNHCR.
- 6 I artikel 35.1 i nämnda konvention föreskrivs följande:

”Fördragsslutande stat åtager sig att samarbeta med [UNHCR], eller annat Förenta Nationernas organ som kan komma att efterträda detsamma vid fullgörandet av ifrågavarande organs uppgifter, och skall särskilt underlätta dess uppgift att vaka över efterlevnaden av bestämmelserna i denna konvention.”

Unionsrätt

Förordningen

7 I skäl 12 i förordningen anges att medlemsstaterna, i fråga om behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen, är bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.

8 I artikel 2 föreskrivs bland annat följande:

”Vid tillämpningen av denna förordning ska följande gälla:

...

c) *asylansökan*: en ansökan som har getts in av en tredjelandsmedborgare och som kan anses som en ansökan om internationellt skydd av en medlemsstat i enlighet med Genèvekonventionen. En ansökan om internationellt skydd antas vara en asylansökan, om inte personen i fråga uttryckligen begär en annan typ av skydd som det kan ansökas om separat.

...”

9 I artikel 3.1 och 3.2 i förordningen föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 får varje medlemsstat pröva en asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning. I så fall blir denna medlemsstat ansvarig i förordningens mening och skall överta de skyldigheter som följer av detta ansvar. ...”

10 För att fastställa vilken medlemsstat som blir ansvarig i den mening som avses i artikel 3.1 i förordningen anges i artiklarna 6–14 däri, vilka återfinns i förordningens kapitel III, en förteckning över objektiva och rangordnade kriterier.

11 Artikel 15 i förordningen är den enda artikeln i kapitel IV och har rubriken ”Humanitär klausul”. I den föreskrivs följande:

”1. En medlemsstat får, även om den inte är ansvarig enligt kriterierna i denna förordning, sammanföra familjemedlemmar och andra släktingar i beroendeställning av humanitära skäl, särskilt familjeskäl eller kulturellt betingade faktorer. ...

2. Om den berörda personen är beroende av den andres hjälp på grund av graviditet eller ett nyfött barn, svår sjukdom, allvarligt funktionshinder eller hög ålder, skall medlemsstaterna normalt hålla samman eller sammanföra den asylsökande med en annan släkting som vistas på en annan medlemsstats territorium, förutsatt att familjebanden fanns i ursprungslandet.

...”

12 Kapitel V i förordningen har rubriken ”Övertagande och återtagande” och innehåller bland annat artikel 16. I artikel 16.1 föreskrivs följande:

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

...

- c) på de villkor som anges i artikel 20 återta en asylsökande vars ansökan är under prövning och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat,

...”

13 I artikel 20 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Återtagande av en asylsökande enligt artikel 4.5 och artikel 16.1 c, d och e skall verkställas enligt följande bestämmelser:

...

- b) Den anmodade medlemsstaten är skyldig att utföra nödvändiga kontroller och besvara den framställan den fått så fort som möjligt, och under inga omständigheter får tidsgränsen på en månad överskridas från det att beslutet om hänskjutande har meddelats. Om framställan grundar sig på uppgifter som erhållits från Eurodac-systemet, ska tidsfristen minskas till två veckor.
- c) Om den anmodade medlemsstaten inte meddelar sitt beslut inom den frist på en månad respektive två veckor som anges i b, skall den anses ha samtyckt till att återta den asylsökande.

...”

Direktiv 2005/85/EG

14 I skäl 29 i 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), anges att förfaranden som omfattas av förordningen inte behandlas i direktivet.

15 I artikel 8.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att den beslutande myndigheten fattar sina beslut om asylansökningar efter en korrekt prövning. Medlemsstaterna skall därför se till att

...

- b) exakt och aktuell information erhålls från olika källor, t.ex. från [UNHCR], om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom, och att denna information görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa,

...”

16 I artikel 21 i samma direktiv, med rubriken ”UNHCR:s roll”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall ge [UNHCR] möjlighet att

...

- c) vid utövandet av sin tillsyn enligt artikel 35 i Genèvekonventionen lägga fram synpunkter till vilken behörig myndighet som helst i fråga om enskilda asylansökningar i alla skeden av förfarandet.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Zuheyr Frayeh Halaf är en irakisk medborgare som den 1 juni 2010 ansökte om asyl i Bulgarien.
- 18 En kontroll i Eurodac-systemet visade att han redan den 6 augusti 2008 hade ansökt om asyl i Grekland. DAB begärde därför den 6 juli 2010 att de grekiska myndigheterna skulle återta honom i enlighet med artikel 16.1 c i förordningen.
- 19 Denna begäran besvarades inte inom den tvåveckorsfrist som anges i artikel 20.1 b andra meningen i förordningen, varför DAB med stöd av artikel 20.1 c i förordningen fann att Republiken Grekland hade samtyckt till att återta Zuheyr Frayeh Halaf.
- 20 Den 21 juli 2010 beslutade DAB följaktligen att inte inleda något förfarande för beviljande av flyktingstatus för Zuheyr Frayeh Halaf, samt att godkänna överflyttningen av honom till Grekland.
- 21 Zuheyr Frayeh Halaf överklagade detta beslut den 1 december 2010 till den hänskjutande domstolen med yrkande om att denna skulle upphäva DAB:s beslut och förplikta DAB att inleda ett förfarande för beviljande av flyktingstatus. Till stöd för sin talan åberopade han den omständigheten att UNHCR uppmanat de europeiska regeringarna att upphöra med att återsända asylsökande till Grekland.
- 22 Den hänskjutande domstolen fann det vara oklart huruvida artikel 3.2 i förordningen kan tillämpas i ett sådant sammanhang med hänsyn till att det för Zuheyr Frayeh Halafs del inte föreligger någon omständighet som medger en tillämpning av artikel 15 i förordningen.
- 23 Administrativen sad Sofia-grad beslutade mot denna bakgrund den 12 oktober 2011 att vilandeförklara målet och ställa sex tolkningsfrågor till EU-domstolen.
- 24 I skrivelse av den 21 december 2011 sände EU-domstolens kansli till den hänskjutande domstolen 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-0000), och bad denna uppge huruvida den mot bakgrund av den domen fortfarande önskade svar på sina tolkningsfrågor.
- 25 I beslut av den 24 januari 2012, som inkom till EU-domstolens kansli den 25 januari 2012, återkallade Administrativen sad Sofia-grad sin första och sin tredje fråga men vidhöll följande fyra tolkningsfrågor:
- ”1) Ska artikel 3.2 i [förordningen] tolkas så, att en medlemsstat får överta ansvaret för prövningen av en asylansökan när den sökandes situation inte föranleder någon tillämpning av den humanitära klausulen i artikel 15 i nämnda förordning och när den medlemsstat som är ansvarig enligt artikel 3.1 i förordningen inte har besvarat en framställan om återtagande enligt artikel 20.1 i förordningen, med beaktande av att det i förordningen saknas bestämmelser om iakttagandet av solidaritetsprincipen enligt artikel 80 FEUF?

- 2) Vad avses med rätt till asyl enligt artikel 18 i [stadgan] om de grundläggande rättigheterna jämförd med artikel 53 i samma stadga samt jämförd med definitionen i artikel 2 c och skäl 12 i [förordningen]?
- 3) Ska artikel 3.2 i [förordningen] jämförd med skyldigheten i artikel 78.1 FEUF att iaktta internationella rättsliga instrument om asyl tolkas så, att medlemsstaterna åläggs att inhämta UNHCR:s synpunkter i syfte att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig enligt förordningen, när det finns uppgifter och slutsatser i UNHCR:s handlingar om att den medlemsstat som är ansvarig enligt artikel 3.1 i förordningen åsidosätter bestämmelser i unionslagstiftningen om asyl?
- [4] Om [den tredje] frågan besvaras jakande ombuds domstolen dessutom besvara frågan huruvida den omständigheten, att [UNHCR:s] synpunkter inte har inhämtats, utgör en allvarlig överträdelse av bestämmelserna om förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig enligt artikel 3 i nämnda förordning och en kränkning av rätten till god förvaltning och ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 41 och 47 i [stadgan] mot bakgrund även av artikel 21 i [direktiv 2005/85], i vilken det föreskrivs att [UNCHR] ska få yttra sig om enskilda asylansökningar?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

- 26 Förenade kungarikets regering har utan att uttryckligen anföra något rättegångshinder, gjort gällande att tolkningsfrågorna är av teoretisk natur.
- 27 Nämnda regering anser nämligen att det av domen i de ovannämnda målen N.S. m.fl. framgår att överflyttningen av en asylsökande till Grekland medför en reell risk för brott mot artikel 4 i stadgan och att de behöriga bulgariska myndigheterna därmed hädanefter med stöd av den domen ska kunna avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva ansökan om asyl.
- 28 Domstolen erinrar om att det enligt fast rättspraxis uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, REG 2009, s. I-1721, punkt 24, och av den 19 juli 2012 i mål C-470/11, Garkalns, REU 2012, s. I-0000, punkt 17).
- 29 Härav följer att frågor om tolkningen av unionsrätten således presumeras vara relevanta. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen, eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som har ställts till den (se dom av den 1 juni 2010 i de förenade målen C-570/07 och C-571/07, Blanco Pérez och Chao Gómez, REU 2012, s. I-4629, punkt 36, och av den 5 juli 2012 i mål C-509/10, Geistbeck, REU 2012, s. I-0000, punkt 48).

- 30 Domstolen konstaterar att den hänskjutande domstolens frågor avser tolkningen av unionsrättsliga regler. Endast den omständigheten att domstolen redan har tolkat vissa av dessa regler i domen i de ovannämnda målen N. S. m.fl., innebär inte att dessa frågor därefter är av teoretisk eller hypotetisk natur.
- 31 Under dessa förhållanden saknar inte den begärda tolkningen av unionsrätten uppenbart samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen. Det av Förenade kungarikets regering anförda argumentet är således inte tillräckligt för att bryta den relevanspresumtion som nämns i punkt 29 i förevarande dom.
- 32 Domstolen finner följaktligen att den hänskjutande domstolens frågor ska tas upp till prövning.

Den första frågan

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i förordningen ska tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat, som inte utpekas som ansvarig enligt kriterierna i kapitel III i förordningen, prövar en asylansökan trots att det inte föreligger någon omständighet som medför att den humanitära klausulen i artikel 15 i förordningen blir tillämplig, eftersom den medlemsstat som är ansvarig enligt nämnda regler har underlåtit att besvara en framställan om återtagande av den aktuella asylsökanden.
- 34 Det ska i detta hänseende erinras om att det i artikel 3.1 i förordningen föreskrivs att en asylansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.
- 35 I artikel 3.2 i förordningen föreskrivs emellertid uttryckligen att med undantag från punkt 1 i den artikeln får varje medlemsstat pröva en asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning.
- 36 Det framgår således klart av själva ordalydelsen i artikel 3.2 i förordningen att utövandet av denna befogenhet inte är föremål för några särskilda villkor.
- 37 Denna slutsats har för övrigt stöd i förarbetena till förordningen. I kommissionens förslag (KOM(2001) 447 slutlig) preciseras nämligen att bestämmelsen i artikel 3.2 i förordningen infördes i syfte att ge varje medlemsstat rätt att själv, på grundval av politiska, humanitära eller praktiska överväganden, bestämma om den ska pröva en asylansökan trots att den inte är ansvarig enligt de kriterier som föreskrivs i förordningen.
- 38 Frågan huruvida den medlemsstat som är ansvarig enligt kriterierna i kapitel III i förordningen har besvarat en framställan om återtagande av en asylsökande eller ej inverkar således – med hänsyn till omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som varje medlemsstat på detta sätt tilldelats – inte på möjligheten för en annan medlemsstat att pröva en asylansökan på grundval av artikel 3.2 i förordningen.
- 39 Mot bakgrund av det ovan redovisade ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.2 i förordningen ska tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat, som enligt kriterierna i kapitel III i förordningen inte är ansvarig, prövar en asylansökan även om det inte föreligger någon omständighet som medför att den humanitära klausulen i artikel 15 i förordningen blir tillämplig. Denna möjlighet är inte avhängig av att den medlemsstat som är ansvarig enligt nämnda regler har underlåtit att besvara en framställan om återtagande av den aktuella asylsökanden.

Den andra frågan

- 40 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i vilken innebörd som ska tillmätas den asylrätt som föreskrivs i artikel 18 i stadgan, jämförd med artikel 53 däri och med definitionen i artikel 2 c och med skäl 12 i förordningen.
- 41 Av beslutet om hänskjutande framgår att denna fråga bygger på antagandet att en medlemsstats prövning av en asylansökan med stöd av artikel 3.2 i förordningen, när det är uteslutet att tillämpa den humanitära klausulen i artikel 15 i förordningen, förutsätter att det visas att den rätt som garanteras de asylsökande i artikel 18 i stadgan inte iakttas av den medlemsstat som är ansvarig enligt kriterierna i kapitel III i förordningen.
- 42 Med hänsyn till att det redan av svaret på den första frågan framgår att utövandet av den möjlighet som medlemsstaterna har enligt artikel 3.2 i förordningen inte är föremål för något särskilt villkor, saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida den medlemsstat i vilken asylsökanden befinner sig är skyldig att, under förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, inhämta yttrande av UNHCR när det framgår av handlingar från denna organisation, att den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III i förordningen är ansvarig åsidosätter unionsrättens asylregler.
- 44 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att de handlingar som utfärdats av UNHCR ingår bland de instrument som kan ge medlemsstaterna möjlighet att bedöma hur asylsystemet fungerar i den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III i förordningen är ansvarig och, följaktligen, att bedöma de reella risker som en asylsökande löper för det fallet att vederbörande överförs till den medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet N. S. m.fl., punkterna 90 och 91). Dessa handlingar har särskild relevans vid nämnda bedömning med hänsyn till den roll som UNHCR tilldelats i Genèvekonventionen, vilken konvention ska iakttas vid tolkningen av de unionsrättsliga reglerna om asyl (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet N.S. m.fl., punkt 75, samt dom av den 19 december 2012 i mål C-364/11, Abed El Karem El Kott m.fl., REU 2012, s. I-0000, punkt 43).
- 45 Även om det i artiklarna 8.2 b och 21 i direktiv 2005/85 föreskrivs olika former för samarbete mellan UNHCR och medlemsstaterna när de sistnämnda prövar en asylansökan, är dessa regler emellertid inte tillämpliga vid det i förordningen föreskrivna förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig, vilket framgår av skäl 29 i direktiv 2005/85.
- 46 Det ska i det hänseendet preciseras att det inte finns något som hindrar att en medlemsstat begär ett yttrande av UNHCR om detta anses lämpligt, bland annat i en sådan situation som den i det nationella målet.
- 47 Mot bakgrund av det anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Den medlemsstat i vilken asylsökanden befinner sig är inte skyldig att, under förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, inhämta yttrande av UNHCR när det framgår av handlingar från denna organisation att den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III i förordningen är ansvarig åsidosätter unionsrättens asylregler.

Den fjärde frågan

- 48 Mot bakgrund av svaret på den tredje frågan saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

- 49 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 (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 3.2 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 den tillåter att en medlemsstat, som enligt kriterierna i kapitel III i förordningen inte är ansvarig, prövar en asylansökan även om det inte föreligger någon omständighet som medför att den humanitära klausulen i artikel 15 i förordningen blir tillämplig. Denna möjlighet är inte avhängig av att den medlemsstat som är ansvarig enligt nämnda regler har underlåtit att besvara en framställan om återtagande av den aktuella asylsökanden.**
- 2) **Den medlemsstat i vilken asylsökanden befinner sig är inte skyldig att under förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, inhämta yttrande av Förenta nationernas höga kommissariat för flyktingar när det framgår av handlingar från denna organisation att den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III i förordning nr 343/2003 är ansvarig åsidosätter unionsrättens asylregler.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: bulgariska.