



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 8 mars 2016¹¹

Mål C-695/15 PPU

**Shiraz Baig Mirza
mot
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal**

(begäran om förhandsavgörande från Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungern))

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Gränser, asyl och immigration — Förordning nr 604/2013 (Dublin III) — Prövning av en ansökan om internationellt skydd — Villkor för utövandet av medlemsstaternas rätt att skicka en sökande till ett säkert tredjeland — Skyldigheter som åligger den stat som är ansvarig för prövningen av ansökan för det fall sökanden återtagits”

I – Inledning

1. Förevarande mål ska ses mot bakgrund av den massiva tillströmningen till Europeiska unionen av tredjelandsmedborgare som önskar resa igenom Ungern för att ta sig in i en annan medlemsstat, i det aktuella fallet Österrike.

2. Klaganden i det nationella målet, som är pakistansk medborgare, reste in i Ungern från Serbien. Han ansökte inledningsvis om internationellt skydd hos de ungerska myndigheterna och avreste därefter utan tillstånd till Republiken Tjeckien innan han slutligen återtog av de ungerska myndigheterna. Eftersom klagandens ansökan om internationellt skydd har avvisat har de ungerska myndigheterna för avsikt att skicka honom till Serbien som de anser vara ett säkert tredjeland.

3. Den hänskjutande domstolen, till vilken klaganden överklagade de ungerska myndigheternas beslut, har begärt att EU-domstolen ska uttala sig om villkoren för att en medlemsstat ska kunna skicka en person som ansöker om internationellt skydd till ”ett säkert tredjeland” i enlighet med artikel 3.3 i förordning (EU) nr 604/2003² (nedan kallad Dublin III-förordningen), utan att först pröva ansökan i sak.

4. Jag vill redan nu framhålla att rätten att besluta om avlägsnande i inte utgör ett principiellt problem. Tvärtom föreskrivs en sådan rätt i gällande bestämmelser. Av detta följer att en hederlig sökande, som inte lämnar den medlemsstat där han eller hon har ingett sin ansökan, löper risk att skickas till ett säkert tredjeland utan att hans eller hennes ansökan prövas i sak.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning 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, 2013, s. 31).

5. Vad gäller då för en sökande som lämnar den medlemsstat där ansökan ingetts för att olagligen bege sig till en annan medlemsstat? Hur ska myndigheterna gå till väga när den berörda personen därefter återtas av den första medlemsstaten? Utgör artikel 18.2 i Dublin III-förordningen, enligt vilken ”prövningen av ansökan [ska] slutför[as]”, hinder för att ansökan om internationellt skydd avvisas och för att personen omedelbart skickas till ett säkert tredjeland?

6. Detta är de grundläggande och centrala frågorna i förevarande mål. Målet handläggs enligt förfarandet för brådsakande mål om förhandsavgörande, eftersom den person som ansökt om internationellt skydd hålls i förvar i Ungern.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Dublin III-förordningen

7. I artikel 2 d i Dublin III-förordningen ges följande definition av ”... prövning av ansökan om internationellt skydd: alla de prövningsåtgärder, beslut eller avgöranden som ankommer på de behöriga myndigheterna rörande en ansökan om internationellt skydd enligt direktiv 2013/32/EU^[3] och direktiv 2011/95/EU^[4], med undantag för förfarandena för att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med denna förordning”.

8. I artikel 2 e i förordningen ges följande definition av ”... återkallande av en ansökan om internationellt skydd: åtgärder varigenom den sökande i enlighet med direktiv 2013/32/EU, uttryckligen eller underförstått, avbryter det förfarande som inleddes i och med att han eller hon lämnade in sin ansökan om internationellt skydd”.

9. Artikel 3, med rubriken ”Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd”, i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare ... Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

2. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i denna förordning, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

Om det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

3 — 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, 2013, s. 60).

4 — 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, 2011, s. 9).

Om överföringen i enlighet med denna punkt inte kan göras till någon medlemsstat som utsetts på grundval av kriterierna i kapitel III eller till den medlemsstat där ansökan först lämnades in, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig bli ansvarig medlemsstat.

3. Varje medlemsstat behåller möjligheten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland om inte annat följer av de bestämmelser och garantier som föreskrivs i direktiv 2013/32/EU.”

10. Enligt artikel 7.2 i förordningen ska ”[a]nsvorig medlemsstat i enlighet med kriterierna i detta kapitel⁵ ... fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat”.

11. I artikel 13.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande: ”Om det har fastställts, på grundval av ... bevis eller indicier ..., att en sökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredjeland, ska den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd. Detta ansvar ska upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum”.

12. Artikel 17 i Dublin III-förordningen har rubriken ”Diskretionär bedömning”. Artikel 17.1 har följande lydelse:

”Genom undantag från artikel 3.1 får varje medlemsstat besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning.

Den medlemsstat som beslutar att pröva en ansökan om internationellt skydd enligt denna punkt ska bli ansvarig medlemsstat och ska påta sig de skyldigheter som följer av detta ansvar. ...”

13. Artikel 18, med rubriken ”Den ansvariga medlemsstatens skyldigheter”, i förordningen innehåller följande föreskrifter:

”1. Den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att

...

c) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har återkallat en ansökan under prövning och lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd,

...

2. ...

I de fall som omfattas av punkt 1 c ska den ansvariga medlemsstaten, om den hade beslutat att avbryta prövningen av en ansökan efter det att den dragits tillbaka av den sökande före avgörande i sak i första instans, säkerställa att den sökande har rätt att begära att prövningen av hans eller hennes ansökan slutförs eller rätt att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd, som inte ska behandlas som en efterföljande ansökan enligt direktiv 2013/32/EU. I dessa fall ska medlemsstaterna säkerställa att prövningen av ansökan slutförs.

...”

5 — Det rör sig om kapitel III som har rubriken ”Kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat”.

2. Direktiv 2013/32

14. Artikel 28 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Förfarande om sökanden implicit återkallar eller avstår från sin ansökan”. Artikelns lydelse:

”1. ...Medlemsstaterna får förutsätta att sökanden implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan om internationellt skydd, i synnerhet om det har kunnat fastställas att

...

b) sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde eller hölls i förvar utan att inom skälig tid kontakta den behöriga myndigheten ...

2. Medlemsstaterna ska se till att en sökande som efter ett beslut om att avbryta prövningen enligt punkt 1 i denna artikel åter anmäler sig hos den behöriga myndigheten har möjlighet att begära att ärendet tas upp på nytt eller att lämna in en ny ansökan, som inte ska omfattas av förfarandet i artiklarna 40 och 41.

...

Medlemsstaterna ska se till att en sådan person inte avlägsnas i strid med principen om ’*non-refoulement*’.

Medlemsstaterna får föreskriva att den beslutande myndigheten ska kunna återuppta prövningen i det skede där prövningen av ansökan avbröts.

3. Denna artikel ska inte påverka tillämpningen av [Dublin III-förordningen].”

15. Artikel 33, som ingår i avsnitt II i kapitel III, i direktiv 2013/32 har rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”. Bestämmelsen har följande lydelse:

”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Dublin III-förordningen] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.

2. Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om

...

c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,

...”

16. Artikel 38 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Begreppet säkert tredjeland” och innehåller följande föreskrifter:

”1. Medlemsstaterna får tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet:

a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.

- b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv 2011/95/EU.
- c) Principen om '*non-refoulement*' iakttas i enlighet med Genèvekonventionen.
- d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas.
- e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinns vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.

2. Begreppet säkert tredjeland ska tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt, inbegripet

- a) bestämmelser enligt vilka sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet,
- b) bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande; sådana metoder ska inbegripa att i varje enskilt fall bedöma huruvida landet är säkert för en enskild sökande och/eller att på nationell nivå fastställa länder som i allmänhet betraktas som säkra,
- c) bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande, och vilka minst ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med anledning av att tredjelandet i fråga inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter; sökanden ska också tillåtas att invända mot sin anknytning till tredjelandet i enlighet med led a.

3. Om ett beslut genomförs endast på grundval av denna artikel ska medlemsstaterna

- a) informera sökanden om detta, och
- b) förse sökanden med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan inte har prövats i sak.

4. ...

5. Medlemsstaterna ska regelbundet underrätta kommissionen om tredjeländer på vilka detta begrepp tillämpas enligt bestämmelserna i denna artikel.”

17. Artikel 39, med rubriken ”Begreppet europeiska säkra tredjeländer”, i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att en ansökan om internationellt skydd och säkerheten för sökanden när det gäller hans eller hennes särskilda omständigheter enligt beskrivningen i kapitel II inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt i fall där en behörig myndighet på grundval av sakförhållanden har fastställt att sökanden försöker att resa in eller har rest in olagligt på territoriet från ett säkert tredjeland i enlighet med punkt 2.

2. Ett tredjeland kan endast anses vara ett säkert tredjeland enligt punkt 1 om

- a) det har ratificerat och följer bestämmelserna i Genèvekonventionen utan geografiska begränsningar,
- b) det har inrättat ett lagstadgat asylförfarande, och

c) det har ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och följer bestämmelserna i denna, inklusive normerna med avseende på effektiva rättsmedel.

3. Sökanden ska beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppet europeiska säkra tredjeländer med hänvisning till att det berörda tredjelandet inte är säkert på grund av de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall.

4. De berörda medlemsstaterna ska i nationell rätt fastställa villkoren för genomförande av bestämmelserna i punkt 1 och följderna av de beslut som fattas enligt dessa bestämmelser i enlighet med principen om 'non-refoulement', inbegripet bestämmelser om undantag från tillämpningen av denna artikel av humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl."

B – Nationell lagstiftning

1. Den ungerska lagen om rätt till asyl

18. Enligt 51 § stycke 2 e i 2007 års lag nr LXXX om rätt till asyl (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény) (nedan kallad lagen om rätt till asyl) "[ska] ansökan [om asyl] avvisas om det finns ett tredjeland som kan anses som säkert för sökanden".

19. Enligt 51 § stycke 4 "[får] ansökan ... avvisas enligt punkt 2 e endast om sökanden

a) har uppehållit sig i ett säkert tredjeland och i det landet skulle ha kunnat erhålla effektivt skydd ...,

b) har transiterat genom ett säkert tredjeland och där skulle ha kunnat erhålla effektivt skydd ..."

20. Enligt 53 § i nämnda lag ska "[a]sylumyndigheten ... avvisa ansökan genom beslut om den finner att ett av de villkor som föreskrivs i 51 § stycke 2" är för handen.

2. Regeringsdekretet av den 21 juli 2015

21. I 2 § i regeringsdekret 191/2015. (VII. 21.) om fastställande på nationell nivå av säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer (191/2015. (VII. 21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról) (nedan kallat regeringsdekretet av den 21 juli 2015) föreskrivs följande:

"Som säkra tredjeländer ... ska anses Europeiska unionens medlemsstater och kandidatländerna – med undantag av Turkiet –, EES-staterna och de stater i Förenta staterna som inte tillämpar dödsstraff samt:

1. Schweiz,
2. Bosnien och Hercegovina,
3. Kosovo,
4. Kanada,
5. Australien,

6. Nya Zeeland.”

22. Det ska i detta sammanhang erinras om att Republiken Serbien den 19 december 2009 formellt ansökte om medlemskap i Europeiska unionen. Kommissionen avgav den 12 oktober 2011 ett positivt yttrande och rekommenderade att Serbien skulle ges ställning som kandidatland. Rådet uppmanades därefter att i februari 2012 anta ett beslut att bevilja Serbien ställning som kandidatland. Det beslutet stadfästes av Europeiska rådet i mars 2012.⁶

23. I 3 § stycke 2 i regeringsdekretet av den 21 juli 2015 föreskrivs följande:

”Om en asylsökande har uppehållit sig i ett av de tredjeländer som är säkra i den mening som avses i Europeiska unionens förteckning över säkra tredjeländer eller i 2 § i förevarande lag, eller om en asylsökande har transiterat genom ett av dessa länder, får vederbörande under asylförfarandet visa att han eller hon i det specifika fallet inte hade möjlighet att erhålla effektivt skydd enligt 2 § led i) i lagen om rätt till asyl.”

III – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24. Klaganden i det nationella målet, som är pakistansk medborgare, ingav den 7 augusti 2015, en ansökan om internationellt skydd i Ungern efter att ha rest in olagligen i det landet från Serbien i augusti samma år.

25. Under det nationella förfarandet avreste han till okänd ort. Den nationella myndighet som ansvarade för hans ärende avslutade prövningen av hans ansökan genom beslut av den 9 oktober 2015, utan att dessförinnan ha avvisat ansökan.

26. Därefter påträffades klaganden i Tjeckien medan han var på väg till Österrike. De tjeckiska myndigheterna anmodade Ungern att återta klaganden. Ungern godtog denna framställan i enlighet med artikel 18.1 c i Dublin III-förordningen.

27. Enligt den hänskjutande domstolen framgår det inte av handlingarna i målet att de tjeckiska myndigheterna upplysts om att prövningen i Ungern av ansökan om internationellt skydd, med beaktande av den förteckning över säkra tredjeländer som upprättats genom dekret, kunde utmynna i ett beslut att skicka klaganden till Serbien utan föregående prövning i sak av hans ansökan.

28. Efter det att klaganden återtagits av Ungern ingav han, den 2 november 2015, en andra ansökan om internationellt skydd i Ungern. Den ansökan behandlades i ett andra förfarande under vilket det beslutades att ta klaganden i förvar.

29. I samband med detta andra förfarande hördes klaganden den 2 november 2015. Under den intervjun upplystes han om att hans ansökan om internationellt skydd skulle kunna komma att avvisas om han inte visade att Serbien, med hänsyn till hans särskilda situation, inte var ett säkert land. Trots att klaganden svarat att han inte var i säkerhet i Serbien avvisade de ungerska myndigheterna hans ansökan, eftersom de inte fann bevisningen i detta avseende övertygande. Myndigheterna beslutade även om återsändande och avlägsnande av klaganden.

30. Klaganden överklagade beslutet till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att han inte ville återsändas till Serbien, eftersom han inte skulle vara i säkerhet där.

6 — Se härvidlag ”Europeiska rådets slutsatser” av den 1 och den 2 mars 2012, EUCO 4/3/12, punkt 39.

31. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att begära att förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande skulle tillämpas och ställa följande frågor till domstolen:

”1). Ska artikel 3.3 [Dublin III-förordningen] tolkas så, att

- a) medlemsstaterna endast får utöva rätten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland innan den ansvariga medlemsstaten fastställts eller får den rätten utövas även efter detta fastställande?
- b) Är det av betydelse för svaret på föregående fråga huruvida medlemsstaten konstaterar att den är ansvarig inte vid den tidpunkt då ansökan först lämnas in till medlemsstatens myndigheter i enlighet med artikel 7.2 och kapitel III i Dublin III-förordningen utan då medlemsstaten tar emot sökanden från en annan medlemsstat till följd av en framställan om överföring eller återtagande enligt kapitlen V och VI i Dublin III-förordningen?

2) Om en medlemsstat, enligt den tolkning som domstolen gör som svar på den första frågan, får utöva rätten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland även efter det att en överföring har skett enligt förfarandet i Dublin III-förordningen, ska

artikel 3.3 i förordningen då tolkas så, att medlemsstaterna får utöva den rätten även för det fall den medlemsstat som verkställer överföringen, under förfarandet enligt förordningen, inte har fått närmare upplysningar om den nationella lagstiftningen om utövandet av denna rätt eller om nationella myndigheters praxis i detta avseende?

3) Ska artikel 18.2 i Dublin III-förordningen tolkas på så sätt att när en sökande har återtagits enligt artikel 18 [.1] c i förordningen ska förfarandet återupptas i det skede där det föregående förfarandet avbrutits?”

32. Vad gäller målets brådskande art har den hänskjutande domstolen angett att det med hänsyn till den normala handläggningstiden i ett ordinarie mål om förhandsavgörande finns en påtaglig risk för att den inte kommer att kunna fullfölja prövningen i det nationella målet om ett sådant förfarande tillämpas. Detta gäller i synnerhet som det är tänkbart att klaganden i det nationella målet på nytt skulle bege sig till okänd ort när han släpps fri.

33. Efter det administrativa sammanträdet den 11 januari 2016 beslutade domstolens fjärde avdelning att förevarande mål ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i rättegångsreglerna.

IV – Prövning av tolkningsfrågorna

A – Den första frågan

34. Den första frågan rör tolkningen av artikel 3.3 i Dublin III-förordningen.

35. Den hänskjutande domstolen söker klarhet i frågan huruvida den omständigheten att en medlemsstat har fastställts som ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd (delfråga a) – eller till och med har godtagit att ta ansvar enligt 18 i Dublin III-förordningen och har återtagit sökanden (delfråga b) – utgör hinder för att den medlemsstaten därefter skickar sökanden till ett säkert tredjeland med stöd av artikel 3.3 i Dublin III-förordningen.

36. Det ska inledningsvis erinras om att Ungerns ansvar med avseende på klaganden följer av att den medlemsstaten samtyckte till ansvaret i samband med att den återtog honom. Detta ansvar skulle emellertid ha kunnat fastställas även utan uttryckligt samtycke, antingen enligt artikel 13 i Dublin III-förordningen eftersom klaganden utan tillstånd passerat gränsen till Ungern från Serbien, eller enligt artikel 3.2 i förordningen eftersom Ungern är den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in.

37. Efter denna inledande anmärkning kan det konstateras att svaret på den första delfrågan följer av själva lydelsen i artikel 3.3 i Dublin III-förordningen. Enligt den bestämmelsen "[behåller v]arje medlemsstat ... möjligheten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland om inte annat följer av de bestämmelser och garantier som föreskrivs i direktiv 2013/32/EU".

38. Såsom den tyska regeringen framhöll vid förhandlingen fastslås i den bestämmelsen principen om bibehållen rätt att vidta avlägsnandeåtgärder, utan att det därvid fastställs någon tidsbegränsning. Det finns således inget som tyder på att rätten att besluta om avlägsnande av den berörda personen borde upphöra då ansvarig medlemsstat fastställts.

39. Om dessutom "varje medlemsstat", således inbegripet en medlemsstat som inte är en tilltänkt ansvarig medlemsstat i den mening som avses i Dublin III-förordningen⁷, tillerkänns rätten att "skicka en sökande till ett säkert tredjeland" skulle det minst sagt vara märkligt om just den medlemsstat som faktiskt är ansvarig för prövningen av ansökan inte hade den rätten.

40. Artikel 33.1 i direktiv 2013/32 utgör inte heller hinder för en sådan tolkning av artikel 3.3 i Dublin III-förordningen. Det ska härvidlag framhållas att det i artikel 33 i direktiv 2013/32 inte föreskrivs någon begränsning av tillämpningsområdet för de rättigheter som följer av Dublin III-förordningen.

41. På sin höjd skulle frågan kunna uppkomma huruvida en medlemsstat kan förlora den möjlighet som den har enligt artikel 3.3 i Dublin III-förordningen om den, i stället för att utnyttja den möjligheten redan när den första ansökan om internationellt skydd inges, påbörjar prövningen i sak av ansökan och först i ett senare skede av förfarandet gör gällande rätten att vidta avlägsnandeåtgärder. Det förefaller nämligen som om vissa författare anser att möjligheten enligt artikel 3 förverkas under sådana omständigheter med hänsyn till de berättigade förväntningar som sökanden har fått genom att dennes ansökan prövas i sak.⁸

42. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande behöver emellertid inte några sådana överväganden göras. För det första visade klaganden själv inte prov på någon god tro när han lämnade Ungern innan förfarandet avslutats. Hans agerande motsvarar knappast det som avses med begreppet berättigade förväntningar. För det andra, eftersom hans avresa till en annan medlemsstat innan förfarandet avslutats ska likställas med ett återkallande av ansökan enligt artikel 28 i direktiv 2013/32 – med vilken den nationella lagstiftningen är i samklang – och eftersom de ungerska myndigheterna därefter avbröt handläggningen av hans ärende gav den andra ansökan om internationellt skydd som han ingav efter att ha kommit tillbaka till Ungern upphov till ett separat ärende där prövningen inte alls påverkas av det tidigare förfarandet.

43. Det följer av det ovanstående att den omständigheten att en medlemsstat fastställts som "ansvarig" för prövningen av en ansökan om internationellt skydd inte utgör hinder för att den medlemsstaten därefter skickar sökanden till ett säkert tredjeland i den mening som avses i artikel 3.3 i Dublin III-förordningen.

7 — Kommissionen verkar, i punkterna 26–26 i sitt skriftliga yttrande, till och med benägen att anse att en medlemsstats genomförande av artikel 3.3 förutsätter att den medlemsstaten fastställts vara ansvarig för prövningen av ansökan. Se även punkt 52 i klagandens skriftliga yttrande.

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

44. Den slutsatsen gäller i vart fall i fråga om en hederlig sökande som aldrig har lämnat den medlemsstat där han eller hon först ingav sin ansökan.

45. Ett annat synsätt kan emellertid vara aktuellt om den person som har ansökt om internationellt skydd, i likhet med klaganden i det nationella målet, återtas av den första medlemsstaten enligt artikel 18.1 i Dublin III-förordningen efter att utan tillstånd ha lämnat den medlemsstaten. Den medlemsstaten är då enligt artikel 18.2 i nämnda förordning skyldig att slutföra prövningen den aktuella personens ansökan. Detta är den situation som avses i fråga 1 b.

46. Den hänskjutande domstolen tycks anse att artikel 18 i Dublin III-förordningen kan innebära en skyldighet för den ansvariga medlemsstaten att göra en prövning *i sak* av den ansökan som den återtagna personen ingett. En sådan skyldighet skulle utgöra hinder för att ansökan avvisas och för att sökanden avlägsnas i enlighet med artikel 3.3 i förordningen utan föregående prövning i sak av ansökan.

47. Artikel 3 i Dublin III-förordningen jämförd med artikel 18 i förordningen ska emellertid inte tolkas så.

48. För det första regleras inte i artikel 18.2 andra stycket i den förordningen rätten att skicka en sökande till ett tredjeland. I den bestämmelsen betonas nämligen endast principen att prövningen av en ansökan som ingetts i den första medlemsstaten⁹ ska "slutför[a]s", men utan att det föreskrivs ett förbud mot att skicka den berörda personen till ett tredjeland och utan att det krävs att ansökan om internationellt skydd prövas i sak. Tvärtom verkar det helt normalt att anse att prövningen av en ansökan som inte kan prövas i sak har "slutförts" i den mening som avses i artikel 18 i Dublin III-förordningen i och med att en sådan ansökan avvisas utan att det görs någon prövning i sak.

49. För det andra fastställs villkoren för att *avvisa* en ansökan inte i artikel 18 i Dublin III-förordningen utan i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. Enligt artikel 33.2 c i det direktivet får det anses att en ansökan inte kan tas upp till prövning om "ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38". I linje med detta är det enligt artikel 39 i samma direktiv tillåtet att ansökan om internationellt skydd inte "prövas fullständigt" av den ansvariga medlemsstaten när det har fastställts att "sökanden ... har rest in olagligt på territoriet från ett säkert [europeiskt] tredjeland".

50. Följaktligen krävs det inte att ansökan prövas i sak när villkoren i antingen artikel 33 i direktiv 2013/32 eller artikel 39 i samma direktiv är uppfyllda.

51. Dessa båda bestämmelser föranleder följande kommentarer.

52. Det är varken mot bakgrund av de nationella bestämmelserna eller mot bakgrund av artikel 18 i Dublin III-förordningen som det ska avgöras huruvida den ansvariga medlemsstaten är skyldig att göra en fullständig prövning av ansökan om internationellt skydd, utan mot bakgrund av direktiv 2013/32.

53. Vad gäller artikel 33.2 c i direktiv 2013/32 ska det vidare påpekas att den bestämmelsen kan tillämpas och utgöra stöd för att Ungern avvisar ansökan endast på det villkoret att Serbien kan anses utgöra ett "säkert tredjeland" i den mening som avses i artikel 38 i direktivet. För fullständighetens skull ska det erinras om att den omständigheten att Serbien i den nationella lagstiftningen har

9 — Enligt den bestämmelsen har den berörda medlemsstaten möjlighet antingen att fullfölja prövningen av den ursprungliga ansökan, vilken avbrutits efter det att ansökan implicit återkallats enligt artikel 28 i direktiv 2013/32 genom att sökanden lämnat platsen, eller att bereda denne möjlighet att lämna in en ny ansökan.

betecknats som ett säkert tredje land inte befriar den domstol som ska avgöra målet från att göra en egen bedömning i syfte att bli "övertygad ... om att en [sökande] kommer att behandlas i enlighet med [de] principer [som anges i artikel 38 i direktivet] i det berörda tredjelandet", i det aktuella fallet Serbien.

54. Slutligen ska det noteras att det i artikel 39 i direktiv 2013/32 föreskrivs mindre strikta regler för avvisning av ansökningar från sökande som anländer från *europiska* säkra tredjeländer när de, i likhet med klaganden i det nationella målet, har rest in olagligt i en medlemsstat.

55. I den bestämmelsen föreskrivs emellertid tre kumulativa villkor som måste vara uppfyllda för att Serbien ska anses utgöra ett säkert europeiskt tredje land. För det första ska Serbien ha ratificerat Genèvekonventionen och ska följa bestämmelserna i den utan geografiska begränsningar. För det andra ska landet ha inrättat ett lagstadgat asylförfarande. För det tredje ska landet ha ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och ska följa bestämmelserna i denna, inklusive normerna med avseende på effektiva rättsmedel.

56. Det är endast om dessa kumulativa villkor är uppfyllda som Ungern kan hänvisa till artikel 39 i direktivet som stöd för att inte göra en fullständig prövning av ansökan och överväga att skicka klaganden till Serbien med stöd av artikel 3.3 i Dublin III-förordningen. I den mån som 2 § i regeringsdekretet inte innehåller några relevanta upplysningar i det avseendet ankommer det på den domstol som ska avgöra målet att först undersöka huruvida de tre ovannämnda villkoren är uppfyllda vad gäller Serbien.

57. Om villkoren i antingen artikel 33 i direktiv 2013/32 eller i artikel 39 i samma direktiv är uppfyllda utgör inte artikel 18.2 i Dublin III-förordningen hinder för att ansökan avvisas och att den berörda personen skickas till ett säkert tredjeland i den mening som avses i direktivet.

58. Varje annan tolkning av de ovannämnda bestämmelserna, och särskilt en tolkning som innebär att artikel 18.2 i Dublin III-förordningen upphöjs till en orubblig princip om att ansökan alltid ska prövas i sak, skulle endast leda till en otillbörligt gynnsam behandling av en sökande som har avvikit och som omfattas av artikel 18 i Dublin III-förordningen, jämfört med en hederlig sökande på vilken artikel 18 inte är tillämplig.

59. Ännu värre, om artikel 18 verkligen ledde till att en sökande som återtagits garanterades en gynnsam behandling skulle verkan av den bestämmelsen bli att alla sökande uppmuntrades att avvika till en annan medlemsstat, om så vore endast i syfte att undgå en avvisning av ansökan och undkomma omedelbara avlägsnandeåtgärder.

60. Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Den omständigheten att en medlemsstat har fastställts som "ansvarig" för prövningen av en ansökan om internationellt skydd utgör inte hinder för att den därefter skickar en sökande till ett säkert tredjeland i enlighet med artikel 3.3 i Dublin III-förordningen, när villkoren i direktiv 2013/32 är uppfyllda. Detta gäller även om medlemsstaten har godtagit sitt ansvar enligt artikel 18 i Dublin III-förordningen och även om den har återtagit sökanden.

B – Den andra frågan

61. För det fall en medlemsstat i princip fortfarande får utöva rätten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland efter att ha återtagit vederbörande från en annan medlemsstat, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det mot bakgrund av artikel 18.2 i Dublin III-förordningen och sökandens rätt till ett effektivt rättsmedel är möjligt att skicka denne till ett säkert tredjeland trots att den medlemsstat som verkställer överföringen, under förfarandet för återtagande, inte har fått upplysningar vare sig om den nationella lagstiftning som är tillämplig när det gäller sändandet av sökande till säkra tredjeländer eller om behöriga myndigheters praxis i detta avseende.

62. Denna fråga föranleder tre kommentarer.

63. Den omständigheten att den anmodande medlemsstaten – till vilken en sökande har avvikit – inte har fått upplysningar om den praxis som därefter kommer att tillämpas i den anmodade staten, i förevarande fall Ungern, påverkar inte lagligheten av de förfaranden som kommer att tillämpas i den anmodade staten.

64. Förfarandet för överföring (som inleds i den anmodande staten) och det därmed sammanhängande förfarandet för prövning av ansökan (i den anmodade staten) utgör två separata förfaranden, vilka båda omfattas av egna regler. Dessa regler ska säkerställa den *berörda personens* tillgång till ett effektivt rättsmedel, medan de garantier som en sökande ska omfattas av vid överföringen av denne anges i artikel 26 och följande artiklar i Dublin III-förordningen och det föreskrivs inte några särskilda garantier vad gäller praxis i den anmodade staten.

65. Vidare krävs det visserligen enligt artikel 38.5 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna ”regelbundet [ska] underrätta kommissionen om [säkra] tredjeländer på vilka detta begrepp tillämpas” men någon motsvarande skyldighet föreskrivs inte gentemot medlemsstaterna.¹⁰

66. Slutligen föreskrivs det i artikel 18.2 andra stycket *in fine* i Dublin III-förordningen att prövningen av ansökan ska slutföras i den anmodade staten. Även om denna princip innebär att sökanden inte får missgynnas kan denne likväl inte göra anspråk på en fördelaktigare ställning än den som vederbörande hade innan han eller hon avvek. Med andra ord, en sökande kan inte invända att myndigheterna i den anmodande staten – till vilken sökanden begav sig på ett olagligt sätt – inte har fått tillräckliga upplysningar i syfte att uppnå att allmänt vedertagen praxis i den anmodade staten, som är ansvarig enligt Dublin III-förordningen, inte får tillämpas.

67. Av vad ovan anförts följer att det är möjligt att skicka en sökande till ett säkert tredjeland trots att den medlemsstat som verkställer överföringen, under förfarandet för återtagande, inte har fått upplysningar om den nationella lagstiftning som är tillämplig när det gäller sändandet av sökande till säkra tredjeländer eller om behöriga myndigheters praxis i detta avseende.

C – Den tredje frågan

68. För det fall en medlemsstat fortfarande får utöva rätten att skicka en sökande till ett säkert tredjeland efter att ha återtagit denne uppkommer frågan huruvida artikel 18.2 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att förfarandet ska återupptas i det skede där det avbröts vid prövningen av den första ansökan om internationellt skydd som ingetts i den ansvariga medlemsstaten.

¹⁰ — Se, för ett liknande resonemang, punkt 27 i Ungerns skriftliga yttrande.

69. I det avseendet ska det endast understrykas, för det första, att artikel 18.2 andra stycket i Dublin III-förordningen inte kräver att medlemsstaterna återupptar prövningen av ansökan i det skede där prövningen avbröts. Enligt den bestämmelsen får de behöriga myndigheterna välja mellan att antingen fortsätta prövningen av den ursprungliga ansökan, som anses ha återkallats, eller att ge sökanden möjlighet att lämna in en ny ansökan.

70. För det andra ska det påpekas att det i artikel 28.2 fjärde stycket i direktiv 2013/32 uttryckligen föreskrivs att "[m]edlemsstaterna *får* föreskriva att den beslutande myndigheten ska kunna återuppta prövningen i det skede där prövningen av ansökan avbröts", vilket innebär att det står dem helt fritt att antingen återuppta prövningen i föreliggande skede eller inleda ett nytt förfarande.

71. Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 18.2 andra stycket i Dublin III-förordningen kräver inte att medlemsstaterna återupptar prövningen av en ansökan om internationellt skydd i det skede där prövningen avbröts.

V – Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna på följande sätt:

Den omständigheten att en medlemsstat har fastställts som "ansvarig" för prövningen av en ansökan om internationellt skydd utgör inte hinder för att den därefter skickar en sökande till ett säkert tredjeland i enlighet med artikel 3.3 i Dublin III-förordningen, när villkoren i direktiv 2013/32 är uppfyllda. Detta gäller även om medlemsstaten har godtagit sitt ansvar enligt artikel 18 i Dublin III-förordningen och återtagit sökanden.

Det är möjligt att skicka en sökande till ett säkert tredjeland trots att den medlemsstat som verkställer överföringen, under förfarandet för återtagande, inte har fått upplysningar om den nationella lagstiftning som är tillämplig när det gäller sändandet av sökande till säkra tredjeländer eller om behöriga myndigheters praxis i detta avseende.

Artikel 18.2 andra stycket i Dublin III-förordningen kräver inte att medlemsstaterna återupptar prövningen av en ansökan om internationellt skydd i det skede där prövningen avbröts.