



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 7 september 2017¹

Mål C-360/16

**Bundesrepublik Deutschland
mot
Aziz Hasan**

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare har lämnat in i någon av medlemsstaterna – Närmare bestämmelser och frister som ska tillämpas vid överföring av en tredjelandsmedborgare till den medlemsstat som mottog den första asylansökan – Utgångspunkt för fristen avseende överföring av den asylsökande”

I. Inledning

1. I förevarande mål har domstolen blivit ombedd att tolka artiklarna 18, 23, 24, 27 och 29 i förordning (EU) nr 604/2013² i syfte att avgöra, dels huruvida fastställandet av den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt skydd är slutgiltigt till sin karaktär, dels räckvidden av den domstolsprövning som sker av överföringsbesluten och slutligen vilka närmare bestämmelser, förfaranden och tidsfrister som ska tillämpas när en sökande om internationellt skydd som redan har blivit föremål för överföring till den medlemsstat som ansvarar för prövningen av hans ansökan, har återvänt olagligt till den ursprungligen anmodande medlemsstat i vilken ett överklagande av överföringsbeslutet är anhängigt.

2. Bestämmelserna i Dublin III-förordningen reglerar emellertid inte den frekventa situationen med en sökande om internationellt skydd som redan har varit föremål för överföring till den medlemsstat som ansvarar för prövningen av hans asylansökan och på nytt beger sig till den ursprungligen ansvariga medlemsstaten. Den hänskjutande domstolen har därför ställt frågor angående omständigheter som Europeiska unionens lagstiftare inte uttryckligen har behandlat.

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31), nedan kallad Dublin III-förordningen.

3. Svaren på de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt följer inte direkt vid en läsning av Dublin III-förordningen, men de kan inte desto mindre härledas ur textens allmänna uppbyggnad och domstolens rättspraxis på området, även om de olika syften som unionslagstiftaren har eftersträvat ska förlikas med det gemensamma europeiska asylsystemet (nedan kallat Ceas), vilket har upprättats på grundval av artikel 78 FEUF³.
4. Logiken bakom Ceas kan leda till konstaterandet att det system som införts på europeisk nivå är inadekvat när det kommer till de praktiska realiteterna. Systemet kan medföra att det uppstår obalans mellan medlemsstaterna vad angår övertagandet av sökandena om internationellt skydd. Det kan också få den verkan att de berörda individerna tvingas vara bosatta i en enda medlemsstat, det vill säga den som kommer att fastställas som ansvarig för prövningen av deras ansökan om internationellt skydd.
5. Det system som för närvarande är i kraft kan dock inte tillåta att medlemsstaterna avhänder sig det ansvar som uttryckligen åligger dem, att på ett effektivt sätt behandla dessa ansökningar, bland annat genom att inte säkerställa att sökande som de ansvarar för kontrolleras och hålls kvar på deras territorium. Systemet kan å andra sidan inte heller tillåta att sökande om internationellt skydd väljer vilken medlemsstat som ska ombesörja handläggningen av deras ansökan, ägnar sig åt sekundära rörelsemönster och lämnar in flera asylansökningar i olika medlemsstater.
6. Efter att ha slutfört min bedömning kommer jag därför att föreslå att domstolen slår fast att överföringen av en sökande om internationellt skydd inte har den verkan att det slutgiltigt fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för asylansökan.
7. Jag kommer också att förklara att domstolsprövningen av överförandebeslutet avseende en asylsökande ska kunna röra omständigheter som hänför sig till tiden efter denna åtgärd i en situation som den i det nationella målet.
8. Slutligen kommer jag att redogöra för skälen till att jag anser att, för det fall asylsökanden olagligt återvänder till den ursprungligen anmodande medlemsstaten, denna ska inleda ett nytt förfarande för överföring som medför en ny framställan om återtagande och nya tidsfrister vilkas beräkning ska fastställas med tillämpning av bestämmelserna i Dublin III-förordningen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Dublin III-förordningen

9. Skälen 4, 5, 19 och 21 i förordningen har följande lydelse:

”(4) ... Ceas [bör] på kort sikt ... omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

3 Det vill säga ett effektivare system för fastställande av vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd, påskyndade av behandlingen av asylansökningar, undvikande av forumshopping, sekundära rörelsemönster och missbruk som består i att en mängd asylansökningar inges, men även för garanterande av de rättigheter som sökande har samt skapande av balans mellan medlemsstaternas ansvar och solidaritet i syfte att undvika att flyktingar skickas från en medlemsstat till en annan (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i målet Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punkt 37), som citerar domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 78 och 79)).

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

...

(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna^[4].

...

(21) Brister i, eller sammanbrott av asylsystem, som ett särskilt tryck på systemen ofta kan förvärpa eller bidra till, kan riskera den smidiga funktionen hos det system som inrättats genom denna förordning, vilket kan medföra en risk för kränkning av de rättigheter som sökande har enligt unionsregelverket på asylområdet och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt andra internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter och flyktingars rättigheter.”

10. I artikel 2 i förordningen definieras följande termer:

”...

- c) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har lämnat en ansökan om internationellt skydd som ännu inte har slutligt avgjorts.
- d) *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^[5] och direktiv 2011/95/EU^[6], med undantag för förfarandena för att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med denna förordning ...”

11. I artikel 3 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan skall 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.

4 Nedan kallad stadgan.

5 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).

6 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 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.

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 ...”

12. Artikel 7 i denna förordning har följande lydelse:

”...

2. Ansvarig medlemsstat i enlighet med kriterierna i detta kapitel ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat.

3. Vid tillämpningen av kriterierna i artiklarna 8, 10 och 16 ska medlemsstaterna beakta alla tillgängliga bevis angående närvaron på en medlemsstats territorium av familjemedlemmar, släktingar eller andra närstående till sökanden, på villkor att dessa bevis läggs fram innan en annan medlemsstat samtycker till att överta eller återta den berörda personen i enlighet med artiklarna 22 respektive 25 och att sökandens tidigare ansökningar om internationellt skydd ännu inte blivit föremål för ett första beslut i sak.”

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

”1. Den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att

...

b) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en sökande vars ansökan är under prövning och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd,

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,

d) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.

2. Den ansvariga medlemsstaten ska i de situationer som avses i punkt 1 a och b pröva eller slutföra prövningen av den ansökan om internationellt skydd som den sökande lämnat in.

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 ... I dessa fall ska medlemsstaterna säkerställa att prövningen av ansökan slutförs.

I de fall som omfattas av punkt 1 d ska den ansvariga medlemsstaten, om ansökan endast har avslagits i första instans, säkerställa att den berörda personen har eller har haft tillgång till ett effektivt rättsmedel, i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32 ...”

14. Artikel 19.3 andra stycket i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”En ansökan som lämnas in efter det att ett avlägsnandebeslut har verkställts ska betraktas som en ny ansökan, som ger upphov till ett nytt förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat.”

15. Artikel 20 i denna förordning, med rubriken ”Inledande av förfarandet”, har följande lydelse:

”1. Förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat enligt denna förordning ska inledas när en ansökan om internationellt skydd första gången lämnas in i en medlemsstat.

...

4. Om en ansökan om internationellt skydd lämnas in till de behöriga myndigheterna i en medlemsstat av en sökande som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, ska fastställandet av ansvarig medlemsstat göras av den medlemsstat där sökanden befinner sig. Den medlemsstat där sökanden befinner sig ska utan dröjsmål underrättas av den medlemsstat som har mottagit ansökan om internationellt skydd och ska därefter med avseende på tillämpningen av denna förordning anses vara den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd lämnats in.

...

5. En sökande som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd eller som där har lämnat in en ansökan om internationellt skydd efter att ha återkallat sin första ansökan som lämnats in i en annan medlemsstat under förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat, ska återtas av den medlemsstat där den ansökan om internationellt skydd först lämnades in, enligt villkoren i artiklarna 23, 24, 25 och 29, i syfte att avsluta förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat.

...”

16. I artikel 22.1 och 22.2 i den nämnda förordningen föreskrivs följande.

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

2. Under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska bevis och indicier användas.”

17. Artikel 23 i förordningen med rubriken ”Framställan om återtagande om en ny ansökan har lämnats in i den anmodande medlemsstaten” föreskriver följande:

”1. Om en medlemsstat som mottagit en ny ansökan om internationellt skydd från en person som avses i artikel 18.1 b, c eller d anser att en annan medlemsstat ska vara ansvarig enligt artikel 20.5 och artikel 18.1 b, c eller d kan den anmoda den andra medlemsstaten att återta den personen.

2. Framställan om återtagande ska göras så fort som möjligt och senast inom två månader från det att en träff registrerades i Eurodac, i enlighet med artikel 9.5 i förordning (EU) nr 603/2013^[7].

...

3. Om framställan om återtagande inte görs inom de tidsperioder som anges i punkt 2 ska ansvaret för prövningen av ansökan om internationellt skydd åligga den medlemsstat där den nya ansökan lämnades in.

...”

18. Artikel 24 i Dublin III-förordningen med rubriken ”Framställan om återtagande om en ny ansökan inte har lämnats in i den anmodande medlemsstaten”, har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat inom vars territorium en person som avses i artikel 18.1 b, c eller d vistas utan uppehållstillstånd och där någon ny ansökan om internationellt skydd inte har lämnats in, anser att en annan medlemsstat ska ha ansvaret enligt artikel 20.5 och artikel 18.1 b, c eller d kan den anmoda den medlemsstaten att återta den personen.

2. Om en medlemsstat inom vars territorium en person vistas utan uppehållstillstånd beslutar att göra en sökning i Eurodacs systemet i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) nr 603/2013 ska, genom undantag från artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna^[8], framställan om återtagande av en person som avses i artikel 18.1 b eller c i den här förordningen eller en person som avses i artikel 18.1 d, vars ansökan om internationellt skydd inte har avslagits genom ett slutligt beslut, göras så fort som möjligt och senast inom två månader från det att en träff registrerades i Eurodac, enligt artikel 17.5 i förordning ... nr 603/2013.

Om framställan om återtagande grundar sig på andra bevis än uppgifter som erhållits från Eurodacs systemet, ska den översändas till den anmodade medlemsstaten inom tre månader från den dag då den anmodande medlemsstaten blir medveten om att den andra medlemsstaten kan vara ansvarig för personen i fråga.

3. Om framställan om återtagande inte görs inom de tidsperioder som anges i punkt 2 ska den medlemsstat inom vars territorium den berörda personen vistas utan uppehållstillstånd ge personen möjlighet att lämna in en ny ansökan.

4. Om en person som avses i artikel 18.1 d i denna förordning, vars ansökan om internationellt skydd har avslagits genom ett slutligt beslut i en medlemsstat, befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd kan den andra medlemsstaten antingen anmoda den tidigare medlemsstaten att återta personen i fråga eller genomföra ett återvändandeförfarande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115 ...

Om den senare medlemsstaten beslutar att anmoda den tidigare medlemsstaten att återta personen i fråga ska direktiv 2008/115 ... inte tillämpas.

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 (Dublin III-förordningen) 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 och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it- system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 2013, s. 1).

8 EUT, L 348, 2008, s. 98.

...”

19. Artikel 25 i förordningen med rubriken ”Svar på en framställan om återtagande” föreskriver följande:

”1. Den anmodade medlemsstaten ska utföra nödvändiga kontroller och meddela beslut om framställan att återta den berörda personen så fort som möjligt och under inga omständigheter senare än en månad från den dag då framställningen grundar sig på uppgifter som erhållits från Eurodacsystemet, ska den tidsfristen minskas till två veckor.

2. Underlåtenhet att agera inom den frist på en månad respektive två veckor som anges i punkt 1 ska anses som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att återta den berörda personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.”

20. I artikel 27 i förordningen, med rubriken ”Rättsmedel”, föreskrivs följande:

”1. En sökande eller annan person som avses i artikel 18.1 c eller d ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller beslut om överföring.

...

3. Vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

- a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen.
- b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, eller
- c) den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov. Ett beslut om huruvida verkställigheten av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov. Ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet ska vara motiverat.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.

...”

21. I artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen anges följande

”Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtog implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3.”

22. Artikel 29 i förordningen med rubriken ”Närmare bestämmelser och tidsfrister”, har följande lydelse:

”1. Överföringen av sökanden eller en annan person som avses i artikel 18.1 c eller d från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas i enlighet med den anmodande medlemsstatens nationella rätt, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.”

...

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den asylsökande varit frihetsberövad, eller till högst arton månader om den asylsökande håller sig undan.

3. Om en person har överförts felaktigt, eller om ett beslut om överföring upphävs efter överklagande eller omprövning sedan överföringen har verkställts, ska den medlemsstat som genomförde överföringen omedelbart ta tillbaka den berörda personen.

...”

2. Direktiv 2013/32

23. Skälen 13, 18, 25 och 36 i detta direktiv har följande lydelse:

”(13) Tillnärmningen av reglerna om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd bör bidra till att begränsa sekundära förflyttningar för personer som ansöker om internationellt skydd mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna och att skapa likvärdiga villkor för medlemsstaternas tillämpning av direktiv 2011/95 ...

...

(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

...

(25) För att personer som behöver skydd enligt artikel 1 i Genèvekonventionen^[9] ska erkännas som flyktingar eller som subsidiärt skyddsbehövande på riktiga grunder, bör alla sökande få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet. Dessutom bör förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd åtminstone ge sökanden rätt att stanna kvar i avvaktan på beslut av behörig myndighet ...

9 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951.

...

(36) Om en sökande gör en efterföljande ansökan utan att nya bevis eller skäl läggs fram, skulle det vara orimligt om medlemsstaterna vore skyldiga att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande. I dessa fall bör medlemsstaterna ha rätt att avvisa ansökan i enlighet med res judicata-principen.”

24. I artikel 9.1 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan”, föreskrivs följande:

”Sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.”

25. Artikel 31.3 i direktivet har rubriken ”Prövningsförfarande” och här föreskrivs följande:

”3. Medlemsstaterna ska säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in.

Om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i förordning (EU) nr 604/2013 ska tidsfristen på sex månader inledas vid den tidpunkt då det i enlighet med den förordningen fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen samt sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten. Medlemsstaterna får förlänga den tidsfrist på sex månader som anges i denna punkt med en period på högst ytterligare nio månader om

...

c) förseningen uppenbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.

...”

26. I artikel 33 i detta direktiv, med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”, föreskrivs följande:

”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 ..., 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

...

d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95 ... har framkommit eller lagts fram av sökanden ...”

27. Artikel 40 i direktivet, med rubriken "Efterföljande ansökan", föreskriver följande:

"1. När en person som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar ytterligare utsagor eller lämnar in en efterföljande ansökan i samma medlemsstat ska medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

2. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95

...

...

5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.

..."

28. I artikel 46 i direktiv 2013/32, med rubriken "Rätten till ett effektivt rättsmedel", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut

...

iv) att inte pröva en ansökan enligt artikel 39.

...

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95 ... åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

...

5. Utan hinder av punkt 6 ska medlemsstaterna låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

6. Vid beslut om

...

b) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2 a, b eller d,

...

ska en domstol eller tribunal ha rätt att avgöra om den sökande får stanna kvar i medlemsstaten, antingen på begäran av sökanden eller ex officio, om beslutet leder till att sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör, och när i sådana situationer rätten att stanna kvar i medlemsstaten, i avvaktan på resultatet av prövningen inte regleras i nationell rätt.

...”

3. Genomförandeförordning (EU) nr 118/2014¹⁰

29. Genom artikel 1.4 i denna förordning om ändring av förordning (EG) nr 1560/2003¹¹, har en ny punkt införts i artikel 9, med följande lydelse:

”1a. Om en överföring har försenats på begäran av den överförande medlemsstaten, ska den överförande och den ansvariga medlemsstaten återuppta kommunikationen för att tillåta att en ny överföring ordnas så snart som möjligt, i enlighet med artikel 8, och inte senare än två veckor från den tidpunkt då myndigheterna fick kännedom om att de omständigheter som orsakade förseningen eller uppskjutandet inte längre förelåg. I sådana fall ska ett uppdaterat standardformulär för överföring av uppgifter i enlighet med bilaga VI översändas innan överföringen sker.”

30. Genom artikel 1.5 i genomförandeförordning nr 118/2014 har artikel 9.2 i förordning nr 1560/2003 ersatts med följande bestämmelse:

”2. En medlemsstat som av skäl som anges i artikel 29.2 i [Dublin III-förordningen] inte kan verkställa överföringen inom den normala fristen på sex månader från dagen för godkännande av begäran om övertagande eller återtagande av den berörda personen, eller det slutliga beslutet om ett överklagande eller en omprövning med suspensiv verkan, ska underrätta den ansvariga medlemsstaten före utgången av denna frist. Om denna skyldighet inte iakttas, ska ansvaret för handläggningen av ansökan om internationellt skydd och de andra skyldigheter som följer av [Dublin III-förordningen] övergå på den anmodande medlemsstaten i enlighet med artikel 29.2 i nämnda förordning.”

B. Tysk rätt

31. I § 27a Asylgesetz (Asyllagen, nedan kallad AsylG) i ändrad lydelse av den 2 september 2008¹² föreskrivs följande:

”En asylansökan kan inte upptas till prövning om en annan stat i enlighet med EU-bestämmelser eller ett internationellt avtal är ansvarig för att genomföra asylförfarandet.”

32. I § 34a AsylG anges följande:

”(1) Om utlänningsen ska avlägsnas till ett säkert tredjeland (§ 26a) eller till ett land som är ansvarigt för asylförfarandet (§ 27a) beslutar Bundesamt om avlägsnande till denna stat, så snart det står klart att avlägsnandet kan genomföras. ...

10 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 om ändring av förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 39, 2014, s. 1).

11 Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 222, 2003, s. 3).

12 BGBI. 2008 I, s. 1798.

(2) Överklagande enligt § 80 punkt 5 Verwaltungsgerichtsordnung [(förvaltningsprocesslagen)¹³] av ett beslut om avlägsnande ska ske inom en vecka från delgivning. Om överklagandet inges inom den föreskrivna fristen, kan avlägsnandet inte ske innan domstolen meddelat sitt beslut ...”

33. Det föreskrivs följande i § 77 punkt 1 AsylG:

”I ärenden som faller under denna lag ska domstolen grunda sig på de relevanta faktiska omständigheterna vid tidpunkten för den sista förhandlingen. Om beslutet inte föregås av en förhandling, är den tidpunkt avgörande då beslutet meddelades ...”

34. I artikel 2.1 och 2.2 i avtalet mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Italien om återtagande av personer utan uppehållstillstånd av den 29 mars 1991, i dess lydelse som offentliggjordes den 9 juli 1993, föreskrivs följande:

”1) På begäran av en avtalsslutande part ska den avtalsslutande part genom vars yttre gräns en person har inträtt som inte uppfyller eller inte längre uppfyller de villkor för inresa eller vistelse som är tillämpliga på den anmodande avtalsslutande partens territorium, utan formaliteter återta denna person till sitt territorium.

2) Med yttre gräns i den mening som avses i denna artikel menas den första gräns som inte är en inre gräns för de avtalsslutande parterna i Schengenavtalet av den 14 juni 1985 [mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, vilket undertecknades i Schengen (Luxemburg) den 14 juni 1985 och trädde i kraft den 26 mars 1995¹⁴].”

III. Bakgrund och tolkningsfrågorna

35. Efter att ha gripits av polisen i Frankfurt am Main (Tyskland), ingav Aziz Hasan den 29 oktober 2014 en asylansökan i Tyskland. En sökning i systemet ”Eurodac” visade att han redan hade ansökt om internationellt skydd i Italien den 4 september 2014.

36. De tyska myndigheterna anmodade den 11 november 2014 de italienska myndigheterna att återta Hasan med stöd av bestämmelser i Dublin III-förordningen. De italienska myndigheterna besvarade inte denna framställan om återtagande.

37. Den 30 januari 2015 avvisade de tyska myndigheterna Hasans asylansökan och grundade sig härvid på den omständigheten att Italien var ansvarig för prövningen av denna ansökan samt förordnade om att han skulle överföras till denna medlemsstat.

38. Hasan bestred detta beslut vid Verwaltungsgericht Trier (förvaltningsdomstolen i Trier, Tyskland), och ingav i samband med väckandet av talan en ansökan om uppskov med verkställigheten. Ansökan om uppskov med verkställigheten avslogs den 12 mars 2015, och själva talan ogillades därefter den 30 juni 2015.

39. Den 3 augusti 2015 överförde de tyska myndigheterna Hasan till Italien. Den berörde återvändande emellertid olagligt till Tyskland under augusti månad 2015.

¹³ BGBI. 1960 I, s. 686.

¹⁴ EGT L 239, 2000, s. 13.

40. Hasan överklagade den av Verwaltungsgericht Trier (förvaltningsdomstolen i Trier) meddelade domen till Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (förvaltningsdomstolen i andra instans i Rheinland-Pfalz, Tyskland) vilken biföll överklagandet den 3 november 2015. Denna domstol angav bland annat som motivering att överföringen till Italien hade ägt rum efter det att överföringsfristen på sex månader som föreskrivs i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen hade löpt ut och att Tyskland därför var ansvarig för prövningen av den berördes asylansökan.

41. Förbundsrepubliken Tyskland överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen. Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) anser att appellationsdomstolens bedömning är felaktig, såtillvida att en korrekt beräkning av den frist som föreskrivs i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen visar att överföringen av Hasan till Italien ägde rum innan den där föreskrivna fristen hade löpt ut.

42. Dock kan, enligt den hänskjutande domstolen, Italiens ursprungliga ansvar vad gäller prövningen av Hasans asylansökan inte fastställas slutgiltigt, eftersom det inte är uteslutet att Italien inte längre är ansvarig med tillämpning av artikel 3.2 i förordningen till följd av eventuella systematiska brister i asylförfarandet och villkoren för mottagandet av sökande om internationellt skydd.

43. Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) vill emellertid få klarhet i huruvida ansvaret för prövningen av Hasans asylansökan efter det att han olagligt återvänt till Förbundsrepubliken Tyskland redan skulle ha kunnat övergå till Tyskland den dag då beslutet om att överklaga fattades. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida ett förfarande för återtagande ännu skulle kunna fortgå vid denna tidpunkt.

44. I syfte att kunna uttala sig på dessa punkter har den nationella domstolen velat få klarhet i verkningarna av den första överföringen av Hasan vid den tidpunkt som ska vara utgångspunkt för bedömningen av de relevanta faktiska omständigheterna för prövningen av hans talan och på möjligheten av att den berörde på nytt kan överföras till Italien.

45. Under dessa förhållanden beslutade Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

"1) I ett mål där en tredjelandsmedborgare efter att ha ingett en andra asylansökan i en annan medlemsstat (i förevarande fall Tyskland) har överförts på grund av att den behöriga domstolen avvisat hans yrkande om upphävande av beslutet om överföring enligt Dublin III-förordningen till den medlemsstat som ursprungligen var ansvarig för att pröva den första asylansökan (i förevarande fall Italien) och han därefter vistas olagligt i den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) dit han omedelbart återvänt:

- a) Är det enligt principerna i Dublin III-förordningen situationen vid överföringen som är avgörande vid domstolsprövningen av ett beslut om överföring, eftersom ansvaret slutgiltigt fastställts vid en överföring som skett inom föreskriven tidsfrist och är Dublin III-förordningens bestämmelser om ansvar således inte längre tillämpliga vad avser senare omständigheter, eller ska hänsyn tas till hur omständigheter senare utvecklas, som rent allmänt är relevanta för ansvaret, exempelvis att fristen för återtagande eller (ny) överföring gått ut?
- b) Är det efter det att det ansvaret fastställts, med stöd av beslutet om överföring, möjligt att på nytt överföra asylsökanden till den ursprungligen ansvariga medlemsstaten och är denna medlemsstat fortsatt skyldig att ta emot tredjelandsmedborgaren?

- 2) Om ansvaret inte slutligt fastställts vid överföringen: Vilka av nedan nämnda bestämmelser är i ett sådant fall tillämpliga på en person som avses i artikel 18.1 b, c eller d i Dublin III-förordningen på grund av ett pågående överklagandeförfarande avseende det redan genomförda beslutet om överföring:
 - a) Artikel 23 i Dublin III-förordningen (analogt) med den följderna att en ny framställan om återtagande, som inte inkommit inom föreskriven tidsfrist, kan leda till en överföring av ansvaret enligt artikel 23.2 och 23.3 i Dublin III-förordningen, eller
 - b) artikel 24 i Dublin III-förordningen (analogt) eller
 - c) ingen av de i punkterna a och b ovan nämnda bestämmelserna?
- 3) För det fall att varken artikel 23 eller artikel 24 i Dublin III-förordningen är (analogt) tillämplig på en sådan person (fråga 2 c): Är det, på grund av det överklagade beslutet om överföring, möjligt att, fram till dess att överklagandeförfarandet har avslutats, genomföra en ytterligare överföring till den ursprungligen ansvariga medlemsstaten (i förevarande fall Italien) och är denna medlemsstat fortsatt skyldig att ta emot tredjelandsmedborgaren – oavsett huruvida det inkommer en ytterligare framställan om återtagande, utan hänsyn till tidsfristerna i artikel 23.3 eller artikel 24.2 i Dublin III-förordningen, och utan hänsyn till överföringsfristen enligt artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen?
- 4) För det fall artikel 23 i Dublin III-förordningen är (analogt) tillämplig på en sådan person (fråga 2 a): Är den nya framställan om återtagande underställd en ny tidsfrist enligt artikel 23.2 i Dublin III-förordningen (analogt)? Om så är fallet: Börjar denna nya tidsfrist att löpa när den ansvariga myndigheten får kännedom om att den berörda personen återinrest eller är det någon annan omständighet som är avgörande för när tidsfristen börjar löpa?
- 5) För det fall artikel 24 i Dublin III-förordningen är (analogt) tillämplig på en sådan person (fråga 2 b):
 - a) Är den nya framställan om återtagande underställd en ny tidsfrist enligt artikel 24.2 i Dublin III-förordningen (analogt)? Om så är fallet: Börjar denna nya tidsfrist att löpa när den ansvariga myndigheten får kännedom om att den berörda personen återinrest eller är det någon annan omständighet som är avgörande för när tidsfristen börjar löpa?
 - b) Om den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) inte agerat inom den tidsfrist som ska beaktas enligt artikel 24.2 i Dublin III-förordningen (analogt): Medför en ny asylansökan enligt artikel 24.3 i Dublin III-förordningen omedelbart att den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) är ansvarig eller kan denna, trots den nya asylansökan, och utan att vara bunden av ny tidsfrist, på nytt anmoda den ursprungligen ansvariga medlemsstaten (i förevarande fall Italien) om återtagande eller överföra utlännings till denna medlemsstat, utan framställan om återtagande?
 - c) Om den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) inte agerat inom den tidsfrist som ska beaktas enligt artikel 24.2 i Dublin III-förordningen (analogt): Ska den omständigheten att det i den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) pågår ett ärende angående en ny asylansökan som ingavs före överföringen jämföras med en ny asylansökan enligt artikel 24.3 i Dublin III-förordningen?
 - d) Om den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) inte agerat inom den tidsfrist som ska beaktas enligt artikel 24.2 i Dublin III-förordningen (analogt), och utlännings inte ingett en ny asylansökan, ska den omständigheten att det i den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland) pågår ett ärende angående en ny asylansökan som ingavs före överföringen

jämställas med en ny asylansökan enligt artikel 24.3 i Dublin III-förordningen: Kan den andra medlemsstaten (i förevarande fall Tyskland), utan att vara bunden av en ny tidsfrist, på nytt anmoda den ursprungligen ansvariga medlemsstaten (i förevarande fall Italien) om återtagande eller överföra utlännings till denna medlemsstat, utan en framställan om återtagande?”

IV. Min bedömning

46. Den hänskjutande domstolen har med fem frågor uppdelade i flera delfrågor väsentligen begärt att domstolen ska ta ställning till tre särskilda problem genom att stapla diverse hypoteser på varandra.

47. Dessa frågor avser, för det första, huruvida avgörandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för överföringsbeslutet är slutgiltigt till sin karaktär, för det andra, vilken räckvidd domstolsprövningen av överföringsbeslutet har och, för det tredje, vilka närmare bestämmelser, förfaranden och frister som ska tillämpas på en sökande om internationellt skydd som redan har varit föremål för ett överföringsförfarande, men har återvänt olagligt till den ursprungligen anmodande medlemsstaten där ett överklagande av det ursprungliga överföringsbeslutet fortfarande är anhängigt.¹⁵

48. För att på bästa sätt upplysa den nationella domstolen i de frågor som ställts i det nationella målet och som det redogjorts för på ett synnerligen detaljerat sätt i beslutet om hänskjutande, är det lämpligt att omgruppera dem och endast uttala sig angående de större problemen, vilket kommer att göra det möjligt för denna domstol att lösa samtliga frågor som väckts i det nationella målet.

A. Huruvida avgörandet av vilken medlemsstat som ska anses ansvarig är slutgiltigt

49. Den hänskjutande domstolen har väsentligen önskat att domstolen ska uttala sig om huruvida avgörandet av vilken medlemsstat som ska anses ansvarig för prövningen av asylansökan är slutgiltigt¹⁶ till följd av överföringsbeslutet.

50. Republiken Polen har i sitt yttrande med stöd av principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna, hävdat att det krävs en snabb handläggning av ansökningar om internationellt skydd och objektiva kriterier för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig. Polen anser att överföringsbeslutet gör det möjligt att på ett slutgiltigt sätt avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan och till vilken sökanden kan överföras för att hans ansökan om internationellt skydd ska prövas. Jag delar inte denna tolkning.

51. I de övriga yttranden som har förelagts domstolen av Förbundsrepubliken Tyskland, Schweiziska edsförbundet och Europeiska kommissionen, är man tvärtom överens om att överföringsbeslutet inte möjliggör ett slutgiltigt avgörande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan. Jag föredrar denna tolkning vilken bekräftas av olika indikationer i lagtext och rättspraxis.

52. I artikel 27.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs att en sökande om internationellt skydd ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel i form av överklagande eller omprövning i domstol av överföringsbeslut som avser honom. Denna kapacitet att bestrida överföringen ska kunna utövas inom skälig tid och kan grundas på ett ifrågasättande av fastställandet av ansvarig medlemsstat.

¹⁵ I målet Ahmed i vilket beslut meddelades den 5 april 2017 (C-36/17, EU:C:2017:273) har liknande frågor bedömts. Detsamma gäller i viss mån det pågående målet Shiri, C-201/16.

¹⁶ Svaret på denna fråga kommer att upplysa den nationella domstolen i den andra fråga som ska besvaras angående räckvidden av en domstolsprövning av överföringsbeslutet. Därför är det lämpligt att först lösa den frågan.

53. I detta sammanhang noterar jag att överföring och fastställande av ansvarig medlemsstat utgör två sidor av samma mynt.¹⁷ Överföringen är endast tänkbar om fastställandet av ansvarig medlemsstat har fått till följd att en annan medlemsstat än den i vilken sökanden befinner sig har fastställts som ansvarig för prövningen av hans ansökan¹⁸.

54. Det framgår av domstolens rättspraxis, att de grunder som kan åberopas för att bestrida överföringsbeslutet kan utgöras av ett ifrågasättande av tillämpningen av de objektiva kriterier som anges i kapitel III i Dublin III-förordningen vilka gör det möjligt att fastställa ansvarig medlemsstat för asylansökan.¹⁹

55. Det faktum att överföringsbeslutet kan ifrågasättas genom väckande av talan och på grundval av ett bestridande av fastställandet av ansvarig medlemsstat för prövningen av asylansökan, förutsätter genom spegelverkan att fastställandet av ansvarig medlemsstat endast kan betraktas som slutgiltigt om överföringsbeslutet inte längre är föremål för ett bestridande, vilket för övrigt inte är fallet i förevarande mål, eftersom överklagandet av Hasans överföring fortfarande är anhängigt vid den hänskjutande domstolen.

56. Vidare föreskrivs det i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen att om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Överföringsbeslutet kan också ifrågasättas genom nationella myndigheters passivitet, vilket får den verkan att fastställandet av ansvarig medlemsstat inte blir aktuellt, eftersom det föreskrivs att detta ansvar ska tilldelas den försumliga medlemsstaten.

57. Punkt 3 i denna artikel innebär likaledes att fastställandet av ansvarig medlemsstat kan utebli. Vid fall av överföring som verkställts av misstag eller upphävande av överföringsbeslutet, efter det att det har verkställts, måste den medlemsstat som genomfört överföringen återta den berörda personen och den blir då ansvarig för prövningen av hans ansökan om skydd.

58. Dessutom föreskrivs det i artikel 19 i förordningen att medlemsstatens ansvar upphör av olika orsaker såsom att ett uppehållstillstånd har utfärdats, den berörde har lämnat medlemsstaten (frivilligt eller till följd av ett utvisningsbeslut), eller att slutligen den berörda personen har återkallat sin asylansökan.

59. Dessa bestämmelser och denna rättspraxis innebär att det är uteslutet att fastställandet av ansvarig medlemsstat kan bli slutgiltigt genom ett överföringsbeslut, oavsett om det har verkställts eller ej, även om det kan bli föremål för diverse ifrågasättanden, genom väckande av talan eller tidens gång och myndigheternas passivitet vad gäller den faktiska överföringen av den berörde. Ifrågasättandet av överföringsbeslutet har med nödvändighet inverkan på fastställandet av ansvarig medlemsstat.

60. Fastställandet av ansvarig medlemsstat kan således inte betraktas som slutgiltigt genom att ett överföringsbeslut fattas och detta i än högre grad när, såsom i det aktuella fallet, detta beslut är föremål för ett överklagande som ännu inte har slutgiltigt avgjorts i domstol.

17 Dessa beslut kan inte betraktas som självständiga.

18 Se, för ett liknande resonemang, analogt, förslag till avgörande av generaladvokat Trstenjak i målet *Kastrati m.fl.* (C-620/10, EU:C:2012:10, punkt 29 och följande punkter), som skiljer mellan två faser, nämligen avgörandet av vilken medlemsstat som har ansvaret och den egentliga prövningen av ansökan om internationellt skydd, vilken underförstått ankommer på den medlemsstat som har ansvaret. I den meningen är syftet med Dublin III-förordningen inte att förutsättningarna för beviljande eller avslag på en asylansökan fastställs där. Denna förordning innebär enbart en fördelning av medlemsstaternas skyldigheter gentemot varandra i samband med prövningen av ansökningar om internationellt skydd.

19 Se dom av den 7 juni 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 42 och 44).

61. Eftersom, såsom jag kommer att föreslå nedan, de omständigheter som hänför sig till tiden efter överföringsbeslutet ska beaktas vid prövningen av detta besluts lagenlighet, förutsatt att de rör det ursprungliga ansvar som ligger till grund för beslutet, kan fastställandet av ansvarig medlemsstat inte vara slutgiltigt till sin karaktär vid tidpunkten för överföringen.

62. Mot bakgrund av det ovan anförda kommer jag att föreslå att domstolen svarar den hänskjutande domstolen att beslutet om överföring av en asylsökande inte blir slutgiltigt vid fastställandet av ansvarig medlemsstat för prövningen av en asylansökan.

B. Domstolsprövningens räckvidd

63. Det är nu lämpligt att uttala sig om räckvidden av den domstolsprövning som de nationella domstolarna utför av överföringsbesluten. Närmare bestämt har den hänskjutande domstolen i korthet begärt att domstolen ska precisera om domstolsprövningen av överföringsbeslutet ska ske på grundval av den faktiska situation som rådde vid tidpunkten för överföringen, eller på grundval av den senare utvecklingen av omständigheter som är allmänt relevanta för fastställandet av ansvarig medlemsstat, såsom att tidfristerna har löpt ut för ett återtagande eller en ny överföring.

64. Enligt vad jag redan har redogjort för i samband med besvarandet av den första frågan, ska överföringsbeslutet betraktas som den andra fasen i förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat. Detta beslut fattas med beaktande av det fastställande av ansvarig medlemsstat som gjorts enligt de objektiva kriterier som slagits fast i kapitel III i Dublin III-förordningen och dessa båda beslut, som inte kan betraktas som oberoende av varandra, kan ifrågasättas av olika skäl och med olika medel.

65. Inledningsvis erinrar jag om att ett beslut om fastställande av ansvarig medlemsstat och således om överföring kan ha en negativ inverkan på de intressen som de sökande om internationellt skydd har,²⁰ vilket gör det nödvändigt att ge dem reella garantier för rätten att överklaga dessa beslut.

66. I syfte att besvara den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt är det lämpligt att åberopa skäl 19 och artikel 27 i Dublin III-förordningen och konstatera att asylsökandena faktiskt med nödvändighet skulle fräntas sin rätt att väcka talan, om förhållanden som hänförde sig till tiden efter överföringen uteslöts från domstolsprövningen av överföringsbeslutets lagenlighet, särskilt i en situation som den i det nationella målet där överföringen har verkställts men fortfarande är föremål för bestridande medan den berörda personen har återvänt till den medlemsstat som överfört honom.

67. Det framgår nämligen av skäl 19 i förordningen att för att garantera ett effektivt skydd av de rättigheter som tillerkänns den sökande om internationellt skydd är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med ett beslut om överföring i enlighet med artikel 47 i stadgan. Enligt skäl 19 bör ett effektivt rättsmedel omfatta prövning såväl av tillämpningen av Dublin III-förordningen, som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs. Visserligen preciserar inte denna förordning räckvidden av den rätt till prövning som således har införts, men den kan härledas med hjälp av en teleologisk tolkning av dessa bestämmelser. Dessutom borde samma typ av resonemang kunna tillämpas när fristerna har löpt ut för ett återtagande eller en ny överföring.

68. Artikel 7 i Dublin III-förordningen anger att ansvarig medlemsstat i enlighet med kriterierna i kapitel III ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd. Rent pragmatiskt kan emellertid denna bestämmelse inte utesluta att den berördes situation, såsom den framstår efter denna avgörande tidpunkt, bedöms inför erkännandet

²⁰ Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i målet Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punkt 77 och följande punkter), och dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 53).

och beviljandet av internationellt skydd i syfte att slå fast huruvida överföringsbeslutet är lagenligt. Det är just den situation som tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen befann sig i före sin inresa till unionen som blir avgörande för om han ska beviljas det skydd som han begärt. Men när det ska bedömas vilken medlemsstat som ska vara ansvarig för behandlingen av denna ansökan om skydd och således för behovet av att genomföra en överföring, är saken en annan.

69. Bedömningen av överföringsbeslutets lagenlighet är nämligen en operation som skiljer sig från beviljandet av internationellt skydd. Den förstnämnda bör inbegripa ett beaktande av de omständigheter som ligger senare i tiden än ingivandet av den första ansökan om internationellt skydd och de faktiska omständigheter som ligger senare i tiden än den berördes inresa till territoriet, för att han ska garanteras ett effektivt domstolsskydd.

70. I detta hänseende framgår det av skäl 21 och artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen att mottagningsvillkoren för asylsökande i den anmodade medlemsstaten ska beaktas vid bedömningen av huruvida överföringen är nödvändig och i förekommande fall gör det omöjligt för medlemsstaten att ansvara för handläggningen av ansökan och således för överföringen, när det finns systematiska brister i asylförfarandet och mottagandet av asylsökandena. Dessa förhållanden måste med nödvändighet bedömas pragmatiskt den dag då domstolen avgör överklagandet av överföringsbeslutet.

71. En sådan bedömning kan nämligen inte göras vid den tidpunkt då ansökan om internationellt skydd inkommer, utan måste beaktas vid bedömningen av hur de faktiska förhållandena i den ansvariga medlemsstaten utvecklas, till vilken den sökande ska överföras. När dessutom, som i det aktuella fallet, en överföring redan har verkställts, kan den faktiska situation som råder i den anmodade medlemsstaten inte utesluta att det sker en domstolsprövning av beslutets lagenlighet. Samma synsätt ska tillämpas på alla de händelser som kan inträffa från det att ansökan kommer in och till den dag då den berörda domstolen tar ställning till överklagandet av överföringen, exempelvis att fristerna löpt ut för ett återtagande eller för en ny överföring.

72. Härvidlag har domstolen för övrigt konstaterat att Dublin III förordningen bland annat syftar till att, såsom framgår av skäl 9, nödvändiga förbättringar ska göras inte bara för att öka effektiviteten i Dublinsystemet utan även i det skydd som beviljas asylsökande, vilket särskilt säkerställs genom det domstolsskydd som de har rätt till.²¹

73. Det har även slagits fast att när ett överföringsbeslut har överklagats till en domstol, måste denna följaktligen i så stor utsträckning som möjligt kunna pröva påståenden som anförts av en sökande för att säkerställa att det överklagade överföringsbeslutet har fattats efter en korrekt tillämpning av kriterierna för fastställande av ansvarig medlemsstat i Dublin III-förordningen.²² Enligt domstolen framgår det av artikel 22 i Dublin III-förordningen att svaret på en framställan om övertagande ska grunda sig på en prövning av bevis och indicier som gör det möjligt att tillämpa kriterierna i kapitel III i förordningen.²³ Domstolen har även funnit att unionslagstiftaren vid antagandet av Dublin III-förordningen inte inskränkte sig till att införa organisatoriska bestämmelser som uteslutande reglerar förhållandena mellan medlemsstaterna i syfte att fastställa ansvarig medlemsstat, utan även beslutade att asylsökande ska vara delaktiga i detta förfarande genom att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att underrätta dem om kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat, att bereda dem tillfälle att lägga fram ytterligare information för att kriterierna ska kunna tillämpas korrekt och att garantera dem ett effektivt rättsmedel mot ett eventuellt beslut om överföring.²⁴

21 Se dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 51 och 52).

22 Se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, punkt 26).

23 Se dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 47–51), dom av den 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 45).

24 Se dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 51).

74. Denna rättighet skulle med nödvändighet gå förlorad om domstolsprövningen endast rörde den faktiska situationen den dag då överföringen verkställdes och uteslöt utvecklingen efter det att beslutet har fattats. De grunder som kan åberopas för att bestrida ett överföringsbeslut kan inte begränsas till dem som redan fanns vid den tidpunkt då beslutet fattades. Senare omständigheter måste kunna tillföra något till den domstolsprövning som sker av överföringsbeslutet och dess följder. Omständigheter såsom mottagningsvillkoren i den anmodade medlemsstaten eller utgången av fristerna för ett återtagande eller en ny överföring, måste beaktas vid bedömningen av överföringens lagenlighet och detta i synnerhet som mottagningsvillkoren kan förändras snabbt från den ena medlemsstaten till den andra och bero på migrationstrycket den dag då den berörda domstolen meddelar sin dom.

75. Det föreskrivs dessutom i skäl 25 i direktiv 2013/32 att för att sökande ska erkännas som subsidiärt skyddsbehövande på korrekta grunder, bör dessa ”få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet²⁵”. Även om, som sagt var, beviljandet av internationellt skydd är en annan operation än fastställandet av ansvarig medlemsstat och meddelandet av ett överföringsbeslut, inbegriper denna anmärkning *in fine* med nödvändighet stadiet efter överföringsförfarandet såtillvida att detta direktiv fastställer kriterierna för beviljande av det begärda internationella skyddet vilket kommer att prövas i en enda medlemsstat i unionen, såsom framgår av Dublin III förordningen, utifrån behoven av och möjligheterna till överföring.

76. Trots att artikel 46.1 i direktiv 2013/32 inte nämner överföringsbeslut, ger punkt 3 en anvisning om omfattningen av den domstolsprövning som ska ske av beslut som rör sökande av internationellt skydd. Det anges här att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol i första instans. Så mycket mera ska samma logik tillämpas på överföringsbesluten i och med deras betydande följder för de berörda personernas situation.

77. Artikel 40.1 i direktiv 2013/32 gör det också möjligt att få denna tolkning bekräftad genom att det här föreskrivs att när en berörd person lämnar ytterligare utsagor eller en efterföljande ansökan får medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla omständigheter som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

78. Jag noterar dessutom att det föreskrivs i § 77 AsylG som är tillämplig i det aktuella fallet att domstolen ska grunda sig på den faktiska och rättsliga situationen vid den sista förhandlingen eller vid den tidpunkt då beslutet meddelades. Följaktligen kan enligt tysk nationell rätt omständigheter som hänför sig till tiden efter det bestridda beslutet vilka har lagts fram av sökanden om internationellt skydd inte uteslutas från domstolsprövningen av överföringsbeslutet, även om denna domstol skulle finna att frågan omfattas av medlemsstaternas processuella oberoende. Detta är en tolkning som jag dock på intet sätt delar, i och med att artikel 27 i Dublin III-förordningen är tvingande.

79. Mot bakgrund av alla dessa omständigheter är jag följaktligen av den åsikten att den domstolsprövning som sker av överföringsbeslutet ska kunna avse rättsliga och faktiska omständigheter som hänför sig till tiden efter det angripna beslutet och inbegripa att de omständigheter som är relevanta för fastställande av medlemsstaternas ansvar för prövningen av ansökningar om internationellt skydd eventuellt har utvecklats.

25 Min kursivering.

C. Tillämpliga närmare bestämmelser, förfaranden och tidsfrister

80. Det är slutligen lämpligt att besvara frågorna om vilka närmare bestämmelser, förfaranden och förfarandefrister som ska tillämpas i en sådan situation som den i det nationella målet, där sökanden om internationellt skydd ingav en första asylansökan i en medlemsstat (i förevarande fall Italien), sedan lämnade denna medlemsstat för att på nytt ansöka om asyl i en annan medlemsstat (i förevarande fall Tyskland), därefter överfördes av den andra medlemsstaten (Tyskland) till den första medlemsstaten (Italien) efter ett överföringsförfarande i enlighet med Dublin III-förordningen, och återvände olagligt till den andra medlemsstaten (Tyskland), utan att inge någon ny ansökan om internationellt skydd, medan ett överklagande av beslutet om överföring fortfarande är anhängigt vid den hänskjutande domstolen i denna medlemsstat.

81. Jag ska här redogöra för orsakerna till att jag föreslår att domstolen ska besvara frågorna om närmare bestämmelser, förfaranden och tidsfrister med att det finns anledning att tillämpa bestämmelser i Dublin III-förordningen, utan att det första förfarandet för fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan kan ge upphov till flera överföringar, vilket skulle kunna försvåra tillämpningen av de tvingande regler som föreskrivs i denna förordning.

82. Det kan nämligen inte godtas att medlemsstaterna när de konfronteras med en sådan situation som den i det nationella målet, överträder regler som ska tillämpas på sökande om internationellt skydd, eller underlåter att tillämpa de regler om förfarandet och beräkningen av frister som fastställts i förordningen.

83. Här ankommer det på domstolen att precisera vid vilken tidpunkt de frister som föreskrivs i dessa bestämmelser börjar löpa. Jag föreslår att den tidpunkt ska fastställas som utgångspunkt för fristen då den ursprungligen anmodande medlemsstaten får kännedom om att en person befinner sig på dess territorium, vars asylansökan är föremål för prövning i en annan medlemsstat som har accepterat att återta denna person.

84. I syfte att upplysa den nationella domstolen på bästa sätt, finns det anledning att till att börja med intressera sig för de närmare bestämmelser och förfaranden som ska följas i detta sammanhang för att därefter reda ut beräkningen av frister.

1. Närmare bestämmelser och förfaranden

85. Frågan om vilka närmare bestämmelser och förfaranden som är tillämpliga här ska särskiljas från de båda föregående frågorna som rör det första fastställandet av ansvarig medlemsstat och den ursprungliga överföringen.²⁶ Nu handlar det om den berördes situation, när han väl har återvänt till den ursprungligen anmodande medlemsstaten, efter att ha varit föremål för en första överföring, vars lagenlighet fortfarande bestrids och oberoende av denna omständighet, såsom kommissionen har angett i sitt yttrande. Denna uppdelning av det aktuella fallet i två olika faser²⁷ gör det möjligt att verkligen förstå de problem som ska lösas.

²⁶ Det är lämpligt att hålla isär dessa båda faser, vilket domstolen anmodades att göra i förslaget till avgörande av generaladvokat Kokott i målet Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:146, punkt 42).

²⁷ Den första fasen i det nationella målet inbegriper de asylansökningar som Hasan i ingav i Italien den 4 september 2014, sedan i Tyskland den 29 oktober 2014, och hans överföring till Italien i augusti 2015. Den andra fasen börjar vid den tidpunkt då den berörde återvände till Förbundsrepubliken Tyskland. Under denna andra fas ingav Hasan inte någon ny asylansökan i Tyskland och hans överklagande av överföringsbeslutet av den 30 januari 2015 är fortfarande anhängigt.

86. Det är inte svårt att anse att det under den första fas som är betecknande för det nationella målet, bestämmelserna i Dublin III-förordningen, med rätta, tillämpades i syfte att anta det första överföringsbeslutet vilket fortfarande bestrids. Det har här endast begärts att domstolen ska precisera vilket förfarande som ska följas när den berörde väl har återvänt olagligt till medlemsstatens territorium efter det att en överföring med framgång²⁸ har skett till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans ansökan.

87. Detta utgör vad som med ett vedertaget uttryck kallas ett ”sekundärt rörelsemönster” hos sökanden om internationellt skydd. Dessa rörelsemönster är ganska vanligt förekommande och ska bekämpas.²⁹ Denna situation som uppkommer relativt ofta har emellertid inte uttryckligen angetts i de bestämmelser som reglerar Ceas. Den person som berörs av det nationella målet befinner sig, i det skede då den nationella domstolen ska avgöra målet, faktiskt inte i en situation som är typisk vid tillämpningen av bestämmelser i Dublin III-förordningen, eftersom han har återvänt till den ursprungligen anmodande medlemsstatens territorium.³⁰

88. Det framgår för övrigt av bestämmelserna i nämnda förordning att den är tillämplig på det aktuella fallet i det nationella målet, vilket utesluter övriga bestämmelser i texter som reglerar Ceas.³¹ Den omständigheten att Hasan återvände olagligt till Tyskland, som är den ursprungligen anmodande medlemsstaten, saknar betydelse för vilket lands lag som ska tillämpas på honom, i hans egenskap av sökande om internationellt skydd i en medlemsstat i unionen³² som uppehåller sig olagligt i en annan medlemsstat. Om den berörde hade passerat gränsen till en annan medlemsstat olagligt, skulle identiska frågor ha uppkommit och samma bestämmelse skulle ha åberopats mot honom.

89. Under dessa förhållanden kan det noteras att artiklarna 23 och 24 i Dublin III-förordningen, som är tillämpliga på förevarande fall i det nationella målet, avser situationer som bör särskiljas. Artikel 23 rör personer som inger en ny ansökan i den medlemsstat till vilken de beger sig, medan artikel 24 ska tillämpas på personer som inte inger någon ny ansökan i den medlemsstat där de uppehåller sig olagligt.³³

28 Även om det inte rent faktiskt ledde till att hans asylansökan prövades av den ansvariga medlemsstaten.

29 Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 mars 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 47 och följande punkter). Se även, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 6 april 2016 för en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa COM(2016) 197 final, som föreslår avskräckande åtgärder som kan göra det möjligt att förstå flyktingar att avstå från sekundära rörelsemönster och/eller att införa påföljder för dessa. Se även, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 13 juli 2016 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 och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, COM(2016) 466 final.

30 Den hänskjutande domstolen har nämligen frågat domstolen vilka bestämmelser som ska tillämpas på den berörde, för det fall varken artikel 23 eller artikel 24 i förordningen är tillämplig.

31 Artikel 24.4 i Dublin III-förordningen innebär att det endast är vid ett slutgiltigt avslag på en asylansökan som framställts av den berörde som direktiv 2008/115 kan tillämpas på honom. Eftersom Hasans asylansökan i det aktuella fallet inte har prövats i sak, kan detta direktiv inte betraktas som tillämpligt på honom. Prövningen av de frågor som formulerats av den hänskjutande domstolen, utanför denna hypotes, ska således avvisas eftersom denna förordning är den enda lagtext som kan tillämpas. Enligt nämnda förordning och artikel 9 i direktiv 2013/32 har en asylsökande nämligen rätt att stanna kvar i den medlemsstat i vilken han ingett sin ansökan till dess att hans ansökan har avgjorts, åtminstone i första instans. Om denna rätt att stanna kvar emellertid inte kan likställas med ett uppehållstillstånd, kan en sökande dock inte anses vistas olagligt i den medlemsstat där han lämnat in sin ansökan om internationellt skydd, när han väntar på utgången av det förfarande som rör hans asylansökan, åtminstone till dess att hans ansökan avslås i första instans (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Mengozzi i målet Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467, punkterna 53-55), och dom av den 30 maj 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punkterna 44-49)). I skäl 9 i direktiv 2008/115 anges på samma sätt att en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte [bör] anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft (se, för ett liknande resonemang, även förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i målet Arslan (C-534/11, EU:C:2013:52, punkterna 62-64)).

32 Den omständigheten att han befinner sig i Tyskland som är den ursprungligen anmodande medlemsstaten, kan inte få den verkan att den ytterst noggranna uppföljningen av det förfarande som fastställs i bestämmelserna i Dublin III-förordningen misslyckas.

33 Se, för ett liknade resonemang, domstolens beslut av den 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punkt 26).

90. Det är emellertid utrett i det aktuella fallet att Hasan inte ingav någon ny ansökan när han återvände olagligt till Tyskland. Därför är, tvärtom, vad den hänskjutande domstolen har tänkt sig, enbart artikel 24 i förordningen tillämplig för att fastställa följderna av att han uppehåller sig på Förbundsrepubliken Tysklands territorium, vilket utesluter att artikel 23 i Dublin III-förordningen eller någon annan lagtext kan tillämpas.³⁴

91. Artikel 24 i Dublin III-förordningen har som yttersta mål att låta en asylsökande få den ansökan om internationellt skydd som han inkommit med prövad av en enda medlemsstat³⁵ och detta även om sökanden uppehåller sig olagligt i en annan medlemsstat.

92. Det har härvidlag föreslagits att domstolen ska anse att ett nytt överföringsförfarande i enlighet med artikel 24.2 sista stycket i förordningen ska genomföras av den medlemsstat på vars territorium sökanden uppehåller sig olagligt. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaten göra en framställan om återtagande inom tre månader till den medlemsstat som den anser är ansvarig för prövningen av ansökan. Punkt 3 i denna bestämmelse anger att om framställan om återtagande inte görs till den anmodade medlemsstaten inom de tidsfrister som anges i punkt 2 ska den anmodande medlemsstaten ge den berörda personen möjlighet att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd. Detta kan inte göra det möjligt att verkställa en ny överföring på grundval av det tidigare beslutet om fastställande av ansvarig medlemsstat, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat i sitt yttrande.

93. Jag föreslår följaktligen att domstolen meddelar att artikel 24 i förordningen ska tillämpas på nytt på det aktuella fallet i det nationella målet och uteslutande denna artikel, vilket medför att Förbundsrepubliken Tyskland ska inge en framställan om återtagande till de italienska myndigheterna och iakttä de förfaranden och frister som föreskrivs i denna bestämmelse.

2. Beräkning av frister

94. Vad angår frågan om beräkning av frister, måste jag först göra ett elementärt förtydligande. Det är här inte fråga om att vara mångordig angående den suspensiva verkan av ett överklagande av den första rättsakten om överföring, eftersom vi befinner oss i ett senare skede än Hasans överklagande av det första överföringsbeslutet som fortfarande är anhängigt. För det fall det kommande överföringsbeslutet överklagades, skulle bestämmelserna om ett sådant överklagandes suspensiva verkan vara tillämpliga och de skulle förlänga fristen i motsvarande mån för överföringens verkställighet.

95. Det ska inledningsvis även framhållas att unionslagstiftaren genom att anta bestämmelserna om överföring av sökande om internationellt skydd har velat att inskränkningarna av asylsökandenas rättigheter ska ske inom gränserna för vad som är strikt nödvändigt, samtidigt som myndigheterna i de berörda medlemsstaterna ges praktiska förutsättningar för att kunna genomföra överföringen på ett korrekt sätt.³⁶ Medlemsstaterna förfogar genom beräkningen av frister över tillräckliga medel för att rent praktiskt organisera överföringen av sökande om internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten.³⁷ För att åstadkomma detta låter lagstiftaren en frist löpa från den tidpunkt då det blev överenskommet att överföringen skulle genomföras och det således endast återstår att ordna med de praktiska formerna för verkställigheten av överföringen.

34 De övriga situationer som den nationella domstolen har tagit upp vilka syftar till att den ska erhålla klagoranden av andra CEAS-bestämmelser, måste betraktas som hypotetiska och de saknar relevans för lösningen av det aktuella fallet. De ska avföras även om dessa bestämmelser i en annan faktisk situation skulle vara tillämpliga på samma sätt som jag kommer att föreslå när det gäller artikel 24 i Dublin III-förordningen. Den femte frågan, ska likaledes avföras då den i samma mån verkar sakna relevans för lösningen av det aktuella fall som förelagts av den hänskjutande domstolen.

35 I det aktuella fallet har Hasans ansökan avvisats i Tyskland och den har ännu inte avgjorts i Italien.

36 Se mitt förslag till avgörande i målet *Khiri Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punkt 37).

37 Se mitt förslag till avgörande i målet *Khiri Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punkterna 43 och 54).

96. I detta sammanhang har unionslagstiftaren ansett att en frist på sex veckor rimligen kunde behövas för att praktiskt organisera överföringen. Beräkningen av frister ska ske på ett sådant sätt att medlemsstaterna verkligen har denna objektiva frist på sex veckor på sig, räknat från den tidpunkt då verkställigheten av överföringen är möjlig för att ordna med de praktiska formerna för den.³⁸

97. Enligt artikel 24.2 sista stycket i Dublin III-förordningen är fristen för att göra en framställan om återtagande och för att genomföra överföringsförfarandet när den berörda personen inte har gett in någon ny ansökan, tre månader från den dag då den anmodande medlemsstaten blir medveten om att den andra medlemsstaten kan vara ansvarig för personen i fråga. Överförd på det aktuella fallet i det nationella målet innebär denna bestämmelse att fristen börjar löpa när den anmodande medlemsstaten fick kännedom om att den berörda personen har återvänt till dess territorium.

98. Vid denna tidpunkt borde enligt min åsikt en ny frist på sex veckor börja löpa från den tidpunkt då den anmodade medlemsstaten godtar framställan om återtagande³⁹ eller i förkommande fall från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen av beslutet inte längre har suspensiv verkan, såsom anges i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen. Det är nämligen inte uteslutet att sökanden överklagar även det nya överföringsbeslutet. Lagstiftaren har för övrigt i artikel 28 i förordningen preciserat att överföringen ska verkställas ”så snart det är praktiskt möjligt”.⁴⁰ Detta tyder på att det finns ett tidigare beslut som fastställer principen att sökanden ska överföras från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten vilket inte är föremål för ett överklagande. Överföringen får inte längre hotas av något hinder för att en objektiv frist ska kunna börja löpa.

99. Denna beräkning av frister hindrar inte en korrekt tillämpning av artikel 31.3 i direktiv 2013/32 som föreskriver en frist på sex månader för att prövningen av ansökan om internationellt skydd ska slutföras, från och med den tidpunkt då den berörda personen befinner sig på den medlemsstats territorium som ansvarar för denna prövning och har tagits om hand av den behöriga myndigheten, och detta eftersom punkt c i den bestämmelsen anger att förseningen uppenbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter, det vill säga att överlämna sina handlingar för behandling av ansökan till behöriga myndigheter. Den omständigheten att sökanden lämnar den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans asylansökan gör att det i undantagsfall kan vara motiverat att överskrida den normala handläggningsfristen för denna ansökan.

100. Dessutom bör det nämnas att den anmodade medlemsstaten kommer att anses skyldig att återta den berörde i överensstämmelse med artikel 18.1 b, artikel 18.2 och artikel 20.5 i Dublin III-förordningen, om med hänsyn till att fristerna har löpt ut och den nya framställan om återtagande, denna medlemsstat ska betraktas som ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd.

101. En tolkning som skiljer sig från den som förespråkas här anser jag strida mot den räckvidd som ska tillerkännas de tvingande och direkt tillämpliga bestämmelserna i Dublin III-förordningen samt mot unionens förordningars tvingande karaktär. Det ska härvidlag understrykas att medlemsstaterna inte kan avstå från att tillämpa de relevanta bestämmelserna i nämnda förordning under förevändning att sökanden om internationellt skydd felaktigt skulle ha lämnat den medlemsstats territorium som ansvarar för prövningen av hans ansökan efter det att han varit föremål för ett förfarande om överföring vars ifrågasatta lagenlighet fortfarande är anhängig i domstol. Till och med vid fall av rättsmissbruk från en tredjelandsmedborgares sida som framställer flera ansökningar om internationellt skydd, är tillämpningen av Dublin III-förordningen nämligen tvingande för de berörda medlemsstaterna. Denna tolkning gör det möjligt att på bästa sätt förlika de syften som unionslagstiftaren eftersträvar.

38 Se analogt, mitt förslag till avgörande i målet *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punkt 71 och följande punkter).

39 Se mitt förslag till avgörande i målet *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punkt 66) och analogt, dom av den 29 januari 2009, *Petrosian* (C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 32 och följande punkter).

40 Min kursivering.

102. Det skulle också strida mot dessa syften om sökandena tilläts att ha inflytande över fastställandet av vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av deras ansökan genom att låta sina sekundära rörelsemönster eller personliga önskemål i fråga om bosättningsland få några verkningar.⁴¹ Då förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat, väsentligen är objektivt kan inte de berörda personernas preferenser och önskemål beaktas,⁴² men förfarandet får dock inte leda till att deras rättigheter inte i tillräcklig mån säkerställs.

103. Syftet med en omsorgsfull behandling av ansökningarna om skydd, som uppnås genom det snabba fastställandet av ansvarig medlemsstat, ska vägas mot det faktum att förväntade nya överföringar visserligen får till följd att handläggningen av ansökningar tar längre tid, men har en avskräckande verkan på sökande som begränsar de sekundära rörelsemönstren⁴³.

104. Härvidlag ska ansvaret ges företräde framför solidariteten mellan medlemsstaterna vid behandlingen av ansökningar om skydd. De tillämpliga bestämmelserna på området utesluter nämligen inte att asylsökandena placeras i förvar under den tid som är strikt nödvändig för att pröva deras ansökan i den medlemsstat som ska åta sig ansvaret härför.

105. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den medlemsstat på vars territorium sökanden befinner sig förfogar över en frist på tre månader för att göra en framställan om återtagande hos den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan, från den dag den fick kännedom om att den berörda personen befann sig på dess territorium. Efter en tyst eller uttrycklig överenskommelse med myndigheterna i denna medlemsstat, ska överföringen ske inom sex veckor eller, i förekommande fall, efter det att överklagandet av överföringsbeslutet har ogillats eller ansökan om uppskov med verkställigheten avslagits.

106. Med hänsyn till svaren på dessa tre frågor vilka i huvudsak ligger till grund för den begäran om förhandsavgörande som framställdes av den hänskjutande domstolen, är det inte nödvändigt att uttala sig om de övriga hypoteser som Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) har lagt fram i sitt beslut att begära förhandsavgörande.

V. Förslag till avgörande

107. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som hänskjutits av Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) på följande sätt:

- 1) Beslutet om överföring av en asylsökande blir inte slutgiltigt vid fastställandet av ansvarig medlemsstat för prövningen av en asylansökan.
- 2) Den domstolsprövning som sker av överföringsbeslutet ska kunna avse rättsliga och faktiska omständigheter som hänför sig till tiden efter det angripna beslutet och inbegripa eventuell utveckling av de relevanta omständigheterna för fastställande av medlemsstaternas ansvar för prövningen av ansökningar om internationellt skydd.

⁴¹ Se, för ett liknande resonemang och analogt, förslag till avgörande av generaladvokat Trstenjak i målet *Kastrati m.fl.* (C-620/10, EU:C:2012:10, punkt 44 och följande punkter), och dom av den 17 mars 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 47 och följande punkter).

⁴² Se förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i målet *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:186, punkt 39).

⁴³ Här ska direktiv 2013/32 beaktas som syftar till att begränsa risken för sekundära rörelsemönster och bilaga X till förordning nr 1560/2003 som syftar till att informera sökandena om deras skyldighet att stanna kvar på den medlemsstats territorium som ansvarar för prövningen av deras ansökningar. Sedan ska det erinras om skäl 18 i direktiv 2013/32, där det anges att det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om internationellt skydd fattas så snart som möjligt. Härigenom skulle alla tolkningar kunna främjas som gör det möjligt att avskräcka sökandena från att ägna sig åt sekundära rörelsemönster.

- 3) Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, är den enda bestämmelse som kan tillämpas på det aktuella fallet i det nationella målet, vilket medför att Förbundsrepubliken Tyskland ska inge en framställan om återtagande till de italienska myndigheterna och iaktta de förfaranden och frister som föreskrivs i denna bestämmelse. I det sammanhanget förfogar den medlemsstat på vars territorium sökanden uppehåller sig över en frist på tre månader för att göra en framställan om återtagande hos den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan, från den dag den fick kännedom om att den berörda personen uppehöll sig på dess territorium. Efter en tyst eller uttrycklig överenskommelse med myndigheterna i denna medlemsstat, ska överföringen ske inom sex veckor eller, i förekommande fall, efter det att överklagandet av överföringsbeslutet har ogillats eller ansökan om uppskov med verkställigheten avslagits.