



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 13 juni 2018¹

Mål C-213/17

X

mot

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränser, asyl och invandring – Förordning (EU) nr 604/2013 – Fastställelse av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare har lämnat in i någon medlemsstat – Ansvarig medlemsstat i enlighet med det kriterium som avses i artikel 3.2 – Lagakraftvunnet domstolsavgörande som innebär avslag på den första ansökan om internationellt skydd – Pågående förfarande för överklagande av beslutet om avslag på den andra ansökan om internationellt skydd – Utfärdande av en europeisk arresteringsorder för lagföring av sökanden – Inlämnande av en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat – Överlämnande av den berörde genom verkställighet av den europeiska arresteringsordern – Förfarande för återtagande – Artikel 23.3 – Verkan av att de föreskrivna fristerna för att göra en framställan löper ut – Övergång av ansvaret på den medlemsstat där den nya ansökan om internationellt skydd lämnades in – Artikel 24.1 – Tillämpningsvillkor – Artikel 24.5 – Tillämpningsområde för informationsskyldigheten – Artikel 17.1 – Tillämpningsområde för klausulen om diskretionär bedömning – Direktiv 2013/32/EU – Artiklarna 31 och 46 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 41 – Rätten till god förvaltning – Artikel 47 – Rätten till ett effektivt rättsmedel”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artiklarna 17.1, 18.2, 23.3 och 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.² Den hänskjutande domstolen – Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam, Nederländerna) – önskar att det ska fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva den ansökan om internationellt skydd som den pakistanske medborgaren X har lämnat in i Italien.

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 180, 2013, s. 31, nedan kallad Dublin III-förordningen.

2. Målet kännetecknas av ett komplicerat rättsligt och faktiskt sammanhang³ inte endast därför att X har lämnat in flera ansökningar om internationellt skydd i två olika medlemsstater utan också därför att förfarandet för prövning av dessa ansökningar har påverkats av ett parallellt straffrättsligt förfarande som har resulterat i utfärdandet av en europeisk arresteringsorder avseende X.

3. Nederländerna är den medlemsstat där X lämnade in sin första, sin andra och sin fjärde ansökan om internationellt skydd. I kraft av ett materiellt kriterium som anges i Dublin III-förordningen blev Nederländerna ansvarig medlemsstat för prövningen av de båda första ansökningarna. Den första ansökan om internationellt skydd⁴ avslogs genom ett beslut som har fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Den andra ansökan om internationellt skydd⁵ avslogs genom beslut av den behöriga nationella myndigheten. Det beslutet överklagades till Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna). Medan målet om överklagande pågick lämnade X nederländskt territorium och begav sig till Italien – den medlemsstat där han lämnade in sin tredje ansökan om internationellt skydd.⁶ I syfte att kunna lagföra X utfärdade Konungariket Nederländerna en europeisk arresteringsorder avseende honom och anmodade Republiken Italien att överlämna honom. Därefter framställde Konungariket Nederländerna en begäran till de italienska myndigheterna om att dessa skulle återta X och ansvara för prövningen av den tredje ansökan.

4. Italien är således den medlemsstat dit X begav sig och den medlemsstat där han, sedan Konungariket Nederländerna hade utfärdat den europeiska arresteringsordern, lämnade in den tredje ansökan. Republiken Italien har därför haft dubbla roller. Å ena sidan är Italien den medlemsstat som skulle verkställa den europeiska arresteringsordern och därför hade en skyldighet att överlämna X till de nederländska myndigheterna för lagföring. Å andra sidan är Italien också den medlemsstat som från de nederländska myndigheterna mottog en framställan om återtagande av X för prövning av hans asylansökan. Republiken Italien hade förvisso i kraft av artikel 23.1 i Dublin III-förordningen rätt att framställa en begäran till Konungariket Nederländerna om återtagande av X, men den rättigheten förverkade Italien genom att underlåta att göra en sådan framställan inom de frister som anges i artikel 23.2 i Dublin III-förordningen. De nederländska myndigheterna gjorde då på grundval av artikel 23.3 i Dublin III-förordningen – som ska tolkas här – bedömningen att Republiken Italien genom denna underlåtenhet hade blivit ny ansvarig medlemsstat för prövningen av den tredje ansökan. Därför beslutade de nederländska myndigheterna att överföra X till de italienska myndigheterna och förklarade sig dessutom sakna behörighet att pröva den fjärde ansökan om internationellt skydd, som X hade lämnat in till dem.

5. Det är de särskilda kännetecknen för detta rättsliga och faktiska sammanhang som hos Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) har väckt tvivel om huruvida det är möjligt att, som de nederländska myndigheterna avser att göra, låta ansvaret övergå på detta sätt. Därför har den hänskjutande domstolen ställt frågor till EU-domstolen om tillämpningsområdet och tillämpningsvillkoren inte endast för de båda processuella bestämmelser i Dublin III-förordningen som enligt Konungariket Nederländerna motiverar en sådan övergång, nämligen artiklarna 23 och 24 i nämnda förordning, utan även för den klausul om diskretionär bedömning som återfinns i artikel 17.1 i samma förordning.

3 Se den sammanställning av det rättsliga och faktiska sammanhanget som redovisas i bilagan till detta förslag till avgörande.

4 Nedan kallad den första ansökan.

5 Nedan kallad den andra ansökan.

6 Nedan kallad den tredje ansökan.

6. Detta mål illustrerar de svagheter och strukturella brister som Dublinsystemet är behäftat med och som Europeiska kommissionen på goda grunder avser att avhjälpa genom en reform av den befintliga ramen.⁷

7. Målet visar att Dublinsystemet i praktiken är ett system av nationella asylsystem, inte ett gemensamt europeiskt asylsystem, och att den mekanism för ansvarsfördelning som inrättats genom Dublin III-förordningen grundar sig på tekniska och administrativa bestämmelser som har införts utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda och de materiella och finansiella kostnader som de medför. Detta underminerar Dublinsystemets effektivitet och strider mot syftet med det gemensamma europeiska asylsystemet.

8. Det är en sträng dom som jag faller, men jag anser att den är befogad med tanke på de näst intill absurda konsekvenser som kan bli följden av en blind tillämpning av den mekanism för ansvarsövergång som inrättas genom artikel 23.3 i Dublin III-förordningen.

9. I det följande kommer jag därför att i huvudsak redogöra för skälen till att jag anser att det finns grund för att göra avsteg från artikel 23.3 i Dublin III-förordningen, enligt vilken utlöpanget av fristerna för framställan av en begäran om återtagande medför en ansvarsövergång, trots att den bestämmelsen är klart och tydligt formulerad.

10. Om en sådan ansvarsövergång, i en situation som den som är i fråga här, sker automatiskt och utan hänsyn till de mänskliga och materiella konsekvenser som den medför, innebär nämligen detta enligt min åsikt dels att förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat förlorar den rationalitet, objektivitet, rättvisa och snabbhet som unionslagstiftaren har eftersträvat inom ramen för Dublin III-förordningen, dels att de skyldigheter till samarbete och solidaritet som måste ligga till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet hindras från att fylla sin tilltänkta funktion.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Dublin III-förordningen

11. Skälen 4, 5 och 22 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”(4) I slutsatserna från Tammerfors förklarades ... att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

(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.

...

(22) ... Solidaritet, som är en avgörande komponent i [det gemensamma europeiska asylsystemet], och ömsesidigt förtroende går hand i hand. ...”

⁷ Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning 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) (COM(2016) 270 final) (nedan kallat förslaget till förordning).

12. Dublin III-förordningens syfte är enligt artikel 1 i denna att fastställa kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som har lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person.⁸ Dessa kriterier fastställs i kapitel III i nämnda förordning, närmare bestämt i artiklarna 8–15.

13. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i Dublin III-förordningen, ska enligt artikel 3.2 i nämnda förordning den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

14. I kapitel IV i Dublin III-förordningen anges inledningsvis de situationer där en medlemsstat genom undantag från de ovannämnda kriterierna kan anses som ansvarig för prövningen av en asylansökan. Artikel 17.1 i förordningen, under rubriken ”Diskretionär bedömning”, 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.

...”

15. Därefter anges i kapitel V i Dublin III-förordningen de skyldigheter som åvilar den ansvariga medlemsstaten.

16. I det kapitlet återfinns artikel 18.1 b, där det föreskrivs att den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att ”på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 [i Dublin III-förordningen] 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”.

17. I artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen föreskrivs vidare att den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att ”på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 [i nämnda förordning] 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”.

18. Den ansvariga medlemsstaten är dessutom enligt artikel 18.2 första stycket i Dublin III-förordningen skyldig att pröva eller slutföra prövningen av den ansökan om internationellt skydd som den sökande har lämnat in.

19. I kapitel VI i Dublin III-förordningen föreskrivs slutligen närmare regler för förfarandena för övertagande och återtagande. Tillämpningsområdet för förfarandet för återtagande slås fast i artiklarna 23 och 24 i nämnda förordning.

20. I artikel 23.1–23.3 i Dublin III-förordningen, under rubriken ”Framställan om återtagande om en ny ansökan har lämnats in i den anmodande medlemsstaten”, föreskrivs 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

⁸ Nedan kallad den ansvariga medlemsstaten eller ansvarig medlemsstat.

Om framställan om återtagande grundar sig på andra bevis än uppgifter som erhållits från Eurodacsystemet, ska den översändas till den anmodade medlemsstaten inom tre månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in i enlighet med artikel 20.2.

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.”

21. 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.

...

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

...

5. En framställan om återtagande av den person som avses i artikel 18.1 b, c eller d ska göras på ett standardformulär och ska omfatta bevis eller indicier enligt beskrivningen i de två förteckningar som framgår [av] artikel 22.3 och/eller relevanta uppgifter ur den berörda personens redogörelse för att myndigheterna i den anmodade medlemsstaten ska kunna kontrollera huruvida den är ansvarig på grundval av de kriterier som fastställs i denna förordning.

...”

B. Förordning (EG) nr 1560/2003

22. Förordning (EG) nr 1560/2003⁹ innehåller tillämpningsföreskrifter till Dublin III-förordningen. I artikel 2 finns regler för utarbetande av en framställan om återtagande.

III. De faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen

23. X är en kristen pakistansk medborgare som har ansökt om internationellt skydd.

24. X har under åren 2011–2015 lämnat in fem ansökningar om internationellt skydd, fyra i Nederländerna och en i Italien.

⁹ Kommissionens förordning 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 tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 222, 2003, s. 3) i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 (EUT L 39, 2014, s. 1) (nedan kallad tillämpningsförordningen).

25. Den första ansökan lämnades in i Nederländerna den 23 mars 2011. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreteraren med ministerliknande befogenheter med ansvar för säkerhets- och justitiefrågor, Nederländerna) avlog efter prövning i sak ansökan genom beslut av den 5 september 2011. Enligt vad X:s ombud uppgav vid den muntliga förhandlingen berodde detta på att de risker som X skulle utsättas för om han återvände till sitt ursprungsland inte bedömdes som tillräckligt allvarliga för att motivera beviljande av internationellt skydd. X överklagade beslutet. Överklagandet ogillades av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) genom dom av den 31 maj 2012. Efter överklagande fastställdes domen därefter av Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) genom dom av den 27 juni 2013).

26. Den 18 december 2013 lämnade X in en ny ansökan om internationellt skydd i Nederländerna, vilken han emellertid drog tillbaka några dagar senare, den 10 januari 2014.¹⁰

27. Den 4 juni 2014 lämnade X in ännu en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna – den andra ansökan. Sju dagar senare, den 11 juni 2014, avslogs denna ansökan genom beslut av Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Beslutet överklagades till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam), som ogillade överklagandet genom dom av den 7 juli 2014. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) fastställde efter överklagande domen ett år senare, den 7 augusti 2015.

28. Under det år då målet om överklagande pågick vid Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) inträffade olika händelser som påverkade X:s personliga och rättsliga situation.

29. Till att börja med avvek X den 28 september 2014 och begav sig till Italien. Vid den tidpunkten misstänktes han för att ha begått ett sexualbrott i Nederländerna.

30. Därefter utfärdade de nederländska myndigheterna den 2 oktober 2014 en europeisk arresteringsorder där de anmodade de italienska myndigheterna att överlämna X för lagföring. I samband med detta var X under två månaders tid frihetsberövad i Italien innan han överlämnades.¹¹

31. Därefter lämnade X den 23 oktober 2014 in en ny ansökan om internationellt skydd, denna gång i Republiken Italien – den tredje ansökan. Italien kunde då med stöd av artiklarna 18.1 d och 23.1 i Dublin III-förordningen ha gjort en framställan om återtagande till Konungariket Nederländerna men underlät att göra detta inom de frister som anges i artikel 23.2 i samma förordning.

32. Den 30 januari 2015 verkställde Republiken Italien den europeiska arresteringsordern och överlämnade X till de nederländska myndigheterna.

33. X frihetsberövades omedelbart och placerades i häkte. Enligt begäran om förhandsavgörande var han häktad från den 2 till den 24 februari 2015. Enligt den nederländska regeringens yttrande var han däremot häktad från den 30 januari till den 18 mars 2015.

34. Den 5 mars 2015 gjorde Konungariket Nederländerna en framställan till Republiken Italien om återtagande av X med stöd av artiklarna 18.1 b, 24.1 och 24.2 i Dublin III-förordningen, med hänvisning till att X vistades utan uppehållstillstånd i Nederländerna och ännu inte hade lämnat in någon ny ansökan om internationellt skydd där. De nederländska myndigheterna ansåg nämligen att Republiken Italien hade blivit ansvarig medlemsstat för prövningen av den ansökan om internationellt

¹⁰ I min bedömning här kommer denna ansökan inte att beaktas.

¹¹ Upplysningar som parterna lämnade vid den muntliga förhandlingen.

skydd som X hade lämnat in till de italienska myndigheterna, eftersom Republiken Italien inte inom den tvåmånadersfrist som anges i artikel 23.2 i nämnda förordning hade gjort någon framställan om återtagande till Konungariket Nederländerna. Av begäran om förhandsavgörande framgår att Konungariket Nederländerna i sin framställan till Republiken Italien angav att X enligt egen utsago hade lämnat Italien i januari 2015 för att ta sig direkt till Nederländerna. Däremot innehöll nämnda framställan inga uppgifter om det straffrättsliga förfarandet mot X i Nederländerna.

35. Republiken Italien besvarade inte framställan inom den tvåveckorsfrist som anges i artikel 25.2 i Dublin III-förordningen. Den 20 mars 2015 gjorde Konungariket Nederländerna med anledning av detta bedömningen att Republiken Italien genom sin passivitet hade godtagit framställan om återtagande av X.

36. Den 25 mars 2015 fattade Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie därför beslut om att överföra X till de italienska myndigheterna (nedan kallat överföringsbeslutet) med hänvisning till nämnda myndigheters underförstådda godtagande.

37. Den 30 mars 2015 godtog Republiken Italien framställan om återtagande.

38. Den 1 april 2015 överklagade X överföringsbeslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) och framställde därvid också ett yrkande om interimistiska åtgärder.

39. Av de handlingar i det nationella målet som EU-domstolen har tagit del av framgår att Ministerie van Veiligheid en Justitie (Säkerhets- och justitieministeriet, Nederländerna) genom skrivelse av den 13 april 2015 dels underrättade Ministero dell'Interno (Inrikesministeriet, Italien) om att Republiken Italien på grund av sin underlåtenhet att före den 20 mars 2015 besvara framställan om återtagande av X ansågs ha godtagit nämnda framställan, dels påpekade att överföringen av X till de italienska myndigheterna inte kunde verkställas inom den föreskrivna fristen på grund av att X hade avvikit.

40. Tjänstgörande voorzieningenrechter (domare med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, Nederländerna) vid Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) biföll genom beslut av den 21 april 2015 X:s yrkande om interimistiska åtgärder och förordnade om att överföringen skulle skjutas upp tills vidare.

41. Den 19 maj 2015 lämnade X in en ny ansökan om internationellt skydd – den fjärde ansökan – i Nederländerna och ansökte därvid också om tillfälligt uppehållstillstånd.

42. Genom beslut av den 21 maj 2015, det vill säga två dagar senare, meddelade Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie sin avsikt att inte pröva nämnda ansökan av det skälet att det med stöd av Dublin III-förordningen hade fastställts att Republiken Italien för närvarande var ansvarig medlemsstat för prövningen av X:s ansökan om internationellt skydd. X överklagade samma dag beslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam).

43. Den 7 augusti 2015 fastställde därefter – som jag redan har nämnt – Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) den dom som den 7 juli 2014 hade meddelats i målet om överklagande av beslutet om avslag på den andra ansökan om internationellt skydd.

44. Den 30 november 2015 underrättades X om att det straffrättsliga förfarandet mot honom hade lagts ned.

45. X:s överklagande av överföringsbeslutet respektive det beslut varigenom Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hade förklarat sig sakna behörighet att pröva den fjärde ansökan om internationellt skydd prövades vid en muntlig förhandling som hölls den 10 december 2015. Efter förhandlingen avskrev Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) målet från vidare handläggning.

46. Den 24 mars 2016 beslutade den hänskjutande domstolen att återuppta målet till prövning i avvaktan på att EU-domstolen skulle meddela dom i målet Ghezelbash, vilket den gjorde den 7 juni 2016,¹² och den 20 april 2017 framställde den hänskjutande domstolen den begäran om förhandsavgörande som EU-domstolen nu har att pröva.

IV. Tolkningsfrågorna

47. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 23.3 i [Dublin III-förordningen] tolkas så, att Republiken Italien blev ansvarig medlemsstat för prövningen av den ansökan om internationellt skydd som [X] hade lämnat in i Italien den 23 oktober 2014, trots att Konungariket Nederländerna var den primärt ansvariga medlemsstaten på grund av de ansökningar om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 *initio* och led d i den förordningen, som tidigare hade lämnats in i Nederländerna, varav den sista vid den tidpunkten fortfarande var föremål för prövning i Nederländerna, eftersom Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [(Avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen)] ännu inte hade prövat [X:s] överklagande av ... domen från [Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag)] av den 7 juli 2014 ...?
- 2) [Om den första frågan ska besvaras jakande,] [följer det av artikel 18.2 i [Dublin III-förordningen] dels att de nederländska myndigheterna omedelbart efter framställan om återtagande av den 5 mars 2015 borde ha skjutit upp prövningen av den ansökan om internationellt skydd som vid tiden för framställan om återtagande fortfarande var under prövning i Nederländerna, dels att nämnda myndigheter efter det att fristen enligt artikel 24 [i denna förordning] hade löpt ut borde ha avbrutit prövningen av nämnda ansökan genom att återkalla eller ändra sitt tidigare beslut av den 11 juni 2014 om avslag på asylansökan av den 4 juni 2014?
- 3) Om den andra frågan ska besvaras jakande, betyder detta då att ansvaret för prövningen av [X:s] ansökan om internationellt skydd inte övergick på Republiken Italien utan låg kvar hos de nederländska myndigheterna, av det skälet att Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inte återkallade eller ändrade sitt beslut av den 11 juni 2014?
- 4) Har de nederländska myndigheterna, genom att inte informera de italienska myndigheterna om det i Nederländerna anhängiga målet om överklagande vid Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [(Avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen)] inom ramen för det andra asylofförandet, åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 24.5 i [Dublin III-förordningen] att till de italienska myndigheterna lämna uppgifter för att dessa skulle kunna kontrollera huruvida deras medlemsstat var ansvarig på grundval av de kriterier som fastställs i nämnda förordning?
- 5) Om den fjärde frågan ska besvaras jakande, föranleder detta åsidosättande då slutsatsen att ansvaret för prövningen av [X:s] ansökan om internationellt skydd inte övergick på Republiken Italien utan låg kvar hos de nederländska myndigheterna?

¹² C-63/15, EU:C:2016:409.

6) Om ansvaret inte låg kvar hos Konungariket Nederländerna, och med tanke på att Republiken Italien överlämnade [X] till Konungariket Nederländerna inom ramen för det brottmål som avsåg honom, borde då de nederländska myndigheterna med stöd av artikel 17.1 i [Dublin III-förordningen] och genom avvikelser från artikel 3.1 i samma förordning ha prövat den ansökan om internationellt skydd som [X] hade lämnat in i Italien, och borde då inte de nederländska myndigheterna rimligen ha saknat rätt att utnyttja möjligheten enligt artikel 24.1 i [Dublin III-förordningen] att anmoda de italienska myndigheterna att återta [X]?”

48. Den tyska, den ungerska och den nederländska regeringen och kommissionen har inkommit med yttranden.¹³ Jag kan inte annat än beklaga att den italienska regeringen inte har lämnat något skriftligt yttrande och inte heller var närvarande vid den muntliga förhandlingen.

V. Inledande synpunkter

49. Innan jag tittar närmare på dessa frågor behöver det redovisas vissa inledande synpunkter på föremålet och räckvidden för den aktuella begäran om förhandsavgörande.¹⁴

50. Syftet med begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) är väsentligen att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av den ansökan om internationellt skydd som X har lämnat in i Italien.

51. Mot bakgrund av de särpräglade rättsliga och faktiska omständigheterna i det nationella målet önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida Republiken Italien verkligen kan anses ha blivit ansvarig medlemsstat för prövningen av nämnda ansökan.

52. Till att börja med har den hänskjutande domstolen ställt frågor om tillämpningsområdet och tillämpningsvillkoren för de båda processuella bestämmelser i Dublin III-förordningen som Konungariket Nederländerna har anfört till stöd för en ansvarsövergång:

- artikel 23.3, som innebär att ansvaret automatiskt övergår när fristerna för att göra en framställan om återtagande har löpt ut (den första tolkningsfrågan), och
- artikel 24.1, som likaledes innebär att ansvaret övergår när den medlemsstat som har tagit emot en framställan om återtagande uttryckligen eller underförstått godtar denna framställan (den första till den sjätte tolkningsfrågan).

53. Om EU-domstolen gör bedömningen att det faktiskt skedde en automatisk ansvarsövergång i kraft av artikel 23.3 i Dublin III-förordningen, är de frågor som rör tolkningen av artikel 24 i samma förordning att betrakta som ställda enbart i andra hand.

54. Vidare har den hänskjutande domstolen – för den händelse att Republiken Italien är att anse som ansvarig medlemsstat för prövningen av den aktuella ansökan om internationellt skydd – bett EU-domstolen att klargöra räckvidden av klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17.1 i Dublin III-förordningen (den sjätte tolkningsfrågan).

¹³ Jag noterar att kommissionen vid den muntliga förhandlingen förklarade sig dra tillbaka sina tidigare lämnade synpunkter i frågan huruvida en person som har ansökt om internationellt skydd har rätt att inom ramen för ett domstolsförfarande åberopa bestämmelserna i Dublin III-förordningen om tidsfrister och om kravet på samarbete mellan de olika medlemsstaternas myndigheter.

¹⁴ Mot bakgrund av de resonemang som den hänskjutande domstolen har fört bland annat i punkterna 3.2 och 3.3 i begäran om förhandsavgörande, och med hänsyn till innehållet i den sjätte tolkningsfrågan, har jag valt att ändra den första frågans inriktning till att avse tolkningen av artikel 23.3 i Dublin III-förordningen och att därefter separat behandla frågan om tolkningen av artikel 24 i samma förordning.

55. Den hänskjutande domstolen undrar om de nederländska myndigheterna inte var skyldiga att tillämpa den bestämmelsen och att åta sig att pröva nämnda ansökan, med tanke på att Republiken Italien hade verkställt den europeiska arresteringsordern och överlämnat X till de nederländska myndigheterna för lagföring.

VI. Bedömning

A. Ansvarsövergång i kraft av artikel 23 i Dublin III-förordningen (den första tolkningsfrågan)

56. Den hänskjutande domstolen har genom sin första tolkningsfråga bett EU-domstolen att tolka artikel 23.3 i Dublin III-förordningen.

57. I synnerhet undrar den hänskjutande domstolen om inte den bestämmelsen, mot bakgrund av de mål som unionslagstiftaren har eftersträvat inom ramen för Dublin III-förordningen,¹⁵ utgör hinder för en ansvarsövergång till följd av att de frister som anges i artikel 23.2 i den förordningen löpt ut, med tanke på att den ansvariga medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 18.1 d i nämnda förordning, har prövat de ansökningar som X tidigare har lämnat in och med tanke på att det beslut varigenom den andra ansökan avslogs är föremål för ett överklagandeförfarande som fortfarande pågår vid den medlemsstatens domstolar.

58. Enligt artikel 3.1 i Dublin III-förordningen ska en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare lämnar in i en av medlemsstaterna, oavsett vilken, i princip prövas av en enda medlemsstat, nämligen den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III i den förordningen fastställs som ansvarig.¹⁶ Vid sidan av kriterierna i kapitel III har det emellertid genom kapitel VI i samma förordning införts förfaranden för en annan medlemsstats övertagande eller återtagande av en sökande, och dessa förfaranden ”bidrar ... även, på samma sätt som kriterierna i kapitel III i nämnda förordning, till fastställandet av den ansvariga medlemsstaten”.¹⁷

59. I artikel 23 i Dublin III-förordningen fastställs exempelvis reglerna för framställan om återtagande i fall där en ny ansökan om internationellt skydd har lämnats in i en annan medlemsstat, nämligen den anmodande medlemsstaten (den medlemsstat som gör framställan).

60. Enligt artikel 23.1 i Dublin III-förordningen gäller att om en person som avses i artikel 18.1 d i samma förordning har fått avslag på en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat och lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, kan den sistnämnda medlemsstaten anmoda den förstnämnda medlemsstaten att återta personen.

61. Det råder inget tvivel om att tillämpningsområdet för artikel 23 i Dublin III-förordningen omfattar en sådan person som X, som först lämnar in två ansökningar om internationellt skydd i en medlemsstat (i det aktuella fallet Nederländerna, den 23 mars 2011 och den 4 juni 2014), vilka inte beviljas, och sedan beger sig till en annan medlemsstat och lämnar in en ny ansökan där (i det aktuella fallet Italien, den 23 oktober 2014).

15 Detta framgår inte uttryckligen av den första tolkningsfrågans lydelse men däremot av resonemangen i punkt 3.2 i begäran om förhandsavgörande.

16 Se dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 56).

17 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 39) (min kursivering). I dom av den 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), slog domstolen fast att ”även om bestämmelserna i artikel 21.1 i [Dublin III-]förordningen [(som rör framställan om övertagande)] avser att reglera förfarandet för övertagande bidrar de även, på samma sätt som kriterierna i kapitel III i nämnda förordning, till att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig i den mening som avses i den förordningen” (punkt 53).

62. Sedan EU-domstolen hade ställt vissa frågor och begärt vissa klargöranden under den muntliga förhandlingen, enades för övrigt samtliga rättegångsdeltagare om att X verkligen omfattas av det fall som avses i artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen.

63. I artikel 23.2 i Dublin III-förordningen har unionslagstiftaren föreskrivit tvingande frister för att göra en framställan om återtagande. Framställan ska göras så fort som möjligt och senast inom två månader från det att en träff registreras i Eurodac eller – om de behöriga myndigheterna grundar framställan på andra bevis än uppgifter som har erhållits från Eurodacsystemet – inom tre månader. Dessa frister är avsedda att garantera att förfarandet för återtagande genomförs utan obefogad dröjsmål och i alla händelser inom ”rimlig tid” räknat från den tidpunkt då den anmodande medlemsstaten förfogar över de upplysningar som krävs, och syftet med detta är att se till att ansökningar om internationellt skydd behandlas snabbt.¹⁸

64. I artikel 23.3 i Dublin III-förordningen – som alltså ska tolkas här – har unionslagstiftaren angett konsekvenserna av att de föreskrivna fristerna löper ut. Enligt denna bestämmelse gäller att om framställan inte görs inom dessa frister ska ansvaret för prövningen av ansökan om internationellt skydd åligga den medlemsstat där ansökan lämnades in. Härvidlag har unionslagstiftaren inte föreskrivit något undantag och inte heller lämnat något handlingsutrymme.

65. Denna bestämmelse har en synnerligen tydlig lydelse i samtliga språkversioner och den avspeglar otvetydigt unionslagstiftarens vilja att ansvaret ska övergå när fristerna för att göra en framställan inte iakttas.

66. I det nationella målet är det ostridigt att Republiken Italien, som tog emot den tredje ansökan, underlät att inom de tvingande frister som anges i artikel 23.2 i Dublin III-förordningen anmoda Konungariket Nederländerna att återta X. I kraft av artikel 23.3 i den förordningen borde ansvaret för att pröva denna nya ansökan därför automatiskt övergå på Republiken Italien.¹⁹

67. Av dem som har inkommit med yttranden är samtliga utom X ense om att Republiken Italien mot bakgrund av vad som anges i artikel 23.3 i Dublin III-förordningen faktiskt blev ansvarig medlemsstat för prövningen av nämnda ansökan, varvid det saknar betydelse att ett förfarande för överklagande av beslutet om avslag på den andra ansökan pågick i Nederländerna.

68. Jag skulle ha kunnat ansluta mig till den åsikten om den aktuella situationen enbart hade kännetecknats av att nämnda överklagandeförfarande pågick i Nederländerna. Så är emellertid, som kommer att framgå, inte fallet, utan det föreligger ett betydande antal andra omständigheter som enligt min bedömning tillsammans föranleder slutsatsen att de nederländska myndigheterna bär hela ansvaret för att pröva denna tredje ansökan.

69. Att göra en bokstavstrogen tolkning i ett så särpräglat fall som det aktuella skapar fler problem än det löser – något som tämligen tydligt torde framgå av de sex tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt till EU-domstolen. På grund av det aktuella fallets särskilda kännetecken medför nämligen en bokstavstrogen tolkning att artikel 23.3 i Dublin III-förordningen får verkningar som står i diametral motsats till både de principer som det gemensamma europeiska asylsystemet vilar på och de mål som unionslagstiftaren har eftersträvat inom ramen för nämnda förordning.

¹⁸ Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkterna 62 och 63 samt där angiven rättspraxis).

¹⁹ Se dom av den 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587). I punkt 61 i den domen slog domstolen fast att ”det i [artikel 21.1] tredje stycket i [Dublin III-förordningen] föreskrivs att om de tidsfrister som föreskrivs i de två föregående styckena har löpt ut, ska hela ansvaret övergå på den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd lämnades in. Denna övergång av ansvar kräver inte någon reaktion från den anmodade medlemsstaten”.

70. För att Dublin III-förordningens ändamålsenliga verkan ska kunna bibehållas kommer jag därför att föreslå, av de skäl som redovisas i det följande, att domstolen ska förse den automatiska mekanismen enligt artikel 23.3 i nämnda förordning med ett undantag.

71. Det gemensamma europeiska asylsystemet, i vilket Dublin III-förordningen ingår, grundar sig i överensstämmelse med artiklarna 67.2 FEUF och 80 FEUF på solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.²⁰ Av skäl 22 i Dublin III-förordningen framgår att denna solidaritet utgör en ”avgörande komponent” i det gemensamma asylsystemet. Solidariteten ska dessutom vara ”verklig och konkret”, och den ska utövas i förhållande till de medlemsstater som påverkas mest av anstormningen av asylsökande och utsätter deras asylsystem för orimligt stora påfrestningar.²¹

72. Det gemensamma asylsystemet bygger också på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, vilket måste ses som en av dess grundpelare.

73. Det var just på grund av principen om ömsesidigt förtroende som unionslagstiftaren antog Dublin III-förordningen i syfte att påskynda behandlingen av ansökningar om internationellt skydd genom att garantera de sökande att deras ansökan skulle prövas i sak av en enda medlemsstat som utsågs på ett tydligt sätt. Avsikten var att rationalisera behandlingen av sådana ansökningar genom att förhindra att flaskhalsar uppstår i systemet på grund av att medlemsstaterna är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande, att öka rättssäkerheten vid fastställandet av ansvarig medlemsstat för prövningen av en viss asylansökan, och att undvika ”forum shopping”.²²

74. Unionslagstiftaren har, som framgår av skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen, eftersträvat att ansvarig medlemsstat för prövningen av en viss ansökan om internationellt skydd ska fastställas på ett sätt som är ”tydligt och praktiskt genomförbart”, och den metod som används ska bygga på ”objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna”. Vidare ska metoden särskilt ”göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att ... inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt”.

75. Vad unionslagstiftaren avser med detta är primärt de kriterier för fastställande av ansvarig medlemsstat som anges i kapitel III i Dublin III-förordningen, men de förfaranden för en annan medlemsstats övertagande eller återtagande av en sökande som avses i kapitel VI i nämnda förordning måste grunda sig på kriterier som uppvisar samma kännetecken, inte endast av det skälet att dessa förfaranden bidrar på samma sätt som kriterierna i kapitel III till fastställandet av ansvarig medlemsstat²³ utan även därför att dessa förfaranden bidrar på samma sätt till förverkligandet av Dublin III-förordningens mål.

76. I domen av den 26 juli 2017 i målet Mengesteab²⁴ gjorde domstolen nämligen, på tal om den ansvarsövergång som följer av att fristerna för att göra en framställan om övertagande löpt ut (artikel 21.1 tredje stycket i Dublin III-förordningen), bedömningen att denna mekanism på ett avgörande sätt bidrar till att förverkliga målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt, närmare bestämt genom att den innebär att vid förseningar i genomförandet av förfarandet för övertagande ska ansökan prövas i den medlemsstat där den lämnades in, så att prövningen inte fördröjs ytterligare genom antagandet och verkställigheten av ett beslut om överföring.²⁵

20 Enligt artikel 67.2 FEUF ska unionen utarbeta en gemensam politik för asyl som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. I artikel 80 FEUF anges att unionens asylpolitik ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

21 Se slutsatserna från det 3151:a mötet i Europeiska unionens råd (rättsliga och inrikes frågor) den 8 mars 2012 om en gemensam ram för verklig och konkret solidaritet med medlemsstater som är utsatta för särskilda påfrestningar på sina asylsystem, även till följd av blandade migrationsströmmar.

22 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

23 Se punkt 58 i detta förslag till avgörande.

24 C-670/16, EU:C:2017:587.

25 Ibidem (punkt 54). Se även, analogt, dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35), där domstolen återgav denna praxis inom ramen för sin tolkning av artikel 24.2 i Dublin III-förordningen.

77. Denna bedömning skulle i princip kunna överföras på det aktuella fallet, eftersom mekanismen enligt artikel 23.3 i Dublin III-förordningen är exakt likadan. Som jag kommer att visa i det följande är emellertid omständigheterna i det aktuella målet till att börja med sådana att den berörda ansvarsövergången inte på något sätt bidrar till att påskynda förfarandet och dessutom fråntar förfarandet den rationalitet, den objektivitet och den rättvisa som unionslagstiftaren har eftersträvat inom ramen för nämnda förordning.

78. För det första är den ansvarsövergång som krävs enligt artikel 23.3 i Dublin III-förordningen att jämställa med att ansvarig medlemsstat för att pröva en ansökan fastställs genom åläggandet av en sanktion. När en medlemsstat har åsidosatt fristerna enligt den bestämmelsen sker ansvarsövergången automatiskt, oberoende av omständigheterna i det berörda fallet och oberoende av de mänskliga och materiella konsekvenser som uppkommer. Som jag redan nämnt har inte unionslagstiftaren föreskrivit något undantag och inte heller lämnat de behöriga myndigheterna något handlingsutrymme.

79. I det aktuella fallet framgår det tydligt av handlingarna i målet att den ansvarsövergång som krävs enligt artikel 23.3 i Dublin III-förordningen snarast innebär att Republiken Italien bestraffas för åsidosättande av en formregel – nämligen den processuella regeln i artikel 23.2 i nämnda förordning²⁶ – och att denna ansvarsövergång inte torde tillgodose något verkligt ”rättsligt behov” med tanke på att X:s ansökan om internationellt skydd i Italien endast lämnats in av strategiska skäl (något som i och för sig är klandervärt).²⁷

80. För det andra gör mekanismens automatiska karaktär att det inte är möjligt att ta hänsyn till den omständigheten att den aktuella ansvarsövergången avser prövningen av en ansökan om internationellt skydd som måhända inte är helt identisk med de båda tidigare ansökningar som X har lämnat in i Nederländerna men som i alla händelser uppvisar en nära anknytning till dessa båda ansökningar. Alla tre ansökningarna har samma syfte, nämligen beviljande av internationellt skydd, och samma grund, nämligen en eventuell risk för förföljelse av religiösa skäl, och de har alla lämnats in av samma person, nämligen X.²⁸

81. För det tredje gör även mekanismens automatiska karaktär att det inte är möjligt att ta hänsyn till den omständigheten att Konungariket Nederländerna ansåg sig ha fullständig behörighet att pröva X:s båda första ansökningar, med hänvisning till att Nederländerna var den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först hade lämnats in, vilket avspeglar ett materiellt kriterium som anges i artikel 3.2 i Dublin III-förordningen.

82. Både tidsåtgången för förfarandet för prövning av den första ansökan och det stora antalet handlingar i det nationella målet som domstolen har tagit del av visar för övrigt att de båda första ansökningarna om internationellt skydd prövades grundligt av de nederländska förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Dessa båda ansökningar avslogs sedermera genom beslut som har blivit slutliga.

26 Det är ostridigt att Republiken Italien underlät att inom fristerna enligt artikel 23.2 i Dublin III-förordningen göra en framställan om återtagande till Konungariket Nederländerna, något som föranledde Konungariket Nederländerna att göra bedömningen att Republiken Italien därigenom blev ansvarig medlemsstat. Det är också ostridigt att Italien underlät att inom två veckor, det vill säga inom fristen enligt artikel 25.2 i samma förordning, besvara Konungariket Nederländernas framställan om återtagande, vilket medförde att Italien genom sin underlåtenhet ansågs ha godtagit denna framställan.

27 X motsätter sig i dag att överföras till Italien. Vid den muntliga förhandlingen bekräftade X:s ombud för mig att X lämnade in en ansökan om internationellt skydd i Italien endast för att erhålla medel till sitt uppehälle. Enligt min mening kan det inte uteslutas att syftet med att lämna in nämnda ansökan var att lägga hinder i vägen för verkställigheten av den europeiska arresteringsordern.

28 De tre ansökningarna är visserligen utspridda över tid, men jag tror inte att den ansökan om internationellt skydd som lämnades in i Italien grundar sig på faktiska omständigheter eller uppgifter som har tillkommit i förhållande till de båda tidigare ansökningar som prövades i Nederländerna. Att de nederländska myndigheterna prövade den andra ansökan så snabbt visar för det första att det inte hade tillkommit några nya uppgifter som var ägnade att föranleda en annan bedömning än den som hade legat till grund för avslaget på den första ansökan. Vid den muntliga förhandlingen bekräftade X:s ombud för övrigt att det enda skälet till att lämna in denna andra ansökan hade varit en ändring av politiken i Nederländerna. För det andra är det svårt att tänka sig att de faktiska omständigheter och de uppgifter som ligger till grund för den tredje ansökan, vilken lämnades in den 23 oktober 2014, skulle ha förändrats i mer betydande grad sedan den 7 juli 2014, då Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) uttalade sig om avslaget på den andra ansökan.

83. När X lämnade in sin tredje ansökan i Italien hade nämligen beslutet om avslag på den första ansökan (som meddelades den 5 september 2011) blivit slutligt och domen från Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) hade vunnit laga kraft. Även beslutet om avslag på den andra ansökan (som meddelades den 11 juni 2014) hade då blivit slutligt, eftersom talan i det pågående målet om överklagande vid samma domstol saknade suspensiv verkan.²⁹

84. Under dessa omständigheter – och i den mån som unionslagstiftaren verkligen har eftersträvat en mer rationell och snabbare behandling av asylansökningar genom ett objektiva fastställande av ansvarig medlemsstat – förefaller det mig tämligen uppenbart att de nederländska myndigheterna, med tanke på den roll som dessa spelade vid prövningen av X:s asylansökningar, är bäst lämpade att pröva även den tredje ansökan. I motsats till den situation som var för handen i målet Mengesteab,³⁰ där domstolen meddelade dom den 26 juli 2017, kommer en ansvarsövergång i det här fallet (utöver de mänskliga och ekonomiska kostnader som den är förenad med) varken att bidra till att påskynda förfarandet eller bidra till god förvaltning i allmänhet. Eftersom vi fortfarande har ett system av nationella asylsystem, kommer de italienska myndigheterna nämligen att tvingas göra en lika noggrann prövning som de nederländska myndigheterna parallellt har utfört i syfte att dels fastställa de faktiska omständigheterna och bedöma bevisvärdet av de handlingar som X har företett (vilket ju kan vara en ytterst komplicerad process i ett asylärende), dels bedöma en ansökan om internationellt skydd från en person som dessa myndigheter ännu inte har träffat och aldrig har talat med. Om vi antar att den asylsökande är en sårbar och utblottad person, kan man verkligen fråga sig huruvida en sådan ansvarsövergång, i och med att den innebär att ett nytt prövningsförfarande ska genomföras, verkligen är förenlig med hans eller hennes rättigheter.

85. Om ansvaret för att pröva denna tredje ansökan övergår på de italienska myndigheterna, innebär detta dessutom att det uppkommer en risk för att dessa myndigheter ska fatta ett beslut som skiljer sig från de beslut som de nederländska myndigheterna fattade inom ramen för prövningen av de båda första ansökningarna, trots att de tre ansökningarna på en övergripande nivå torde vara nära anknutna till varandra eller till och med identiska med varandra. Om detta ökar en asylsökandes möjligheter att få till stånd ett positivt beslut, skapar det en situation som undergräver den konsekvens och den enhetlighet som har eftersträvat inom ramen för det europeiska asylsystemet, som ju är tänkt att vara gemensamt, och ger upphov till en ökad risk för sådan "asylum shopping" som Dublinsystemet är avsett att förhindra. På samma sätt öppnar detta för en situation där varje ny medlemsstat som blir behörig att pröva en ny ansökan om internationellt skydd kommer att fungera som "överklagandeinstans" i förhållande till den medlemsstat som tidigare har varit ansvarig.

86. För det fjärde gör mekanismens automatiska karaktär dessutom det omöjligt att ta hänsyn till de pågående domstolsförfarandena i Nederländerna, närmare bestämt det förvaltningsrättsliga målet vid Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) och det straffrättsliga förfarande som inleddes med anledning av ett misstänkt brott.

87. För ansvarsövergång gäller tvingande och strikta tidsfrister, men så är inte fallet med de pågående domstolsförfarandena.

²⁹ Som EU-domstolen slog fast i domen av den 25 januari 2018 i målet Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35), "ska verkningarna av [ett] beslut [om avslag på en ansökan om internationellt skydd som har lämnats in under en första vistelse i den berörda medlemsstaten], såsom dessa följer av Dublin III-förordningen, ... anses ha inträtt [om ett överklagande till behörig domstol saknar suspensiv verkan] och beslutet ska därför anses innebära att det administrativa förfarande som inletts med anledning av ansökan om internationellt skydd har avslutats" (punkt 50).

³⁰ C-670/16, EU:C:2017:587.

88. I det aktuella fallet har det förvaltningsrättsliga förfarandet avseende prövningen av den andra ansökan förvisso avslutats, men ett domstolsförfarande som inleds med anledning av att ett förvaltningsbeslut överklagas kan leda till att det beslutet ändras. Domstolen i första instans får nämligen göra en fullständig prövning av de faktiska och rättsliga omständigheterna, även sådana som i förekommande fall har tillkommit sedan förvaltningsbeslutet meddelades,³¹ och därefter kan domstolen i sista instans tänkas bifalla ett överklagande och återförvisa målet för ny prövning i första instans. Således finns det en risk för att den förstainstansdomstol i den anmodande medlemsstaten vid vilken talan har väckts ändrar det beslut varigenom ansökan om internationellt skydd ursprungligen avslogs, vilket gör att en ansvarsövergång blir meningslös och saknar intresse.

89. I alla händelser påminner denna situation om en situation där litispendens mellan medlemsstater föreligger. Med tanke på att de ansökningar om internationellt skydd som X har lämnat in i Nederländerna och i Italien har nära anknytning till varandra eller kanske är helt identiska, torde enligt min bedömning inte en domstol i en annan medlemsstat kunna ha konkurrerande behörighet.

90. När det sedan gäller situationer där ett straffrättsligt förfarande har inletts mot en asylsökande, är det utom i de allra enklaste och mest uppenbara fallen synnerligen svårt att förutsäga vad som kommer att hända i ärendet och med den berörde. Därför förefaller det mig som om en automatisk ansvarsövergång – vilken dessutom så småningom åtföljs av en överföring av den berörde – även i sådana situationer är mindre lämplig. I det här aktuella målet lades det straffrättsliga förfarandet förvisso ned, men ett sådant förfarande kan under andra omständigheter resultera i att ärendet hänskjuts till en undersökningsdomstol eller brottmålsdomstol och i förekommande fall till att asylsökanden fälls till ansvar för brott.

91. Att det straffrättsliga förfarandet måste ges företräde medför således endast att prövningen av den nya ansökan om internationellt skydd avstannar.

92. Är det med tanke på detta över huvud taget möjligt att inom ramen för en bedömning som ju ska vara rationell och objektiv låta bli att ta hänsyn till ett sådant förfarande och – såvitt avser det nationella målet – även till den europeiska arresteringsordern, genom vilken de italienska myndigheterna anmodades att överlämna X?

93. Att en medlemsstat utfärdar en europeisk arresteringsorder avseende en asylsökande utgör (vilket kommer att konstateras nedan) inte i och för sig något hinder för ett förfarande för återtagande, men här ger denna omständighet, eftersom den uppträder tillsammans med ett betydande antal andra omständigheter, upphov till en uppenbar störning av det normala funktionssättet för förfarandena enligt Dublin III-förordningen.

94. X lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i Italien den 23 oktober 2014, det vill säga endast några dagar efter det att den europeiska arresteringsordern avseende honom hade utfärdats. Att han hade lämnat in denna ansökan hindrade inte verkställigheten av den europeiska arresteringsordern.³² Som X:s ombud påpekade vid den muntliga förhandlingen, grep de italienska myndigheterna nämligen X i början av december 2014, alltså några veckor efter det att han hade lämnat in sin asylansökan, och sedan var han frihetsberövad i ungefär två månader inför överlämnandet till de nederländska myndigheterna, som ägde rum den 30 januari 2015. Det är

31 Se artikel 46.3 i 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).

32 Att en asylansökan eller en ansökan om flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har lämnats in nämns inte bland de skäl till att verkställighet av en europeisk arresteringsorder ska eller får vägras som räknas upp i artiklarna 3 och 4 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1) (se dom av den 21 oktober 2010, B. (C-306/09, EU:C:2010:626, punkt 43)).

förvisso möjligt att klandra de italienska myndigheterna för att de då inte gjorde någon framställan till Konungariket Nederländerna om återtagande av X, men det ska också framhållas att de italienska myndigheterna under denna period faktiskt verkställde den europeiska arresteringsordern genom att överlämna X.

95. Är det rimligt att under sådana omständigheter som i det aktuella fallet låta ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd övergå på Italien, med tanke på att Italien i stort sett samtidigt överlämnade X till de nederländska myndigheterna för lagföring?³³

96. Den frågan kan inte besvaras med hänvisning till någon bestämmelse i Dublin III-förordningen utan endast med hänvisning till respekten för människovärdet och till förverkligandet av de mål som unionslagstiftaren har eftersträvat i samband med inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem.

97. Att jag tar upp människovärdet beror på att det aktuella målet, om det inte hade rört en asylsökande, skulle kunna liknas vid en bordtennismatch.

98. Mot bakgrund av vad jag ovan inledningsvis har angett, med hänsyn tagen till att X i Nederländerna är föremål för ett flertal förvaltnings- och domstolsförfaranden som snärjer in sig i varandra, och med tanke på att förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat för prövningen av en ansökan om internationellt skydd ska kännetecknas av objektivitet och att denna prövning ska gå snabbt, anser jag att X:s nya ansökan ska prövas av de myndigheter som har bäst förutsättningar att göra detta, nämligen de nederländska myndigheterna – vilkas högsta administrativa organ redan har förklarat sig vara fullt behöriga med hänvisning till ett av Dublin III-förordningens materiella kriterier – och inte de myndigheter som har åsidosatt sin skyldighet att inom de föreskrivna fristerna göra en framställan om återtagande.³⁴

99. Ett andra huvudargument är att en automatisk ansvarsövergång är svår att förena med de principer om lojalt samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet och för Dublin III-förordningen.

100. År 2014 var nämligen de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna med nödvändighet medvetna om att det mycket stora antalet migranter som anlände till Italiens kuster gav upphov till betydande påfrestningar på de italienska asylmyndigheterna, vilket resulterade i strukturella förseningar och bland annat medförde att Italien reagerade långsammare och behövde mer tid för att besvara framställningar om övertagande och återtagande. Att då låta ansvaret övergå automatiskt vid åsidosättande av de föreskrivna fristerna innebär tvivelsutan att man befinner sig långt från den ”verkliga och konkreta” solidaritet som eftersträvas.³⁵

101. Mot bakgrund av det ovan anförda sammantaget anser jag således att det, för att slå vakt om den ändamålsenliga verkan av Dublin III-förordningen, är nödvändigt att såvitt avser prövningen av den här aktuella tredje ansökan göra avsteg från en strikt tillämpning av lydelsen av artikel 23.3 i nämnda förordning och från den automatiska ansvarsövergången som följer av den bestämmelsen.

33 När Konungariket Nederländerna gjorde framställan om återtagande till Republiken Italien, hade det straffrättsliga förfarandet mot X ännu inte lagts ned.

34 Man kan för övrigt fråga sig om inte i synnerhet kommissionen borde se annorlunda på detta åsidosättande och ta självklar hänsyn till det migrationstryck som de italienska myndigheterna var utsatta för och till de särskilda ordningar, exempelvis i fråga om omplacering, som hade införts. Med anledning av krissituationen i Italien hade rådet antagit två beslut om omplacering vilka tillämpades till och med september 2017, nämligen rådets beslut (EU) 2015/1523 av den 14 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 239, 2015, s. 146) och rådets beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 248, 2015, s. 80).

35 När vissa medlemsstater står under starkt migrationstryck och därför drabbas av förseningar, får det vidare inte heller vara möjligt för andra medlemsstater att dra fördel av detta genom att konstatera en ansvarsövergång.

102. För att den ändamålsenliga verkan av Dublin III-förordningen ska kunna vidmakthållas i ett sådant fall som det här aktuella, och i synnerhet för att behandlingen av ansökningar om internationellt skydd ska kunna rationaliseras, föreslår jag att principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden ska tillämpas.

103. Den principen utgör som bekant hörnstenen i området med frihet, säkerhet och rättvisa,³⁶ som asylpolitiken tillhör.³⁷

104. Nämda princip tillämpas i de förfaranden som fastställs i artiklarna 23 och 24 i Dublin III-förordningen, i fall där en medlemsstat gör en framställan om återtagande av en person som har ansökt om internationellt skydd men som redan har fått avslag på en asylansökan genom ett slutligt beslut i en annan medlemsstat.

105. Enligt artikel 23.1 i Dublin III-förordningen gäller nämligen att om en person som avses i artikel 18.1 d i den förordningen, vars ansökan om internationellt skydd har avslagits genom ett slutligt beslut i en medlemsstat, lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, kan den medlemsstaten anmoda den förstnämnda medlemsstaten att återta personen.

106. Enligt artikel 24.4 i Dublin III-förordningen gäller vidare att om en person som avses i artikel 18.1 d i den förordningen, vars ansökan om internationellt skydd har avslagits genom ett slutligt beslut i en medlemsstat, befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd, kan den medlemsstaten antingen anmoda den förstnämnda medlemsstaten att återta personen eller genomföra ett återvändandeförfarande i enlighet med direktiv 2008/115.

107. Medlemsstaterna är således för närvarande överens om att erkänna varandras asylbeslut i den mån som det rör sig om avslag.

108. När X i det aktuella fallet den 23 oktober 2014 lämnade in den tredje ansökan till de italienska myndigheterna, hade de nederländska myndigheterna redan meddelat ett beslut om avslag på den första ansökan som hade vunnit laga kraft den 27 juni 2013. Dessutom hade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) genom dom av den 7 juli 2014 ogillat X:s överklagande av beslutet om avslag på den andra ansökan.

109. Att de nederländska myndigheterna (till yttermera visso med hänvisning till ett materiellt kriterium) har förklarat sig behöriga att pröva X:s ansökningar om internationellt skydd och att dessa myndigheter såvitt avser den första ansökan dessutom har meddelat ett slutligt beslut som vunnit laga kraft som en följd av det avgörande som Nederländernas högsta förvaltningsdomstol har meddelat, torde innebära att det saknas skäl att pröva en ny ansökan om internationellt skydd som X lämnar in i en annan medlemsstat (såvida inte den nya ansökan grundar sig på nya uppgifter eller nya faktiska omständigheter). Av principen om ömsesidigt erkännande följer nämligen att denna andra medlemsstat ska beakta att domarna har vunnit laga kraft, vilket i och för sig, i kraft av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, medför att ingen ny ansökan kan tas upp till prövning.

36 Se punkt 3.1 "Konsolidering av det gemensamma Europeiska asylsystemet (Ceas)" i meddelandet "Ett öppet och säkert EU" från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén (COM(2014) 154 final), där det anges att "[n]ya bestämmelser om ömsesidigt erkännande av beslut i asylärenden som fattats i andra medlemsstater och en ram för att kunna överföra rätten till skydd bör utvecklas i enlighet med fördragets mål att inrätta en enhetlig status som gäller inom hela EU. Detta skulle undanröja hinder för rörlighet inom EU och underlätta överföringen av skyddsrelaterade förmåner över de inre gränserna." (s. 8). Se även Europaparlamentets rapport av den 9 januari 2015 "New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection", där det citatet återges (s. 58).

37 Principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden tillämpas även i fråga om avvisning och utvisning. Se rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT L 149, 2001, s. 34) och 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 (EUT L 348, 2008, s. 98).

110. Här ska det erinras om att artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 innebär att en medlemsstat får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning, om ansökan är en efterföljande ansökan där inga nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av den sökande. Jag tror som sagt att så är fallet i det nationella målet, men det ankommer på de behöriga myndigheterna att förvissa sig därom.

111. Tack vare de informationsutbyten som har införts inom ramen för Dublin III-förordningen är detta en fullt genomförbar ordning. Den medlemsstat som mottar en framställan om återtagande av en sökande har nämligen, i överensstämmelse med de skyldigheter som avses i artikel 24.5 i nämnda förordning, tillgång till samtliga relevanta uppgifter om förfaranden som avser tidigare ansökningar om internationellt skydd (när och var en tidigare ansökan om internationellt skydd lämnades in, hur långt handläggningen har framskridit, när beslut fattades och vad beslutet innebär) – eller kan åtminstone med stöd av artikel 34 i samma förordning begära att få tillgång till sådana uppgifter.³⁸

112. Tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande skulle göra det möjligt för det gemensamma europeiska asylsystemet att på den aktuella punkten fungera på ett mer rationellt, effektivt och konsekvent sätt, eftersom ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd då inte skulle kunna rubbas när ansvarig medlemsstat väl hade fastställts, vilket i sin tur skulle garantera en snabb handläggning, förhindra uppkomsten av motstridiga beslut eller avgöranden och begränsa behovet av att förflytta den sökande till följd av en ansvarsövergång.

113. Dessutom skulle denna lösning i själva verket endast föregripa kommissionens förslag till reform av Dublinsystemet.³⁹ Kommissionen förordar nämligen, i sitt förslag till förordning om ändring av Dublin III-förordningen, att det ska införas en regel med innebörden att en medlemsstat som i egenskap av ansvarig medlemsstat har prövat en ansökan om internationellt skydd även ska vara ansvarig för att pröva alla tillkommande ansökningar från samma person, oavsett om denne har lämnat eller avlägsnats från medlemsstaternas territorium.⁴⁰ Således skulle en enda medlemsstat bli och förbli ansvarig för att pröva en ansökan, varvid kriterierna för ansvarsfördelning alltså endast skulle tillämpas en gång. Kommissionen har för övrigt också föreslagit en regel med innebörden att utlöpanget av en frist inte längre ska medföra en ansvarsövergång.

114. Om kommissionen får gehör för sina förslag, kommer begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam) att förlora sitt intresse.

115. Mot bakgrund av det ovan anförda sammantaget, och med beaktande av de särskilda omständigheterna i det nationella målet, anser jag att artikel 23.3 i Dublin III-förordningen och den därav följande ansvarsövergången inte ska tillämpas på prövningen av den ansökan om internationellt skydd som X har lämnat in i Italien, eftersom nämnda bestämmelse och ansvarsövergång dels skulle medföra att förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat framtogs den rationalitet, objektivitet, rättvisa och snabbhet som eftersträvas inom ramen för nämnda förordning, dels inte vore förenliga med de principer om lojalt samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet.

³⁸ Det är endast i ett begränsat antal fall som en medlemsstat får vägra att lämna ut sådana uppgifter. En uttömmande uppräkningslista av dessa fall återfinns i artikel 34.3 i Dublin III-förordningen (det rör sig om skydd av den berörda personens väsentliga intressen samt skydd av den berörda personens eller någon annans grundläggande fri- och rättigheter).

³⁹ Se fotnot 7 i detta förslag till avgörande.

⁴⁰ Se skäl 25 och artiklarna 3.5 och 20 i förslaget till förordning.

B. Lagenligheten av den framställan om återtagande som de nederländska myndigheterna med stöd av artikel 24 i Dublin III-förordningen gjorde till Italien (den första och den sjätte tolkningsfrågan)

116. Den hänskjutande domstolen undrar vidare huruvida den framställan om återtagande som de nederländska myndigheterna med stöd av artikel 24 i Dublin III-förordningen (framställan i fall där ingen ny ansökan har lämnats in i den anmodande medlemsstaten) gjorde till de italienska myndigheterna var lagenlig.

117. X:s situation faller denna gång under artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen, som avser fall där en person dels har lämnat in en ansökan om internationellt skydd som är under prövning, dels antingen har lämnat in en ansökan även i en annan medlemsstat eller befinner sig utan uppehållstillstånd i en annan medlemsstat.

118. Det råder inget tvivel om att artikel 24 i Dublin III-förordningen omfattar en sådan person som X, som efter att ha lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat (i det aktuella fallet Italien) rättsstridigt återvänder till en annan medlemsstat (i det aktuella fallet Nederländerna) utan att där lämna in en ny ansökan om internationellt skydd.

119. Medlemsstaterna får själva välja huruvida de ska inleda ett förfarande för återtagande med stöd av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen. Detta framgår av uttrycket ”kan ... anmoda” i nämnda bestämmelse. Syftet med ett sådant förfarande är att få till stånd en övergång av ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

120. Den hänskjutande domstolen har alltså ställt sin fråga enbart för den händelse att EU-domstolen finner att det inte skedde någon ansvarsövergång i kraft av artikel 23.3 i Dublin III-förordningen.

121. I synnerhet har den hänskjutande domstolen uppmanat domstolen att klargöra villkoren för tillämpningen av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen.

122. Den hänskjutande domstolen har närmare bestämt sökt klarhet i om den bestämmelsen utgör hinder för att en medlemsstat gör en framställan om återtagande i en situation där denna medlemsstat har varit ansvarig för att pröva de ansökningar om internationellt skydd som den berörde tidigare har lämnat in, där det vidare i denna medlemsstat pågår ett förfarande för överklagande av det beslut varigenom avslag meddelades på en av dessa ansökningar och där slutligen denna medlemsstat har utfärdat en europeisk arresteringsorder som syftar till lagföring av den berörde i vilken den medlemsstat som framställan om återtagande riktar sig till anmodas att överlämna den berörde.

123. Var och en av dessa tre omständigheter utgör i sig inte hinder för en framställan om återtagande. Jag kommer i det följande att diskutera dem i tur och ordning.

1. Den anmodande medlemsstaten har varit ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som den berörde tidigare har lämnat in

124. Av domstolens praxis framgår att artikel 24.1 i Dublin III-förordningen inte utgör hinder för att en medlemsstat gör en framställan om återtagande när den har varit ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som den berörde tidigare har lämnat in.

125. I en dom som meddelades helt nyligen, efter det att det skriftliga förfarandet hade slutförts i det mål som detta förslag till avgörande avser, fann domstolen nämligen att förfarandet enligt artikel 24 i Dublin III-förordningen kan tillämpas på en person som, ”vid en första vistelse på den [anmodande medlemsstatens] territorium, redan har lämnat in en ansökan om internationellt skydd, som har

avslagits med stöd av artikel 26.1 i [Dublin III-förordningen].⁴¹ Eftersom prövningen av denna tidigare ansökan inte längre pågick i den anmodande medlemsstaten, kunde en sådan person enligt domstolen inte jämföras med en person som hade lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd.⁴² Denna tolkning av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen måste anses omfatta en sådan situation som den som är i fråga i det här aktuella målet, där en tidigare ansökan om internationellt skydd från den berörda personen har tagits upp, prövats och avslagits av den anmodande medlemsstaten.

2. Ett förfarande för överklagande pågår i den anmodande medlemsstaten

126. Domstolen har också slagit fast att den omständigheten att beslutet om avslag på en ansökan om internationellt skydd som lämnades in vid en första vistelse på den anmodande medlemsstatens territorium har överklagats och att målet fortfarande är anhängigt vid en domstol i den medlemsstaten inte innebär att det är uteslutet att tillämpa artikel 24 i Dublin III-förordningen. Denna bedömning grundade domstolen på att "överklagandet [i det aktuella fallet] inte ha[de] någon suspensiv verkan", varför "verkningarna av nämnda beslut, såsom dessa följer av Dublin III-förordningen, [skulle] anses ha inträtt och beslutet ... därför [skulle] anses innebära att det administrativa förfarande som inletts med anledning av ansökan om internationellt skydd ha[de] avslutats".⁴³

127. Denna tolkning av artikel 24 i Dublin III-förordningen är tvivelsutan tillämplig i en sådan situation som den här aktuella, där talan om överklagande av avslagsbeslutet av den 11 juni 2014 saknade suspensiv verkan.

3. Den anmodande medlemsstaten har utfärdat en europeisk arresteringsorder

128. Jag ska nu undersöka huruvida artikel 24.1 i Dublin III-förordningen utgör hinder för en framställan om återtagande i en situation där den anmodande medlemsstaten har utfärdat en europeisk arresteringsorder avseende den asylsökande med krav på att den anmodade medlemsstaten ska överlämna denne.

129. Domstolen har inte uttalat sig i denna fråga och det finns inte heller någon bestämmelse i Dublin III-förordningen som avser ett sådant fall.

130. I princip förefaller den omständigheten att en medlemsstat har utfärdat en europeisk arresteringsorder avseende en asylsökande inte utgöra hinder för att den medlemsstaten gör en framställan om återtagande av honom eller henne.

131. Ett administrativt förfarande för prövning av en ansökan om internationellt skydd och ett straffrättsligt förfarande som har inletts mot en asylsökande är två separata förfaranden. En första bedömning ger vid handen att det inte förefaller finnas något som hindrar att den medlemsstat som har utfärdat den europeiska arresteringsordern, sedan den har utövat sin suveräna rätt att lagföra den som har begått ett brott på dess territorium, vänder sig till den medlemsstat som enligt dess uppfattning är ansvarig för att pröva den berörda personens ansökan om internationellt skydd.

132. Det är emellertid orimligt att tro att utfärdandet av en europeisk arresteringsorder inte skulle påverka förfarandet för en annan medlemsstats återtagande av den asylsökande.

41 Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 48) (min kursivering).

42 Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 49).

43 Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 50).

133. För genomförandet av det förfarande för återtagande som avses i artikel 24 i Dublin III-förordningen gäller nämligen strikta tidsfrister, något som enligt min uppfattning svårligen låter sig förenas med karaktären hos lagföringsåtgärder (såvitt avser en europeisk arresteringsorder som utfärdas för lagföring) eller med varaktigheten av frihetsstraff (såvitt avser en europeisk arresteringsorder som utfärdas för verkställighet av en påföljd).

134. Till att börja med ska en framställan om återtagande av en person som avses i artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen enligt artikel 24.2 i samma förordning göras så fort som möjligt och senast inom två månader från det att en träff registrerades i Eurodac eller inom tre månader om framställan grundar sig på andra bevis. Dessa frister är tvingande.

135. Om framställan godtas ska vidare överföringen av den berörda personen enligt artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen verkställas så snart som möjligt och senast inom sex månader från godtagandet,⁴⁴ varvid fristen förlängs till högst ett år om den berörda personen är frihetsberövad. Har överföringen inte verkställts inom ett år, befrias den ansvariga medlemsstaten från skyldigheten att återta den berörda personen.

136. När en medlemsstat utfärdar en europeisk arresteringsorder avseende en person som har ansökt om internationellt skydd, kan den medlemsstaten således, efter det att den berörda personen har överlämnats, göra en framställan om återtagande av denne till den medlemsstat som enligt dess bedömning är ansvarig för att pröva dennes ansökan, under förutsättning att denna framställan görs inom de frister som anges i artikel 24.2 i Dublin III-förordningen, varvid överföringen av personen, för den händelse att den anmodade medlemsstaten godtar framställan, måste verkställas inom de frister som anges i artikel 29.1 och 29.2 i samma förordning.

137. I fall där en europeisk arresteringsorder utfärdas för lagföring av den berörda personen, är det tämligen svårt att förutsäga huruvida dessa villkor kommer att kunna uppfyllas, utom när – som i det här aktuella målet – det straffrättsliga förfarandet snabbt läggs ned.

138. I fall där en europeisk arresteringsorder utfärdas för verkställighet av ett frihetsstraff är det däremot tämligen uppenbart att en framställan om återtagande är meningsfull endast när det rör sig om ett kortvarigt frihetsstraff.

139. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag således att utfärdandet av en europeisk arresteringsorder inte i och för sig utgör hinder för en framställan om återtagande, under förutsättning att fristerna enligt artiklarna 24.2, 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen iakttas.

140. Den bedömningen gäller enligt min uppfattning även i ett sådant fall som det aktuella, där den medlemsstat som verkställer den europeiska arresteringsordern, och således överlämnar den berörda personen till myndigheterna i den medlemsstat som har utfärdat ordern, även är den medlemsstat som mottar en framställan från den sistnämnda medlemsstaten om återtagande av den berörda personen.

141. Med ledning av ovanstående anser jag således att bland de omständigheter som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, finns det ingen som tagen för sig och i sig utgör hinder för en framställan om återtagande.

142. Tillsammans utgör dessa omständigheter däremot enligt min uppfattning ett betydande hinder för ett sådant förfarande för återtagande.

⁴⁴ Eller från det att det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3 i samma förordning.

143. Av skäl som helt sammanfaller med dem som jag har redovisat i punkterna 71–98 i detta förslag till avgörande, anser jag nämligen att inledandet av ett förfarande för återtagande med stöd av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen i en sådan situation som den aktuella – där, för det första, de behöriga myndigheterna i den anmodande medlemsstaten har varit ansvariga för prövningen av de ansökningar om internationellt skydd som den sökande har lämnat in vid en första vistelse i den medlemsstaten, där, för det andra, ett förfarande för överklagande av det beslut varigenom en av dessa ansökningar avslogs fortfarande pågår i den anmodande medlemsstaten och där, för det tredje, de behöriga myndigheterna i den anmodande medlemsstaten har utfärdat en europeisk arresteringsorder avseende den sökande i vilken den medlemsstat som har tagit emot framställan om återtagande, som också är den medlemsstat på vars territorium den sökande befinner sig, anmodas att överlämna den sökande – dels medför att förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fräntas den rationalitet, objektivitet, rättvisa och snabbhet som eftersträvas inom ramen för nämnda förordning, dels strider mot de principer om lojalt samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet.

C. Omfattningen av den ansvariga medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 18.2 i Dublin III-förordningen (den andra och den tredje tolkningsfrågan)

144. Den hänskjutande domstolen har genom sin andra och sin tredje tolkningsfråga uppmanat EU-domstolen att klargöra vilka skyldigheter den anmodande medlemsstaten har när det gäller prövningen av en ansökan om internationellt skydd för vilken denna medlemsstat är ansvarig, när medlemsstaten gör en framställan om återtagande av den sökande i den mening som avses i artikel 24 i Dublin III-förordningen.

145. I synnerhet önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den anmodande medlemsstaten i kraft av artikel 18.2 i Dublin III-förordningen är skyldig att skjuta upp den pågående prövningen av ansökan när framställan om återtagande har gjorts och att avbryta prövningen av ansökan genom att återkalla eller ändra det beslut varigenom den behöriga nationella myndigheten avslog ansökan när fristen enligt artikel 24 i samma förordning har löpt ut.

146. I förekommande fall vill den hänskjutande domstolen också veta huruvida underlåtenhet att fullgöra dessa skyldigheter kan utgöra hinder för den anmodade medlemsstatens återtagande av den sökande.

147. Enligt EU-domstolens praxis rörande tolkningen av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen kan en medlemsstat alltså inleda ett förfarande för återtagande av en asylsökande även om det vid dess domstolar pågår ett överklagandeförfarande inom ramen för prövningen av en ansökan om internationellt skydd som den medlemsstaten fortfarande är ansvarig för.⁴⁵

148. Vad den hänskjutande domstolen däremot önskar få klarhet i är arten av de skyldigheter som åligger den anmodande medlemsstaten såvitt avser den pågående behandlingen av den aktuella ansökan.

149. Ett första problem med denna fråga är att det är oklart vilken frist den hänskjutande domstolen avser. Eftersom detta inte klargörs i begäran om förhandsavgörande, utgår jag emellertid från att det rör sig om den frist på två månader som föreskrivs i artikel 24.2 första stycket i Dublin III-förordningen,⁴⁶ med tanke på att Konungariket Nederländerna i det aktuella fallet grundade framställan om återtagande på en träff som hade registrerats efter sökning i Eurodacsystemet.

⁴⁵ Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 50).

⁴⁶ Enligt denna bestämmelse ska framställan om återtagande av en person som avses i artikel 18.1 b i förordningen, 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.

150. Jag anser emellertid att den fristen saknar relevans här. Den hänskjutande domstolens fråga rör de skyldigheter som åligger den anmodande medlemsstaten ”omedelbart efter framställan om återtagande”.⁴⁷ Den frist som åsyftas i artikel 24.2 första stycket i Dublin III-förordningen avser när framställan senast måste göras.

151. Ett andra problem med denna fråga är att den anmodande medlemsstatens skyldigheter såvitt avser prövningen av en ansökan om internationellt skydd som den är ansvarig för inte bör prövas mot bakgrund av de specifika bestämmelserna i artikel 18.2 i Dublin III-förordningen utan mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i direktiv 2013/32.

152. Dublin III-förordningen innehåller nämligen inga särskilda bestämmelser som reglerar fall där den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd samtidigt gör en framställan om återtagande av den asylsökande med stöd av artikel 24.1 i den förordningen.

153. Artikel 18 i Dublin III-förordningen är vidare inte tillämplig på grund av sitt begränsade tillämpningsområde. Syftet med denna bestämmelse är visserligen, som framgår av rubriken, att fastställa ”[d]en ansvariga medlemsstatens skyldigheter”, men de skyldigheter som föreskrivs där hänför sig specifikt till förfaranden för över- eller återtagande, vilket också uttryckligen framgår av artikel 18.1. De nederländska myndigheternas skyldigheter såvitt avser prövningen av den andra ansökan är emellertid inte att hänföra till ett förfarande för övertagande eller återtagande.

154. För att den hänskjutande domstolen ska kunna få ett användbart svar, föreslår jag därför att EU-domstolen ska pröva den ställda frågan mot bakgrund av de principer och grundläggande garantier som föreskrivs i direktiv 2013/32.

155. Som jag ser saken är det uppenbart vilka skyldigheter som åvilar den anmodande medlemsstaten såvitt avser prövningen av en ansökan om internationellt skydd som den medlemsstaten är ansvarig för.⁴⁸

156. För det första ska nämnda medlemsstat göra en lämplig och fullständig prövning av ansökan och slutföra denna prövning så snart som möjligt, i överensstämmelse med den rätt till god förvaltning som stadfästs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴⁹ och i enlighet med artikel 31 i direktiv 2013/32.⁵⁰

157. För det andra ska den anmodande medlemsstaten se till att rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom denna stadfästs i artikel 47 i stadgan och i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32, iakttas inom ramen för förfarandet för överklagande. Detta innebär att den berörda domstolen, åtminstone vid överklagande till första instans, ska göra en fullständig prövning av de faktiska och rättsliga omständigheterna, även sådana som kan ha tillkommit sedan ansökan lämnades in, och därvid i förekommande fall även pröva behovet av internationellt skydd.⁵¹

158. Således ska förfarandet för prövning av asylansökan fortgå.

47 Se den andra tolkningsfrågan; min kursivering.

48 I det aktuella fallet är och förblir Konungariket Nederländerna, oaktat att ett förfarande för återtagande har inletts, ansvarig medlemsstat för prövningen av den andra ansökan, inom ramen för vilken det vid tiden för inlämnandet av den tredje ansökan i Italien fortfarande pågick ett mål om överklagande vid Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen).

49 Nedan kallad stadgan.

50 Enligt den bestämmelsen ska medlemsstaterna behandla ansökningar om internationellt skydd inom ramen för en lämplig och fullständig prövning, och de ska se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt. I princip ska förfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i Dublin III-förordningen, börjar emellertid sexmånadersfristen löpa när ansvarig medlemsstat har fastställts och sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten. I alla händelser ska medlemsstaterna avsluta prövningsförfarandet senast 21 månader från det att ansökan lämnas in.

51 Se artikel 46.3 i direktiv 2013/32.

159. Att en framställan om återtagande har gjorts nämns inte bland de skäl som medger att prövningsförfarandet skjuts upp.⁵² Detta är också fullt rimligt med tanke på att det rör sig om två separata förfaranden, av vilka det ena grundar sig på en ansökan om internationellt skydd som tidigare har lämnats in i den anmodande medlemsstaten medan det andra grundar sig på en ansökan om internationellt skydd som vid en senare tidpunkt har lämnats in till myndigheterna i den anmodade medlemsstaten.

160. Att en framställan om återtagande har gjorts utgör inte heller skälig grund för att ändra eller återkalla det enskilda beslut som det berörda överklagandeförfarandet avser. Det beslutet, varigenom ansökan om internationellt skydd avslogs, ger förvisso inte den berörda personen några rättigheter, eftersom det ju rör sig om ett beslut om avslag på en asylansökan, men detta beslut har icke desto mindre rättsverkningar (vilket EU-domstolen också slog fast i domen av den 25 januari 2018 i målet Hasan⁵³) och det är endast en domstol som – inom ramen för utövandet av sina befogenheter och av skäl som avser den angripna rättsaktens inneboende lagenlighet – kan ogiltigförklara eller ändra nämnda beslut.

161. När en framställan om återtagande görs medan ett förfarande för överklagande pågår i den anmodande medlemsstaten, uppkommer ett antal svårigheter – som jag för övrigt redan har tagit upp.

162. Ett förfarande för återtagande har nämligen inte samma förlopp som ett domstolsförfarande. För det förstnämnda gäller strikta och synnerligen korta tidsfrister, medan det enda kravet på det sistnämnda är att det ska slutföras inom skälig tid.

163. Domstolsförfarandet kan således ta lång tid (något som illustreras av de tvister som EU-domstolen prövar), och när det väl avslutas kan det resultera i att det angripna beslutet ogiltigförklaras eller ändras.

164. Detta skapar en risk för att den domstol i den anmodande medlemsstaten där talan först har väckts ska ändra det beslut varigenom ansökan om internationellt skydd ursprungligen avslogs, med följderna att frågan om en annan medlemsstats återtagande av den asylsökande blir meningslös och förlorar allt intresse.

165. Dessutom skapar detta en risk för att det ska uppkomma en situation med litispens mellan medlemsstater, för den händelse att de ansökningar om internationellt skydd som har lämnats in i den anmodande medlemsstaten respektive den anmodade medlemsstaten är identiska. I ett sådant fall kan enligt min uppfattning inte en domstol i den anmodade medlemsstaten ha konkurrerande behörighet.

166. Detta är emellertid problem som inte tas upp i någon av de rättsakter som reglerar det gemensamma europeiska asylsystemet. Med tanke på den hänskjutna frågans räckvidd och de begränsningar som följer av kravet på att iaktta den kontradiktoriska principen, kommer jag här inte att närmare gå in på möjliga lösningar.

167. Däremot vill jag framhålla att en medlemsstat som blir medveten om att en annan medlemsstat kan vara ansvarig inte kan vänta med att göra en framställan om återtagande (eftersom fristerna enligt artikel 24.2 i Dublin III-förordningen är tvingande) utan måste se till – genom tillämpning av artikel 46.10 i direktiv 2013/32 – att den domstol där talan har väckts meddelar sitt avgörande så snart som möjligt efter det att framställan om återtagande av den asylsökande har gjorts.

⁵² Se de fall som åsyftas i artikel 31 i direktiv 2013/32.

⁵³ C-360/16, EU:C:2018:35 (punkt 50).

168. För att den anmodade medlemsstaten i sin tur ska kunna avgöra hur den ställer sig till en framställan om återtagande, behöver den få kännedom om att det i den anmodande medlemsstaten pågår ett överklagandeförfarande. Som kommer att framgå i det följande innebär emellertid inte artikel 24.5 i Dublin III-förordningen att den anmodande medlemsstaten är skyldig att i nämnda framställan redogöra för hur långt ett förfarande för prövning av en ansökan om internationellt skydd har framskridit.

169. I detta skede av min bedömning föreslår jag således att domstolen ska slå fast att artiklarna 31 och 46 i direktiv 2013/32 jämförda med artiklarna 41 och 47 i stadgan ska tolkas så, att när en framställan om återtagande med stöd av artikel 24.1 i Dublin III-förordningen har gjorts till den anmodade medlemsstaten, är den anmodande medlemsstaten skyldig att – så snart som möjligt – slutföra förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd som den är ansvarig för.

D. Omfattningen av den anmodande medlemsstatens skyldighet enligt artikel 24.5 i Dublin III-förordningen att tillhandahålla upplysningar (den fjärde och den femte tolkningsfrågan)

170. Den hänskjutande domstolens fjärde och femte tolkningsfråga rör omfattningen av den skyldighet att tillhandahålla upplysningar som den anmodande medlemsstaten ska fullgöra i samband med att den gör en framställan om återtagande med stöd av artikel 24 i Dublin III-förordningen.

171. I synnerhet önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 24.5 i nämnda förordning innebär att den anmodande medlemsstaten är skyldig att underrätta den anmodade medlemsstaten om att det pågår ett överklagandeförfarande inom ramen för prövningen av en ansökan om internationellt skydd som den anmodande medlemsstaten var ansvarig för. Närmare bestämt vill den hänskjutande domstolen kunna avgöra huruvida de nederländska myndigheterna åsidosatte sina skyldigheter genom att underlåta att för de italienska myndigheterna uppge att beslutet om avslag på den andra ansökan hade överklagats till Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) och att målet fortfarande pågick.

172. För den händelse att ett sådant åsidosättande faktiskt förelåg, har den hänskjutande domstolen också bett EU-domstolen att slå fast huruvida detta åsidosättande kan utgöra hinder för den anmodade medlemsstatens återtagande av den sökande.

173. Jag har i Dublin III-förordningen hittat två bestämmelser som rör de upplysningar som medlemsstaterna ska utbyta i samband med ett förfarande för över- eller återtagande, nämligen artikel 24.5 och artikel 34.

174. Till att börja med ska det konstateras att artikel 34 i Dublin III-förordningen inte kan vara tillämplig, eftersom Republiken Italien inte har framställt någon begäran om upplysningar.

175. Den artikeln återfinns i kapitel VII i Dublin III-förordningen, vilket avser "[a]dministrativt samarbete", och artikelrubriken lyder "Utbyte av uppgifter". Det framgår tydligt av punkterna 1 och 6 att denna artikel ska tillämpas endast när en medlemsstat begär att få uppgifter. Att artikel 34.2 g i Dublin III-förordningen faktiskt skulle kunna omfatta sådana upplysningar som de här aktuella, rörande förekomsten av ett pågående förfarande inom ramen för prövningen av en tidigare ansökan

om internationellt skydd,⁵⁴ saknar därför betydelse av det skälet att Republiken Italien i det nationella målet inte begärde att de nederländska myndigheterna skulle lämna sådana upplysningar.

176. Vad som ska bedömas är således den anmodande medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 24.5 i Dublin III-förordningen. Närmare föreskrifter för genomförandet av den bestämmelsen återfinns i artikel 2 i tillämpningsförordningen.

177. Enligt dessa båda bestämmelser ska en framställan om återtagande av en sådan person som avses i artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen göras med hjälp av det standardformulär som avses i bilaga III till tillämpningsförordningen och inbegripa uppgifter om framställans natur, om skälen för framställan och om den rättsliga grunden för framställan.

178. Dessutom ska framställan i förekommande fall innehålla en kopia av alla bevis och indicier som visar att den anmodade medlemsstaten ska ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd. Till framställan kan därutöver fogas sökandens förklaringar och/eller Eurodac-träffen. Bevisen och indicierna beskrivs i artikel 22.3 i Dublin III-förordningen och förtecknas i bilaga II till tillämpningsförordningen.

179. Enligt artikel 24.5 i Dublin III-förordningen ska dessa uppgifter tillsammans göra det möjligt ”för ... myndigheterna i den anmodade medlemsstaten [att] kontrollera huruvida den är ansvarig på grundval av de kriterier som fastställs i [nämnda] förordning”.

180. Att det i den anmodande medlemsstaten pågår ett förfarande för överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd utgör inte i sig något av de kriterier som den anmodade medlemsstaten kan använda för att bedöma huruvida den är ansvarig. Som domstolen har slagit fast, utgör en sådan omständighet nämligen inte hinder för ett förfarande för återtagande.⁵⁵

181. Låt oss nu titta närmare på innehållet i standardformuläret i bilaga III till tillämpningsförordningen, vilket den anmodande medlemsstaten ska använda för sin begäran om återtagande.

182. Utöver att den anmodande medlemsstaten ska ange uppgifter om den rättsliga grunden för framställan och om den asylsökandes identitet, ska den också enligt punkt 12 i formuläret underrätta den anmodade medlemsstaten om ”[f]öregående förfaranden”. Nämnda punkt 12 har följande lydelse:

”Har den sökande tidigare lämnat in en ansökan om internationellt skydd ... i den stat där den sökande uppehåller sig eller i någon annan stat?

– ja/nej

När och var?

Har denna ansökan lett till något beslut?

– nej/vet inte/ja, ansökan avslogs

Datum för beslutet”

⁵⁴ Enligt artikel 34.1 och 34.2 g i Dublin III-förordningen är en medlemsstat nämligen skyldig att tillhandahålla personuppgifter om sökanden och uppgifter om ”det datum en eventuell tidigare ansökan om internationellt skydd inlämnades, det datum den aktuella ansökan inlämnades, hur långt handläggningen framskridit och innehållet i ett eventuellt beslut” till varje annan medlemsstat ”som begär det”. I förekommande fall vore det därvid nödvändigt att förvissa sig om att hänvisningen till ”hur långt handläggningen framskridit” verkligen även avser den tidigare ansökan om internationellt skydd.

⁵⁵ Se dom av den 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 50).

183. En strikt tolkning av punkt 12 i formuläret ger vid handen att den anmodande medlemsstaten endast är skyldig att uppge huruvida den sökande tidigare har lämnat in en ansökan om internationellt skydd till dess myndigheter eller myndigheterna i en annan medlemsstat och huruvida den ansökan har lett till ett beslut, genom att kryssa för ”nej” eller ”vet inte”⁵⁶ eller genom att kryssa för ”ja, ansökan avslogs” och då ange datum för avslagsbeslutet.

184. Den anmodande medlemsstaten är således inte i sig skyldig att redogöra för hur långt handläggningen av ett ärende har framskridit och i synnerhet inte att redogöra för till ärendet knutna domstolsförfaranden. De nederländska myndigheterna förefaller således inte ha varit skyldiga att ange att det pågick ett förfarande för överklagande av avslagsbeslutet av den 11 juni 2014.

185. Till yttermera visso nämns inte uppgifter om pågående domstolsförfaranden bland de bevis och indicier som den anmodande medlemsstaten ska tillhandahålla. Även här rör det sig nämligen om bevis och indicier som ska göra det möjligt att visa att den anmodade medlemsstaten verkligen är ansvarig i enlighet med kriterierna i Dublin III-förordningen, och en sådan omständighet som den här aktuella är ju, som redan har konstaterats, inte att hänföra till dessa kriterier.

186. För fullständighetens skull ska det förtydligas att bevisen, som uttömmande⁵⁷ räknas upp i förteckning A i bilaga II till tillämpningsförfordningen, är formella bevis som ska göra det möjligt att styrka exempelvis att en familjemedlem till en underårig sökande utan medföljande vuxen lagligen uppehåller sig i den anmodade medlemsstaten (kopia av uppehållstillstånd när artikel 8 i Dublin III-förordningen är aktuell) eller att sökanden har rest in utan tillstånd på den anmodade medlemsstatens territorium via en yttre gräns (kopia av inresestämpel på ett förfalskat pass när artikel 13.1 i Dublin III-förordningen är aktuell).

187. Med indicier, vilka icke-uttömmande räknas upp i förteckning B i bilaga II till tillämpningsförfordningen, avses indikationer som gör det möjligt att bedöma huruvida en medlemsstat är ansvarig mot bakgrund av kriterierna i Dublin III-förordningen, exempelvis utförliga förklaringar från den sökande, rapporter från en internationell organisation, färdbiljetter eller hotellräkningar.

188. Jag anser således inte att de nederländska myndigheterna åsidosatte sina skyldigheter enligt artikel 24.5 i Dublin III-förordningen genom att underlåta att i samband med sin framställan ange att beslutet av den 11 juni 2014, varigenom den andra ansökan avslogs, hade överklagats till Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsrättsliga tvister vid Högsta förvaltningsdomstolen) och att målet fortfarande pågick.

189. Däremot är denna underlåtenhet enligt min uppfattning mer klandervärd mot bakgrund av den princip om lojalt samarbete som ligger till grund för Dublin III-förordningen. Inget hindrade nämligen de nederländska myndigheterna från att ange ovanstående som ”[a]nnan viktig information” längst ned på standardformuläret i bilaga III till tillämpningsförfordningen.

190. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag således att artikel 24.5 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att en anmodande medlemsstat som gör en framställan om återtagande av en person som har ansökt om internationellt skydd inte åsidosätter sina skyldigheter genom att underlåta att informera den anmodade medlemsstaten om att dess beslut om avslag på en ansökan som den berörde lämnade in vid en första vistelse på dess territorium har överklagats och att målet fortfarande pågår vid domstolarna där.

⁵⁶ Jag antar att detta alternativ är avsett för situationer där ansökan om internationellt skydd har lämnats in i en annan medlemsstat än den medlemsstat som gör framställan om återtagande, varvid den sistnämnda medlemsstaten inte nödvändigtvis förfogar över uppgifter om hur långt handläggningen i den förstnämnda medlemsstaten har framskridit.

⁵⁷ Enligt artikel 22.3 a ii i Dublin III-förordningen ska medlemsstaterna till den kommitté som avses i artikel 44 i samma förordning lämna förlagor till de olika kategorierna av administrativa dokument, i enlighet med den indelning som fastställs i förteckningen över formella bevis.

E. Räckvidden för klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17.1 i Dublin III-förordningen (den sjätte tolkningsfrågan)

191. Den hänskjutande domstolen har ställt sin sjätte tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida artikel 17.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den innebär att en medlemsstat som inte är ansvarig i enlighet med kriterierna i kapitel III i nämnda förordning ändå är skyldig att pröva en ansökan om internationellt skydd om den sökande har överlämnats till nämnda medlemsstat genom verkställighet av en europeisk arresteringsorder.

192. Med andra ord undrar den hänskjutande domstolen, för den händelse att Republiken Italien verkligen blev ansvarig medlemsstat, om inte de nederländska myndigheterna var skyldiga att använda sig av den ovannämnda klausulen om diskretionär bedömning och själva pröva den berörda ansökan om internationellt skydd, med tanke på att de italienska myndigheterna genom verkställighet av den europeiska arresteringsorder som de nederländska myndigheterna hade utfärdat avseende X hade överlämnat denne till de nederländska myndigheterna.

193. De som har yttrat sig vid domstolen anser samtliga att artikel 17.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den utesluter en sådan skyldighet.

194. Detta är också min åsikt, på grund av den bestämmelsens tillämpningsområde och dess fullständigt klara och tydliga lydelse.

195. Här ska det erinras om att en asylansökan enligt artikel 3.1 i Dublin III-förordningen ska prövas av en enda medlemsstat, nämligen den medlemsstat som fastställs som ansvarig i enlighet med kriterierna i kapitel III i samma förordning.

196. I kapitel IV i Dublin III-förordningen anges emellertid ett antal situationer där en medlemsstat genom undantag från kriterierna i kapitel III kan anses ansvarig för att pröva en asylansökan. I artikel 17.1 första stycket, under rubriken "Diskretionär bedömning", i nämnda förordning föreskrivs exempelvis att "varje medlemsstat [får] besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd *som den har mottagit* från en tredjelandsmedborgare ..., även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning".⁵⁸

197. Till att börja med ska det framhållas att den möjlighet som avses i denna bestämmelse alltså står till buds för medlemsstater som "motta[r] [en ansökan om internationellt skydd] från en tredjelandsmedborgare".

198. En sådan situation som den som är i fråga här, där ansökan om internationellt skydd lämnades in i en annan medlemsstat, nämligen Republiken Italien, än den som artikel 17.1 första stycket i Dublin III-förordningen riktar sig till, faller således inte inom den bestämmelsens tillämpningsområde.

199. Under alla omständigheter, och för den händelse att den ifrågavarande situationen faktiskt skulle finnas falla inom tillämpningsområdet för artikel 17.1 första stycket i Dublin III-förordningen, ska det vidare erinras om att klausulen i den bestämmelsen, som också torde framgå av artikelrubriken, erbjuder en möjlighet till diskretionär bedömning.

⁵⁸ Min kursivering.

200. Formuleringen ”*får* varje medlemsstat besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd”⁵⁹ i nämnda bestämmelse visar otvetydigt att unionslagstiftarens avsikt inte har varit att införa en skyldighet utan i stället att låta den enskilda medlemsstaten själv välja huruvida den ska pröva en ansökan som den inte är tvungen att pröva enligt kriterierna om ansvarsfördelning i Dublin III-förordningen. Dessutom framgår det tydligt av nämnda bestämmelses lydelse att det inte finns några särskilda villkor som måste vara uppfyllda för att den ifrågakvarande möjligheten ska kunna utnyttjas.⁶⁰

201. Domstolen har också, med hänvisning till Dublin III-förordningens förarbeten, funnit att denna regel har införts i syfte att ge varje medlemsstat möjlighet att utifrån politiska, humanitära eller praktiska överväganden suveränt besluta att godta att pröva en asylansökan trots att den inte är ansvarig för att pröva denna ansökan i enlighet med kriterierna i nämnda förordning.⁶¹

202. I domen av den 16 februari 2017 i målet C.K. m.fl.,⁶² som rörde överföring av en allvarligt sjuk asylsökande till den medlemsstat som var ansvarig för att pröva hennes ansökan, fann domstolen nämligen att den anmodande medlemsstaten, om den gjorde bedömningen att den asylsökandes hälsotillstånd inte förväntades bli bättre på kort sikt eller att ett uppskjutande under längre tid av förfarandet riskerade att förvärra hennes tillstånd, ”*k[unde] ... välja* att själv pröva vederbörandes ansökan med tillämpning av ’klausulen om diskretionär bedömning’ i artikel 17.1 i Dublin III-förordningen” men att den bestämmelsen däremot aldrig kunde tolkas som att den innebar en skyldighet för den medlemsstaten att tillämpa nämnda klausul.⁶³

203. Denna tolkning grundar sig på en önskan att se till att klausulen om diskretionär bedömning behåller sin avsedda funktion och således att den anmodande medlemsstaten verkligen åtnjuter det utrymme för skönsmässig bedömning som den tillerkänns genom nämnda klausul. Därför bör denna tolkning tillämpas även på ett fall där den medlemsstat som har tagit emot en ansökan om internationellt skydd utfärdar en europeisk arresteringsorder avseende den sökande.⁶⁴

204. Det ovan anförda föranleder slutsatsen att artikel 17.1 första stycket i Dublin III-förordningen inte är tillämplig på en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet, där ansökan om internationellt skydd lämnades in i en annan medlemsstat än den som nämnda bestämmelse riktar sig till.

59 Min kursivering.

60 Lydelsen sammanfaller i allt väsentligt med lydelsen av den suveränitetsklausul som återfinns i artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EGT L 50, 2003, s. 1).

61 Se dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 53), och förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (KOM(2001) 447 slutlig).

62 C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

63 Dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 88) (min kursivering).

64 Om den anmodande medlemsstaten utfärdar en europeisk arresteringsorder avseende den sökande och därvid anmodar den medlemsstat som är ansvarig i enlighet med kriterierna i kapitel III i Dublin III-förordningen, vilket också är den medlemsstat där den sökande befinner sig, att överlämna den sökande till den anmodande medlemsstaten för lagföring, kan den anmodande medlemsstaten således välja, under återopande av klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17.1 första stycket i nämnda förordning, att själv pröva ansökan om internationellt skydd. Ett sådant val skulle bland annat göra det möjligt att samla samtliga förfaranden, såväl straffrättsliga som administrativa, på ett och samma ställe och att undvika att den sökande behöver överföras på nytt, vilket dessutom skulle ske efter förhållandevis lång tid. Oaktat de uppenbara fördelar som ett sådant samlande av förfarandena skulle medföra, är den anmodande medlemsstaten emellertid inte skyldig att tillämpa nämnda klausul om diskretionär bedömning.

VII. Förslag till avgörande

205. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Amsterdam, Nederländerna) enligt följande:

- 1) Mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet vid den nationella domstolen ska artikel 23.3 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, och den ansvarsövergång som följer av nämnda bestämmelse, inte tillämpas på prövningen av den ansökan om internationellt skydd som X har lämnat in i Italien, eftersom nämnda bestämmelse och ansvarsövergång dels skulle medföra att förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat framtogs den rationalitet, objektivitet, rättvisa och snabbhet som eftersträvas inom ramen för förordning nr 604/2013, dels inte vore förenliga med de principer om lojalt samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet.
- 2) Mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det nationella målet medför en framställan om återtagande som görs med stöd av artikel 24.1 i förordning nr 604/2013 dels att förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat framtogs den rationalitet, objektivitet, rättvisa och snabbhet som eftersträvas inom ramen för förordning nr 604/2013, dels att de principer om lojalt samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet åsidosätts, i en situation där, för det första, de behöriga myndigheterna i den anmodande medlemsstaten har varit ansvariga för prövningen av de ansökningar om internationellt skydd som den sökande har lämnat in vid en första vistelse i den medlemsstaten, där, för det andra, ett förfarande för överklagande av det beslut varigenom en av dessa ansökningar avslogs fortfarande pågår i den anmodande medlemsstaten och där, för det tredje, de behöriga myndigheterna i den anmodande medlemsstaten har utfärdat en europeisk arresteringsorder avseende den sökande i vilken den medlemsstat som har tagit emot framställan om återtagande, som också är den medlemsstat på vars territorium den sökande befinner sig, anmodas att överlämna den sökande.
- 3) Artiklarna 31 och 46 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd jämförda med artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att när en framställan om återtagande med stöd av artikel 24.1 i förordning nr 604/2013 har gjorts till den anmodade medlemsstaten, är den anmodande medlemsstaten skyldig att – så snart som möjligt – slutföra förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd som den är ansvarig för.
- 4) Artikel 24.5 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att en anmodande medlemsstat som gör en framställan om återtagande av en person som har ansökt om internationellt skydd inte åsidosätter sina skyldigheter genom att underlåta att informera den anmodade medlemsstaten om att den anmodande medlemsstatens beslut om avslag på en ansökan som den berörde lämnades in vid en första vistelse på dess territorium har överklagats och att målet fortfarande pågår vid domstolarna där.
- 5) Artikel 17.1 första stycket i förordning nr 604/2013 är inte tillämplig på en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, där ansökan om internationellt skydd lämnades in i en annan medlemsstat än den som nämnda bestämmelse riktar sig till.

VIII. Bilaga

Nederländerna	Italien
<p>110323: Ansökan nr 1 om internationellt skydd</p> <ul style="list-style-type: none">- Ansökan avslås 110905- Överklagandet ogillas 130531- Dom av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad HFD) (fastställer ogillandet) 130627 <p>131218: Ansökan om internationellt skydd, återkallas sedan av X 140110</p> <p>140604: Ansökan nr 2 om internationellt skydd</p> <ul style="list-style-type: none">- Ansökan avslås 140611- Överklagandet ogillas 140707- Dom av HFD (fastställer ogillandet) 150807 <p>140928: X, som misstänks för ett sexualbrott, avviker från Nederländerna</p> <p>141003: Nederländerna utfärdar en europeisk arresteringsorder avseende X och begär att italienska myndigheterna att överlämna honom</p> <p>150202–150224: X är frihetsberövad</p> <p>150305: <u>Framställan om återtagande</u> görst till Italien</p> <p>150325: Överföringsbeslut med anledning av Italiens underförstådda godtagande</p> <ul style="list-style-type: none">- 150401: X överklagar överföringsbeslutet och framställer yrkande om interimistiska åtgärder- 150413: Nederländerna underrättar Italien om att X inte kan överföras inom den föreskrivna fristen, eftersom han har försvunnit- 150421: Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder bifaller yrkandet och förordnar om att överföringen ska uppskjutas tills vidare <p>150519: Ansökan nr 4 om internationellt skydd och ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd</p> <ul style="list-style-type: none">- 150521: Ansökningarna avslås med stöd av artikel 18 i Dublin III-förordningen (asylbeslut) med hänvisning till att Italien är ansvarig medlemstat för prövningen av ansökan- X överklagar <p>150807: HFD fastställer ogillandet av överklagandet av avslaget på ansökan nr 2 om godtagande skydd</p> <p>151130: X underrättas om att det straffrättsliga förfarandet har lagts ned</p> <p>151210: Muntlig förhandling i målet om överklagande av överförings- och asylbeslutet; målet avskrivs</p> <p>160324: Den hänskjutande domstolen tar upp målet till förnyad prövning/EU-domstolens dom av den 7 juni 2016 i målet <i>Ghezelbash</i> (C-63/15, EU:C:2016:409)</p> <p>170420: Begäran om förhandsavgörande</p> <p>180201: Muntlig förhandling vid EU-domstolen</p>	<p>140928: X anländer till italienskt territorium</p> <p>141023: Ansökan nr 3 om internationellt skydd</p> <p>150130: Den europeiska arresteringsordern verkställs och X överlämnas till Nederländerna</p> <p>150330: <u>Italien godtar framställan om återtagande</u></p>

i — Punkterna 168 och 205 i denna text har varit föremål för en språklig ändring sedan texten ursprungligen tillhandahållits på nätet.