



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 25 juli 2018¹

Förenade målen C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17

Bashar Ibrahim (C-297/17),
Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Fadwa Ibrahim (C-318/17),
Bushra Ibrahim (C-318/17),
Mohammad Ibrahim, företrädd av Fadwa och Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Ahmad Ibrahim, företrädd av Fadwa och Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Yazan Fattayrji, företrädd av Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Hosam Fattayrji, företrädd av Nisreen Sharqawi (C-319/17)
mot
Bundesrepublik Deutschland
och
Bundesrepublik Deutschland
mot
Taus Magamadov (C-438/17)

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2013/32/EU – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Artikel 52 – Tidsmässigt tillämpningsområde (*ratione temporis*) för direktivet – Artikel 33.2 a – Nekat prövning av en asylansökan på grund av att subsidiärt skydd först beviljats i en annan medlemsstat – Artiklarna 4 och 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Systematiska brister i asylförfarandet i den andra medlemsstaten – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 20 och följande artiklar – Livsvillkor för den som beviljats subsidiärt skydd i den andra staten – Verklig och konstaterad risk för omänsklig eller förnedrande behandling”

1. Begäran om förhandsavgörande i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 avser dels tolkningen av artikel 33.2 a och artikel 52.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd² och av artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), dels tolkningen av artikel 20 och följande artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.³

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 180, 2013, s. 60.

³ EUT L 337, 2011, s. 9.

2. Förhandsavgöranden har begärts inom ramen för tre mål mellan Bashar Ibrahim (mål C-297/17), Mahmud Ibrahim, Fadwa Ibrahim, Bushra Ibrahim och de underåriga barnen Mohammad och Ahmad Ibrahim (mål C-318/17) samt Nisreen Sharqawi och hennes underåriga barn Yazan och Hosam Fattayrji (mål C-319/17), asylsökande statslösa palestinier som varit bosatta i Syrien, och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland). Målen avser beslut som fattats av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, Tyskland) (nedan kallad myndigheten) om att neka dem rätt till asyl på grund av att de anlant från ett säkert tredjeland.

3. Begäran om förhandsavgörande i målet C-438/17 avser tolkningen av artikel 33.2 a och artikel 52.1 i direktiv 2013/32.

4. Denna begäran har framställts inom ramen för ett mål mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Taus Magamadov, asylsökande med ryskt medborgarskap som uppger sig vara tjetjen och som varit bosatt i Polen. Målet avser myndighetens beslut att neka honom rätt till asyl på grund av att han anlant från ett säkert tredjeland.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. *Internationell rätt*

1. *Genèvekonventionen*

5. Artikel 21 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951⁴ och trädde i kraft den 22 april 1954, i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen), har rubriken "Bostäder". Artikelns lydelse:

"Vad beträffar bostäder skall fördragsslutande stat, i den mån detta ämne är reglerat i lag eller författning eller är underkastat offentlig myndighets kontroll, tillerkänna flykting, som lovligen vistas inom statsområdet, en så förmånlig behandling som möjligt och i alla händelser icke mindre förmånlig än den som under motsvarande förhållanden tillkommer utlänningar i allmänhet."

2. *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

6. I artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, (nedan kallad Europakonventionen), anges följande, under rubriken "Förbud mot tortyr":

"Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning."

⁴ *United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 50, nr 2545 (1954).

B. Unionsrätt

1. Stadgan

7. I artikel 1 i stadgan, med rubriken "Människans värdighet", anges följande:

"Människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas."

8. Artikel 4 i stadgan, med rubriken "Förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling", har följande lydelse:

"Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling."

I artikel 18 i stadgan, som har rubriken "Rätt till asyl", föreskrivs följande:

"Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen."

9. I artikel 51 i stadgan, med rubriken "Tillämpningsområde", föreskrivs följande i punkt 1:

"Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen."

10. I artikel 52 i stadgan, med rubriken "Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning", anges följande i punkt 3:

"I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd."

2. Direktiv 2013/32

11. Artikel 33 i direktiv 2013/32, med rubriken "Ansökningar som inte kan tas upp till prövning", föreskriver följande:

"1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning (EU) nr 604/2013 behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.

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

a) en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd,

..."

12. Artikel 40 i detta direktiv, med rubriken "Efterföljande ansökan", har följande lydelse:

"..."

2. (...) ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU.

3. Om den preliminära prövningen enligt punkt 2 leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, ska ansökan prövas på nytt enligt kapitel II. Medlemsstaterna får också ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3 i denna artikel, i synnerhet genom att använda sin rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 46.

...”

13. I artikel 51.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 1–30, artikel 31.1, 31.2, 31.6–31.9, artiklarna 32–46, artiklarna 49 och 50 och bilaga I senast den 20 juli 2015. De ska genast översända texten till dessa bestämmelser till kommissionen.”

14. I artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som anges i artikel 51(1) på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in och på förfaranden för återkallande av internationellt skydd som inletts efter den 20 juli 2015 eller vid ett tidigare datum. Ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 och förfaranden för återkallande av flyktingstatus som inletts före den dagen ska omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt [rådets] direktiv 2005/85/EG [av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus⁵].”

C. Tysk rätt

15. I 29 § i Asylgesetz (asyllag) av den 2 september 2008, i dess lydelse enligt Integrationsgesetz (integrationslag) av den 31 juli 2016 (BGBl. I, S., s. 1939) (nedan kallad asyllagen), föreskrivs följande:

”(1) En asylansökan ska inte tas upp till prövning om

1. en annan stat är ansvarig för prövningen av asylansökan

a) enligt [Dublin III⁶]-förfordningen eller

b) enligt andra unionsrättsliga bestämmelser eller enligt ett internationellt avtal

⁵ EUT L 326, 2005, s. 13.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31). Se även 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 (EUT L 50, 2003, s. 1) (nedan kallad Dublin II-förfordningen).

2. en annan medlemsstat i Europeiska unionen redan har beviljat utlänningsen sådant internationellt skydd som avses i 1 § 1 stycket 2 punkten ...”

16. I 77 § 1 stycket i asyllagen föreskrivs följande:

”I mål som regleras genom denna lag ska domstolen grunda sig på den faktiska och rättsliga situationen vid tidpunkten för den senaste förhandlingen; om målet avgörs utan förhandling ska den avgörande tidpunkten vara den tidpunkt då beslutet fattades. ...”

II. Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17

17. Sökanden i mål C-297/17⁷, Bashar Ibrahim, är son till Mahmud Ibrahim och Fadwa Ibrahim och bror till de tre övriga sökandena,⁸ vilka precis som sina föräldrar är sökande i mål C-318/17.

18. Sökandena i de nationella målen lämnade Syrien år 2012 och anlände till Bulgarien där de beviljades subsidiärt skydd genom beslut av den 26 februari och den 7 maj 2013. I november 2013 reste de vidare genom Rumänien, Ungern och Österrike och anlände till Tyskland. Där lämnade de in en ny asylansökan den 29 november 2013.

19. Den 22 januari 2014 gjorde myndigheten en framställan om återtagande av de berörda personerna till den bulgariska nationella förvaltningen. Denna förvaltning avsåg myndighetens framställan genom skrivelser av den 28 januari och den 10 februari 2014 med motiveringen att systemet för återtagande enligt Dublin III-förordningen inte var tillämpligt i det aktuella fallet, eftersom subsidiärt skydd redan hade beviljats sökandena i de nationella målen i målen C-297/17 och C-318/17 i Bulgarien. Dessutom var det den lokala gränspolisens som var den behöriga bulgariska myndigheten.

20. Den 27 februari och den 19 mars 2014 beslutade myndigheten att neka de aktuella sökandena i målen C-297/17 och C-318/17 asylrätt, utan att pröva ansökningarna i sak, på grund av att de anlät från ett säkert tredjeland. Myndigheten beslutade att de skulle avlägsnas till den bulgariska gränsen.

21. Överklagandena av dessa beslut ogillades av Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol, Tyskland) genom domar som meddelades den 20 maj respektive den 22 juli 2014.

22. Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstol, Tyskland) upphävde besluten om avlägsnande till den bulgariska gränsen genom domar av den 18 februari 2016 men ogillade talan i övrigt. Denna domstol menade att det var riktigt att neka de aktuella sökandena i målen C-297/17 och C-318/17 asylrätt, i och med att de anlät till Tyskland från ett säkert tredjeland. Besluten om avlägsnande till den bulgariska gränsen var emellertid rättsstridiga i den del det inte var fastställt att Republiken Bulgarien fortfarande var beredd att återta de aktuella sökandena i målen C-297/17 och C-318/17.

23. Sökandena överklagade dessa beslut om att delvis avslå deras ansökningar till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland). De anförde i synnerhet att det system som inrättats genom Dublin III-förordningen fortfarande var tillämpligt efter det att subsidiärt skydd hade beviljats. Myndigheten anser däremot att asylansökningarna inte kan tas upp till prövning enligt 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen, vars innehåll motsvarar innehållet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.

⁷ De faktiska omständigheterna i mål C-319/17 liknar i allt väsentligt dem i begäran om förhandsavgörande i mål C-297/17. Skälen och tolkningsfrågorna är dessutom identiska med dem i begäran om förhandsavgörande i mål C-297/17.

⁸ Bushra, Mohammad och Ahmad Ibrahim.

24. Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör övergångsbestämmelsen i artikel 52.1 i direktiv 2013/32 hinder mot tillämpningen av en nationell bestämmelse som har antagits för att införliva det i jämförelse med den tidigare bestämmelsen utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, enligt vilken en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning när en sökande har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat, såvitt den nationella bestämmelsen i avsaknad av en övergångsbestämmelse även är tillämplig på ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015?

I synnerhet, medger övergångsbestämmelsen i artikel 52.1 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna införlivar den utvidgade behörigheten i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 retroaktivt, med följd att även asylansökningar som lämnats in före tidpunkten för införlivandet men som inte har avgjorts slutgiltigt ska avvisas?

2) Har medlemsstaterna enligt artikel 33 i direktiv 2013/32 rätt att välja huruvida de ska avvisa en asylansökan på grund av annan internationell behörighet (Dublinförordningen) eller enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32?

3) Om den andra frågan ska besvaras jakande: utgör unionsrätten hinder mot att en medlemsstat fastställer att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning på grund av att subsidiärt skydd har beviljats i en annan medlemsstat genom införlivande av bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 om

a) den sökande begär en utökning av det subsidiära skydd som denne beviljats i en annan medlemsstat (beviljande av flyktingstatus) och asylförfarandet i den andra medlemsstaten uppvisade och fortsatt uppvisar systembrister eller

b) utformningen av det internationella skyddet, nämligen levnadsförhållandena för subsidiärt skyddsberättigade, i den andra medlemsstat som redan har beviljat den sökande subsidiärt skydd,

– strider mot artikel 4 i [stadgan] eller artikel 3 i Europakonventionen eller

– inte uppfyller kraven i artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95, dock utan att utgöra ett åsidosättande av artikel 4 i [stadgan] eller artikel 3 i Europakonventionen?

4) Om fråga 3 b) besvaras jakande: Gäller detta även om den som har rätt till subsidiärt skydd inte beviljats några förmåner för att säkerställa uppehållet, eller i jämförelse med andra medlemsstater endast i mycket begränsad utsträckning, men vederbörande i detta avseende inte behandlas annorlunda än medborgarna i denna medlemsstat?

5. Om den andra frågan ska besvaras nekande:

a) Är Dublin III-förordningen tillämplig i ett förfarande för att bevilja internationellt skydd om asylansökan lämnades in före den 1 januari 2014 och den sökande dessförinnan (i februari 2013) redan hade erhållit subsidiärt skydd i den anmodade medlemsstaten?

b) Kan det från Dublin-bestämmelserna härledas en – oskriven – övergång av ansvaret på den medlemsstat som ansöker om återtagande enligt Dublin-bestämmelserna när den anmodade ansvariga medlemsstaten avslår framställan om återtagande enligt Dublin-bestämmelserna och i stället har hänvisat till ett mellanstatligt återtagandeavtal?”

B. Mål C-438/17

25. År 2007 ansökte Magamadov om asyl i Polen, där han beviljades subsidiärt skydd genom ett beslut av den 13 oktober 2008. I juni 2012 reste han in i Tyskland med hustru och barn, där han lämnade in en asylansökan den 19 juni 2012.

26. Den 13 februari 2013 gjorde myndigheten en framställan om återtagande till de polska myndigheterna, vilka den 18 februari 2013 förklarade sig vara beredda att återta Magamadov med familj.

27. Genom ett beslut av den 13 mars 2013 fann myndigheten, utan att ha prövat ansökan i sak, att Magamadovs och hans familjs asylansökningar inte kunde tas upp till prövning på grund av att Republiken Polen var den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av dessa ansökningar. Myndigheten beslutade att de skulle överföras till Polen. Överföringen genomfördes inte inom utsatt tid på grund av att Magamadovs hustru behövde vård. Därför återkallade myndigheten, genom beslut av den 24 september 2013, sitt beslut av den 13 mars 2013, med motiveringen att Republiken Tyskland hade blivit den ansvariga medlemsstaten på grund av att tidsfristen löpt ut.

28. Myndigheten beslutade den 23 juni 2014 att neka sökanden internationellt skydd och asyl, med motiveringen att han anlänt från Polen, och beslutade att han skulle avlägsnas till denna medlemsstat.

29. Genom ett avgörande av den 19 maj 2015 ogillade Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol, Tyskland) överklagandet av detta beslut.

30. Genom dom av den 21 april 2016 upphävde Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstol) myndighetens beslut av den 23 juni 2014.

31. Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstol) fann att bestämmelsen i 16 bis § 2 stycket första meningen i Grundgesetz (tysk grundlag), enligt vilken en utländsk medborgare som anlänt från ett säkert land inte ska beviljas asyl, inte var tillämplig i det nationella målet på grund av undantaget i 26 bis § 1 stycket tredje meningen 2 punkten i asyllagen, enligt vilket bestämmelsen om säkert tredjeland inte gäller om Förbundsrepubliken Tyskland, som i det nu aktuella fallet, blivit ansvarig medlemsstat enligt unionsrätten. Den aktuella asylansökan hade lämnats in före den 20 juli 2015, och därför var direktiv 2005/85 tillämpligt. Enligt artikel 25.2 i detta direktiv får en asylansökan endast avvisas om en annan medlemsstat har beviljat den berörda personen flyktingstatus.

32. Förbundsrepubliken Tyskland överklagade denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen). Förbundsrepubliken Tyskland anser bland annat att den aktuella asylansökan inte kan tas upp till prövning enligt 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen, vars innehåll motsvarar innehållet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, i och med att sökanden beviljats internationellt skydd i Polen.

33. Magamadov anser att hans asylansökan, som lämnades in den 19 juni 2012, visst kan tas upp till prövning, eftersom Republiken Polen inte beviljat flyktingstatus utan endast subsidiärt skydd.

34. Den hänskjutande domstolen har framhållit att myndighetens beslut av den 23 juni 2014 fattades innan direktiv 2013/32 trädde i kraft och att Dublin II-förordningen och inte Dublin III-förordningen är tillämplig på de aktuella omständigheterna i det nationella målet.

35. Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör övergångsbestämmelsen i artikel 52.1 i direktiv 2013/32 hinder mot tillämpningen av en nationell bestämmelse som har antagits för att införliva det i jämförelse med den tidigare bestämmelsen utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, enligt vilken en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning när en sökande har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat, såvitt den nationella bestämmelsen i avsaknad av en övergångsbestämmelse även är tillämplig på ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015?

Gäller detta även om asylansökan enligt artikel 49 i [Dublin III]-förordningen alltså fullständigt omfattas av tillämpningsområdet för [Dublin II]-förordningen?

2) Medger övergångsbestämmelsen i artikel 52.1 i direktiv 2013/32 i synnerhet att medlemsstaterna införlivar det utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 retroaktivt, med följd att även asylansökningar som lämnats in före ikraftträdandet av direktiv 2013/32 och före det nationella införlivandet av det utvidgade bemyndigandet, men som ännu inte har avgjorts slutgiltigt, ska avvisas?”

III. Förfarandet vid domstolen

36. Domstolens ordförande beslutade den 9 juni 2017 att förena målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen, eftersom tolkningsfrågorna i de tre målen är identiska.

37. Den hänskjutande domstolen har ansökt om att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler ska tillämpas i dessa mål. Domstolens ordförande beslutade den 14 juli 2017 att avslå denna ansökan.

38. Den hänskjutande domstolen har också ansökt om att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler ska tillämpas i mål C-438/17. Domstolens ordförande beslutade den 19 september 2017 att avslå denna ansökan.

39. Domstolens ordförande beslutade den 30 januari 2018 att förena målen C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17 vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

40. Skriftliga yttranden har ingetts av sökandena i de nationella målen, av den tyska, den franska och den polska regeringen samt av Europeiska kommissionen i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17.

41. Skriftliga yttranden har inkommit från den tyska, den polska och den ungerska regeringen samt från kommissionen i mål C-438/17.

42. Vid den gemensamma förhandlingen den 8 maj 2018 i mål C-163/17 och i de förenade målen C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17 yttrade sig sökandena i de nationella målen, myndigheten, den tyska, den belgiska, den italienska och den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen.

IV. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 och de två frågorna i mål C-438/17

43. Den första tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 och de två frågorna i mål C-438/17 rör tolkningen av övergångsbestämmelsen i direktiv 2013/32, det vill säga artikel 52 första stycket. Frågorna har ställts i syfte att få klarhet i vilket av direktiven 2013/32 och 2005/85 som är tillämpligt på den asylansökan som sökandena i de nationella målen i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 lämnade in den 29 november 2013 samt på den asylansökan som sökanden i det nationella målet i mål C-438/17 lämnade in den 19 juni 2012.⁹

44. Den hänskjutande domstolen menar att enligt 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen, genom vilken artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 införlivats med nationell lagstiftning, ska en asylansökan inte prövas i sak om en annan medlemsstat redan har beviljat internationellt skydd till en utlänning. Den hänskjutande domstolen anser vidare att 77 § 1 stycket i asyllagen ”i sig innebär att 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen ska tillämpas på ansökningar som lämnats in innan lagen trädde i kraft, så vitt de inte redan varit föremål för ett lagakraftvunnet beslut. Att de berörda förlitar sig på att den tidigare rättsordningen fortfarande gäller har enligt denna domstols mening mindre betydelse än det syfte som eftersträvas med den nya ordningen, att undvika sekundär migration efter det att skydd enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 har beviljats.” (Se punkt 20 i begäran om förhandsavgörande i mål C-297/17).

45. Enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 får medlemsstaterna besluta att inte pröva en ansökan om internationellt skydd, det vill säga en ansökan om att beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, om internationellt skydd har beviljats av en annan medlemsstat.¹⁰

46. Enligt artikel 25.2 a i direktiv 2005/85¹¹ fick medlemsstaterna däremot neka en ansökan om internationellt skydd prövning när *flyktingstatus* hade beviljats av en annan medlemsstat. Enligt den bestämmelsen kunde en ansökan om att beviljas flyktingstatus inte nekas prövning om en annan medlemsstat hade beviljat status som subsidiärt skyddsbehövande.¹²

⁹ Den hänskjutande domstolen har påpekat att ”unionslagstiftaren i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 i själva verket har utvidgat den möjlighet som föreskrevs redan i artikel 25.2 a i direktiv 2005/85, att inte pröva en asylansökan i sak, genom att nu göra det möjligt för medlemsstaterna att inte ta upp en asylansökan till prövning om en annan medlemsstat har beviljat subsidiärt skydd.” (Se punkt 15 i begäran om förhandsavgörande i mål C-297/17). Vid den gemensamma förhandlingen den 8 maj 2018 ifrågasatte Förenade kungarikets regering den hänskjutande domstolens tolkning av artikel 25.2 a i direktiv 2005/85. Förenade kungarikets regering anförde i synnerhet att artikel 3.3 i direktiv 2005/85 innebär att en medlemsstat som använder sig av ett gemensamt förfarande för asylansökningar och ansökningar om subsidiärt skydd ska tillämpa detta direktiv under hela förfarandet. Förenade kungarikets regering gjorde gällande att artikel 25.2 a i direktiv 2005/85 under de omständigheterna ska tolkas så, att en medlemsstat får anse att en asylansökan inte ska prövas i sak om en annan medlemsstat har beviljat subsidiärt skydd. Jag ställer mig inte bakom den tolkningen. Utöver den omständigheten att artikel 25.2 a i direktiv 2005/85 uttryckligen avser flyktingstatus, anser jag att Förenade kungarikets regering blandar ihop förfarandet för beviljande av flyktingstatus eller subsidiärt skydd i medlemsstaterna med flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

¹⁰ Enligt punkt 43 i dom av den 17 mars 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), är syftet med artikel 33 i direktiv 2013/32 ”att underlätta bördan för den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt skydd genom att ange vissa situationer där en sådan ansökan inte kan tas upp till prövning”. Grunden för att inte pröva en ansökan i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 ger medlemsstaterna en möjlighet att inte ta upp en ansökan om internationellt skydd till prövning.

¹¹ Direktiv 2005/85 upphävdes den 21 juli 2015 genom artikel 53 i direktiv 2013/32.

¹² Den hänskjutande domstolen har påpekat att 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen visserligen uppfyller villkoren i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, men i detta avseende ”är oförenlig” med artikel 25.2 a i direktiv 2005/85. Enligt den sistnämnda bestämmelsen får medlemsstaterna ”neka att pröva en asylansökan ... om ... en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus”.

47. Således finns en klar och tydlig skillnad mellan räckvidden av dessa båda bestämmelser, eftersom medlemsstaterna har mer omfattande befogenheter att neka prövning av en ansökan om internationellt skydd enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 än enligt artikel 25.2 a i direktiv 2005/85.¹³ När det gäller frågan huruvida ansökningarna om internationellt skydd kan tas upp till prövning, är det följaktligen viktigt att veta vilket av de båda direktiven som är tillämpligt i de nationella målen.

48. I artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 anges att medlemsstaterna ska tillämpa de nationella bestämmelser genom vilka bland annat artikel 33 i nämnda direktiv har införlivats med nationell lagstiftning på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in och på förfaranden för återkallande av internationellt skydd som inletts *efter* den 20 juli 2015¹⁴ ”*eller vid ett tidigare datum.*”

49. Av förarbetena till direktiv 2013/32 framgår att det var rådet som lade till formuleringen ”*eller ett tidigare datum*”, som inte fanns med i kommissionens förslag (KOM (2009) 554), i slutet av artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 vid första behandlingen.¹⁵

50. Detta tillägg är upphovet till begäran om förhandsavgörande i dessa mål. Bestämmelsen är ett klassiskt exempel på hur en illa formulerad lagtext eller obeslutsamhet orsakat flera rättsprocesser och ett betydande resursslöseri både på nationell nivå och på EU-nivå, för att inte tala om de prövningar, om inte annat i form av handläggningstider, som drabbat de enskilda som berörts och som redan haft andra svårigheter att hantera.

51. Om det inte vore för denna formulering skulle nämligen artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 vara fullständigt klar, och den 20 juli 2015 skulle vara det enda relevanta datumet för att avgöra vilket direktiv som är tillämpligt. Vad skulle det för övrigt tjäna till att behålla orden ”*efter den 20 juli 2015*”, om syftet var att även inbegripa ansökningar som lämnats in före detta datum?

52. För att avgöra huruvida den 20 juli 2015 fortfarande är relevant för att bestämma det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) för direktiv 2013/32, anser jag i enlighet med den polska regeringens och kommissionens yttranden att artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas i sin helhet.

53. Enligt artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32 ska ansökningar som lämnats in *före* den 20 juli 2015 och förfaranden för återkallande av flyktingstatus som inletts *före* den dagen omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt direktiv 2005/85.

54. Denna fullständigt klara och bindande bestämmelse innebär att de asylansökningar som sökandena i de nationella målen lämnade in före den 20 juli 2015 omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt direktiv 2005/85/EG.¹⁶ En tolkning av formuleringen ”*eller ett tidigare datum*” i slutet av artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 som innebär att medlemsstaterna får tillämpa de nationella genomförandebestämmelserna till direktiv 2013/32 på ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 skulle vara helt oförenlig med artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32 och förvränga bestämmelsens klara innebörd.

¹³ Den polska regeringen har anfört att en jämförelse av de båda bestämmelserna, det vill säga artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 och artikel 25.2 a i direktiv 2005/85, direkt visar att medlemsstaternas befogenheter att inte ta upp en ansökan till prövning utvidgats genom direktiv 2013/32. Den polska regeringen har framhållit att en ansökan numera kan nekas prövning både när sökanden har beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat och när sökanden har beviljats subsidiärt skydd. Samma regering menar att direktiv 2005/85 däremot innebar att en ansökan endast kunde nekas prövning om sökanden hade beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat.

¹⁴ Enligt artikel 51.1 i direktiv 2013/32 skulle artikel 33 i direktivet ha införlivats senast den 20 juli 2015. Direktiv 2005/85 upphörde dessutom att gälla den 21 juli 2015, i enlighet med artikel 53 i direktiv 2013/32. I de nationella målen beviljades subsidiärt skydd och inlämnades ansökningarna om beviljande av flyktingstatus före den 20 juli 2015.

¹⁵ Se artikel 52 i rådets ståndpunkt (EU) nr 7/2013 vid första behandlingen inför antagandet av ett Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), vilken antogs av rådet den 6 juni 2013 (C 179 E, s. 27).

¹⁶ Mot bakgrund av att artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32 är bindande, kan den tidsmässiga räckvidden (*ratione temporis*) av artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 och av artikel 25.2 a i direktiv 2005/85 inte fastställas genom nationella bestämmelser som 77 § 1 stycket i syllagen.

55. Jag kan emellertid inte förstå varför vi skulle vara tvungna att "offra" den klara innebörden av artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32 för att ge en mening åt formuleringen "eller ett tidigare datum", som medfört en tvetydighet eller till och med en motstridighet i första meningen i samma stycke. I och med att direktiv 2013/32 i den aktuella frågan är restriktivare än direktiv 2005/85, finns det ingen anledning att över huvud taget pröva kommissionens argument, att artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 möjliggör en retroaktiv tillämpning av bestämmelserna i nämnda direktiv som är gynnsammare för asylsökanden.¹⁷

56. Följaktligen är den enda logiska tolkningen av artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 att ansökningar som lämnats in *efter* den 20 juli 2015 och förfaranden för återkallande av flyktingstatus som inletts *efter* den dagen ska omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt direktiv 2013/32.

57. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-438/17 för att även få klarhet i huruvida den omständigheten att den asylansökan som lämnades in av sökanden i det nationella målet i detta mål i juni 2012 fortfarande i alla avseenden omfattas av Dublin II-förordningen¹⁸ är relevant för tolkningen av artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att Dublin II-förordningen tillämplighet i det nu aktuella fallet kan utgöra hinder för en retroaktiv tillämpning av den nationella bestämmelse¹⁹ som antogs vid genomförandet av det mer utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i nämnda direktiv.²⁰

58. Eftersom det framgår av mitt svar ovan i punkt 54 att artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 inte gäller före den 20 juli 2015, då Dublin III-förordningen redan var i kraft, saknar det betydelse huruvida Dublin II-förordningen utgör hinder för en retroaktiv tillämpning av den nationella bestämmelse som antogs vid genomförandet av det mer utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i nämnda direktiv.

59. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i mål C-438/17 för att få klarhet i huruvida artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 medger att det utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 införlivas retroaktivt, med avseende på asylansökningar som inte avgjorts vid tidpunkten för detta införlivande och redan lämnats in innan direktiv 2013/32 trädde i kraft.²¹

60. Eftersom det framgår av mitt svar ovan i punkt 54 att artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 inte gäller före den 20 juli 2015 då Dublin III-förordningen redan var i kraft, har det heller ingen betydelse huruvida artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 medger ett retroaktivt genomförande av det mer utvidgade bemyndigandet i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 med avseende på asylansökningar som inte avgjorts vid tidpunkten för detta genomförande och redan lämnats in innan direktivet trädde i kraft.

17 Kommissionen anser att bestämmelserna i direktiv 2013/32 och de nationella genomförandebestämmelserna endast skulle kunna tillämpas på ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 om de är gynnsammare för asylsökanden än bestämmelserna i direktiv 2005/85 och att de därmed var förenliga med principen om förmånligare bestämmelser i artikel 5 i direktiv 2005/85. Enligt kommissionen är det således enbart i dessa fall som formuleringen "eller ett tidigare datum" skulle kunna ha en praktisk betydelse. Vid förhandlingen den 8 maj 2018 påpekade Magamadovs advokat (C-438/17) att formuleringen "eller ett tidigare datum" avsåg ett tidigare införlivande av direktiv 2013/32.

18 Dublin III-förordningen trädde i kraft den 1 januari 2014.

19 29 § 1 stycket 2 punkten i asyllagen.

20 Enligt den hänskjutande domstolen skulle "Förbundsrepubliken Tyskland då nämligen kunna (bli) internationellt ansvarig enligt Dublinbestämmelserna för att i sak pröva och avgöra en (efterföljande) ansökan om asyl som syftar till ett (stärkt) skydd som flykting, vilken ansökan landet inte skulle vara tvungen att pröva i sak eller avgöra enligt den bestämmelse genom vilken artikel 33.2 a i direktiv 2013/32/EU införlivats retroaktivt. Formuleringen i artikel 33.1 i direktiv 2013/32/EU, som enbart avser Dublin III-förordningen, skulle kunna tala för att bestämmelsen i varje fall inte kan tillämpas i fall som fortfarande till fullo omfattas av Dublin II-förordningen". (Punkt 16 i begäran om förhandsavgörande i mål C-438/17).

21 Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga mot bakgrund av den omständigheten att Magamadovs asylansökan av den 19 juni 2012 lämnades in innan direktiv 2013/32 trädde i kraft, i motsats till asylansökningarna i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17, vilka lämnades in den 29 november 2013. Enligt artikel 54 i direktiv 2013/32 trädde direktivet i kraft "den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*." Direktiv 2013/32 offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 29 juni 2013.

61. Mot bakgrund av vad som anförs ovan anser jag att artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 utgör hinder mot att en nationell genomförandebestämmelse till artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, som utgör grund för att neka prövning av en ansökan, tillämpas på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015 när sökanden har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat. Det saknar betydelse att asylansökan fortfarande till fullo omfattas av tillämpningsområdet för Dublin II-förordningen i enlighet med artikel 49 i Dublin III-förordningen eller att asylansökan lämnats in innan direktiv 2013/32 trädde i kraft och innan det införlivades med nationell rätt.

62. Mitt svar på den första tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 och de två frågorna i målet C-438/17 innebär att ändamålet med den hänskjutande domstolens övriga frågor i målen C-297/17C-318/17 och C-319/17 förfaller. Jag prövar dem därför enbart för det fallet att domstolen inte antar mitt förslag till svar på den första frågan.

B. Den andra tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17

63. Den hänskjutande domstolen har ställt denna tolkningsfråga, som särskilt avser tolkningen av artikel 33 i direktiv 2013/32, för att få klarhet i huruvida medlemsstaterna har rätt att välja antingen att inte pröva en asylansökan enligt Dublin II-förordningen och Dublin III-förordningen, på grund av att dessa förordningar pekar ut en annan medlemsstat som ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd,²² eller att neka att pröva ansökan enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.²³

64. Jag anser att det klart och tydligt framgår av själva lydelsen i artikel 33.1 i direktiv 2013/32 och i synnerhet av formuleringen "[u]töver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Dublin III-förordningen]" att en medlemsstat har rätt att välja antingen att inte pröva en asylansökan på grund av att en annan stat är ansvarig eller att neka prövning enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.

65. I detta avseende anser jag, i enlighet med kommissionens yttrande,²⁴ att artikel 33.1 i direktiv 2013/32 inte fastställer någon prioriteringsordning eller någon hierarki mellan bestämmelserna om fastställelse av ansvarig medlemsstat och grunderna för att inte pröva en ansökan i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. Av detta följer att en medlemsstat inte har någon skyldighet att först pröva huruvida den är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd och att medlemsstaten får neka prövning av ansökan på någon av de grunder som föreskrivs i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. I avsaknad av prioriteringsordning eller hierarki mellan de aktuella bestämmelserna finns även processekonomiska skäl till detta fria val.

22 I punkt 42 i beslut av den 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273) slog domstolen fast att "[b]estämmelserna och principerna i [Dublin III-förordningen], vilka direkt eller indirekt reglerar fristerna för framställan om återtagande, är inte tillämpliga i en situation ... i vilken en tredjelandsmedborgare har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat efter det att vederbörande beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat." I det beslutet avgjorde domstolen emellertid inte frågan huruvida medlemsstaterna har rätt att välja antingen att inte pröva en asylansökan enligt Dublin III-förordningen eller att inte pröva den enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.

23 Kommissionen menar att "förklaringen till frågan är den omständigheten att tysk rätt föreskriver, i 29 § 1 stycket 1 punkten a i asylagen, en grund för att neka prövning av en ansökan när en annan medlemsstat är ansvarig, enligt bestämmelserna i [Dublin III-förordningen], för prövningen av asylansökan" (punkt 22 i kommissionens yttrande) (min kursivering).

24 Sökandena i de nationella målen i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 anser att Dublin-förordningen inte längre kan vara tillämplig när den ansvariga medlemsstaten enligt Dublin II-förordningen, som i det nu aktuella fallet, har vägrat att ta emot den berörda personen. Den tyska regeringen anser att Dublin III-förordningen inte längre är tillämplig när en flykting redan har beviljats internationellt skydd. Den tyska regeringen anser att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innebär att det finns en skillnad mellan de båda fall då en asylansökan inte ska prövas i sak. I det ena fallet ska ansökan inte prövas enligt bestämmelserna i Dublin III-förordningen, i det andra ska ansökan nekas prövning på de grunder som anges i artikel 33.2 i direktivet. Enligt denna regering finns det därmed ingen konkurrens mellan bestämmelserna och inte heller något fritt val.

C. Den tredje och den fjärde frågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17

66. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 för att få klarhet i huruvida artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 hindrar att en medlemsstat nekar prövning av en asylansökan som har lämnats in av en sökande som redan beviljats subsidiärt skydd av en annan medlemsstat dels när asylförfarandet i den andra medlemsstaten var eller fortfarande är behäftat med systematiska brister, dels när existensvillkoren för dem som beviljats subsidiärt skydd i den andra medlemsstaten strider mot artikel 4 i stadgan och artikel 3 i Europakonventionen eller inte uppfyller villkoren i artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95, dock utan att bryta mot artikel 4 i stadgan.

67. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 för att få klarhet i huruvida unionsrätten hindrar att en medlemsstat tillämpar en grund för att neka prövning enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när de som är berättigade till detta internationella skydd inte erhåller något stöd till sitt uppehälle eller erhåller betydande mindre stöd till uppehållet än vad som föreskrivs i andra medlemsstater, dock utan att behandlas annorlunda i detta avseende än medborgare i den aktuella medlemsstaten och utan att artikel 4 i stadgan åsidosätts.

68. Det finns anledning att notera att begäran om förhandsavgörande *inte innehåller några* uppgifter vare sig om förfarandet för beviljande av internationellt skydd i Bulgarien eller om livsvillkoren för dem som beviljats internationellt skydd i denna medlemsstat.

69. Jag ska först pröva den andra delen av den tredje frågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 tillsammans med den fjärde frågan och därefter den första delen av den tredje frågan.

1. Den andra delen av den tredje frågan och den fjärde frågan

70. Den hänskjutande domstolen har ställt denna tolkningsfråga för att få klarhet i ”huruvida det enligt unionsrätten krävs att en efterföljande ansökan från en person som beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat prövas i strid med en nationell bestämmelse, genom vilken artikel 33.2 a i direktiv 2013/32/EU har införlivats, om levnadsförhållandena där för subsidiärt skyddsberättigade strider mot artikel 4 i stadgan, respektive artikel 3 i Europakonventionen eller inte uppfyller kraven enligt artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95/EU som ligger under denna tröskel.”

a) Inledande synpunkter om artikel 4 i stadgan

71. Enligt domstolens fasta praxis ska reglerna i unionens sekundärlagstiftning tolkas och tillämpas med iakttagande av de grundläggande rättigheter som garanteras av stadgan. Förbudet mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling, som föreskrivs i artikel 4 i stadgan, är av väsentlig betydelse med hänsyn till att förbudet är absolut, eftersom det är nära förknippat med respekten för människans värdighet, vilken avses i artikel 1 i stadgan.²⁵

²⁵ Se dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 59 och där angiven rättspraxis). Förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i artikel 4 i stadgan motsvarar enligt domstolen förbudet i artikel 3 i Europakonventionen, och enligt artikel 52.3 i stadgan ska det i detta avseende ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen (dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 67). Av artikel 15.2 i Europakonventionen framgår dessutom att inga undantag från artikel 3 i Europakonventionen får göras. Domstolen har också bekräftat att rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 3 i Europakonventionen ska beaktas vid tolkningen av artikel 4 i stadgan (dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 68).

72. Det gemensamma europeiska asylsystemet har utformats i en kontext där det finns fog att anta att samtliga medlemsstater som deltar – oavsett om de är medlemsstater eller tredjeländer – respekterar de grundläggande rättigheterna, inklusive de rättigheter som har sin grund i Genèvekonventionen, 1967 års protokoll och Europakonventionen, samt att medlemsstaterna kan ha ett ömsesidigt förtroende för varandra i det avseendet. Under dessa förhållanden har domstolen slagit fast att det ska presumeras att den behandling som asylsökande erhåller i varje medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan, Genèvekonventionen och Europakonventionen.²⁶

73. Denna presumtion om överensstämmelse till trots har domstolen också slagit fast att det inte kan uteslutas att det gemensamma europeiska asylsystemet i praktiken stöter på betydande funktionella svårigheter i en viss medlemsstat, och att det därför finns en allvarlig risk för att asylsökande som överförs till denna medlemsstat behandlas på ett sätt som inte är förenligt med deras grundläggande rättigheter.²⁷

74. I punkt 99 i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), angav domstolen klart och tydligt ”att det inte är förenligt med medlemsstaternas skyldighet att tolka och tillämpa [Dublin III-förordningen] på ett sätt som överensstämmer med de grundläggande rättigheterna att tillämpa [Dublin III-förordningen] på grundval av en icke motbevisbar presumtion om att den asylsökandes grundläggande rättigheter kommer att respekteras i den medlemsstat som i normalfallet är behörig att pröva hans eller hennes ansökan.” Det rör sig således om en motbevisbar presumtion om överensstämmelse.

75. Domstolen påpekade också i punkterna 86–94 och 106 i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), att överföringen av asylsökande inom ramen för Dublinsystemet under vissa omständigheter kunde vara oförenlig med förbudet i artikel 4 i stadgan. Domstolen konstaterade härvid att en asylsökande löpte en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i denna artikel vid överföring till en medlemsstat beträffande vilken det är möjligt att på allvar anta att det föreligger *systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande*. I enlighet med förbudet i denna artikel åligger det följaktligen medlemsstaterna att inte genomföra överföringar enligt Dublinsystemet till en medlemsstat när de inte kan bortse från sådana brister i den staten.²⁸

76. Domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), meddelades i en liknande situation som den som avses med Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M. S. S. mot Belgien och Grekland²⁹ avseende artikel 3 i Europakonventionen, nämligen belgiska myndigheters överföring av en asylsökande till Grekland, som var den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av asylansökan.³⁰ I punkt 88 i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), fann domstolen att Europadomstolen bland annat hade slagit fast att Konungariket Belgien hade åsidosatt artikel 3 i Europakonventionen dels genom att utsätta den asylsökande för de risker som berodde på att asylförfarandet i Grekland var undermåligt, eftersom de

²⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 78–80).

²⁷ Se dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 81).

²⁸ Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

²⁹ CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

³⁰ Det finns anledning att notera att Europadomstolen vid sin prövning av mottagningsvillkoren för dem som ansöker om internationellt skydd i Grekland tog hänsyn till de grekiska myndigheternas skyldigheter enligt rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18), i vilket fastställs normer för mottagande av dem som ansöker om internationellt skydd (Europadomstolen, 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 263).

belgiska myndigheterna visste eller borde ha vetat att asylsökanden inte hade några garantier för att hans asylansökan skulle prövas på ett seriöst sätt av de grekiska myndigheterna, dels genom att medvetet utsätta den asylsökande för villkor för förvar och existensvillkor som utgjorde förnedrande behandling.³¹

77. Rättspraxis enligt domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), avseende förekomsten av systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för sökande i den anmodade medlemsstaten kodifierades visserligen år 2013 i artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen. Domstolen har emellertid slagit fast att detta inte innebär att varje form av kränkning av en grundläggande rättighet som den ansvariga medlemsstaten gör sig skyldig till påverkar de andra medlemsstaternas skyldighet att följa bestämmelserna i Dublin III-förordningen.³² Det skulle nämligen inte vara förenligt med syftena med och systematiken i Dublin III-förordningen om minsta åsidosättande av bestämmelserna för det gemensamma asylsystemet var tillräckligt för att hindra alla överföringar av asylsökande till den medlemsstat som i normalfallet är behörig.³³

78. Vad beträffar de risker som är förenade med *sjelva överföringen* av en sökande av internationellt skydd, fann domstolen i punkt 65 i domen av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), att en överföring endast får genomföras på villkor att den inte medför en verklig risk för att den berörda personen utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan. Domstolen beaktade i detta avseende den berörda personens särskilt allvarliga hälsotillstånd³⁴ vilket kunde innebära att personen i fråga inte kunde överföras till en annan medlemsstat även om det inte förekom några systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande i den anmodande medlemsstaten.

31 Europadomstolen fann i sin dom att en situation av *uttalat materiellt armod* kunde föranleda problem med avseende på artikel 3 i Europakonventionen. Europadomstolen fann vidare att asylsökanden i fråga befunnit sig i en särskilt allvarlig situation. Europadomstolen framhöll att "[sökanden hade förklarat att han] under flera månader levit i fullständig misär och inte hade kunnat tillgodose något av sina mest grundläggande behov, såsom att ha mat för dagen, kunna tvätta sig och ha någonstans att bo. Han var dessutom ständigt rädd för att bli angripen och bestulen och hade inga som helst utsikter om att få det bättre" (Europadomstolen, 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 252–254). I 263 § i denna dom slog Europadomstolen fast att de grekiska myndigheterna "inte tagit vederbörlig hänsyn till sökandens utsatthet i egenskap av asylsökande och ska hållas ansvariga, på grund av sin passivitet, för de förhållanden han befann sig i under flera månader, då han var hemlös, utblottad, inte kunde sköta sin hygien och helt saknade möjligheter att tillgodose sina grundläggande behov. Europadomstolen anser att sökanden utsatts för en omänsklig behandling som vittnar om bristande respekt för hans värdighet och att denna situation utan tvivel har fått honom att känna rädsla och ångest eller känslor av underlägsenhet och förtvivlan. Europadomstolen anser att sådana existensvillkor, i kombination med den långa perioden av osäkerhet och den totala avsaknaden av utsikter om en förbättrad situation, har nått gränsen för det allvar som krävs enligt artikel 3 i [Europakonventionen]".

32 Se dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 82).

33 Dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 84).

34 I detta mål fann domstolen att det inte fanns några allvarliga skäl att anta att det förelåg systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande i den ansvariga medlemsstaten. Domstolen slog emellertid fast att det inte kunde uteslutas att överföringen av en asylsökande vars hälsotillstånd var särskilt allvarligt i sig kunde leda till att sökanden utsattes för en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, oavsett kvaliteten på mottagandet och den vård som var tillgänglig i den medlemsstat som var ansvarig för prövningen av ansökan. Domstolen fann att då det förelåg sådana omständigheter att överföringen av en asylsökande med en särskilt allvarlig psykisk eller fysisk sjukdom medförde en verklig och konstaterad risk för en avsevärd och irreversibel försämring av den asylsökandes hälsa, utgjorde denna överföring en omänsklig och förnedrande behandling i den mening som avsågs i nämnda artikel. Domstolen angav att det ankom på myndigheterna i den överförande medlemsstaten och i förekommande fall på domstolarna i den staten, att undanröja varje allvarligt tvivel angående överföringens inverkan på den berörda personens hälsotillstånd genom att vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att överföringen skulle äga rum under förhållanden som på ett lämpligt sätt och i tillräcklig mån garanterade den aktuella personens hälsotillstånd. För det fall vidtagandet av nämnda försiktighetsåtgärder, med hänsyn till den asylsökandes särskilt allvarliga hälsotillstånd, inte utgjorde en tillräcklig åtgärd för att garantera att överföringen inte medförde en verklig risk för en avsevärd och irreversibel försämring av vederbörandes hälsotillstånd, ankom det på myndigheterna i den berörda medlemsstaten att skjuta upp överföringen av den berörda personen under den tid som hans eller hennes tillstånd inte medgav en sådan överföring. Dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkterna 71, 73 och 96).

79. I punkt 91 i domen av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), avvisade domstolen uttryckligen kommissionens argument att det framgick av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen att det endast var förekomsten av systematiska brister i den ansvariga medlemsstaten som kunde påverka skyldigheten att överföra en asylsökande till den ansvariga medlemsstaten.³⁵

80. Europadomstolen betonade att artikel 4 i stadgan, enligt vilken varje form av omänsklig eller förnedrande behandling är förbjuden, är av allmän karaktär och att det skulle vara uppenbart oförenligt med detta absoluta förbud att medlemsstaterna skulle kunna bortse från en verklig och konstaterad risk för omänsklig och förnedrande behandling av den asylsökande under förevändningen att orsaken inte skulle vara systematiska brister i den ansvariga medlemsstaten.³⁶

81. I punkt 95 i domen av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), angav domstolen att den tolkningen, att det var omöjligt att genomföra en överföring under de aktuella omständigheterna i detta mål ”*till fullo [iakttar] principen om ömsesidigt förtroende*, eftersom den inte uppställer någon presumtion om att grundläggande rättigheter iakttas i alla medlemsstater, utan säkerställer att sådana exceptionella situationer som avses i förevarande mål på lämpligt sätt beaktas av medlemsstaterna. *Om en medlemsstat genomför en överföring av en asylsökande i en sådan situation, kommer för övrigt ansvaret för den eventuella omänskliga och förnedrande behandlingen till följd av överföringen, direkt eller indirekt, att åvila enbart den första medlemsstaten och inte myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten.*”³⁷

82. Detta försiktiga förhållningssätt, som lägger tonvikten vid att skydda de grundläggande principerna och de mänskliga rättigheterna, återspeglar även Europadomstolens rättspraxis. I punkt 126 i domen av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, erinrade Europadomstolen om att ”en invändning från någon som anför att han eller hon vid ett återsändande till en tredjestat riskerar en behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i [Europakonventionen] måste alltid utredas noggrant av en nationell instans”.

83. Omständigheterna i de mål i vilka meddelades dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), och dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), avsåg i det första fallet systematiska brister i asylförfarandet och mottagandevillkoren för sökandena och i det andra fallet själva överföringen av en sökande av internationellt skydd. Målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 avser däremot frågan huruvida en situation som skulle kunna uppstå efter beviljandet av internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten ska beaktas.

84. De nu aktuella tolkningsfrågorna rör dessutom inte Dublin III-förordningen utan den grund för att neka prövning som anges i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.

85. Hittills har domstolen aldrig prövat sådana omständigheter.

³⁵ Jag vill framhålla att Europadomstolen i domen av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, slog fast att det för att kontrollera om en överföring av en sökande av internationellt skydd enligt Dublinsystemet utgjorde en omänsklig eller förnedrande behandling, fanns anledning att undersöka om det mot bakgrund av den allmänna situationen i mottagandet av asylsökande i den ansvariga medlemsstaten och *sökandenas särskilda situation* fanns allvarliga och konstaterade skäl att tro att sökandena vid ett återsändande till Italien riskerade att behandlas på ett sätt som stred mot artikel 3 i Europakonventionen. Europadomstolen slog fast att situationen i Italien vid den relevanta tidpunkten inte på något vis kunde jämföras med situationen i Grekland vid tidpunkten för Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, och att omständigheterna i det målet inte kunde bedömas på samma sätt som dem i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Europadomstolen slog emellertid fast att artikel 3 i Europakonventionen skulle åsidosättas om sökandena (ett par med sex underåriga barn som var berättigade till ett särskilt skydd med hänsyn till att de hade särskilda behov och var mycket sårbara), sändes tillbaka till Italien utan att de schweiziska myndigheterna först hade erhållit en individuell garanti från de italienska myndigheterna dels om ett omhändertagande som var anpassat till barnens ålder, dels om att familjen inte skulle splittras.

³⁶ Se dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 93).

³⁷ Min kursivering.

b) Tillämpning av artikel 4 i stadgan

86. I artikel 51.1 i stadgan föreskrivs att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

87. Jag anser att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta artikel 4 i stadgan, om ett absolut förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling, när de tillämpar den grund för att neka prövning som anges i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32.³⁸

88. I enlighet med principen om ömsesidigt förtroende ska det presumeras att den behandling som den som beviljats internationellt skydd erhåller i varje medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan, Genèvekonventionen och Europakonventionen.³⁹ Denna presumtion om överensstämmelse stärks om medlemsstaten *de jure*⁴⁰ men också *de facto* införlivar bestämmelserna i kapitel VII, med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” i direktiv 2011/95, i vilket föreskrivs att den som beviljats internationellt skydd ska ha rätt till sociala förmåner på en motsvarande eller till och med högre nivå än vad som föreskrivs i Genèvekonventionen.

89. Denna presumtion om överensstämmelse med bland annat artikel 4 i stadgan kan emellertid motbevisas, som jag anger ovan i punkt 73.

90. Jag anser att det analogt framgår av punkterna 253 och 254 i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), och av punkt 80 i dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), att en medlemsstat skulle åsidosätta artikel 4 i stadgan om de som beviljats internationellt skydd och är helt beroende av offentligt stöd möttes av en sådan likgiltighet från myndigheternas sida att de skulle befinna sig i en situation av så svårt armod att det vore oförenligt med människans värdighet.

91. För att det ska anses föreligga allvarliga och konstaterade skäl att tro att den som beviljats internationellt skydd löper en faktisk risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan på grund av sina livsvillkor i den ansvariga medlemsstaten enligt Dublin III-förordningen, måste de med andra ord befinna sig i en *särskilt allvarlig situation*⁴¹ till följd av systematiska brister gentemot den som beviljats skydd i den medlemsstaten.

92. I en sådan fullständigt exceptionell situation får en medlemsstat inte tillämpa grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd utan ska pröva den inlämnade ansökan om internationellt skydd.

93. Mot bakgrund av vad som anförs ovan och i synnerhet det absoluta förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 4 i stadgan, anser jag att unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när existensvillkoren för den som beviljats internationellt skydd av en annan medlemsstat strider mot artikel 4 i stadgan.

38 Se, analogt, dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 64–69).

39 Dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 78–80).

40 Enligt artikel 288 FEUF är medlemsstaterna nämligen skyldiga att uppnå ett visst resultat.

41 Se Europadomstolen, 21 januari 2011, M.S. S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 254 §.

c) Tillämpning av artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95

94. Kapitel VII i direktiv 2011/95 om innebörden av internationellt skydd innehåller bland annat bestämmelser om tillgång till sysselsättning,⁴² utbildning,⁴³ sociala förmåner⁴⁴ och hälsovård⁴⁵ för dem som är berättigade till internationellt skydd, enligt vilka de ska ges samma behandling som medlemsstatens egna medborgare.

95. Medlemsstaterna ska dessutom enligt artikel 32 i direktiv 2011/95 se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.⁴⁶

96. Av detta följer att bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 inte föreskriver en viss nivå eller en lägsta gräns för de sociala förmåner som ska beviljas den som är berättigad till internationellt skydd, utöver att de ska behandlas som landets egna medborgare eller i undantagsfall ges en likvärdig behandling som den som medges tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.⁴⁷

97. I och med att unionen inte har någon verklig politik för internationellt skydd som finansieras genom en egen budget och garanterar enhetliga minimilivsvillkor för dem som är berättigade till internationellt skydd, återspeglar bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 FEU. Bestämmelserna beaktar att de sociala förmånerna ligger på olika nivåer i medlemsstaterna.

98. När det gäller situationer där ett åsidosättande av artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95 görs gällande, utan att det går så långt att artikel 4 i stadgan åsidosätts, anser jag som den franska regeringen att det skulle strida mot principen om ömsesidigt förtroende, som ligger till grund för det europeiska asylsystemet, däribland mot artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, att ålägga de behöriga myndigheterna i fråga om asyl att bedöma nivån på och villkoren för beviljande av internationellt skydd.⁴⁸

99. Unionsrätten hindrar dessutom inte att en medlemsstat tillämpar en grund för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när de som beviljats internationella skydd inte erhåller något stöd till sitt uppehälle eller erhåller ett stöd som är avsevärt lägre än vad som föreskrivs i andra medlemsstater, dock utan att behandlas annorlunda i detta avseende än medborgare i den aktuella medlemsstaten och utan att artikel 4 i stadgan åsidosätts. I skäl 41 i direktiv 2011/95 anges följande: "För att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i detta direktiv i praktiken är det nödvändigt att ta hänsyn till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför. *Ett sådant hänsynstagande bör normalt inte leda till en förmånligare behandling än den som de ger sina egna medborgare*, utan att det påverkar medlemsstaternas möjligheter att införa eller behålla förmånligare bestämmelser."⁴⁹

42 Se artikel 26 i direktiv 2011/95. Se även artiklarna 17–19 i Genèvekonventionen.

43 Se artikel 27 i direktiv 2011/95 och artikel 22 i Genèvekonventionen.

44 Se artikel 29 i direktiv 2011/95. I enlighet med artikel 29.2 i direktiv 2011/95 får medlemsstaterna "[g]enom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 ... begränsa det sociala stödet till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare." Se även artiklarna 23 och 24 i Genèvekonventionen.

45 Se artikel 30 i direktiv 2011/95. Se även artikel 24 i Genèvekonventionen.

46 Se även artikel 21 i Genèvekonventionen.

47 När det gäller tillgång till bostad.

48 Den hänskjutande domstolen har inte lämnat *några uppgifter* om att de som är berättigade till internationellt skydd i Bulgarien diskrimineras, i synnerhet när det gäller sociala förmåner, i förhållande till medborgarna.

49 Min kursivering.

100. I annat fall skulle de medlemsstater som faktiskt iakttar sina skyldigheter enligt direktiv 2011/95 när det gäller innebörden av internationellt skydd eller som beviljar relativt generösa sociala förmåner straffas.

101. Mot bakgrund av vad som anförs ovan, anser jag att unionsrätten inte hindrar att en medlemsstat tillämpar en grund för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när den medlemsstat som redan har beviljat sökanden subsidiärt skydd inte uppfyller villkoren i artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95,⁵⁰ såvida artikel 4 i stadgan inte åsidosätts eller när den som beviljats internationellt skydd inte erhåller något stöd till sitt uppehälle, eller ett avsevärt lägre stöd än vad som föreskrivs i andra medlemsstater, dock utan att behandlas annorlunda i detta avseende än medborgarna i den aktuella medlemsstaten.

2. Den första delen av den tredje tolkningsfrågan

102. Den hänskjutande domstolen önskar klarhet i frågan ”huruvida, och under vilka förutsättningar artikel 18 i stadgan i förening med artikel 78 FEUF medför att en medlemsstat kan åläggas att pröva en ansökan om internationellt skydd trots en inhemsk genomförandebestämmelse till artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 när sökanden redan har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande men inte flyktingstatus i en annan medlemsstat” på grund av brister i asylförfarandet i den sistnämnda medlemsstaten.

103. I begäran om förhandsavgörande antyder den hänskjutande domstolen att det finns brister i asylförfarandet i Bulgarien, som beviljat ”subsidiärt skydd, nekat ett mer betydande erkännande av flyktingstatus på ett (förutsebart) sätt ... eller ... inte i ett senare skede prövar efterföljande ansökningar trots nya bevis eller omständigheter som gör det avsevärt mer sannolikt att sökanden uppfyller villkoren för flyktingstatus [i enlighet med artikel 40.3 i direktiv 2013/32]”. (Punkt 32 i begäran om förhandsavgörande i mål C-297/17).

a) Parternas synpunkter

104. Den tyska regeringen anser att i den mån ”det skulle föreligga en skyldighet att pröva systematiska brister i asylförfarandet i en annan medlemsstat, borde denna skyldighet åtminstone beröras i direktiv 2013/32. [Den tyska regeringen framhåller att] så emellertid inte är fallet och [att] ett beslut av en medlemsstat om beviljande av internationellt skydd [tvärtom] har en viss tyngd” (punkt 62 i yttrandet). Den tyska regeringen menar att det endast är unionslagstiftaren som får fastställa en sådan skyldighet i en materiell bestämmelse och att ett åsidosättande av denna skyldighet enligt unionsrätten endast kan fastställas efter ett förfarande om fördragsbrott mot den staten.

105. Den franska regeringen anser att det endast är om det visar sig att det internationella skydd som beviljats av en annan medlemsstat inte är effektivt, det vill säga om den berörda personen i den medlemsstat som har beviljat skydd riskerar att utsättas för förföljelse eller allvarlig skada⁵¹ i den mening som avses i direktiv 2011/95, som den medlemsstat där en efterföljande ansökan har lämnats in ska undersöka om sökanden inte uppfyller villkoren för att göra anspråk på flyktingstatus innan det prövas huruvida vederbörande är berättigad till subsidiärt skydd.

⁵⁰ Det ska framhållas att ett åsidosättande av artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95 kan föranleda en talan om fördragsbrott mot den berörda medlemsstaten enligt artikel 258 FEUF. De berörda kan dessutom göra gällande sina rättigheter enligt artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95 vid nationella domstolar och förvaltningar.

⁵¹ Se artikel 15 i direktiv 2011/95.

106. Enligt den polska regeringen innebär artikel 33 i direktiv 2013/32 att en sökande som har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat får ett adekvat skydd där, varvid de andra medlemsstaterna får besluta att inte pröva ansökan i sak. Den polska regeringen anser att en behörig nationell myndighet som konstaterar att en sökande är berättigad till internationellt skydd i en annan medlemsstat i princip får besluta att inte pröva ansökan i sak. Den polska regeringen har även anfört att en behörig nationell myndighet endast i undantagsfall är skyldig att pröva ansökan i sak. Enligt den polska regeringen är det den behöriga nationella myndigheten eller den nationella domstolen som ska avgöra huruvida ett konkret fall där det föreligger systematiska brister i asylförfarandena och mottagandevillkoren för asylsökande i en viss medlemsstat utgör ett åsidosättande av artikel 4 i stadgan, vilket skulle motivera en skyldighet att pröva en ansökan om utökat internationellt skydd i sak.

107. Kommissionen anser att den första medlemsstaten (Förbundsrepubliken Tyskland i det nu aktuella fallet) vid sin bedömning inte får bortse från brister i asylförfarandena i den andra medlemsstaten. Kommissionen anser att asylförfarandet har slutförts när subsidiärt skydd har beviljats i stat B och stat A har nekat prövning av ansökan om stärkt skydd. Enligt kommissionen ska den berörda personen då behandlas i enlighet med artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.⁵² Kommissionen anser att den berörda personen vistas olagligt i medlemsstat A men har uppehållstillstånd i medlemsstat B i egenskap av subsidiärt skyddsbehövande.

b) Bedömning

108. Denna tolkningsfråga avser frågan huruvida en ansökan om en ”utökning” av det subsidiära skydd som beviljats av en medlemsstat genom ett erkännande av flyktingstatus i en annan medlemsstat ska tas upp till prövning. Enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 får⁵³ medlemsstaterna anse att en ansökan om att beviljas flyktingstatus inte kan tas upp till prövning när status som subsidiärt skyddsbehövande har beviljats av en annan stat.

109. Utöver den omständigheten att villkoren för att betraktas som flykting (kapitel III i direktiv 2011/95) är avsevärt annorlunda än villkoren för subsidiärt skydd (kapitel V i direktiv 2011/95), ger status som subsidiärt skyddsbehövande i princip⁵⁴ ett lägre skydd än flyktingstatus, i synnerhet när det gäller rätten till uppehållstillstånd⁵⁵ och sociala förmåner.⁵⁶ Denna skillnad mellan de två formerna av internationellt skydd förstärks genom själva lydelsen i artikel 78 FEUF.⁵⁷

⁵² EUT L 348, 2008, s. 98.

⁵³ Det rör sig om en möjlighet.

⁵⁴ I artikel 3 i direktiv 2011/95, med rubriken ”Förmånligare bestämmelser”, anges nämligen att ”[m]edlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.”

⁵⁵ Se artikel 24 i direktiv 2011/95.

⁵⁶ Se artikel 29 i direktiv 2011/95.

⁵⁷ I artikel 78.1 FEUF anges följande: ”Unionen ska utforma en gemensam politik avseende *asyl, subsidiärt skydd* och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ”non-refoulement”. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.” Min kursivering. I artikel 78.2 FEUF föreskrivs följande: ”Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar a) en *enhetlig asylstatus* för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen, b) en *enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd.*” Min kursivering.

110. Mot bakgrund av denna skillnad mellan de båda statusarna föreskrivs i artikel 46.1 a i i direktiv 2013/32 att den som ansöker om internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel vid en domstol i denna medlemsstat så att han eller hon kan bestrida beslut om att anse en ansökan om beviljande av flyktingstatus och/eller status som subsidiärt skyddsbehövande som ogrundad.⁵⁸

111. Enligt artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 får nämligen ”en medlemsstat *neka prövning* av ett överklagande av ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus på grund av otillräckligt intresse från sökandens sida att fullfölja förfarandet, om den status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av medlemsstaten *ger samma rättigheter och förmåner* som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.”⁵⁹

112. Följaktligen är det endast i undantagsfall som flyktingstatus är utbytbar med status som subsidiärt skyddsbehövande.

113. Det gemensamma europeiska asylsystemet har utformats i en kontext där det finns fog att anta att samtliga medlemsstater som deltar – oavsett om de är medlemsstater eller tredjeländer – respekterar de grundläggande rättigheterna, inklusive rätten till asyl enligt artikel 18 i stadgan och att medlemsstaterna kan ha ett ömsesidigt förtroende för varandra i detta avseende.⁶⁰

114. Enligt min mening var det denna princip om ömsesidigt förtroende som låg till grund för unionslagstiftarens antagande av bestämmelser som artikel 33.2 a i direktiv 2013/32. Denna bestämmelse syftar till att undvika slöseri med resurser och ”flaskhalsar i systemet på grund av att medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande, ... samt att härigenom undvika forum shopping. Det övergripande syftet är att påskynda behandlingen av ansökningarna, vilket ligger såväl i de asylsökandes som i de deltagande medlemsstaternas intresse.”⁶¹

115. Under de särskilda omständigheterna i de nu aktuella målen, innebär det ömsesidiga förtroendet att medlemsstaterna har rätt att presumera att de andra medlemsstaterna behandlar ansökningar om internationellt skydd i enlighet med unionsrätten och bestämmelserna i Genèvekonventionen och beviljar antingen flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande när de specifika villkoren för dessa statusar så kräver, mot bakgrund av de gemensamma kriterierna i direktiv 2011/95. Medlemsstaterna har följaktligen rätt att presumera att de andra medlemsstaterna beviljar flyktingstatus (högre skyddsnivå) och inte status som subsidiärt skyddsbehövande (lägre skyddsnivå) när omständigheterna gör det berättigat och så kräver och vice versa.

116. Jag har emellertid redan påpekat att presumtionen kan motbevisas. Det är nämligen viktigt att understryka att rätten till asyl är en grundläggande rättighet som *garanteras* genom artikel 18 i stadgan ”med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.” Trots skyldigheten om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, måste den berörda personen följaktligen ha möjlighet att visa att det

58 I punkt 51 i domen av den 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), slog domstolen fast att ”[d]e egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel [46 i direktiv 2013/32] måste ha ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas och enligt vilken var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i nämnda artikel”.

59 Min kursivering.

60 Se, analogt, dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 78).

61 Se dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79).

förekommer systematiska brister i asylförfarandet, bland annat i form av en utbredd praxis att på oriktiga grunder bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande i stället för flyktingstatus. Systematiska brister i asylförfarandet kan nämligen inte endast avse att den berörda personen riskerar att utsättas för förföljelse eller allvarlig skada, som den franska regeringen har gjort gällande.⁶²

117. Kontrollen av huruvida det finns systematiska brister i asylförfarandet i den ansvariga medlemsstaten vilar enbart på en konkret bedömning av faktiska uppgifter och omständigheter. Den hänskjutande domstolen ska beakta all bevisning som den berörda personen lagt fram om *alla relevanta uppgifter* beträffande anförda systematiska brister i asylförfarandet.

118. Att åsidosättanden har förekommit i enstaka fall är aldrig tillräckligt för att ifrågasätta det europeiska asylsystemet,⁶³ i synnerhet artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, och således förplikta medlemsstaterna att pröva en ansökan om flyktingstatus även om status som subsidiärt skyddsbehövande har beviljats av en annan stat.

119. I och med att den som ansöker om internationellt skydd i enlighet med artikel 46.1 a i i direktiv 2013/32 dessutom ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel vid en domstol i den ansvariga medlemsstaten, så att han eller hon kan bestrida i synnerhet beslut om att anse en ansökan som ogrundad i fråga om flyktingstatus, ska sökanden även styrka att denna rätt till ett effektivt rättsmedel är obefintlig eller förenad med systematiska brister.

120. Mot bakgrund av vad som anføres ovan anser jag att unionsrätten och i synnerhet artikel 18 i stadgan utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när sökanden genom en ansökan om att beviljas flyktingstatus i en medlemsstat eftersträvar en utökning av det subsidiära skydd som vederbörande har beviljats i en annan medlemsstat och asylförfarandet i den medlemsstaten var och fortfarande är förenat med systematiska brister.

D. Den femte tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17

121. Den femte tolkningsfrågan i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 har endast ställts för det fallet att den andra frågan ska besvaras nekande.⁶⁴ Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga, som består av två delar, för att få klarhet i frågan huruvida de aktuella omständigheterna i det nationella målet tidsmässigt (*ratione temporis*) omfattas av Dublin II-förordningen eller Dublin III-förordningen och huruvida Dublin II- och/eller Dublin III-förordningen är tillämplig när subsidiärt skydd redan har beviljats sökanden i en annan medlemsstat.

122. Eftersom en medlemsstat på grundval av mitt svar på den andra frågan inte är skyldig att först pröva huruvida den är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd och får neka ansökan prövning på någon av de grunder för att neka prövning som föreskrivs i artikel 33.2 i direktiv 2013/32, har ändamålet med den femte frågan gått förlorat.

⁶² Det är också viktigt att understryka att rätten till asyl inte är begränsad till principen om non-refoulement, vilket framgår av de rättigheter som ska medges enligt artikel 20 och följande artiklar i direktiv 2011/95.

⁶³ Se, analogt, dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 82 och 84).

⁶⁴ Sökandena i de nationella målen i målen C-297/17, C-318/17 och C-319/17 anser att ”det framgår av artikel 49.2 i Dublin III-förordningen att förordningen endast är tillämplig på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in efter den 1 januari 2014. Förbehållet om att Dublin III-förordningen är tillämplig på alla framställningar om återtagande efter den 1 januari 2014, oavsett när framställan gjordes, betyder inte ... att Dublin III-förordningen då gäller i sin helhet, vilket skulle strida mot den entydiga bestämmelsen i artikel 49.2, och inte heller att fristerna för en framställan om återtagande ska iaktas även om Dublin II-förordningen fortfarande gäller i övrigt. I Dublin II-förordningen föreskrevs ingen tidsfrist i detta avseende.” Den tyska regeringen anser inte att den femte frågan behöver besvaras, mot bakgrund av svaren på den hänskjutande domstolens andra tolkningsfrågor. Kommissionen anser att ”ändamålet med den femte tolkningsfrågan har gått förlorat i dubbel bemärkelse, mot bakgrund av [domstolens svar] på den första och den andra frågan, och kommissionen anser därför att det är högst osannolikt att domstolen behöver pröva den”. Den franska och den polska regeringen har inte yttrat sig om denna tolkningsfråga.

V. Förslag till avgörande

123. Mot bakgrund av vad som anförs ovan föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) på följande sätt:

- 1) Artikel 52 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd utgör hinder för att en nationell genomförandebestämmelse till artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 tillämpas på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015, vilken bestämmelse ger en grund för att neka prövning av en ansökan när sökanden har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat. Det har ingen betydelse att asylansökan fortfarande till fullo omfattas av tillämpningsområdet för Dublin II-förordningen i enlighet med artikel 49 i Dublin III-förordningen eller att asylansökan lämnats in innan direktiv 2013/32 trädde i kraft och innan det införlivades med nationell rätt.
- 2) I artikel 33.1 i direktiv 2013/32 fastställs inte någon prioriteringsordning eller någon hierarki mellan bestämmelserna om fastställelse av ansvarig medlemsstat och grunderna för att neka prövning av en ansökan i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. Följaktligen är en medlemsstat inte skyldig att först pröva huruvida den är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd. Medlemsstaten får neka prövning av ansökan på någon av de grunder som föreskrivs i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. I och med att det inte finns någon prioriteringsordning eller hierarki mellan de aktuella bestämmelserna finns även processekonomiska skäl till detta fria val.
- 3) Unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när existensvillkoren för den som har beviljats internationellt skydd av en annan medlemsstat strider mot artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 4) Unionsrätten utgör inget hinder för att en medlemsstat tillämpar grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när den medlemsstat som redan har beviljat sökanden subsidiärt skydd inte uppfyller villkoren i artikel 20 och följande artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, dock utan att bryta mot artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eller när den som är berättigad till internationellt skydd inte erhåller något stöd till sitt uppehälle eller erhåller ett avsevärt lägre stöd än vad som föreskrivs i andra medlemsstater, dock utan att behandlas annorlunda i detta avseende än medborgarna i den aktuella medlemsstaten.
- 5) Unionsrätten och i synnerhet artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar grunden för att neka prövning i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 på en ansökan om internationellt skydd när sökanden genom en ansökan om att beviljas flyktingstatus i en medlemsstat eftersträvar en förstärkning av det subsidiära skydd som vederbörande har beviljats i en annan medlemsstat och asylförfarandet i den medlemsstaten var och fortfarande är förenat med systematiska brister.