



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 3 september 2020¹

Mål C-616/19

**M.S.,
M.W.,
G.S.
mot**

Minister for Justice and Equality

(begäran om förhandsavgörande från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Huruvida en ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning i en medlemsstat efter det att subsidiärt skydd har beviljats i en annan medlemsstat – Ansökan i en medlemsstat som omfattas av förordning (EU) nr 604/2013, men inte av direktiv 2013/32/EU – Direktiv 2005/85/EG – Grunder för avvisning – Artikel 25.2 a och d – Begreppet ’den berörda medlemsstaten’”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) avser tolkningen av de regler för upptagande till sakprövning som föreskrivs i direktiv 2005/85/EG² om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.
2. De frågor som har ställts till EU-domstolen har uppkommit i tre mål³ där tre tredjelandsmedborgare har ansökt om att Irland ska bevilja dem flyktingstatus. Dessa personer har även beviljats subsidiärt skydd i Italien.
3. Frågan om tolkning har uppkommit i ett mycket speciellt sammanhang, nämligen att Irland har meddelat sin avsikt att delta i antagandet och tillämpningen av förordning (EU) nr 604/2013⁴, vilket innebär att Irland omfattas av denna förordning, men att Irland inte har deltagit i antagandet av direktiv 2013/32/EU⁵ på förfarandeområdet, vilket hänger samman med denna förordning, och direktivet är inte bindande för eller tillämpligt på Irland. Denna medlemsstat fortsätter att omfattas av det direktiv som tidigare var i kraft på förfarandeområdet, nämligen direktiv 2005/85, vilket hänger samman med förordning (EG) nr 343/2003⁶ (nedan kallad Dublin II-förordningen).

1 Originalspråk: franska.

2 Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 (EUT L 326, 2005, s. 13).

3 Den hänskjutande domstolen har förenat dessa mål.

4 Europaparlamentets och rådets förordning av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31, nedan kallad Dublin III-förordningen). Se skäl 41 i förordningen.

5 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

6 Rådets förordning 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).

4. Domstolen har således att ta ställning till en fråga om tolkningen av en bestämmelse i direktiv 2005/85 utanför Dublin II-förordningens ram som unionslagstiftaren har avsett.

5. Efter en bedömning av de regler för upptagande till sakprövning som berörs i det särskilda sammanhang som är i fråga, kommer jag att föreslå att domstolen slår fast att dessa regler inte utgör något hinder för att Irland anser att sådana ansökningar som dem som har ingetts av de tredjelandsmedborgare som är aktuella i målen vid den nationella domstolen, i syfte att de ska beviljas flyktingstatus, inte kan tas upp till prövning om dessa personer har beviljats subsidiärt skydd av en annan medlemsstat.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Dublin II-förordningen och Dublin III-förordningen

6. Dublin III-förordningen upphävde och ersatte Dublin II-förordningen.

7. Medan Dublin II-förordningen, vilket framgår av dess artikel 1 jämförd med artikel 2 c, endast fastställde kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, i den mening som avses i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (nedan kallad Genèvekonventionen), har Dublin III-förordningen, såsom framgår av artikel 1 i den förordningen, till syfte att fastställa sådana kriterier och mekanismer för ansökningar om internationellt skydd. Sådana ansökningar är enligt definitionen i artikel 2 b i förordningen, vilken hänvisar till definitionen i artikel 2 h i direktiv 2011/95/EU,⁷ ansökningar som avser beviljandet av flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

2. Direktiv 2005/85

8. Direktiv 2005/85 hänger samman med Dublin II-förordningen.

9. Enligt artikel 1 i direktiv 2005/85 är syftet med detta direktiv att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

10. Skäl 22 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna bör pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till flyktingstatus i enlighet med rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet^[8], förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det rimligtvis kan antas att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. Medlemsstaterna bör i synnerhet inte vara skyldiga att bedöma sakskälen i en asylansökan om ett första asylland har beviljat sökanden flyktingstatus eller tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att åter släppas in i detta land.”

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

⁸ EUT L 304, 2004, s. 12.

11. I artikel 25 i detta direktiv, med rubriken "Ansökningar som nekas prövning", föreskrivs följande:

"1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Dublin II-förordningen] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden kan betraktas som flykting i enlighet med direktiv [2004/83], om en ansökan nekas prövning enligt denna artikel.

2. Medlemsstaterna får neka att pröva en asylansökan enligt denna artikel om

- a) en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus,
- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 26,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 27,
- d) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl vilka har lett till att han eller hon beviljats en status med motsvarande rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt direktiv [2004/83],
- e) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl som skyddar honom eller henne från att avvisas i väntan på resultatet av förfarandet för att fastställa en status enligt led d,
- f) sökanden har lämnat in en identisk ansökan efter ett slutligt beslut,
- g) en person som är beroende av sökanden för sin försörjning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 6.3 har godtagit att det egna ärendet skall utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring den beroende personens situation som motiverar en separat ansökan."

3. Direktiv 2013/32

12. Direktiv 2013/32 hänger samman med Dublin III-förordningen. Detta direktiv innebar en omarbetning av direktiv 2005/85.

13. I skäl 58 i direktiv 2013/32 anges följande:

"I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv som inte är bindande för eller tillämpligt på dem."

14. Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med detta direktiv att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

15. Artikel 33 i detta direktiv, med rubriken "Ansökningar som inte kan tas upp till prövning", har följande lydelse:

"1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Dublin III-förordningen] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], 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,
- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,
- d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU har framkommit eller lagts fram av sökanden, eller
- e) en person i beroendeställning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 7.2 har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring situationen för personen i beroendeställning som motiverar en separat ansökan.”

B. Irländsk rätt

16. Enligt section 21.2 a i International Protection Act 2015 (2015 års lag om internationellt skydd) ska en ansökan om internationellt skydd avvisas om en annan medlemsstat har beviljat sökanden flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

III. Målen vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

17. M.S., M.W. och G.S. är tredjelandsmedborgare. De två förstnämnda kommer från Afghanistan och den sistnämnda kommer från Georgien. Efter att de hade beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i Italien, reste de in i Irland under år 2017 och ingav där en ansökan om internationellt skydd till International Protection Office (Myndigheten för internationellt skydd, Irland).

18. Genom beslut av den 1 december 2017, den 2 februari 2018 och den 29 juni 2018 avvisade Myndigheten för internationellt skydd de ansökningar om internationellt skydd som hade ingetts av M.S., M.W. respektive G.S., på grund av att dessa personer redan hade beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en annan medlemsstat, nämligen Italien.

19. M.S., M.W. och G.S. överklagade dessa beslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden, Irland), som genom beslut av den 23 maj 2018, 28 september 2018 och den 18 oktober 2018 avlog överklagandena.

20. Klagandena i de nationella målen överklagade till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och yrkade att dessa beslut skulle upphävas.

21. Med hänvisning till domen Ibrahim m.fl.⁹ har den hänskjutande domstolen erinrat om att det enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 är tillåtet för en medlemsstat att avvisa en asylansökan om sökanden har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat. Genom denna bestämmelse utvidgades den möjlighet som tidigare föreskrevs i artikel 25.2 a i direktiv 2005/85, enligt vilken en sådan avvisning endast var tillåten om sökanden hade beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat.

⁹ Dom av den 19 mars 2019 (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219) (nedan kallad domen Ibrahim).

22. Nämnda domstol har således påpekat att enligt en kombinerad tillämpning av direktiv 2013/32 och Dublin III-förordningen behöver ingen medlemsstat handlägga en ansökan om internationellt skydd om ett sådant skydd redan har beviljats i en annan medlemsstat.

23. Den hänskjutande domstolen har dock framhållit att Irland deltar i antagandet och tillämpningen av Dublin III-förordningen, samtidigt som det har beslutat att inte delta i antagandet och tillämpningen av direktiv 2013/32, så att direktiv 2005/85 fortsätter att vara tillämpligt i denna medlemsstat.

24. I det sammanhanget vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida direktiv 2005/85, och särskilt artikel 25 i nämnda direktiv, mot bakgrund av Dublin III-förordningen, ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter att en ansökan om internationellt skydd avvisas om sökanden redan har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat. Den vill särskilt få klarhet i räckvidden av de grunder för avvisning som föreskrivs i artikel 25 d och e i direktivet, bland annat vad gäller tolkningen av begreppet ”den berörda medlemsstaten” i dessa bestämmelser.

25. Vidare vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den omständigheten att en tredjelandsmedborgare som har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en första medlemsstat inger en ansökan om internationellt skydd i en andra medlemsstat utgör rättsmissbruk, så att den sistnämnda medlemsstaten får avvisa en sådan ansökan.

26. Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Syftar hänvisningen till ’den berörda medlemsstaten’ i artikel 25.2 d och e i direktiv 2005/85 på en första medlemsstat som har beviljat en sökande ett skydd motsvarande asyl eller en andra medlemsstat till vilken en efterföljande ansökan om internationellt skydd har ingetts eller endera av dessa medlemsstater?
- 2) Om en tredjelandsmedborgare har beviljats internationellt skydd i form av subsidiärt skydd i en första medlemsstat och flyttar till en andra medlemsstat, utgör då ingivandet av en ny ansökan om internationellt skydd i den andra medlemsstaten rättsmissbruk, så att den andra medlemsstaten får anta en bestämmelse som föreskriver att en sådan efterföljande ansökan ska avvisas?
- 3) Ska artikel 25 i direktiv 2005/85 tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat som inte är bunden av [direktiv 2013/32¹⁰], men som är bunden av [Dublin III-förordningen], att anta en sådan lagstiftning som den som är i fråga i förevarande mål, enligt vilken en asylansökan som har ingetts av en tredjelandsmedborgare, som tidigare har beviljats subsidiärt skydd av en annan medlemsstat, ska avvisas?”

¹⁰ I den ursprungliga lydelsen av tolkningsfrågan omnämns direktiv 2011/95. Det tycks dock röra sig om ett skrivfel, mot bakgrund av de förklaringar som har getts i punkt 11 i beslutet om hänskjutande, där den hänskjutande domstolen har nämnt ”det omarbetade förfarandedirektivet 2011/95” och hänvisat till artikel 33.2 a i nämnda direktiv. Det omarbetade förfarandedirektivet är dock direktiv 2013/32, och artikel 33.2 a hör till det direktivet och inte till direktiv 2011/95.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

27. Den hänskjutande domstolen har ställt sina tolkningsfrågor för att få klarhet i huruvida det är förenligt med direktiv 2005/85, i samband med tillämpningen av Dublin III-förordningen, att i 2015 års lag¹¹ om internationellt skydd införa en grund för avvisning som grundar sig på att den som ansöker om ett sådant skydd redan har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en annan medlemsstat. Den hänskjutande domstolen har i det syftet bett domstolen att tolka de grunder för avvisning som anges i artikel 25 i direktivet.

28. Jag vill till att börja med understryka att även om direktiv 2005/85 upphävdes genom direktiv 2013/32, gäller inte detta upphävande för Irland. I artikel 53 i direktiv 2013/32 föreskrivs nämligen uttryckligen att "[f]ör de medlemsstater som är bundna av det här direktivet" ska direktiv 2005/85 upphöra att gälla. Som anges i skäl 58 i direktiv 2013/32 deltar inte Irland i antagandet av detta direktiv som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland. Irland fortsätter således att omfattas av direktiv 2005/85, vilket inte har upphävts med avseende på Irland.

29. Vad gäller artikel 25 i direktiv 2005/85 har domstolen redan tolkat denna bestämmelse och prövat frågan huruvida den omständigheten att subsidiärt skydd har beviljats i en första medlemsstat gör det möjligt för en andra medlemsstat, till vilken en tredjelandsmedborgare har ingett en asylansökan, att avvisa denna ansökan.¹² Frågan, vilken prövades inom ramen för en tillämpning av detta direktiv tillsammans med Dublin II-förordningen, besvarades klart nekande.

30. Kan den omständigheten att direktiv 2005/85 i förevarande mål ska bedömas inom ramen för tillämpningen av Dublin III-förordningen, och inte längre Dublin II-förordningen, föranleda en annan tolkning?

31. Denna frågeställning är central i den hänskjutande domstolens första och tredje fråga. Dessa frågor, vilka har ett nära samband, syftar nämligen till att utröna huruvida "den berörda medlemsstaten" som omnämns i artikel 25.2 d i direktiv 2005/85 kan vara den första medlemsstaten som har beviljat ett skydd som motsvarar det skydd som flyktingstatus ger, så att det subsidiära skydd som denna medlemsstat har beviljat skulle kunna utgöra en grund för avvisning inom ramen för Dublin II-förordningen (den första frågan) eller inom ramen för Dublin III-förordningen (den tredje frågan). Jag avser att behandla denna frågeställning genom att först bedöma de grunder för avvisning som föreskrivs i artikel 25 i direktiv 2005/85 inom ramen för Dublin II-förordningen (avsnitt B) innan jag prövar dessa grunder inom ramen för Dublin III-förordningen (avsnitt C). Jag kommer avslutningsvis att göra några påpekanden om den fråga om missbruk som tas upp i den andra tolkningsfrågan.

B. De grunder för avvisning som föreskrivs i direktiv 2005/85 inom ramen för Dublin II-förordningen

32. I detta avsnitt kommer jag först att undersöka artikel 25.2 i direktiv 2005/85 och särskilt innebörden av led d i denna bestämmelse, såsom den framgår av bestämmelsens lydelse och sammanhang, och därefter undersöka den utveckling som domen Ibrahim har inneburit i detta avseende.

¹¹ Se ovan punkt 16.

¹² Se domen Ibrahim.

1. Artikel 25.2 i direktiv 2005/85

33. Artikel 25.2 i direktiv 2005/85 innehåller sju fakultativa grunder för avvisning som gör det möjligt för medlemsstaterna att avvisa en asylansökan som lämnats in av en tredjelandsmedborgare.

34. Den första grunden för avvisning som föreskrivs i led a i denna bestämmelse avser fallet då en *annan medlemsstat* har beviljat *flyktingstatus*. De två följande grunderna i leden b och c avser fallet då *skydd* har erbjudits av ett *tredjeland* som betraktas som första asylland eller som ett säkert tredjeland. Leden d och e i bestämmelsen avser fallet då sökanden har rätt att stanna kvar i *den berörda medlemsstaten* antingen på grund av att sökanden av denna medlemsstat har beviljats en status med motsvarande rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt direktiv 2004/83, med andra ord att denna medlemsstat har beviljat sökanden status som subsidiärt skyddsbehövande¹³ (led d), eller på grund av att denna medlemsstat skyddar sökanden från att avvisas i väntan på resultatet av förfarandet för att fastställa huruvida flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas (led e). Leden f och g i bestämmelsen avser fallet då det på nytt inges en identisk ansökan efter det att ett slutligt beslut har fattats respektive fallet då en ansökan har ingetts av en person som är beroende av tredjelandsmedborgaren för sin försörjning som redan hade godtagit att det egna ärendet skulle utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar.

35. Förevarande mål avser följderna av ett subsidiärt skydd som har beviljats i en första medlemsstat och frågan uppkommer huruvida ”den berörda medlemsstaten” som avses i artikel 25.2 d och e i direktiv 2005/85 kan vara denna första medlemsstat. Om så är fallet, utgör den omständigheten att Republiken Italien har beviljat sådana tredjelandsmedborgare som dem som är i fråga i de nationella målen subsidiärt skydd en grund, enligt led d i bestämmelsen, för att avvisa den ansökan om internationellt skydd som lämnats in i den andra medlemsstaten, nämligen Irland. Om detta uttryck däremot enbart syftar på den andra medlemsstaten, utgör beviljandet av subsidiärt skydd i den första medlemsstaten inte en grund för avvisning, enligt nämnda led.

36. *Lydelsen* i artikel 25.2 d i direktiv 2005/85 ger inte något klart svar på denna fråga. Denna lydelse är tvetydig, vilket den hänskjutande domstolens frågor visar. Enligt tredjelandsmedborgarna omfattar begreppet ”den berörda medlemsstaten” i leden d och e endast den andra medlemsstaten, och beviljandet av subsidiärt skydd i Italien är inte relevant, medan Irland och Europeiska kommissionen, liksom den hänskjutande domstolen, anser att detta begrepp omfattar både den första och den andra medlemsstaten.

37. Tvetydigheten förstärks av skäl 22 i direktiv 2005/85. I detta skäl anges att medlemsstaterna är skyldiga att pröva en asylansökan i sak, förutom då direktivet föreskriver något annat, ”särskilt om det rimligtvis kan antas att ett *annat land* skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd¹⁴”. I skälet anges att ”[m]edlemsstaterna bör i synnerhet inte vara skyldiga att bedöma sakskalet i en asylansökan om ett *första asylland* har beviljat sökanden flyktingstatus eller tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att åter släppas in i detta land¹⁵”.

38. Uttrycken ”annat land” och ”första asylland” används i detta skäl i en betydelse som kan omfatta såväl tredjeland som medlemsstaterna. Till skillnad från uttrycket ”land” i artikel 25.2 b och c i direktiv 2005/85, som uttryckligen och enbart hänvisar till ett tredjeland, har det nämligen inte preciserats att de länder som nämns i skäl 22 inte omfattar medlemsstaterna.

¹³ Som framgår av skäl 5 syftar direktiv 2004/83 till att föreskriva bestämmelser om flyktingstatus och ”andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd”. Vad gäller personer som åtnjuter skydd som subsidiärt skyddsbehövande har domstolen slagit fast att direktiv 2004/83 syftar till att ge ”ett skydd i medlemsstaterna som är analogt med det skydd flyktingar ges” (se dom av den 24 april 2018, MP (Alternativt skydd för den som tidigare varit offer för tortyr) (C-353/16, EU:C:2018:276, punkt 55).

¹⁴ Min kursivering.

¹⁵ Min kursivering.

39. Med stöd av detta skäl har Irland och kommissionen hävdat att begreppet ”den berörda medlemsstaten” i artikel 25.2 d och e i direktiv 2005/85 omfattar både den första och den andra medlemsstaten. De har därav dragit slutsatsen att om den första medlemsstaten har beviljat subsidiärt skydd till tredjelandsmedborgare som lämnar in en asylansökan till en andra medlemsstat, får sistnämnda medlemsstat avvisa denna ansökan.

40. En mer detaljerad undersökning av lydelsen i artikel 25.2 och det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår leder emellertid till ett annat svar.

41. Som jag redan har påpekat har unionslagstiftaren avfattat denna bestämmelse genom att använda uttrycket ”en annan medlemsstat” i led a och uttrycket ”den berörda medlemsstaten” i leden d och e. Att olika uttryck har använts i led a jämfört med leden d och e beror på att lagstiftaren avsåg två olika typfall. Uttrycket ”den berörda medlemsstaten” kan följaktligen inte anses motsvara uttrycket ”en annan medlemsstat”, och ”den berörda medlemsstaten” är således inte den första medlemsstat där tredjelandsmedborgaren lämnade in sin asylansökan.

42. Om lagstiftaren önskade att det förhöll sig annorlunda, skulle det ha varit logiskt att i led a i samma bestämmelse lägga till att status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av en annan medlemsstat utgjorde en grund för avvisning på samma sätt som flyktingstatus.

43. Denna bokstavstolkning stöds av en *kontextuell* tolkning grundad på beaktandet av definitionen i artikel 2 k i direktiv 2005/85¹⁶ av uttrycket ”stanna kvar i medlemsstaten” som används i artikel 25.2 d och e i direktivet.¹⁷ Detta uttryck definieras nämligen som att stanna kvar på den medlemsstats territorium där asylansökan har lämnats in eller håller på att prövas.

44. Härav följer att ”den berörda medlemsstaten”, i den mening som avses i artikel 25.2 d och e, avser den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren har lämnat in en asylansökan, i förevarande fall Irland, och på vars territorium tredjelandsmedborgaren får stanna kvar på grund av¹⁸ att denna medlemsstat antingen tidigare har beviljat honom eller henne status som subsidiärt skyddsbehövande (led d) eller håller på att pröva hans eller hennes asylansökan (för första gången) och har gett denna tredjelandsmedborgare rätt att stanna kvar på medlemsstatens territorium i avvaktan på beslutet (led e).

45. Domen Ibrahim, vilken meddelades av domstolens stora avdelning och som närmare bestämt avsåg den grund för avvisning som föreskrivs i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, bekräftar denna bedömning. Som jag kommer att redogöra för i det följande avsnittet, jämförde domstolen nämnda artikel 33.2 a med den bestämmelse som den ersatte, nämligen artikel 25.2 a i direktiv 2005/85. Av domstolens bedömning framgår att den grund för avvisning som baserar sig på att en första medlemsstat har beviljat ett subsidiärt skydd och som uttryckligen anges i nämnda artikel 33.2 a varken föreskrevs i artikel 25.2 a i direktiv 2005/85 eller i något annat led i den bestämmelsen.

2. Domen Ibrahim

46. Denna dom rörde fyra asylansökningar som hade ingetts i Tyskland. Tre av ansökningarna hade ingetts av statslösa palestinier och en fjärde av en tredjelandsmedborgare. Dessa hade redan beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en första medlemsstat, närmare bestämt Bulgarien respektive Polen. Domen avsåg mål som hade förenats av domstolen, till vilka jag i fortsättningen kommer att

¹⁶ Artikel 2 i direktiv 2005/85 innehåller ett antal definitioner, däribland begreppet ”stanna kvar i medlemsstaten”, vilket definieras som ”att stanna kvar på den medlemsstats territorium där asylansökan har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner”.

¹⁷ I leden d och e föreskrivs att ”sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten”.

¹⁸ Enligt min mening ska uttrycket ”av andra skäl” i leden d och e anses avse fallet då subsidiärt skydd tidigare har beviljats respektive fallet då rätten att stanna kvar på medlemsstatens territorium har beviljats bland annat av humanitära skäl.

hänvisa såsom målen Ibrahim, och målet Magamadov. En av tolkningsfrågorna i dessa mål avsåg huruvida den berörda tyska domstolen kunde avvisa asylansökningarna på grund av att subsidiärt skydd hade erhållits i en första medlemsstat, genom att göra en omedelbar tillämpning av artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, trots att de faktiska omständigheterna i målet helt eller delvis hänförde sig till perioder som föregick ikraftträdandet av nämnda direktiv och Dublin III-förordningen.

47. Domstolen fann i punkt 58 i domen Ibrahim att genom att ge en medlemsstat möjlighet att anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om sökanden har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat, har artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 utvidgat den möjlighet som tidigare föreskrevs i artikel 25.2 a i direktiv 2005/85. Enligt sistnämnda bestämmelse var det *endast* möjligt att avvisa en sådan ansökan om sökanden hade beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat.

48. I punkt 71 i domen tillade domstolen att det genom direktiv 2013/32 således har införts en ytterligare avvisningsgrund, som kan förklaras av det bredare regelverk som lagstiftaren föreskrev genom att samtidigt med detta direktiv anta Dublin III-förordningen. Tillämpningsområdet för sistnämnda förordning liksom för direktiv 2013/32 har nämligen utvidgats till att omfatta ansökningar om internationellt skydd,¹⁹ det vill säga ansökningar om såväl flyktingstatus som status som subsidiärt skyddsbehövande, och är inte längre begränsat till asylförfarandet och därmed flyktingstatus, vilket var fallet enligt Dublin II-förordningen.

49. Kopplingen mellan Dublin II-förordningen eller Dublin III-förordningen och de förfarandedirektiv som hänger samman med respektive förordning framhålls även i punkt 72 i domen Ibrahim, där det anges att artikel 25.1 i direktiv 2005/85 hänvisar till Dublin II-förordningen, medan det i artikel 33.1 i direktiv 2013/32 hänvisas till Dublin III-förordningen.

50. Denna bedömning av domstolen understryker betydelsen av den rättsliga ram inom vilken förfarandereglerna tillämpas genom att skilja mellan två regelverk, nämligen det som regleras av Dublin II-förordningen och det som regleras av Dublin III-förordningen. Den skillnad mellan dessa två regelverk som följer av utvidgningen av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen återspeglas i rubriken till de olika instrumenten,²⁰ då det förstnämnda endast nämner "asylansökan", medan det sistnämnda avser "ansökan om internationellt skydd". Vart och ett av dessa regelverk har kompletterats med ett visst antal rättsakter, och jag kommer nedan att hänvisa till dessa regelverk, med de kompletteringar som gjorts, genom att använda uttrycken "Dublin II-systemet"²¹ och "Dublin III-systemet"²².

51. Denna utvidgning av tillämpningsområdet förklarar enligt min mening inte bara införandet av en ytterligare grund i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, utan även avskaffandet i denna bestämmelse av de två grunder för avvisning som föreskrevs i artikel 25.2 i direktiv 2005/85, nämligen grunderna i leden d och e. Dessa led liksom led f i bestämmelsen inbegrips numera i enbart led d i artikel 33.2 i direktiv 2013/32, som avser en efterföljande ansökan i samma medlemsstat som inte innehåller några nya fakta eller uppgifter i syfte att erhålla status som person som beviljats internationellt skydd, det vill säga flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

19 Se artikel 2 h i direktiv 2011/95.

20 Se fotnoterna 6 och 4 ovan.

21 Detta system omfattar, förutom Dublin II-förordningen, i synnerhet följande tre direktiv: direktiv 2004/83, det så kallade skyddsgrundsdirektivet, vilket fastställer de minimikrav som ska vara uppfyllda för att beviljas flyktingstatus eller subsidiärt skydd och som anger de rättigheter som följer med detta, direktiv 2005/85, det så kallade förfarandedirektivet, vilket avser *enbart* flyktingstatus och rör beviljande eller återkallande av flyktingstatus, och rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18), det så kallade mottagandedirektivet, vilket fastställer minimiregler för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

22 Detta system omfattar, förutom Dublin III-förordningen, i synnerhet tre direktiv som utgör en omarbeting av de direktiv som nämnts i fotnot 21 ovan, nämligen direktiv 2011/95 (omarbeting av skyddsgrundsdirektivet), direktiv 2013/32 (omarbeting av förfarandedirektivet) respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) (omarbeting av mottagandedirektivet).

52. Domstolen fann dessutom, i punkterna 73 och 74 i domen Ibrahim, att det framgår av systematiken i Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32, liksom av lydelsen i artikel 33.1 i det direktivet, att den ytterligare avvisningsgrund som föreskrivs i artikel 33.2 a i direktivet inte är tillämplig på asylansökningar som fortfarande helt och hållet omfattas av Dublin II-förordningen.

53. Vad beträffar en sådan situation som den som var i fråga i målet Magamadov vilken, med hänsyn till det datum då asylansökan lämnades in i den andra medlemsstaten och datumet för framställan om återtagande av den första medlemsstaten,²³ omfattas helt och hållet av tillämpningsområdet för Dublin II-förordningen, utgör den omständigheten att ett subsidiärt skydd beviljades i den första medlemsstaten inte någon grund för avvisning. Den andra medlemsstaten ska i princip pröva asylansökan såvida den inte beslutar att överföra sökanden till den första medlemsstaten, i enlighet med artiklarna 16.1 e och 20 i Dublin II-förordningen,²⁴ för att den första medlemsstaten ska åta sig att göra denna prövning.

54. Domstolens slutsats, enligt vilken den grund för avvisning som baserar sig på att en första medlemsstat har beviljat status som subsidiärt skyddsbehövande inte föreskrivs i direktiv 2005/85 och således inte gör det möjligt för den andra medlemsstaten att avvisa en asylansökan, när de faktiska omständigheterna i målet helt och hållet omfattas av Dublin II-förordningen, ger stöd för bedömningen att det i artikel 25.2 i direktivet, inbegripet led d, inte föreskrivs någon sådan grund för avvisning och att begreppet "den berörda medlemsstaten" i detta led följaktligen inte avser den första medlemsstaten.

55. Vad däremot beträffar en situation som, i likhet med målen Ibrahim, omfattas av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen, slog domstolen i den domen fast att den berörda medlemsstaten, det vill säga den andra medlemsstaten, har möjlighet att avvisa asylansökan.²⁵

56. Domstolens slutsats är tillämplig när de faktiska omständigheterna i målet helt omfattas av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32, det vill säga när de inträffade efter det datum då Dublin III-förordningen trädde i kraft, det vill säga den 1 januari 2014 i enlighet med artikel 49 andra stycket i nämnda förordning, men även efter det datum då direktiv 2013/32 började tillämpas, det vill säga den 20 juli 2015.

57. Samma slutsats gäller även när de faktiska omständigheterna i målet delvis omfattas av tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen,²⁶ om den nationella lagstiftningen i den andra medlemsstaten tillåter en omedelbar tillämpning av direktiv 2013/32 före utgången av fristen för att införliva detta direktiv och under förutsättning att de faktiska omständigheterna inträffade efter det gemensamma datum då direktiv 2013/32 och Dublin III-förordningen trädde i kraft,²⁷ och att en del av dessa faktiska omständigheter, såsom i målen Ibrahim, inträffade efter det att Dublin III-förordningen började tillämpas.²⁸ I den situationen är både Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32 tillämpliga på sådana faktiska omständigheter.

23 Dessa datum är den 19 juni 2012 respektive den 13 februari 2013. De inföll innan Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32 trädde i kraft den 20 juli 2013 och innan Dublin III-förordningen började tillämpas den 1 januari 2014.

24 I artikel 16.1 i Dublin II-förordningen fastställs bland annat de fall då den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att återta en asylsökande och pröva dennes asylansökan. I artikel 16.1 e föreskrivs att denna skyldighet gäller i fråga om en tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avslagits och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat. Såsom kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande i förevarande mål, är denna bestämmelse bland annat tillämplig om den första medlemsstaten har beviljat subsidiärt skydd, men inte har beviljat flyktingstatus. I artikel 20 i denna förordning anges på vilka villkor detta återtagande ska verkställas, och i artikel 20.1 d föreskrivs att det ska ske en överföring av sökanden till den första medlemsstaten. Enligt kommissionen var det, med hänsyn till denna möjlighet att överföra tredjelandsmedborgaren och att den första medlemsstaten återtar asylsökanden, inte nödvändigt att även i direktiv 2005/85 föreskriva en grund för avvisning i en sådan situation.

25 Se domen Ibrahim, punkt 74. Domstolen prövade således de andra tolkningsfrågorna i det målet, vilka syftade till att klargöra genomförandet av artikel 33 i direktiv 2013/32.

26 Se, för ett liknande resonemang, domen Ibrahim, punkterna 74 och 78.

27 Den 20 juli 2013 (se artikel 49 första stycket i Dublin III-förordningen och artikel 54 i direktivet 2013/32).

28 I målen Ibrahim lämnades asylansökan in i den andra medlemsstaten den 29 november 2013 och framställan om återtagande den 22 januari 2014.

58. Även om det följer av domen Ibrahim att en medlemsstat, i en situation som *helt och hållet* regleras av *Dublin II-förordningen*, inte får avvisa en asylansökan på grund av att sökanden har beviljats subsidiärt skydd i en första medlemsstat, konstaterar jag att den domen inte ger något svar på frågan huruvida detta skäl även är tillämpligt när en medlemsstat, i detta fall Irland, omfattas av tillämpningen av *Dublin III-förordningen*, men inte av direktiv 2013/32 som är knutet till förordningen.

59. Vad vidare beträffar domstolens slutsats, som det har erinrats om i punkt 57 i detta förslag till avgörande, avseende tillämpningen av den ytterligare grunden för avvísning, när de faktiska omständigheterna endast *delvis* omfattas av tillämpningsområdet för *Dublin III-förordningen*, ska det ändå konstateras att denna slutsats avser en situation där den andra medlemsstaten, till skillnad från i förevarande mål, fullt ut omfattas av tillämpningen av både *Dublin III-förordningen* och direktiv 2013/32.

60. Gäller samma slutsats om den andra medlemsstaten inte är bunden av direktiv 2013/32?

C. De grunder för avvísning som föreskrivs i direktiv 2005/85 inom ramen för Dublin III-förordningen

61. I detta avsnitt ska jag först bedöma vad *Dublin III*-systemet har tillfört jämfört med *Dublin II*-systemet och logiken bakom de mekanismer för överföring och avvísning som är knutna till vart och ett av dessa system, som gör det möjligt för den andra medlemsstaten att inte pröva en ansökan om internationellt skydd som ingetts till den (avsnitt 1). Jag ska därefter redogöra för de inkonsekvenser som kan uppstå till följd av den särskilda situationen i Irland, vilket inte är helt bundet av det ena eller det andra systemet, innan jag föreslår den tolkning som enligt min mening följer av den avsikt som lagstiftaren har gett uttryck för (avsnitten 2 och 3).

1. Vad Dublin III-förordningen har tillfört och mekanismerna för överföring och avvísning

62. *Dublin III*-systemet innebär en ny fas i inrättandet av ett gemensamt asylsystem. Den första fasen, vilken motsvarar *Dublin II*-systemet, bestod i att föreskriva ett visst antal gemensamma normer. I en andra fas, vilken motsvarar *Dublin III*-systemet, försökte lagstiftaren att närma flyktingstatusen och statusen som subsidiärt skyddsbehövande till varandra genom att behandla dem tillsammans på ett enhetligt sätt och genom att utöka de berörda personernas rättigheter inom unionen. Ett av lagstiftarens främsta och ständiga syften har varit att begränsa tredjelandsmedborgares sekundära förflyttningar,²⁹ det vill säga deras resor inom unionen för att komma i åtnjutande av ett skydd eller levnadsvillkor som eventuellt är förmånligare i en annan medlemsstat. Tillnärmningen av förfarandereglerna skulle bidra till att begränsa dessa förflyttningar.³⁰

63. Varje fas har lett till antagandet av ett regelverk som innefattar en samling rättsakter som är samordnade sinsemellan.³¹ Såsom framgår av domen Ibrahim, är det inom vart och en av dessa regelverk som de regler för upptagande till sakprövning som lagstiftaren har föreskrivit logiskt sett är tillämpliga.

²⁹ Se, beträffande *Dublin II*-systemet, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79), som nämner målet att undvika forum shopping av asylsökande och, vad beträffar *Dublin III*-systemet, dom av den 17 mars 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 52).

³⁰ Se, bland annat, skäl 13 i direktiv 2013/32.

³¹ Se, för ett liknande resonemang vad beträffar *Dublin III*-systemet, dom av den 17 mars 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkterna 41 och 42), och se fotnoterna 21 och 22 ovan.

64. Inom ramen för Dublin III-systemet har flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande i betydande utsträckning närmats till varandra, och i Dublin III-förordningen föreskrivs det därför inte längre, till skillnad från Dublin II-förordningen, att den andra medlemsstaten ska *överföra* en asylsökande till den första medlemsstaten, för att den sistnämnda medlemsstaten ska återta asylsökande efter att beviljat vederbörande subsidiärt skydd och pröva dennes ansökan. Såsom domstolen klart har bekräftat kan en sådan överföring inte längre krävas av den andra medlemsstaten i detta sammanhang.³² Den andra medlemsstaten har däremot möjlighet att *avvisa* ansökan om internationellt skydd med stöd av artikel 33 i direktiv 2013/32.³³

65. De två tillvägagångssätten som *överföring* och *avvisning* utgör för att avslå en ny ansökan om internationellt skydd i syfte att erhålla flyktingstatus som lämnats in i en andra medlemsstat motsvarar således var sitt särskilt lagstiftningspaket som har sin egen logik i förhållande till den grad av harmonisering som uppnåtts.

66. Det ska konstateras att Irlands val att delta i antagandet av Dublin III-förordningen, utan att vara bundet av direktiv 2013/32 som åtföljer förordningen, och att således fortsätta omfattas av tillämpningen av direktiv 2005/85 vänder upp och ned på denna logik genom att skapa en asymmetri vars följder inte har behandlats av lagstiftaren och som jag kommer att undersöka nedan.

2. De inkonsekvenser som kan följa av en asymmetrisk situation

67. Genom att Irland omfattas av tillämpningen av Dublin III-förordningen, men *utan att vara bundet av direktiv 2013/32*, kan Irland inte stödja sig på artikel 33.2 a i sistnämnda direktiv för att *avvisa* en asylansökan som ingetts av en tredjelandsmedborgare som har beviljats subsidiärt skydd i en första medlemsstat. Genom att denna medlemsstat omfattas av direktiv 2005/85, men *utan att regleras av Dublin II-förordningen*, kan den inte heller stödja sig på artikel 16 i denna förordning för att *överföra* en tredjelandsmedborgare till den första medlemsstaten för att den ska pröva denna ansökan. En ren bokstavstolkning av direktiv 2005/85 inom ramen för Dublin III-förordningen skulle således kunna innebära en skyldighet för Irland att pröva asylansökan.

68. Samtliga intervenienter vid EU-domstolen och den hänskjutande domstolen har framhållit de inkonsekvenser som detta skulle kunna medföra.

69. Dessa är nämligen av två slag. De beror för det första på en jämförelse mellan följderna av det skydd som beviljas av medlemsstaterna och följderna av det skydd som beviljas av tredjeland.

70. Enligt artikel 25.2 b och c i direktiv 2005/85 skulle Irland inte vara skyldigt att pröva asylansökan utan skulle kunna avvisa den, om ett skydd som bedöms som tillräckligt hade beviljats av ett *tredjeland*, medan Irland skulle vara skyldigt att pröva ansökan om ett subsidiärt skydd hade beviljats av en första *medlemsstat*. Denna skillnad är än mer överraskande med hänsyn till det ömsesidiga förtroende som medlemsstaterna i princip ska visa varandra och den skyddsnivå som unionslagstiftaren har bemödat sig om att föreskriva till förmån för tredjelandsmedborgare.

32 Se beslut av den 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punkt 41), och domen Ibrahim, punkt 78.

33 Se beslut av den 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punkt 39), och domen Ibrahim, punkterna 79 och 80.

71. Subsidiärt skydd är nämligen en status som har föreskrivits av unionen och som kompletterar och tillkommer utöver den flyktingstatus som har inrättats genom Genèvekonventionen. Det har möjliggjorts av det ömsesidiga förtroende som utgör kärnan i byggandet av Europa och särskilt det gemensamma europeiska asylsystemet.³⁴ Att tillmäta det skydd som ges av tredjeland större vikt än det skydd som beviljas av en medlemsstat skulle strida mot andan i det europeiska projektet för att skapa detta asylsystem.

72. Inkonsekvenserna beror för det andra på de paradoxala följderna av enbart en prövning av den första ansökan om internationellt skydd eller rentav ett avslag på denna ansökan, i förhållande till följderna av ett beslut om att bevilja ett sådant skydd.

73. Om en första medlemsstat *håller på att pröva* ansökan om internationellt skydd eller om den har *avslagit* ansökan, är Irland, enligt led b respektive led d i artikel 18.1³⁵ i Dublin III-förordningen, inte skyldigt att pröva den ansökan som har lämnats in till landet. Om den första medlemsstaten däremot har *beviljat* det sökta skyddet i form av subsidiärt skydd, skulle Irland varken kunna överföra sökanden till den första medlemsstaten³⁶ eller avvisa ansökan med stöd av artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, eftersom direktivet inte är tillämpligt på denna medlemsstat. Irland skulle således kunna vara skyldigt att pröva ansökan.

74. Ett beslut som gynnar tredjelandsmedborgaren efter den första ansökan skulle således ändå tvinga Irland att pröva tredjelandsmedborgarens efterföljande ansökan om internationellt skydd, medan en situation där ett första beslut ännu inte har fattats eller är ofördelaktigt för tredjelandsmedborgaren inte skulle tvinga Irland att pröva en sådan efterföljande ansökan.

75. Dessa inkonsekvenser beror på de val som Irland har gjort. Såsom framgår av skäl 41 i Dublin III-förordningen³⁷ och av skäl 58 i direktiv 2013/32, hade lagstiftaren visserligen gett denna medlemsstat tillåtelse att omfattas av tillämpningen av Dublin III-förordningen, utan att för den skull delta i hela det regelverk som är specifikt för Dublin III. Lagstiftaren föreskrev emellertid inte någon lösning i en sådan asymmetrisk situation. Den godtog i förväg medlemsstatens eventuella val, dock utan att föreskriva några bestämmelser för att reglera de situationer som följer därav och för att undvika de påtalade inkonsekvenserna.

76. Som jag har angett ger domen Ibrahim ett svar på frågan huruvida det föreligger en skyldighet för den andra medlemsstaten att i sak pröva en asylansökan i två situationer, nämligen när asylansökan omfattas av Dublin II-systemet och när denna ansökan omfattas av Dublin III-systemet. Inte i någon av dessa situationer är den andra medlemsstaten *skyldig* att pröva asylansökan, om subsidiärt skydd har beviljats i en första medlemsstat. Denna medlemsstat kan antingen avvisa ansökan (Dublin III-systemet) eller överföra sökanden till den första medlemsstaten (Dublin II-systemet).

34 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, 79 och 83), och domen Ibrahim, punkterna 83–85.

35 I artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen föreskrivs att den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att "på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en sökande vars ansökan är under prövning och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd". Denna bestämmelse är således tillämplig bland annat om den första medlemsstaten har påbörjat prövningen av en ansökan om internationellt skydd och tredjelandsmedborgaren har rest till en andra medlemsstat medan hans eller hennes ansökan var *under prövning*. I artikel 18.1 d i förordningen föreskrivs att den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att "på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd". Denna bestämmelse är således tillämplig bland annat om den första medlemsstaten *har avslagit* ansökan om internationellt skydd och tredjelandsmedborgaren inger en ny ansökan till den andra medlemsstaten. I båda fallen kan den andra medlemsstaten anmoda den första medlemsstaten att återta tredjelandsmedborgaren (i enlighet med artiklarna 23 och 24 i Dublin III-förordningen) och om denna medlemsstat samtycker till att återta tredjelandsmedborgaren ska den andra medlemsstaten meddela tredjelandsmedborgaren beslutet att *överföra* honom eller henne till den ansvariga medlemsstaten (i enlighet med artikel 26 i Dublin III-förordningen).

36 Se beslut av den 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punkterna 27 och 28).

37 I detta skäl anges att Förenade kungariket och Irland har meddelat att de önskar delta i antagandet och tillämpningen av Dublin III-förordningen, i enlighet med artiklarna 3 och 4a.1 i protokoll nr 21 om dessa båda medlemsstaters ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa.

77. Denna dom ger däremot inget svar på frågan, vilken visserligen är av undantagskaraktär eftersom den endast avser en medlemsstat, huruvida den andra medlemsstaten ska pröva en ansökan om internationellt skydd i sak, när denna medlemsstat omfattas av Dublin III-förordningen, men inte av direktiv 2013/32, vilket gör att medlemsstaten fortsätter att omfattas av direktiv 2005/85 och denna ansökan inte omfattas fullt ut vare sig av Dublin III-systemet eller av Dublin II-systemet. Hur ska direktiv 2005/85 tillämpas inom ramen för Dublin III-förordningen vad gäller frågor om upptagande till sakprövning?

78. För att besvara denna fråga ska detta direktiv undersökas mot bakgrund av de mål som lagstiftaren eftersträvar.

3. Tolkning av direktiv 2005/85 mot bakgrund av den avsikt som lagstiftaren har gett uttryck för

79. Som jag har erinrat om i punkt 62 ovan, är ett av lagstiftarens främsta mål att begränsa sekundära förflyttningar.

80. Jag konstaterar att om Irland är skyldigt att pröva de ansökningar som har lämnats in av tredjelandsmedborgare på dess territorium, trots att de redan har beviljats subsidiärt skydd i en första medlemsstat, kan denna situation uppmuntra sådana förflyttningar och på så sätt strida mot ovannämnda mål. Tredjelandsmedborgare har intresse av att försöka erhålla ett internationellt skydd i denna andra medlemsstat för att komma i åtnjutande av de levnadsvillkor som råder där.

81. Eftersom lagstiftaren hade för avsikt att tillåta att de andra medlemsstaterna, både inom ramen för Dublin II-regelverket och inom ramen för Dublin III-regelverket, inte prövar en asylansökan om tredjelandsmedborgaren redan åtnjuter subsidiärt skydd i en första medlemsstat, anser jag att denna möjlighet också bör föreligga om en medlemsstat, såsom i målen vid den nationella domstolen, omfattas av båda dessa regelverk.

82. Eftersom en överföring till den första medlemsstaten i syfte att återta en tredjelandsmedborgare inte föreskrivs i Dublin III-förordningen och inte längre behövs i detta sammanhang, under förutsättning att tredjelandsmedborgaren har beviljats subsidiärt skydd av denna medlemsstat, anser jag att den andra medlemsstaten, i det särskilda sammanhang som är i fråga, ska kunna avvisa ansökan med stöd av direktiv 2005/85 beaktat i sin helhet och tillämpat inom ramen för Dublin III-förordningen.

83. Ett sådant synsätt överensstämmer helt med skäl 22 i direktivet. Enligt detta skäl bör en medlemsstat inte vara skyldig att bedöma sakskalet i en asylansökan om ett första land, en medlemsstat eller ett tredjeland redan har beviljat tillräckligt skydd. Jag har redan påpekat att lagstiftarens avsikt som kommer till uttryck i detta skäl har konkretiserats i artikel 25.2 b och c i direktivet, vad gäller tredjeland.

84. Vad beträffar medlemsstaterna, noterar jag att dessa enligt artikel 25.1 i direktiv 2005/85 inte behövde pröva en asylansökan i sak om en av de grunder för avvisning som räknas upp i denna artikel föreligger "[u]töver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Dublin II-förordningen]". Med andra ord tillkommer grunderna för avvisning utöver de fall då det i Dublin II-förordningen föreskrevs en möjlighet att överföra den asylsökande till den första medlemsstaten. Denna möjlighet till överföring föreskrevs dock uttryckligen i artikel 16 i Dublin II-förordningen.³⁸

85. Härav följer att möjligheten för medlemsstaterna att inte pröva asylansökan i sak även föreskrevs, i enlighet med skäl 22 i direktiv 2005/85, inom ramen för förhållandet mellan detta direktiv och Dublin II-förordningen.

³⁸ Se ovan fotnot 24.

86. Inom ramen för Dublin III-systemet vill jag påpeka att skäl 43 i direktiv 2013/32 i huvudsak har samma innehåll som skäl 22 i direktiv 2005/85. Vad beträffar medlemsstaterna har skäl 43 konkretiserats i artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, genom det uttryckliga omnämmandet av en grund för avvisning, eftersom överföring inte längre föreskrivs i Dublin III-förordningen.

87. Denna bedömning visar att lagstiftaren, oavsett vilket regelverk som är tillämpligt, klart hade för avsikt att inte tvinga den andra medlemsstaten att pröva en asylansökan, om tredjelandsmedborgaren har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande.

88. Den lösning som jag föreslår är således förenlig med det mål som lagstiftaren eftersträvar i direktiv 2005/85, såsom det framgår bland annat av skäl 22 i direktivet. Jag anser även att denna lösning är den lösning som bäst överensstämmer med logiken i Dublin II-systemet och Dublin III-systemet samt gör det möjligt att undvika de inkonsekvenser som har påtalats i punkterna 69 och 74 i detta förslag till avgörande.

89. Jag vill understryka att denna lösning inte påverkar tredjelandsmedborgarnas rättigheter, såsom dessa har harmoniserats och fördjupats genom Dublin III-systemet, eftersom tredjelandsmedborgaren har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en första medlemsstat, i detta fall Italien, som deltar fullt ut i detta system.

90. Detta innebär visserligen att en grund för avvisning läggs till bland de grunder som uttryckligen anges i direktiv 2005/85, men jag anser att sistnämnda grunder har utformats enbart för att vara tillämpliga inom ramen för Dublin II-förordningen, i enlighet med logiken i Dublin II-systemet, och avser således inte Irlands specifika situation.³⁹

91. Det argument som har anförts av klagandena i de nationella målen, enligt vilket de grunder för avvisning som anges i artikel 25 i direktiv 2005/85 bör tolkas restriktivt eftersom de innebär ett undantag från medlemsstaternas skyldighet att pröva asylansökningar i sak, kan inte ändra bedömningen ovan. Ett sådant argument kan nämligen inte godtas om det skulle leda till en tolkning som strider mot de mål som lagstiftaren eftersträvar. Som framgår av denna bedömning skulle det strida mot dessa mål och mot de lösningar som har valts både inom ramen för Dublin II-systemet och inom ramen för Dublin III-systemet för de 25 medlemsstater som fullt ut har anslutit sig till dessa system, om det ansågs att Irland var skyldigt att pröva asylansökan.

92. Jag skulle vilja tillägga att den föreslagna tolkningen inte på något sätt påverkar den tolkning av artikel 25.2 i direktiv 2005/85 som domstolen gjorde i domen Ibrahim vad beträffar såväl led a i denna bestämmelse som alla övriga led i denna bestämmelse. Denna tolkning fortsätter att vara helt giltig, även i förhållande till Irland, när de faktiska omständigheterna i målet helt omfattas av tillämpningsområdet för Dublin II-förordningen, i likhet med målet Magamadov.

93. Jag anser följaktligen att direktiv 2005/85, mot bakgrund av skäl 22 i direktivet, inte utgör hinder mot att den andra medlemsstaten i sin lagstiftning föreskriver att den kan avvisa den ansökan om internationellt skydd som lämnats in till den i undantagsfallet då denna medlemsstat fortfarande omfattas av detta direktiv samtidigt som den regleras av Dublin III-förordningen.

³⁹ Jag noterar för övrigt att artikel 25.2 i direktiv 2005/85, till skillnad från lydelsen i artikel 33.2 i direktiv 2013/32, inte begränsar uppräkningsgrunderna för avvisning genom användningen av ordet "endast". Jag anser att lydelsen i nämnda artikel 25.2 således gör det möjligt för den nationella lagstiftaren, i en sådan asymmetrisk situation som den i vilken Irland befinner sig, att göra en vidare tolkning av dessa grunder.

94. Med hänsyn till min bedömning av den första och den tredje tolkningsfrågan, anser jag att det inte är nödvändigt att pröva den andra tolkningsfrågan. För säkerhets skull vill jag dock understryka att en tredjelandsmedborgares ansökan om internationellt skydd efter att ha beviljats subsidiärt skydd i en första medlemsstat enligt min mening inte i sig utgör rättsmissbruk. Unionslagstiftaren har medgett att tredjelandsmedborgare kan söka skydd i unionen på laglig väg, när de av olika omständigheter tvingas till det.⁴⁰

95. Jag vill dessutom understryka att den omständigheten att en tredjelandsmedborgare försöker att få flyktingstatus i en medlemsstat efter att ha beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en annan medlemsstat uttryckligen har, såsom har angetts i detta förslag till avgörande, förutsetts av lagstiftaren inom ramen för såväl Dublin II-förordningen som Dublin III-förordningen. Det kan därför inte på ett allmänt och abstrakt sätt kvalificeras som rättsmissbruk.

96. Även om ett agerande som utgör missbruk i samband med ansökan om internationellt skydd inte kan uteslutas i alla situationer, ska det följaktligen i vart fall bedömas från fall till fall.⁴¹

V. Förslag till avgörande

97. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) på följande sätt:

Artikel 25.2 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, bedömd i samband med tillämpningen av 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, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att Irland föreskriver en grund för avvisning i sin nationella lagstiftning som gör det möjligt för denna medlemsstat att avvisa en ansökan om internationellt skydd som ingetts av en tredjelandsmedborgare, om denna tredjelandsmedborgare redan har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en första medlemsstat.

⁴⁰ Se, bland annat, skäl 1 i Dublin II-förordningen och i direktiv 2005/85 samt skäl 2 i Dublin III-förordningen och i direktiv 2013/32.

⁴¹ För att det ska anses styrkt att det är fråga om sådant missbruk är det nödvändigt att bland annat undersöka huruvida den berörda personen har försökt "att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den" (se, bland annat, dom av den 16 oktober 2012, Ungern/Slovakien (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58), och dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 54)).