



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 13 juli 2023¹

Mål C-392/22

X

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(begäran om förhandsavgörande från rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa –
Dublinsystemet – Förordning (EU) nr 604/2013 – Överföring av asylsökanden till den
medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd – Artikel 3.2 andra
stycket – Omöjligt att verkställa överföringen på grund av systematiska brister i asylförfarandet
och i mottagningsvillkoren för sökande – Räckvidd – Summariska avvisningar vid de yttre
gränserna och åtgärder för förvar vid gränsövergångar – Tillämpliga bevisregler –
Samarbetskyldighet och omfattning av samarbetet mellan sökanden och den
behöriga myndigheten”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande aktualiserar återigen frågan om räckvidden av artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013,² enligt vilken, om det är omöjligt att överföra en person som ansöker om internationellt skydd till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan (nedan kallad den ansvariga medlemsstaten), på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet i den medlemsstaten, vilket innebär att den berörda personen riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,³ den medlemsstat som ska avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig ska fortsätta att undersöka kriterierna i kapitel III för att fastställa om en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

¹ Originalspråk: franska.

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

³ Nedan kallad stadgan.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan X, som är syrisk medborgare, och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor) (nedan kallad staatssecretaris). Målet rör staatssecretaris beslut att inte pröva X:s ansökan om internationellt skydd på grund av att den medlemsstat som är ansvarig för prövningen är Republiken Polen. X har motsatt sig verkställandet av överföringen av honom till Polen och anfört att han blivit föremål för summarisk avvisning vid Polens yttre gränser och därefter hållits i förvar på ett påstått olagligt sätt vid gränsövergången till denna medlemsstat, dessutom under förhållanden som inte tillgodoser hans behov.

3. I förevarande mål har domstolen ombetts att tillföra sin byggnad en ny sten. Även om den slog fast den princip som artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen vilar på i domen av den 21 december 2011, N.S. m.fl.⁴, preciserade den sedan räckvidden av denna princip i domen av den 16 februari 2017, C.K. m.fl.⁵ och domen av den 19 mars 2019, Jawo⁶. Förevarande mål skiljer sig från denna rättspraxis på så sätt att överföringen kan ha omöjliggjorts på grund av att den normalt ansvariga medlemsstaten har gjort sig skyldig till allvarliga och systematiska åsidosättanden av tredjelandsmedborgares grundläggande rättigheter vid dess gränser.

4. Inom ramen för denna bedömning kommer jag först att redogöra för skälen till att jag anser att de metoder som avses i punkt 2 i detta förslag till avgörande inte i sig gör det möjligt att anse att det finns ett välgrundat och klarlagt skäl för att anta att en person som ansöker om internationellt skydd, om han eller hon överförs till den normalt ansvariga medlemsstaten, skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och efter prövningen.

5. Därefter kommer jag att förklara att den behöriga myndigheten, under dessa omständigheter, är skyldig att verkställa överföringsbeslutet utan att först göra kontroller eller att anmoda den normalt ansvariga medlemsstaten att lämna kompletterande uppgifter eller att tillhandahålla individuella garantier avseende mottagningsvillkoren och övertagandet av sökanden.

6. Slutligen kommer jag, mot bakgrund av de principer som domstolen redan har slagit fast i sin praxis, att precisera vilka bevisregler och former för samarbete som ska tillämpas vid fastställandet av en risk för omänsklig eller förnedrande behandling av sökanden inom ramen för artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

II. Tillämpliga bestämmelser

7. Skälen 19, 32 och 39 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i [stadgan]. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs.

⁴ C-411/10 och C-493/10, nedan kallad domen N.S. m.fl., EU:C:2011:865.

⁵ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

⁶ C-163/17, nedan kallad domen Jawo, EU:C:2019:218.

...

- (32) I fråga om behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt internationella rättsliga instrument, inklusive relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

...

- (39) Denna förordning respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i [stadgan]. Förordningen syftar särskilt till att trygga full respekt för den rätt till asyl som garanteras i artikel 18 i stadgan och för de rättigheter som erkänns i artiklarna 1, 4, 7, 24 och 47 i stadgan. Denna förordning bör därför tillämpas i enlighet med detta.”

8. I artikel 3 i denna förordning, med rubriken ”Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

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

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

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

...”

III. Bakgrunden till det nationella målet och tolkningsfrågorna

9. Sökanden, som är en syrisk medborgare född år 1992, lämnade in en ansökan om internationellt skydd i Polen den 9 november 2021. Den 21 november 2021 reste han till Nederländerna där han lämnade in en ny ansökan om internationellt skydd den 22 november 2021. Den 20 januari 2022 begärde Konungariket Nederländerna att Republiken

Polen skulle återta X med stöd av artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen. Den 1 februari 2022 godtog Republiken Polen återtagande med stöd av artikel 18.1 c i förordningen. Genom beslut av den 20 april 2022 avlog staatssecretaris X ansökan om internationellt skydd.

10. X överklagade detta beslut till rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade samtidigt att denna domstol skulle besluta om interimistiska åtgärder. Den 3 juni 2022 beviljade denna domstol de begärda åtgärderna och förbjöd överföring av sökanden till Polen så länge överklagandet inte hade avgjorts.

11. X har gjort gällande att de polska myndigheterna har åsidosatt hans grundläggande rättigheter och han fruktar därför att så skulle ske på nytt efter det att han överförts till Polen. I detta sammanhang har han uppgett att han avlägsnats till Vitryssland av de polska myndigheterna tre gånger efter sin inresa i Polen genom ett så kallat pushback-förfarande. Detta förfarande kränker enligt X den mänskliga värdigheten, vilket enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utgör ett absolut hinder för en överföring som genomförs med stöd av Dublin III-förordningen.⁷ Sökanden har till stöd för sina påståenden hänvisat till rapporter från icke-statliga organisationer och till rättspraxis från EU-domstolen, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och nationella domstolar. Sökanden har även kritiserat det sätt på vilket de polska myndigheterna behandlade honom vid gränsen, där han bland annat inte fick hjälp av en tolk för att få förklaringar eller upplysningar. Han erhöll emellertid en handling på arabiska som förklarar Dublin III-förordningen. På inrådan av en organisation accepterade han att ta fingeravtryck. Sökanden har även kritiserat de omständigheter under vilka han togs i förvar efter det att han hade lämnat in sin ansökan om internationellt skydd, eftersom han saknade mat och inte fick någon läkarundersökning. X gör slutligen gällande att domstolsväsendet i Polen inte är oavhängigt och har begärt att den hänskjutande domstolen ska ställa samma tolkningsfrågor till EU-domstolen som dem i det mål som avgjordes genom beslut av domstolens ordförande av den 20 maj 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid⁸.

12. Staatssecretaris anser däremot att den helt och hållet kan stödja sig på principen om ömsesidigt förtroende i förhållande till Republiken Polen, vilket innebär att det kan antas att X inte befinner sig i en situation som strider mot artikel 4 i stadgan efter det att han har överförts till denna medlemsstat. Den har preciserat att förfarandet med pushbacks inte är relevant för bedömningen av huruvida överföringsbeslutet är lagenligt, eftersom X inte kommer att utsättas för detta förfarande när överföringen väl har genomförts. Den har även understrukit att X inte har visat att den situation som han kommer att befinna sig i efter att han överförts till Polen kommer att nå upp till den synnerligen allvarliga nivå som domstolen fastställde i domen Jawo.

13. Staatssecretaris angav slutligen att den inte fann skäl att tillämpa klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17 i Dublin III-förordningen genom att självmant pröva X ansökan om internationellt skydd.

14. Den hänskjutande domstolen anser att det ankommer på den att uttala sig om i vilken utsträckning de åsidosättanden av tredjelandsmedborgares grundläggande rättigheter som följer av förfaranden med pushbacks och de olagliga förvarsåtgärder som den normalt ansvariga medlemsstaten har gjort sig skyldig till påverkar principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.

⁷ X har hänvisat till Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

⁸ C-208/22, ej publicerat, EU:C:2022:441.

15. Mot denna bakgrund har Rechtbank den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska Dublinförordningen, mot bakgrund av skälen 3, 32 och 39 i förordningen och jämförd med artiklarna 1, 4, 18, 19 och 47 i [stadgan], tolkas och tillämpas på det sättet att principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna är odelbar, vilket innebär att allvarliga och systematiska åsidosättanden av unionsrätten av den eventuellt ansvariga medlemsstaten som började innan överföringen avseende tredjelandsmedborgare som (ännu) inte är återvändare enligt Dublinförordningen är ett absolut hinder för överföring till denna medlemsstat?
- 2) För det fall [den första frågan] besvaras nekande: Ska artikel 3.2 i [Dublin III-förordningen], jämförd med artiklarna 1, 4, 18, 19 och 47 i [stadgan], tolkas så, att om den ansvariga medlemsstaten allvarligt och strukturellt åsidosätter unionsrätten, får den överförande medlemsstaten inte grunda sig på principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, utan måste då undanröja alla tvivel eller åtminstone göra sannolikt att sökanden efter överföring inte kommer att befinna sig i en situation som strider mot artikel 4 i [stadgan]?
- 3) Vilka bevismedel kan sökanden åberopa till stöd för sina argument att artikel 3.2 i [Dublin III-förordningen] hindrar hans överföring, och vilka beviskrav gäller i detta avseende? Är den överförande medlemsstaten, mot bakgrund av hänvisningarna till unionens regelverk i skälen i [den förordningen], skyldig att samarbeta eller göra kontroller, eller ska den ansvariga medlemsstaten vid allvarliga och strukturella kränkningar av grundläggande rättigheter beträffande tredjelandsmedborgare erhålla individuella garantier som säkerställer att den asylsökandes grundläggande rättigheter faktiskt iakttas efter överföringen? Bli svaret på denna fråga annorlunda om sökanden inte uppfyller beviskraven ifall han inte kan styrka sina sammanhängande, detaljerade påståenden med dokumentation, trots att detta inte kan förväntas med tanke på påståendenas art?
- 4) Bli svaret på [den tredje frågan] annorlunda om sökanden gör sannolikt att det i den ansvariga medlemsstaten saknas möjlighet att inge klagomål till myndigheterna och/eller saknas tillgång till effektiva rättsmedel?”

16. Skriftliga yttranden har inkommit från X, den nederländska, den belgiska, den tjeckiska, den tyska, den italienska, den ungerska, den österrikiska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen.

IV. Bedömning

A. Räckvidden av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen (den första och den andra frågan)

17. Jag föreslår att domstolen prövar den första och den andra tolkningsfrågan tillsammans.

18. Domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den utgör hinder för att verkställa ett beslut om överföring av en sökande när det har fastställts att den normalt ansvariga medlemsstaten har

gjort sig skyldig till ”allvarliga och systematiska åsidosättanden av unionsrätten” före antagandet av ett sådant beslut. Även om denna fråga är synnerligen brett formulerad, framgår det tydligt av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen koncentrerar sina frågor på två typer av förfaranden som denna medlemsstat tycks tillämpa när tredjelandsmedborgare försöker passera eller just har passerat medlemsstatens yttre gränser, nämligen förfaranden med summariska avvísningar och åtgärderna för förvar vid gränsövergångar.

19. Det ska således inledningsvis påpekas att denna fråga inte är en del av en situation där sökanden gör gällande att det föreligger exceptionella omständigheter som är specifika för personen i fråga, såsom särskild utsatthet, som domstolen hänvisade till i punkt 95 i domen Jawo och som den prövade i domen av den 16 februari 2017, C.K. m.fl.⁹

20. Den hänskjutande domstolen har vidare ställt den andra frågan för att få klarhet i i vilken utsträckning den behöriga myndigheten är skyldig att försäkra sig om att sökanden inte löper en risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling till följd av överföringen, för det fall EU-domstolen skulle anse att nämnda praxis inte utgör hinder för att verkställa överföringsbeslutet.

1. Omfattningen av och formerna för bedömningen av huruvida det föreligger en risk för omänsklig eller förnedrande behandling till följd av att överföringen verkställs

21. Enligt artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen får en person som ansöker om internationellt skydd inte överföras till den normalt ansvariga medlemsstaten om det finns välgrundade skäl att anta att han eller hon löper en risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, på grund av systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten. Denna bestämmelse kodifierar den rättspraxis som domstolen har slagit fast i domen N.S. m.fl.

22. I domen Jawo utvidgade domstolen omfattningen av den prövning som ankommer på den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut om överföring, med motiveringen att det gemensamma europeiska asylsystemet och principen om ömsesidigt förtroende bygger på en försäkran om att ”tillämpningen av systemet inte i något skede eller i någon form medför en allvarlig risk för kränkningar av artikel 4 i stadgan”,¹⁰ där det stadgas ett generellt och absolut förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling.¹¹ Följaktligen ska denna prövning omfatta såväl risken för att sökanden utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling vid tidpunkten för överföringen som den risk som sökanden utsätts för i egenskap av sökande under förfarandet för prövning av ansökan och därefter, efter det att prövningen har avslutats, antingen i egenskap av person som beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande¹² eller i egenskap av tredjelandsmedborgare i avvaktan på avlägsnande för det fall han eller hon nekas internationellt skydd.¹³

⁹ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

¹⁰ Domen Jawo (punkt 89).

¹¹ Se domen Jawo (punkt 87).

¹² Se domen Jawo (punkt 89 där domstolen även påpekade att ”[d]et skulle vara motsägelsefullt om förekomsten av en sådan risk under asylförfarandet utgjorde hinder för överföring, medan samma risk tolererades när förfarandet avslutats genom beviljandet av internationellt skydd”).

¹³ Domen är en illustration av detta eftersom det, i det mål som gav upphov till denna dom, förelåg en brist i systemet i den medlemsstat där frihetsberövandet skulle ske i händelse av avlägsnande av den sökande, en brist som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna konstaterat till följd av individuella förfaranden som inletts vid den.

23. Domstolen ålägger den behöriga myndigheten en kontroll som består av två steg.

24. Det första steget är att bedöma den verkliga risken för sökanden att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter. Dessa omständigheter ska göra det möjligt för den behöriga myndigheten att bedöma hur systemet för internationellt skydd fungerar i den ansvariga medlemsstaten och, i synnerhet, huruvida det finns systematiska eller generella brister eller brister som rör vissa kategorier av personer¹⁴ i mottagandet och övertagandet av sökande och, i förekommande fall, huruvida de individuella garantier som denna medlemsstat kan erbjuda är adekvata och tillräckliga. Dessa uppgifter kan härröra bland annat från avgöranden från internationella domstolar, såsom domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som härrör från Förenta nationerna, och även regelbundna och samstämmiga rapporter från icke-statliga organisationer. Det är i detta avseende intressant att notera att enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska de behöriga myndigheterna ”i princip anses ha kännedom om de omfattande beskrivningarna av allmänna brister i tillförlitliga rapporter från bland annat [Förenta nationernas flyktingkommissariat], Europarådet och Europeiska unionens organ”.¹⁵

25. Vad gäller de kriterier mot bakgrund av vilka den behöriga myndigheten ska göra denna bedömning, har domstolen slagit fast att dessa brister, för att omfattas av artikel 4 i stadgan, måste överstiga en synnerligen allvarlig nivå, vilken ska fastställas utifrån samtliga omständigheter i ärendet.¹⁶ Enligt domstolen nås denna nivå i situationer som kännetecknas av extremt materiellt armod hos den berörda personen som gör det omöjligt för vederbörande att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att äta, tvätta sig och ha tak över huvudet, och vilket skadar dennes fysiska eller mentala hälsa eller utsätter honom eller henne för en förnedring som är oförenlig med mänsklig värdighet.¹⁷ Denna nivå omfattar således inte situationer som kännetecknas av en stor utsatthet eller kraftig försämring av de berörda personernas levnadsvillkor.¹⁸

26. Det andra steget i denna kontroll ska göra det möjligt för den behöriga myndigheten att på ett konkret och precist sätt bedöma huruvida det finns grundad anledning att tro att den berörda personen löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av den behandling som vederbörande kommer att få vid prövningen av hans eller hennes ansökan och därefter. Denna bedömning kräver en individuell och framåtblickande bedömning av den risk som personen kommer att utsättas för.

2. Verkningarna för genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen av summariska avvisningar av tredjelandsmedborgare och av åtgärder för förvar av sökande vid gränsövergångarna

27. I förevarande fall avser X argument inte förekomsten av exceptionella omständigheter som är specifika för honom, utan snarare förekomsten av åsidosättanden eller brister i genomförandet, hos den medlemsstat som normalt sett är ansvarig, av förfarandena för mottagande av

¹⁴ Se domen Jawo (punkt 90 och där angiven rättspraxis), och domen N.S. m.fl. (punkt 91).

¹⁵ Europadomstolens dom av den 21 november 2019, Ilias och Ahmed mot Ungern (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, § 141).

¹⁶ I domen Jawo (punkt 91) hänvisade EU-domstolen till Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).

¹⁷ I domen Jawo (punkt 92) hänvisade EU-domstolen till Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 252–263).

¹⁸ Se domen Jawo (punkt 93).

tredjelandssmedborgare och personer som ansöker om internationellt skydd vid dess gränser. Såsom den hänskjutande domstolen har angett har X kritiserat dels att han blivit föremål för flera summariska avvisningar vid Polens yttre gräns innan han lämnade in sin ansökan om internationellt skydd, dels hur han behandlades när han reste in i Polen och lämnade in sin ansökan om internationellt skydd, eftersom han togs i förvar efter gränsen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende understrukit att användningen av dessa båda former av förfaranden styrks av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter.

28. Jag anser inte att dessa argument, även om de styrks av sådana uppgifter, är tillräckliga för att utesluta genomförandet av principen om ömsesidigt förtroende och därmed hindra verkställigheten av det beslut om överföring som antagits med stöd av artikel 29 i Dublin III-förordningen.

29. Dessa argument, i den mån de avser förfaranden avseende villkoren för passage av en medlemsstats yttre gränser och för att lämna in ansökningar om internationellt skydd vid dessa gränser, visar nämligen inte på förutsebara villkor för övertagande av sökanden vid en överföring till denna medlemsstat.

30. När det gäller förfaranden med summariska avvisningar av tredjelandssmedborgare från en medlemsstats gräns utgör sådana förfaranden uppenbarligen en allvarlig kränkning av tredjelandssmedborgares grundläggande rättigheter. Oavsett den berörda personens rättsliga ställning är principen om ”non-refoulement”, som slås fast i artikel 78.1 FEUF och artiklarna 18 och 19 i stadgan, en väsentlig del av förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Denna princip förbjuder avlägsnande, utvisning eller utlämning inte bara till ett land där en person kan utsättas för förföljelse eller allvarlig skada (direkt avvisning), utan även till ett land där han eller hon löper en allvarlig risk att senare avlägsnas till det landet (indirekt refoulement).

31. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna prövar lagenligheten av detta förfarande, som även kan kallas ”summarisk utvisning” eller ”påtvingat återsändande” inom ramen för artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹⁹ eller artikel 4 i protokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna om erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan finns i konventionen och det första tilläggsprotokollet till konventionen²⁰, i dess lydelse enligt protokoll nr 11, med rubriken ”Förbud mot kollektiva utvisningar av utlänningar”.²¹ Den knyter denna till utvisning, som avser varje påtvingat avlägsnande av en tredjelandssmedborgare från en stats territorium, oberoende av huruvida den berörda personens vistelse är laglig, den tid som han eller hon har tillbringat på detta territorium, den plats där han eller hon gripits, hans eller hennes ställning som migrant eller asylsökande eller

¹⁹ Undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

²⁰ Utfärdad i Strasbourg den 16 september 1963.

²¹ Enligt FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna avser detta begrepp ”olika åtgärder som vidtas av stater, ibland med deltagande av tredjeländer eller icke-statliga aktörer, som gör att migranter, inklusive asylsökande, summariskt tvingas återvända, utan att deras individuella behov av skydd för de mänskliga rättigheterna bedöms, i landet eller territoriet eller i havsområden, oavsett om det rör sig om territorialvatten eller internationellt vatten, från vilket de har försökt att passera en internationell gräns eller faktiskt har passerat den” (se den särskilda rapportören om migranternas mänskliga rättigheter, *Rapport om sätt att hantera konsekvenserna av åtgärder för återsändande av migranter till land och till havs för de mänskliga rättigheterna*, 12 maj 2021, punkt 34).

vederbörandes beteende när gränsen passeras.²² Tredjelandsmedborgaren berövas i praktiken möjligheten att få tillträde till statens territorium. Detta tillträde är dock en nödvändig förutsättning för att ett förfarande för att identifiera och bedöma de särskilda behoven hos de mest utsatta personerna ska kunna genomföras. Det kan därför vara omöjligt för vissa tredjelandsmedborgare att lämna in en ansökan om internationellt skydd.

32. I detta sammanhang anser jag att förfarandena med summariska avvisningar från en medlemsstats gräns påverkar det gemensamma europeiska asylsystemets funktion i dess yttre dimension, eftersom den inte garanterar tillgång till internationellt skydd.

33. Den omständigheten att den normalt ansvariga medlemsstaten stöter på betydande svårigheter i samband med den integrerade förvaltningen av sina gränser och tillämpningen av förordning (EG) nr 562/2006²³, som leder till att den utvecklar förfaranden vid gränsen som kan strida mot de berörda personernas grundläggande rättigheter, kan inte i sig utgöra ett välgrundat och klarlagt skäl för att anta att en person som ansöker om internationellt skydd, om han eller hon överförs till den medlemsstaten, skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och efter prövningen.²⁴ Såsom statssekreteris påpekat vid den hänskjutande domstolen, är praxis med summariska avvisningar inte relevant för bedömningen av huruvida överföringsbeslutet är lagenligt, eftersom X inte kommer att utsättas för denna praxis när överföringen väl har genomförts.

34. Arten och allvaret av den risk för omänsklig eller förnedrande behandling som sökanden löper till följd av att han eller hon överförs till den normalt ansvariga medlemsstaten ska bedömas mot bakgrund av precisa uppgifter om brister eller problem som denna medlemsstat har i situationer som objektivt sett är jämförbara med dem som sökanden kommer att befinna sig i till följd av verkställandet av överföringen av personen i egenskap av sökande under förfarandet för prövning av ansökan, och därefter i egenskap av person som beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande efter detta förfarande, eller i egenskap av tredjelandsmedborgare

²² Se Europadomstolens dom av den 13 februari 2020, N.D. och N.T. mot Spanien (CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, § 185). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna hade att ta ställning till frågan om tillämpligheten av artikel 4 i det protokoll som citeras i punkt 31 ovan, avseende "[f]örbud mot kollektiva utvisningar av utlänningar", på ett omedelbart och påtvingat återförande av tredjelandsmedborgare från en landgräns till följd av att ett stort antal migranter försökt passera gränsen olagligt samtidigt. Europadomstolen påpekade i den domen att migrationssituationens särdrag och de betydande svårigheter som staterna för närvarande möter när det gäller att hantera ett växande flöde av migranter och asylsökande inte kan leda till att det skapas ett rättslöst område inom vilket individerna inte omfattas av någon rättslig ordning som kan ge dem de rättigheter och garantier som föreskrivs i Europakonventionen och som staterna har åtagit sig att tillerkänna personer som finns inom deras jurisdiktion (§ 106 och 110 samt där angiven rättspraxis). Se även tillämpningen av denna rättspraxis i Europadomstolens dom av den 8 juli 2021, Shahzad mot Ungern (CE:ECHR:2021:0708JUD001262517).

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1).

²⁴ Såsom den tjeckiska regeringen har påpekat i sitt yttrande innebär inte de svårigheter som en medlemsstat skulle kunna ha när det gäller att i tid registrera ansökningar om internationellt skydd vid sina gränsövergångsställen att denna medlemsstat inte kan överta sökanden för prövningen av hans eller hennes ansökan om det inte finns något som tyder på att medlemsstaten i detta avseende behandlar personer som ansöker om internationellt skydd i strid med deras grundläggande rättigheter.

som är föremål för avlägsnande för det fall ansökan avslås.²⁵ Uppgifterna om de förfaranden som den normalt ansvariga medlemsstaten använder sig av vid försök att passera dess yttre gränser eller i samband med att ansökningar om internationellt skydd lämnas in vid dess gränser gör det inte möjligt att presumera hur den berörda personen kommer att behandlas under det fortsatta förfarandet för prövning av hans eller hennes ansökan och efter det att förfarandet avslutats. Även om dessa uppgifter visar att det föreligger allvarliga åsidosättanden av tredjelandsmedborgares grundläggande rättigheter, ska dessa inte betraktas som relevanta uppgifter vid den bedömning av risken för omänsklig eller förnedrande behandling som den behöriga myndigheten enligt artikel 3.2 i Dublin III-förordningen ska göra, med risk för att lamslå förordningens funktion.

35. Denna slutsats gör sig även gällande när det gäller de problem som den normalt ansvariga medlemsstaten skulle stöta på vid behandlingen av tredjelandsmedborgare vid gränspassage och mottagandet av personer som ansöker om internationellt skydd som hålls i förvar vid gränsövergångar. Dessa brister avser situationer som inte är jämförbara med den situation som den sökande som är föremål för ett överföringsbeslut kan befinna sig i, på grund av såväl tredjelandsmedborgarens ställning som det tillämpliga regelverket. I avsaknad av uppgifter som visar att det föreligger systematiska eller generella brister eller brister som påverkar en viss grupp av personer vid genomförandet av direktiv 2013/33 och, i synnerhet, i tillgången till de materiella mottagningsvillkoren, är dessa överväganden inte heller tillräckliga för att utgöra ett välgrundat och klarlagt skäl för att anta att den berörda personen, om han eller hon överförs till den medlemsstaten, skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och efter prövningen, genom att bland annat befinna sig i en situation av extremt materiellt armod.²⁶

36. I avsaknad av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter som visar att det i den normalt ansvariga medlemsstaten finns systematiska eller generella brister i systemet för internationellt skydd eller brister i fråga om övertagande och behandling av en objektivt identifierbar grupp av personer som sökanden tillhör, finns det, sammanfattningsvis, inte något giltigt skäl för den behöriga myndigheten att presumera att den behandling som sökanden kommer att få under förfarandet för prövning av hans eller hennes ansökan och därefter, kommer att utsätta sökanden för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling. Myndigheten är tvärtom skyldig att grunda sin bedömning på den omständigheten att de grundläggande rättigheterna, inbegripet de rättigheter som grundar sig på konventionen

²⁵ Under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och i egenskap av sökande åtnjuter vederbörande de rättigheter och garantier som följer av 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). Efter prövningen av ansökan åtnjuter den som beviljats internationellt skydd de rättigheter som hör samman med vederbörandes status som flykting eller internationellt skyddsbehövande, vilka stadgas 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 (EUT L 337, 2011, s. 9). När det gäller en tredjelandsmedborgare vars ansökan om internationellt skydd har avslagits, kan en sådan person endast avlägsnas enligt de villkor som föreskrivs 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 (EUT L 348, 2008, s. 98).

²⁶ De åtgärder som medlemsstaterna ska vidta ska ge de sökande en rimlig levnadsstandard som garanterar deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. Se artikel 17.1 och 17.2 i direktiv 2013/33, och dom av den 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, punkterna 33 och 46).

angående flyktingars rättsliga ställning,²⁷ såsom den kompletterats genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning²⁸ och Europakonventionen,²⁹ kommer att iakttas i enlighet med principen om ömsesidigt förtroende.

37. Under dessa omständigheter har den behöriga myndigheten således inte rätt att kräva att den normalt ansvariga medlemsstaten lämnar kompletterande uppgifter eller individuella garantier om sökandens mottagningsvillkor och levnadsvillkor under prövningen och efter prövningen. Om så sker kan den åsidosätta den princip om ömsesidigt förtroende som medlemsstaterna ska iakttas och som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet. Sådana åtgärder skulle dessutom, i den mån de skulle kräva ytterligare tid, inte göra det möjligt att säkerställa ett snabbt fastställande av ansvarig medlemsstat och en snabb handläggning av ansökningar, vilket är mål som unionslagstiftaren eftersträvar inom ramen för Dublin III-förordningen.³⁰

38. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 4 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att verkställa ett beslut om överföring av en person som har ansökt om internationellt skydd och som summariskt har avvisats vid den yttre gränsen till den medlemsstat som, enligt denna förordning, normalt är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan, samt på ett påstått olagligt sätt tagits i förvar vid gränsövergången till denna medlemsstat, förutsatt att den behöriga myndigheten inte har tillgång till uppgifter som kan visa att det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att personen skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling under prövningen av hans eller hennes ansökan och efter prövningen på grund av att vederbörande överförs till den medlemsstaten.

39. I avsaknad av sådana uppgifter är den behöriga myndigheten enligt artikel 29 i nämnda förordning skyldig att verkställa överföringsbeslutet, utan att först göra kontroller eller anmoda den normalt ansvariga medlemsstaten att lämna ytterligare upplysningar eller att tillhandahålla individuella garantier vad gäller hur den berörda personen kommer att behandlas under förfarandet för prövning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och efter detta förfarande.

B. De bevisregler och den samarbetskyldighet som ska tillämpas enligt artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen (den tredje och den fjärde frågan)

40. Jag föreslår att domstolen prövar den tredje och den fjärde tolkningsfrågan tillsammans.

41. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i vilka bevisregler som är tillämpliga vid genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i vilka bevismedel och vilken bevisnivå som krävs för att fastställa att det föreligger en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan till följd av en överföring till den normalt ansvariga medlemsstaten.

²⁷ undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (Förenta nationernas traktatsamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), trädde i kraft den 22 april 1954.

²⁸ Det antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967.

²⁹ Se dom av den 23 januari 2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

³⁰ Skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen samt domen Jawo (punkt 82).

42. Vidare vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det föreligger en samarbetskyldighet som åligger den behöriga myndigheten vid fastställandet av en sådan risk och, i förekommande fall, omfattningen av den skyldigheten. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang bett EU-domstolen att precisera i vilken utsträckning den behöriga myndigheten är skyldig att kontrollera huruvida det föreligger en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den normalt ansvariga medlemsstaten eller att kräva individuella garantier för det fall denna medlemsstat gör sig skyldig till allvarliga och strukturella kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

43. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i vilken inverkan avsaknaden av ett effektivt rättsligt skydd i den normalt ansvariga medlemsstaten har på de bevisregler och de former för samarbete som fastställs inom ramen för genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

1. De bevisregler som ska tillämpas enligt artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen

44. Unionslagstiftaren har inte reglerat vilka bevisregler som är tillämpliga vid genomförandet av artikel 3.2 i Dublin III-förordningen. Jag anser emellertid att systematiken i denna förordning och de regler som domstolen har slagit fast i sin praxis gör det möjligt att fastställa de principer som dessa regler ska bygga på.

45. För det första kräver den bedömning som ska göras enligt artikel 3.2 andra stycket i förordningen att sökanden ges möjlighet att lägga fram alla uppgifter som han eller hon förfogar över och som bidrar till att fastställa att det finns en risk för omänsklig eller förnedrande behandling om en överföring till den normalt ansvariga medlemsstaten sker.

46. Sökanden ska ha denna möjlighet i samband med den personliga intervjun och, i förekommande fall, i samband med överklagandet av överföringsbeslutet.

47. Den personliga intervjun ingår bland de allmänna principerna och garantierna i kapitel II i Dublin III-förordningen. Enligt artikel 5.1 i förordningen ska den behöriga myndigheten genomföra en personlig intervju med sökanden för att underlätta förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig och se till att sökanden korrekt förstår den information som lämnats i enlighet med artikel 4 i förordningen. Intervjun ska framför allt vara en möjlighet för sökanden att lämna utförliga förklaringar och/eller lägga fram alla de bevis och indicier som avses i artikel 21.3 och artikel 22.3 i samma förordning som gör det möjligt att presumera att en medlemsstat ska vara ansvarig och på grundval av vilka framställan om återtagande görs.³¹ Dessa bevis och indicier avser tillämpningen av de kriterier för fastställande av ansvarig medlemsstat som anges i kapitel III i Dublin III-förordningen, vilket inte omfattar det ”kriterium för uteslutande” som anges i artikel 3.2 i den förordningen.³² Det finns emellertid enligt min mening inget som hindrar att den personliga intervjun även ger sökanden tillfälle att redogöra för sina farhågor och att, i förekommande fall, lämna uppgifter som kan visa att det föreligger en risk för omänsklig eller förnedrande behandling för det fall att en eventuell överföring av sökanden till en

³¹ I bilaga II till kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 222, 2003, s. 3) som Dublin III-förordningen utgör en omarbeting av, anges således de formella bevis som är relevanta och de vägledande faktorer (eller indicier) som ska användas för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig. Bland dessa återfinns bland annat uppehållstillstånd som utfärdats till sökandens familjemedlem, handlingar som styrker släktskap, transporthandlingar som gör det möjligt att formellt fastställa inresan via en yttre gräns, eller utdrag ur register över förvarsanläggningar osv.

³² Se, för ett liknande resonemang, domen N.S. m.fl. (punkt 85).

annan medlemsstat är planerad. Ordalydelsen i artikel 5.1 första stycket i denna förordning är nämligen tillräckligt vid för att möjliggöra en sådan tolkning, som dessutom bidrar till att uppnå det mål som unionslagstiftaren eftersträvar när den kräver att en personlig intervju ska genomföras, nämligen att stärka sökandenas rättigheter och göra dem delaktiga i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat.³³ Slutligen anser jag att denna tolkning stöds av de principer som domstolen slog fast i domen av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl.³⁴, och domen av den 16 juli 2020, Addis³⁵, avseende bedömningen av den välgrundade risk att utsättas för omänsklig och förnedrande behandling som sökanden skulle utsättas för om han eller hon återsänds till den medlemsstat där han eller hon redan har beviljats internationellt skydd. Jag hänvisar härvidlag till punkterna 55–57 ovan.

48. Efter antagandet av ett beslut om överföring kan sökanden i samband med sitt överklagande av beslutet enligt artikel 27.1 i Dublin III-förordningen ange skälen till att en sådan överföring riskerar att utsätta honom eller henne för omänsklig eller förnedrande behandling. Förevarande mål är ett exempel på detta.

49. Vad för det andra gäller den bevisning som sökanden ska lägga fram, har kommissionen i sitt yttrande anfört att mot bakgrund av domen Jawo, måste sökanden lägga fram objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter som visar att det föreligger antingen systematiska eller generella brister, eller brister som påverkar vissa grupper och uppnår en synnerligen allvarlig nivå.

50. Jag gör inte samma bedömning.

51. För det första anser jag att denna tolkning leder till att sökanden åläggs en för stor bevisbörda med hänsyn till de svårigheter som denne kan ställas inför vid framläggandet av bevisningen och i synnerhet de resurser som denne förfogar över.

52. Jag anser att det i princip ankommer på sökanden att lägga fram uppgifter som kan visa att det finns synnerliga skäl att anta att vederbörande, om överföringsbeslutet verkställs, skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling. Jag anser emellertid att det är nödvändigt att vara försiktig när det gäller kraven på arten av och nivån på den bevisning som krävs, eftersom detta är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall. Jag delar således den polska regeringens uppfattning att avsaknaden av handlingar som stöder sökandens förklaring inte i sig kan påverka bedömningen av huruvida förklaringen saknar bevisvärde. Vissa sökande kan nämligen på ett konkret sätt redogöra för sina farhågor genom att lämna relevanta uppgifter, eller till och med skriftliga bevis, avseende villkoren för övertagandet av dem, eftersom de i denna egenskap har vistats i den medlemsstat som normalt är ansvarig innan de lämnar den. Andra kan däremot inte lägga fram bevis till stöd för sina uttalanden och kan inte, om de förfogar över sådan bevisning, lämna in de mest relevanta bevisen. Den nederländska regeringen har i detta avseende i sitt yttrande påpekat att sökanden kan lämna tillgängliga uppgifter om den berörda medlemsstaten, såsom rapporter som upprättats av Asylum Information Database (AIDA), samarbetsavtal mellan denna medlemsstat och Europeiska unionens asylbyrå eller rapporter från människorättsorganisationer. Även om vissa sökande i samband med ett överklagande av ett överföringsbeslut faktiskt kan använda sig av medel som deras juridiska och språkliga bistånd

³³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 47–51), och dom av den 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 58).

³⁴ C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219.

³⁵ C-517/17 EU:C:2020:579.

erbjuder, är jag inte övertygad om att de i de flesta fall nödvändigtvis har kännedom om relevanta informationskällor avseende respekten i en medlemsstat för sökandes grundläggande rättigheter och, i förekommande fall, hur de kan få tillgång till dem.

53. Även om det under dessa omständigheter kan krävas att sökanden visar att hans eller hennes personliga situation verkligen är för handen, genom arten och räckvidden av hans eller hennes utsagor och, i förekommande fall, den skriftliga bevisning eller de indicier som han eller hon har i sin besittning, kan man däremot inte förvänta sig att sökanden ska inkomma med objektiva, tillförlitliga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter som gör det möjligt att visa att det föreligger brister i den medlemsstat som normalt är ansvarig eller hur allvarlig risk han eller hon utsätts för. Sådana åtgärder omfattas enligt min mening av den behöriga myndighetens ansvar, vilken ensam är i stånd att göra den rättsliga bedömning som krävs för att genomföra artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

54. För det andra ser jag inget skäl till att sökanden ska åläggas en tyngre bevisbörda än den som gäller för honom eller henne när han eller hon ska visa att han eller hon löper risk att behandlas på ett sätt som strider mot artikel 4 i stadgan, för det fall han eller hon återsänds till den medlemsstat där han eller hon redan åtnjuter internationellt skydd.

55. Jag erinrar om att domstolen, i domen av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl.³⁶, som meddelades samma dag som domen Jawo, slog fast att artikel 33.2 a i direktiv 2013/32/EU³⁷ inte utgör hinder för att en medlemsstat använder sig av den möjlighet som den bestämmelsen ger att avvisa en ansökan om internationellt skydd med hänvisning till att sökanden redan beviljats sådant skydd i en annan medlemsstat, när de levnadsförhållanden som sökanden, i egenskap av person som beviljats sådant skydd, kan förvänta sig i den andra medlemsstaten inte skulle innebära en allvarlig risk för att vederbörande utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.³⁸

56. Domstolen utvecklade i detta sammanhang principer som är identiska med dem som den slog fast i domen Jawo och tillämpade den sistnämnda domen analogt. Den fann att när myndigheterna i en medlemsstat har tillgång till uppgifter som lagts fram av sökanden i syfte att visa att det finns en sådan risk i den medlemsstat som redan har beviljat internationellt skydd, är dessa myndigheter skyldiga att på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter och med beaktande av den norm för skydd av de grundläggande rättigheterna som garanteras i unionsrätten, bedöma huruvida det finns systematiska eller generella brister eller brister som rör vissa kategorier av personer.³⁹ När det gäller allvarlighetsgraden är den logiskt identisk med den som fastställdes i domen Jawo och kräver att den berörda personen riskerar att hamna i en situation av extremt materiellt armod.⁴⁰

57. I domen av den 16 juli 2020, Addis⁴¹, fann domstolen att bedömningen av en risk för behandling som strider mot artikel 4 i stadgan måste göras efter det att sökanden har beretts tillfälle att lägga fram alla uppgifter, däribland personliga uppgifter, som kan bekräfta att det

³⁶ C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219.

³⁷ 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). Enligt artikel 33.2 a i det direktivet får medlemsstaterna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning när en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd.

³⁸ Se dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 101).

³⁹ Se dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 88).

⁴⁰ Se dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 90).

⁴¹ C-517/17 EU:C:2020:579.

föreligger en sådan risk.⁴² Domstolen fann således att den personliga intervjun ska göra det möjligt för den beslutande myndigheten inte bara att göra en bedömning av sökandens specifika situation och graden av sökandens utsatthet, utan även att försäkra sig om att sökanden har beretts tillfälle att lämna ”alla uppgifter som kan visa att han eller hon skulle riskera att utsättas för behandling som strider mot artikel 4 i stadgan om vederbörande återfördes till den medlemsstat som redan beviljat honom eller henne internationellt skydd.”⁴³

58. Det kan konstateras att domstolen inte uppställde något krav, såsom unionslagstiftaren gjorde, på arten av och styrkan hos den bevisning som sökanden är skyldig att lägga fram till stöd för sina påståenden. Det finns således enligt min mening ingen anledning att avvika från dessa principer vid genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen, eftersom det inte ska göras någon åtskillnad mellan situationen för en sökande som löper en risk för omänsklig eller förnedrande behandling beroende på om han eller hon sänds tillbaka till den medlemsstat där han eller hon redan åtnjuter internationellt skydd eller till den ansvariga medlemsstaten.

59. Jag drar härav slutsatsen att det ankommer på sökanden att lämna utförliga förklaringar och, i förekommande fall, lägga fram alla uppgifter som han eller hon förfogar över och som kan visa att det finns välgrundade skäl att anta att han eller hon skulle utsättas för en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av att han eller hon överförs till den normalt ansvariga medlemsstaten.

2. Förekomsten och, i förekommande fall, omfattningen, av den samarbetskyldighet som åligger den behöriga myndigheten vid genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen

60. Den hänskjutande domstolen har vidare ställt den tredje frågan för att få klarhet i i vilken utsträckning den behöriga myndigheten är skyldig att samarbeta med sökanden för att visa en risk för omänsklig och förnedrande behandling vid en överföring till den normalt ansvariga medlemsstaten. En sådan skyldighet skulle, i den mån den innebär att denna myndighet på ett grundligt sätt ska undersöka och bedöma huruvida det föreligger en verklig risk för omänsklig och förnedrande behandling, göra det möjligt att kompensera för de svårigheter som sökanden ställs inför när det gäller att bevisa förekomsten av en sådan risk, eftersom sökanden inte heller åtnjuter samma processuella garantier som de som föreskrivs i direktiven 2011/95 och 2013/32.

61. I Dublin III-förordningen föreskrivs inte någon skyldighet till samarbete mellan sökanden och den behöriga myndigheten vid genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i förordningen.

62. För det första grundar sig Dublin III-förordningen framför allt på principerna om ömsesidigt förtroende och administrativt samarbete mellan medlemsstaterna. Om sökanden hörs av den behöriga myndigheten under en personlig intervju ska förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, i enlighet med kapitel VII i förordningen, bland annat grunda sig på informationsutbyte, utbyte av uppgifter och administrativa överenskommelser mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Förordning nr 1560/2003 syftar därmed, enligt skäl 1 i denna förordning, till att på ett tydligt sätt fastställa formerna för ett effektivt genomförande av Dublin III-förordningen ”för att underlätta samarbetet mellan de myndigheter i medlemsstaterna

⁴² Se dom den 16 juli 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, punkt 53).

⁴³ Dom av den 16 juli 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, punkt 54).

som är behöriga att tillämpa förordningen, både när det gäller översändande av framställningar om övertagande eller återtagande av asylsökande och i fråga om framställningar om uppgifter och verkställande av överföringar”.

63. För det andra kodifierade artikel 3.2 i Dublin III-förordningen de principer som domstolen slog fast i domen *N.S. m.fl.*, utan att unionslagstiftaren införde några särskilda bestämmelser om förekomsten av en eventuell samarbetskyldighet mellan sökanden och den behöriga myndigheten.

64. Där förordningen saknar bestämmelser, har den polska regeringen i sitt yttrande föreslagit att bestämmelserna i artikel 4 i direktiv 2011/95 ska tillämpas analogt. Den hänskjutande domstolen anser i detta hänseende att den samarbetskyldighet som då skulle införas för att fastställa en risk för omänsklig och förnedrande behandling vid överföring till den normalt ansvariga medlemsstaten till sin art och räckvidd skulle vara jämförbar med den samarbetskyldighet som fastställs i direktiv 2011/95.

65. En analog tillämpning kräver att den situation där rättsläget är oklart och den situation som regleras i unionsrätten är likadana, eller åtminstone liknar varandra. Även om Dublin III-förordningen genom sitt mål och syfte skiljer sig från direktiven 2011/95 och 2013/32,⁴⁴ liknar den situation som avses i artikel 3.2 andra stycket i denna förordning, avseende fastställandet av en risk för omänsklig eller förnedrande behandling om sökanden överförs till den normalt ansvariga medlemsstaten, den situation som avses i artikel 4 i direktiv 2011/95, som avser fastställande av en verklig risk för allvarlig skada om sökanden återvänder till sitt ursprungsland, genom skälen bakom var och en av bestämmelserna. Den riskbedömning som görs inom ramen för förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat har visserligen en mer begränsad räckvidd. Den har emellertid samma syfte som syftet vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd, nämligen att säkerställa att sökandens grundläggande rättigheter iakttas, och inbegriper samma aktörer.

66. Jag anser emellertid inte att det är nödvändigt att göra en analog tillämpning. I domarna *N.S. m.fl.*, av den 16 februari 2017, *C.K. m.fl.*⁴⁵, och *Jawo*, slog domstolen nämligen implicit fast en skyldighet till samarbete mellan sökanden och den behöriga myndigheten inom ramen för genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen, vars villkor liknar dem som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2011/95.

67. I båda fallen utgör sökandens uttalanden under den personliga intervjun och, i förekommande fall, de skriftliga bevis eller indicier som sökanden lämnat, endast utgångspunkten för de behöriga myndigheternas bedömning av fakta och omständigheter.⁴⁶ I likhet med bestämmelserna i artikel 4.3 och 4.5 i direktiv 2011/95⁴⁷ kräver domstolen att den behöriga myndigheten bedömer den verkliga risken för att sökanden utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling inte bara

⁴⁴ Dessa direktiv innehåller de materiella och formella regler som är tillämpliga på beviljandet av internationellt skydd, medan det i denna förordning fastställs en metod och kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat.

⁴⁵ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

⁴⁶ Se, i samband med direktiv 2011/95, dom av den 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (militärtjänst och asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, punkt 52).

⁴⁷ Enligt artikel 4.3 i direktiv 2011/95 ska den behöriga myndigheten göra en individuell bedömning av ansökan med beaktande av bland annat alla relevanta fakta om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, de relevanta uppgifter och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada, sökandens personliga ställning och förhållanden eller huruvida sökanden redan har varit utsatt för förföljelse eller allvarlig skada. I artikel 4.5 i direktiv 2011/95 föreskrivs att när vissa aspekter av sökandens uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, är det inte nödvändigt att bekräfta dessa uppgifter när, bland annat, uppgifterna befinns vara sammanhängande och inte strider mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende och sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.

på grundval av objektiva, tillförlitliga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter om hur systemet för internationellt skydd fungerar i den medlemsstat som normalt är ansvarig, utan även på grundval av sökandens särskilda situation. Myndigheten är då skyldig att göra en individuell bedömning.⁴⁸

68. Jag medger att omfattningen av detta samarbete mellan sökanden och den behöriga myndigheten vid genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen skiljer sig från samarbetet inom ramen för artikel 4 i direktiv 2011/95 i ett fall, där det vid denna bedömning framkommer att det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att sökanden löper en risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av att han eller hon överförs till den ansvariga medlemsstaten. I ett sådant fall kräver nämligen principerna om ömsesidigt förtroende och administrativt samarbete, vilka ligger till grund för Dublin III-förordningen, enligt min mening att den behöriga myndigheten i varje enskilt fall begär att den normalt ansvariga medlemsstaten lämnar kompletterande uppgifter eller lämnar individuella och adekvata garantier om mottagningsvillkoren eller villkoren för övertagande av sökanden, detta för att verkställa överföringsbeslutet i enlighet med artikel 4 i stadgan. För det fall dessa garantier visar sig vara otillräckliga innebär denna artikel nämligen en skyldighet att inte verkställa detta beslut, eftersom det i artikel 3.2 i Dublin III-förordningen föreskrivs att den behöriga myndigheten ska fortsätta att pröva de kriterier som anges i kapitel III i förordningen för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig (andra stycket) eller att den själv ska pröva ansökan om internationellt skydd (tredje stycket).

3. Konsekvenserna av eventuell ineffektivitet eller otillräcklighet hos rättsmedlen i den ansvariga medlemsstaten för de bevisregler och samarbetsformer som fastställs inom ramen för genomförandet av artikel 3.2 i Dublin III-förordningen

69. Den hänskjutande domstolen har slutligen ställt den fjärde frågan för att få klarhet i i vilken mån ineffektiviteten eller otillräckligheten i rättsmedlen som leder till avsaknaden av ett effektivt rättsligt skydd i den normalt ansvariga medlemsstaten påverkar de bevisregler eller de former för samarbete som är tillämpliga inom ramen för genomförandet av artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

70. I likhet med den nederländska regeringen anser jag att en eventuell förekomst av brister i den normalt ansvariga medlemsstaten inte i sig påverkar bevisreglerna eller formerna för samarbete mellan sökanden och den behöriga myndigheten. Betraktad för sig utgör denna omständighet inte ett åsidosättande av artikel 4 i stadgan. I kombination med förekomsten av brister i systemet för internationellt skydd, påverkar den däremot omfattningen av den riskbedömning som den behöriga myndigheten ska göra och, i förekommande fall, de kompletterande uppgifter eller individuella garantier som den kan kräva.

71. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det ankommer på den behöriga myndigheten att i samarbete med sökanden bedöma om det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att personen skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av att vederbörande överförs till den medlemsstaten. Även om sökanden är skyldig att lämna utförliga förklaringar och, i förekommande fall, lägga fram alla uppgifter som han eller hon förfogar över och som kan visa att det föreligger en sådan risk, är den behöriga myndigheten å sin sida skyldig att bedöma dessa uppgifter och göra sin riskbedömning inte endast mot bakgrund av objektiva, tillförlitliga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter om hur

⁴⁸ Se domen Jawo (punkterna 94–97).

systemet för internationellt skydd fungerar i den medlemsstaten, utan även mot bakgrund av sökandens särskilda situation, genom att i förekommande fall begära individuella och adekvata garantier från den medlemsstaten om mottagningsvillkoren eller villkoren för övertagande av sökanden.

V. Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 3.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, jämförd med artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

- att den inte utgör hinder för att verkställa ett beslut om överföring av en person som har ansökt om internationellt skydd och som anser sig ha avisats summariskt vid den yttre gränsen till den medlemsstat som, enligt denna förordning, normalt är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan, samt på ett påstått olagligt sätt tagits i förvar vid gränsövergången till denna medlemsstat, förutsatt att den behöriga myndigheten inte har tillgång till uppgifter som kan visa att det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att personen skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling under prövningen av hans eller hennes ansökan och efter prövningen på grund av att vederbörande överförs till den medlemsstaten. I avsaknad av sådana uppgifter är den behöriga myndigheten enligt artikel 29 i nämnda förordning skyldig att verkställa överföringsbeslutet, utan att först göra kontroller eller anmoda den normalt ansvariga medlemsstaten att lämna ytterligare upplysningar eller att tillhandahålla individuella garantier vad gäller hur den berörda personen kommer att behandlas under förfarandet för prövning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och efter detta förfarande;
- att det ankommer på den behöriga myndigheten att, i samarbete med den som ansöker om internationellt skydd, bedöma om det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att denna person skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av att vederbörande överförs till den medlemsstat som normalt är ansvarig för prövningen av personens ansökan om internationellt skydd. Även om sökanden är skyldig att lämna utförliga förklaringar och, i förekommande fall, lägga fram alla uppgifter som han eller hon förfogar över och som kan visa att det föreligger en sådan risk, är den behöriga myndigheten å sin sida skyldig att bedöma dessa uppgifter och göra sin riskbedömning inte endast mot bakgrund av objektiva, tillförlitliga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter om hur systemet för internationellt skydd fungerar i den medlemsstaten, utan även mot bakgrund av sökandens särskilda situation, genom att i förekommande fall begära individuella och adekvata garantier från den medlemsstaten om mottagningsvillkoren eller villkoren för övertagande av sökanden.