



Rättsfallssamlingen

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

Mål C-163/17

**Abubacarr Jawo
mot
Bundesrepublik Deutschland**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Förvaltningsdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Området med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränser, asyl och invandring – Dublinsystemet – Förordning (EU) nr 604/2013 – Överföring av asylsökanden till den ansvariga medlemsstaten – Artikel 29.1 – Villkor för förlängning av fristen – Artikel 29.2 – Begreppet ’hålla sig undan’ – Tillåtligheten av att vägra överföra den berörda personen på grund av en verklig och konstaterad risk för en omänsklig eller förnedrande behandling efter avslutat asylförfarande – Artikel 3.2 – Levnadsvillkor för personer som beviljats internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten – Artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande, som inkom till domstolens kansli den 3 april 2017 från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, (Förvaltningsdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland), gäller tolkningen av artikel 3.2 andra stycket och artikel 29.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013, om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat² (nedan kallad Dublinförordningen III), och artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2. Denna begäran har gjorts inom ramen för en tvist mellan en asylsökande, Abubacarr Jawo, och Bundesrepublik Deutschland (tyska staten) angående ett beslut av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (den federala myndigheten för migration och flyktingar) (nedan kallad myndigheten) av den 25 februari 2015 att avvisa Abubacarr Jawos asylansökan och om att avlägsna honom till Italien.

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 180, 2013 s. 31, och rättelse i EUT L 180, 2017, s. 50.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Genèvekonventionen

3. Artikel 21 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève,³ vilken trädde i kraft den 22 april 1954, i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och som, trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen) har rubriken ”Bostäder”. I denna artikel föreskrivs följande:

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

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

4. Under rubriken ”Förbud mot tortyr” anges i artikel 3 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) följande:

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

B. Unionsrätt

1. Stadgan

5. Artikel 1 i stadgan, med rubriken ”Människans värdighet” har följande lydelse:

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

6. I artikel 4 i stadgan, med rubriken ”Förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling”, anges följande:

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

7. I artikel 19 i stadgan, med rubriken ”Skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.”

³ *United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, no. 2545 (1954).

8. I artikel 51, med rubriken ”Tillämpningsområde”, i stadgan föreskrivs följande i punkt 1:

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

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

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

2. Dublin III-förordningen

10. I förordning nr 604/2013 fastställs 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.⁴ De relevanta skälen och artiklarna i den förordningen är följande:

11. Skäl 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.”

12. Skäl 39

”Denna förordning respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. 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.”

13. Artikel 3

”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. ...

⁴ Dublin III-förordningen upphävde och ersatte rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1).

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

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

...”

14. Artikel 29

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

Om överföringar till den ansvariga medlemsstaten sker genom kontrollerad avresa eller avresa med eskort ska medlemsstaterna se till att de genomförs på ett humant sätt och med full respekt för de berörda personernas grundläggande rättigheter och mänskliga värdighet.

...

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.

...”

3. *Förordning (EG) nr 1560/2003*

15. Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003,⁵ i ändrad lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014⁶ (nedan kallad tillämpningsförordningen), innehåller bestämmelserna för tillämpning av Dublin III-förordningen.

5 EUT L 222, 2003, s. 3.

6 EUT L 39, 2014, s. 1.

16. I artikel 8 i tillämpningsförfordningen, med rubriken ”Samarbete vid överföring”, föreskrivs följande:

”1. Den ansvariga medlemsstaten skall tillåta att den sökande överförs så fort som möjligt och se till att det inte uppställs några hinder för dennes inresa. Vidare åligger det den ansvariga medlemsstaten att, vid behov, fastställa den plats inom det egna territoriet till vilken den asylsökande skall överföras eller där han eller hon skall överlämnas till de behöriga myndigheterna, med hänsyn till geografiska förhållanden och vilka transportmedel som står till förfogande för den medlemsstat som har att verkställa överföringen. Under inga omständigheter får det krävas att eskorten ledsagar den sökande längre än till ankomstplatsen för det internationella transportmedel som använts eller att den medlemsstat som verkställer överföringen står för kostnader för resor bortom ankomstplatsen.

2. Det åligger den medlemsstat som verkställer överföringen att organisera transporten av den asylsökande och dennes ledsagare, och att i samråd med den ansvariga medlemsstaten fastställa tidpunkt för ankomsten och, i förekommande fall, detaljerna kring de ansvariga myndigheternas övertagande. Den ansvariga medlemsstaten får kräva att bli underrättad tre arbetsdagar i förväg.

3. Det standardformulär som finns i bilaga VI ska användas för att till den ansvariga medlemsstaten översända de uppgifter som har betydelse för att tillvarata de rättigheter och omedelbara särskilda behov som den person som ska överföras har. Detta standardformulär ska anses vara en underrättelse i den mening som avses i punkt 2.”

17. Artikel 9 i tillämpningsföreskrifterna, med rubriken ”Uppskjutna och försenade överföringar”, har följande lydelse:

”1. Den ansvariga medlemsstaten skall underrättas utan dröjsmål om en beslutad transport skjuts upp på grund av ett överklagande eller en omprövning med uppskjutande verkan eller på grund av sakliga omständigheter, som den asylsökandes hälsotillstånd, brist på transportmedel eller att den asylsökande har undandragit sig verkställandet av överföringen.

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

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

...”

18. I bilagorna VI och IX till tillämpningsföreskrifterna finns standardformulär för överföring av uppgifter respektive för utbyte av hälsouppgifter före en överföring enligt Dublin III-förordningen.

4. Direktiv 2011/95/EU

19. Enligt artikel 2 h 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 skyddet⁷ utgörs en ”ansökan om internationellt skydd av en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ...”

20. Kapitel VII i direktiv 2011/95 med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” innehåller följande bestämmelser:

21. Artikel 20.1

”Detta kapitel ska inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.”

22. Artikel 26.1

”Medlemsstaterna ska ge personer som beviljats internationellt skydd rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare, med förbehåll för de bestämmelser som allmänt tillämpas för yrket och för anställning i offentlig tjänst, omedelbart efter det att skyddet har beviljats.”

23. Artikel 27.1

”Medlemsstaterna ska fullt ut ge alla underåriga som har beviljats internationellt skydd tillträde till utbildningssystemet på samma villkor som egna medborgare.”

24. Artikel 29.1 ”Sociala förmåner”

”Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd får samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.”

25. Artikel 30.1 ”Hälso- och sjukvård”

”Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd.”

26. Artikel 32.1 ”Tillgång till bostad”

”Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.”

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27. Abubacarr Jawo, som är ensamstående och vid god hälsa, är enligt egen utsago medborgare i Gambia och född den 23 oktober 1992. Han lämnade Gambia den 5 oktober 2012 och kom sjövägen till Italien där han ansökte om asyl den 23 december 2014.

⁷ EUT L 337, 2011, s. 9.

28. Från Italien reste han vidare till Tyskland. På grund av en träff i Eurodac,⁸ enligt vilken Abubacarr Jawo hade ansökt om asyl i Italien, begärde myndigheten den 26 januari 2015 att Republiken Italien skulle återta honom.⁹ Den hänskjutande domstolen har angett att "[n]ågot svar på denna ansökan [aldrig] kom ... från Italien".

29. Genom beslut av den 25 februari 2015 avisade myndigheten Abubacarr Jawos asylansökan och beslutade att han skulle avlägsnas till Italien. Denna överföring skulle ske för att genomföra ett asylförfarande, men Abubacarr Jawo har motsatt sig överföringen.

30. Abubacarr Jawo överklagade beslutet den 4 mars 2015 och ansökte den 12 mars 2015 om interimistiska åtgärder. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe, Tyskland) avisade ansökan om interimistiska åtgärder genom beslut av den 30 april 2015, eftersom ansökan kommit in för sent. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe) beslutade den 18 februari 2016 om inhibition efter ytterligare en ansökan om interimistiska åtgärder.

31. Den 8 juni 2015 skulle Abubacarr Jawo överföras till Italien, vilket dock misslyckades eftersom han inte var anträffbar i sin bostad på flyktingförläggningen i Heidelberg. Efter efterfrågningar av Regierungspräsidium Karlsruhe (prefekturen i Karlsruhe, Tyskland) angav staden Heidelbergs centrum för nödbostäder, den 16 juni 2015, att Abubacarr Jawo sedan en tid inte varit anträffbar på flyktingförläggningen, vilket hade bekräftats av den ansvarige vaktmästaren. Under förhandlingen vid den hänskjutande domstolen angav Abubacarr Jawo – för första gången under hela domstolsförfarandet – i detta avseende att han i början av juni 2015 hade rest till en vän som bor i Freiberg/Neckar för att besöka honom.

32. Han tillade att han efter två veckor hade fått ett telefonsamtal från sin rumskamrat i Heidelberg, som hade upplyst honom om att polisen letade efter honom. Han hade då bestämt sig för att åka tillbaka till Heidelberg, men hade inte några pengar för att betala återresan och hade först behövt låna det aktuella beloppet. Han angav vidare att det var först två veckor senare som han hade kommit tillbaka till Heidelberg. Där hade han gått till Sozialamt (socialkontoret) och frågat om hans rum fortfarande fanns kvar för honom, vilket socialkontoret hade besvarat jakande. Ingen hade däremot talat om för honom att han måste anmäla sin längre frånvaro.

33. Myndigheten informerade, genom ett formulär daterat den 16 juni 2015, det italienska inrikesministeriet om att överföringen vid den tidpunkten inte var möjlig, eftersom Abubacarr Jawo höll sig undan, vilket han blev medveten om samma dag. Vidare angavs i formuläret att en överföring skulle ske senast den 10 augusti 2016 "enligt artikel 29.2 i förordning nr 604/2013".

34. En ny överföring var planerad till den 3 februari 2016. Även denna gång misslyckades överföringen eftersom Abubacarr Jawo vägrade att gå ombord på flygplanet.

35. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe) ogillade Abubacarr Jawos talan överklagande genom dom av den 6 juni 2016.

36. I samband med överklagandet av den domen gjorde Abubacarr Jawo gällande att han inte hade hållit sig undan i juni 2015 och att myndigheten inte heller hade kunnat utverka en giltig fristförlängning i enlighet med artikel 29.2 i Dublin III-förordningen. Enlig honom skulle "beslutet om avlägsnande [också ogiltigförklaras], eftersom det inte [fanns] något avgörande beträffande ett

8 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 2013, s. 1) (nedan kallad Eurodac-förordningen).

9 Se artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen.

nationellt förbud om avlägsnande, vilket krävs sedan den 6 augusti 2016” och ”med hänsyn till den utbildning som han [hade] påbörjat med tillstånd från den tyska utlänningsmyndigheten”.¹⁰ Enligt honom var vidare en överföring till Italien ... otillåten även på den grunden att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren i Italien i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

37. Under överklagandeförfarandet fick myndigheten även reda på att Abubacarr Jawo hade tilldelats ett nationellt uppehållstillstånd av humanitära skäl i Italien, som gällde i ett år och löpte ut den 9 maj 2015.

38. Under dessa omständigheter har den hänskjutande domstolen beslutat att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska en asylsökande anses hålla sig undan, i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i [Dublin III-förordningen] endast om vederbörande avsiktligt och medvetet undandrar sig de nationella myndigheter som ansvarar för verkställigheten av en överföring i syfte att hindra eller försvåra överföringen, eller räcker det om den sökande under en längre tidsperiod inte längre uppehåller sig i det boende som vederbörande har blivit anvisad och myndigheterna inte har blivit informerade om asylsökandens vistelseort och en planerad överföring därför inte kan verkställas?

Kan den berörda personen åberopa en korrekt tillämpning av den ovannämnda bestämmelsen och i samband med ett överklagande av överföringsbeslutet göra gällande att överföringsfristen på sex månader har löpt ut, med hänvisning till att vederbörande inte har hållit sig undan?

2) Kommer en förlängning av tidsfristen enligt artikel 29.1 första stycket i [Dublin III-förordningen] till stånd redan genom den omständigheten att den överförande medlemsstaten innan tidsfristen löper ut meddelar den ansvariga medlemsstaten att den berörda personen håller sig undan och samtidigt fastställer en konkret tidsfrist som inte får överstiga 18 månader inom vilken överföringen kommer att verkställas, eller kan tidsfristen endast förlängas om de berörda medlemsstaterna kommer överens om en förlängning?

3) Är en överföring av den asylsökande till den ansvariga medlemsstaten otillåten om vederbörande, för det fall att internationellt skydd beviljas, med avseende på de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där, skulle vara utsatt för en allvarlig risk att utsättas för sådan behandling som anges i artikel 4 i [stadgan]?

Omfattas denna fråga av unionsrättens tillämpningsområde?

Enligt vilka unionsrättsliga kriterier ska levnadsvillkoren för en person som beviljats internationellt skydd bedömas?”

IV. Förfarandet vid domstolen

39. Den hänskjutande domstolen har ansökt om att förfarandet för brådskande mål enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler ska tillämpas mot bakgrund av den stora betydelse som den tredje tolkningsfrågan har. Enligt den hänskjutande domstolen är denna tolkningsfråga relevant för alla överföringar till Italien och är därför avgörande för utgången av ett oöverskådligt antal förfaranden. Den hänskjutande domstolen har även gjort gällande att den sedan länge pågående ovissheten om hur frågan ska besvaras riskerar att inverka negativt på funktionen hos det system som införts genom Dublin III-förordningen och följaktligen att försvaga det gemensamma europeiska asylsystemet.

¹⁰ Se punkt 9 i beslutet om hänskjutande.

40. Den 24 april 2017 beslutade femte avdelningen att det saknades anledning att bevilja den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål i artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

41. Skriftliga yttranden har inkommit från Abubacarr Jawo, den tyska, den italienska, den ungerska och den nederländska regeringen samt Förenade kungarikets och Schweiziska edsförbundets regeringar och från Europeiska kommissionen.

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

V. Rättslig bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

1. Huruvida det är möjligt för en person som ansöker om internationellt skydd att i syfte att motsätta sig överföringen av vederbörande åberopa att överföringsfristen på sex månader, såsom den definieras i artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen, har löpt ut och att personen inte har hållit sig undan

a) Sexmånadersfristen

43. Genom den andra delen av den första tolkningsfrågan, vilken ska prövas först, har den hänskjutande domstolen i huvudsak önskat få klarhet i huruvida artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att en person som söker internationellt skydd, inom ramen för ett överklagande av ett beslut om överföring av vederbörande, kan göra gällande att den sexmånadersfrist som är definierad i artikel 29.1 och 29.2 i denna förordning har löpt ut ”med hänvisning till att [han] inte har hållit sig undan”.

44. Enligt artikel 29.1 första stycket i Dublin III-förordningen ska överföringen av den berörda personen verkställas så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att en annan medlemsstat godtog framställan om övertagande eller återtagande av personen eller efter det att det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades. I punkt 41 i dom av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), slog domstolen fast att ”de tidsfrister som anges i artikel 29 i Dublin III-förordningen inte bara [avsåg] meddelandet av överföringsbeslutet, utan även verkställigheten av detta beslut”. Enligt punkt 2 första meningen i artikel 29 i förordningen ska om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ansvaret övergå på den anmodande medlemsstaten. Enligt punkt 2 andra meningen i samma artikel får denna tidsfrist förlängas till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.

45. I artikel 27.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs att en sökande av internationellt skydd ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller ett beslut om överföring. I punkt 48 i dom av den 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), angav domstolen att ”den bestämmelsen ska tolkas så, att den säkerställer ett effektivt domstolsskydd för en sökande av internationellt skydd genom att bland annat garantera att nämnda person har möjlighet att överklaga ett beslut om att överföra vederbörande. Nämnda överklagande kan innefatta en prövning av tillämpningen av [Dublin III-förordningen], inbegripet iakttagandet av de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs däri”.

46. Domstolen angav i punkterna 39 och 40 i dom av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), att vid genomförandet av de förfaranden för övertagande eller återtagande som införts genom Dublin III-förordningen ska ett antal tvingande tidsfrister, däribland den sexmånadersfrist som nämns i artikel 29.1 och 29.2 i den förordningen, iakttas. Även om dessa bestämmelser syftar till att reglera dessa förfaranden bidrar de även, på samma sätt som kriterierna i kapitel III i nämnda förordning, till fastställandet av den ansvariga medlemsstaten. Den omständigheten att denna tidsfrist har löpt ut, utan att sökanden har överförts från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten, innebär nämligen att ansvaret automatiskt övergår från den sistnämnda medlemsstaten till den förstnämnda. När ett överföringsbeslut har överklagats till en domstol måste denna därför – för att säkerställa att det överklagade överföringsbeslutet meddelats efter en korrekt tillämpning av detta förfarande – kunna pröva påståenden, som anförts av en person som ansöker om internationellt skydd, om att detta beslut har meddelats i strid med bestämmelserna i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen, med anledning av att den anmodande medlemsstaten redan blivit den ansvariga medlemsstaten den dag då nämnda beslut meddelades, på grund av att den i artikel 29.1 och 29.2 i denna förordning föreskrivna tidsfristen på sex månader då hade löpt ut.

47. Vidare angav domstolen, i punkt 46 i domen av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), att ”artikel 27.1 i Dublin III-förordningen, jämförd med skäl 19 i samma förordning,¹¹ och artikel 47 i [stadgan] ska tolkas så, att den som ansöker om internationellt skydd ska ha tillgång till ett effektivt och snabbt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att göra gällande att den i artikel 29.1 och 29.2 i nämnda förordning angivna tidsfristen på sex månader har löpt ut efter det att överföringsbeslutet meddelades”.

48. Enligt artikel 29.2 i Dublin III-förordningen kan ett fastställande av att den berörda personen håller sig undan medföra att sexmånadersfristen förlängs till högst 18 månader. På grund av följderna av ett sådant fastställande på de berörda personernas situation – eftersom fristen tredubblas – är det absolut nödvändigt att den berörda personen i enlighet med artikel 27.1 i Dublin III-förordningen och artikel 47 i stadgan ska ha rätt till ett effektivt och skyndsamt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att åberopa att sexmånadersfristen har löpt ut och, i förekommande fall, att personen inte har hållit sig undan och att fristen därför inte kan förlängas.

49. Av det ovan anförda följer att artikel 27.1 i Dublin III-förordningen och artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att en sökande av internationellt skydd måste ha tillgång till ett effektivt och skyndsamt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att åberopa att sexmånadersfristen i artikel 29.1 och 29.2 i förordningen har löpt ut efter antagandet av överföringsbeslutet och, i förekommande fall, att göra gällande att han eller hon inte har hållit sig undan och att denna frist därför inte kan förlängas.

b) Begreppet ”hålla sig undan” i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen

50. I den första tolkningsfrågans första del har den hänskjutande domstolen önskat få klarhet i begreppet ”hålla sig undan” i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen och under vilka förutsättningar en sökande av internationellt skydd ska anses hålla sig undan, vilket medför att sexmånadersfristen får förlängas till högst 18 månader. Den hänskjutande domstolen önskar i synnerhet klarhet i huruvida begreppet ”hålla sig undan” i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen kräver att sökanden av internationellt skydd ”avsiktligen och medvetet undandrar sig de nationella myndigheter som ansvarar för verkställande av

¹¹ Omfattningen av den prövning som får göras i samband med utövandet av det rättsmedel som den som ansöker om internationellt skydd ska ha tillgång till mot ett beslut om överföring av honom eller henne anges i skäl 19 i Dublin III-förordningen, i vilket det anges att det för att säkerställa respekten för internationell rätt bör det rättsmedel som genom förordningen införts för beslut om överföring omfatta en prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs.

en överföring i syfte att hindra eller försvåra överföringen” eller om det ”räcker ... om den sökande under en längre tidsperiod inte längre uppehåller sig i det boende som vederbörande har blivit anvisad och myndigheterna inte har blivit informerade om asylsökandens vistelseort och en planerad överföring därför inte kan verkställas”.¹²

51. Dublin III-förordningen innehåller ingen definition av begreppet ”hålla sig undan” i den mening som avses i dess artikel 29.2 andra meningen¹³ i denna förordning.

52. För övrigt förhåller det sig så, att även om uttrycken ”fuite” (i den franska språkversionen), ”flucht”¹⁴ (i den tyska språkversionen), ”absconds” (i den engelska språkversionen), och ”fuga” (i den spanska, den italienska och den portugisiska språkversionen) som används i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen antyder en vilja att fly från något, anger de inte något krav på bevisning avseende avsikterna hos sökanden av internationellt skydd, i synnerhet att avsiktliga och medvetet undandra sig verkställandet av överföringen.

53. Vidare tillåter inte heller lydelsen i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen att dra slutsatsen att det räcker att bevisa att sökanden av internationellt skydd ”håller sig undan”, genom en eller flera objektiva omständigheter, särskilt vederbörandes oförklarade och längre frånvaro från sin stadigvarande adress.

54. Mot bakgrund av denna avsaknad av precision i Dublin III-förordningen ska begreppet ”hålla sig undan” i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen¹⁵ tolkas mot bakgrund av inte enbart dess lydelse, utan också mot bakgrund av det sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.¹⁶

55. Eftersom den berörda personen är en sökande av internationellt skydd ingår Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd¹⁷ och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i det relevanta sammanhanget.¹⁸

12 Den hänskjutande domstolen ”ser inte ... någonting som talar för att bestämmelsen i artikel 29.2 andra meningen i [Dublin III-förordningen] har till syfte att beivra vissa beteenden från utlänningens sida. Den hänskjutande domstolen förstår syftet med bestämmelserna på så sätt att de avser att säkra Dublinsystemets effektiva funktionssätt. Detta funktionssätt kan försämrats betydligt om överföringar inte kan genomföras inom skälig tid av skäl som faller utanför medlemsstatens kompetens. I övrigt skulle det ur praktisk synvinkel ofta föreligga betydande utrednings- och bevisvärigheter om det skulle vara nödvändigt att visa att den berörda personen har avlägsnat sig från sin bostad eller hållit sig gömd just för att omöjliggöra eller försvåra en överföring”.

13 I artikel 2 n i Dublin III-förordningen nämns däremot ”risk för avvikande” som ”skäl i det enskilda fallet och grundade på lagstadgade objektiva kriterier, att anta att en sökande, en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika”. Detta begrepp förefaller avse de omständigheter under vilka en sökande av internationellt skydd får hållas i förvar inför en överföring (artikel 28 i förordningen). Således avser inte artikel 2 n i Dublin III-förordningen de omständigheter under vilka en sökande av internationellt skydd ska anses hålla sig undan i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen.

14 ”wenn die betreffende Person flüchtig ist”.

15 Det ska påpekas att artiklarna 8 och 9 i förordning nr 1560/2003 inte heller innehåller några preciseringar.

16 Dom av den 23 november 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, punkt 42). Det ska understrykas att det i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen inte hänvisas till nationell rätt. Se även dom av den 30 april 2014, Kásler och Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, punkt 37): ”Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen.”

17 EUT L 180, 2013, s. 60.

18 EUT L 180, 2013, s. 96.

1) *Målen med artikel 29 i Dublin III-förordningen*

56. Det följer bland annat av skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen att förordningen har till syfte att införa en metod för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Denna metod bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

57. Enligt artikel 29.1 första stycket i Dublin III-förordningen ska överföringen av den berörda personen verkställas så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader. Domstolen angav i punkt 40 i domen av den 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), att med hänsyn till de praktiska och organisatoriska svårigheter som är förknippade med genomförandet av en överföring var syftet med sexmånadersfristen att göra det möjligt för de båda berörda medlemsstaterna att samråda härom och särskilt att göra det möjligt för den anmodande medlemsstaten att bestämma hur genomförandet av överföringen, vilken sker i enlighet med den medlemsstatens lagstiftning, närmare skulle gå till.¹⁹

58. I artikel 29.2 i förordningen föreskrivs att om överföringen inte verkställs inom tidsfristen på sex månader, befrias den ansvariga medlemsstaten från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, och ansvaret övergår då på den anmodande medlemsstaten.

59. Jag anser mot bakgrund av målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt att möjligheten till förlängning av sexmånadersfristen till högst 18 månader endast är tillämplig när det finns övertygande bevis för att den berörda personen håller sig undan. Liksom Abubacarr Jawo anser jag nämligen att artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen är av undantagskaraktär och innebär väsentliga följder för den berörda personen och för den ansvariga medlemsstaten.²⁰ Av detta följer att denna bestämmelse ska tolkas restriktivt.

60. Trots undantagskaraktären av artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen skulle en skyldighet att bevisa att den person som söker internationellt skydd avsiktligt och medvetet undandragit sig de nationella myndigheter som ansvarar för verkställigheten av en överföring i syfte att hindra eller försvåra överföringen, emellertid enligt min uppfattning vara alltför långtgående och innebära en risk för att det redan komplexa och svåra system för överföringar som införts genom Dublin III-förordningen rubbades allvarligt.²¹

19 Beträffande villkoren för överföring, se artiklarna 8 och 9 i tillämpningsförordningen.

20 Om sexmånadersfristen överskrids är det nämligen i princip den anmodande medlemsstaten som är ansvarig för behandlingen av ansökan om internationellt skydd.

21 Särskilt eftersom den person som söker internationellt skydd, då vederbörande måste vara tillgänglig och informeras om ärendets handläggning, mycket enkelt kan tillkännage om han eller hon ska vara frånvarande från sin stadigvarande bostad, särskilt om den är långvarig.

61. Jag anser i likhet med vad kommissionen har angett i sitt yttrande att om kriteriet ”hålla sig undan” krävde bevis för en viss subjektiv avsikt hos den person som söker internationellt skydd, ”skulle en sådan avsikt ofta ... endast med stor svårighet kunna fastställas, under komplicerade förhör, vars tidsutdräkt ofta skulle överskrida den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 29.2” i Dublin III-förordningen. Med andra ord skulle den andra meningen i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen, i stället för att vara ett undantag eller tolkas strikt, bli näst intill omöjlig att tillämpa.²²

2) Sammanhanget: Inverkan av direktiven 2013/32 och 2013/33

62. Enligt min uppfattning ska frågan huruvida en sökande av internationellt skydd håller sig undan avgöras på grundval av konkreta och objektiva bevis för att vederbörande ”håller sig undan”, med beaktande av alla relevanta omständigheter samt det sammanhang som ärendet i det nationella målet ingår i, oberoende av varje bevis för någon avsikt hos den berörda person som håller sig undan. Då det förfarande som infördes genom Dublin III-förordningen inte är straffrättsligt, ska beviskravet vara det som är tillämpligt inom civilrätten (övervägande sannolikt – ”on the balance of probabilities”). Bevisbördan åligger nödvändigtvis den behöriga nationella myndighet som gör gällande att den berörda personen håller sig undan, eftersom det är den som avser att använda sig av det undantag som föreskrivs i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen.

63. När det gäller det specifika sammanhang som äventyras om personer som söker internationellt skydd, i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 2013/33 får ”röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten” är denna rättighet *inte absolut* och kan underställas villkor och skyldigheter.

64. Medlemsstaterna får nämligen dels besluta ”om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsamt prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd”,²³ dels att ”[m]edlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna”.²⁴ Vidare ska ”[m]edlemsstaterna ... kräva att sökande underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring”.²⁵ Enligt min uppfattning är dessa begränsningar nödvändiga bland annat för att garantera att sökanden av internationellt skydd kan lokaliseras snabbt för att underlätta prövningen av vederbörandes ansökan och, i förekommande fall, vederbörandes överföring till en annan medlemsstat i enlighet med artikel 29 i Dublin III-förordningen.

22 Enligt den tyska regeringen ”skulle det ofta föreligga betydande utrednings- och bevisvärigheter om det skulle vara nödvändigt att visa att den berörda personen har avlägsnat sig från sin bostad eller hållit sig gömd just för att omöjliggöra eller försvåra en överföring. En sådan tolkning skulle kunna innebära ett incitament för asylsökande att hitta på historier för att skydda sig. Asylsökanden ’håller sig undan’ i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen när de, av skäl som är att hänföra till dem, inte går att finna för de myndigheter i medlemsstaten som ska verkställa överföringen. Detta är bland annat fallet när asylsökande, under en relativt lång period, upphör att vistas i den bostad som de tilldelats och myndigheten inte längre informeras om på vilken plats de befinner sig, varvid en planerad överföring därför inte kan verkställas” (punkterna 67 och 68 i yttrandet). Den ungerska regeringen anser att ”utöver den omständigheten att sökandens avsikter är en subjektiv omständighet som saknar relevans i förhållande till de mål som eftersträvas med Dublin III-förordningen, skulle det äventyra ett effektivt fungerande av förordningen om överföringen var beroende av en sådan omständighet” (punkt 10 i yttrandet). Den nederländska regeringen har gjort gällande att ”en adekvat tolkning av begreppet ’håller sig undan’ i den mening som avses i artikel 29.2 andra stycket i Dublin III-förordningen är att det i huvudsak rör sig om ... att inte vara anträffbar”. Denna tolkning innebär inte att det för att kunna konstatera att asylsökanden ”håller sig undan” krävs att vederbörandes bristande anträffbarhet är avsiktlig till sin karaktär. Det exakta skälet till eller den exakta grunden för asylsökandens bristande anträffbarhet är utan intresse mot bakgrund av systemet och beträffande målet att säkerställa att överföringen till den ansvariga medlemsstaten kan ske så snabbt som möjligt” (punkterna 15 och 16 i yttrandet). Enligt Schweiziska edsförbundet ”har asylsökande en skyldighet att stå till myndigheternas förfogande och att meddela dem eventuell frånvaro. Detta ska i än högre grad vara fallet när en överföring till den ansvariga [medlemsstaten] är överhängande och den berörda personen vet detta. Således ska med ’håller sig undan’ förstås situationer som gör överföringen omöjlig på grund av den berörda personens frånvaro och som kan tillskrivas denne” (punkt 11 i yttrandet). Mina kursiveringar.

23 Artikel 7.2 i direktiv 2013/33. Min kursivering.

24 Artikel 7.3 i direktiv 2013/33. I artikel 7.4 i direktivet föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och 3 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1. Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot”.

25 Artikel 7.5 i direktiv 2013/33.

65. Enligt kommissionen har artikel 7.2–7.4 i direktiv 2013/33 införlivats av Förbundsrepubliken Tyskland genom artiklarna 56–58 i Asylgesetz (asyllagen). Kommissionen har påpekat att Abubacarr Jawo enligt dessa bestämmelser ”inte – ens tillfälligt – utan administrativt tillstånd fick lämna det område som omfattades av ansvarsområdet för staden Heidelbergs utlänningsjänst, vilket han emellertid gjorde i början av juni 2015”.

66. Det ska emellertid påpekas att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 5 i direktiv 2013/33, skriftligen och på ett språk som sökanden av nationellt skydd förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå, ska informera dem om vilka skyldigheter de ska fullgöra för att komma i åtnjutande av mottagningsvillkoren.²⁶ Härav följer att om dessa regler inte har iakttagits, kan det inte gentemot personer som söker internationellt skydd åberopas att de inte har iakttagit gränserna för den fria rörligheten.

67. Vidare föreskrivs i artikel 13.2 a i direktiv 2013/32 en möjlighet för medlemsstaterna föreskriva att sökande ska ”rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, antingen genast eller vid en angiven tidpunkt”.²⁷ Jag anser att denna skyldighet kan vara relevant i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, även om Abubacarr Jawos asylansökan har avvisats av myndigheten och det har förordnats om hans avlägsnande till Italien. Den behöriga nationella myndigheten ska nämligen ha möjlighet att kontakta en sökande av internationellt skydd för att genomföra överföringen av personen så att vederbörandes ansökan om internationellt skydd kan prövas av myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig i enlighet med Dublin III-förordningen.

68. Av det ovan anförda följer att under förutsättning att sökanden av internationellt skydd har informerats²⁸ om begränsningarna av hans eller hennes rätt att röra sig fritt och om sina skyldigheter att infinna sig hos behöriga nationella myndigheter i enlighet med de nationella bestämmelser som införlivar artikel 5 i direktiv 2013/33 och artikel 13.2 a i direktiv 2013/32, räcker den omständigheten att sökanden, under en relativt lång period, inte vistats i den bostad som han eller hon tilldelats varför dessa myndigheter inte var informerade om var vederbörande befann sig och att en planerad överföring följaktligen inte kunde genomföras, enligt min mening för att förlänga fristen för överföringen till 18 månader i enlighet med artikel 29.2 i Dublin III-förordningen.

B. Den andra tolkningsfrågan

69. Genom den andra tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen önskat få klarhet i huruvida artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den omständigheten att den anmodande medlemsstaten meddelar den ansvariga medlemsstaten att den berörda personen håller sig undan och, samtidigt anger en konkret tidsfrist som inte får överstiga 18 månader inom vilken överföringen kommer att verkställas räcker för att en förlängning av överföringsfristen ska komma till stånd, eller om tidsfristen endast kan förlängas för det fall de berörda medlemsstaterna kommer överens om en förlängning.

²⁶ I förekommande fall kan sådan information även lämnas muntligen. Mottagningsvillkoren omfattar rätten att röra sig fritt.

²⁷ Förenade kungarikets regering har påpekat att i ”Förenade kungariket har asylsökanden som inte är frihetsberövade vissa skyldigheter, däribland en plikt att regelbundet infinna sig vid inrikesdepartementet. De flesta asylsökande är skyldiga att infinna sig där varje vecka. De som är föremål för överföringsförfaranden enligt Dublin III-förordningen ska infinna sig där varannan vecka, såvida inte den berörda personen är inblandad i ett förfarande som avser bestridande av en avvisning av vederbörande, i vilket fall han eller hon ska rapportera en gång i månaden. Detta förfarande har till syfte att säkerställa att asylsökanden håller kontakten med de behöriga myndigheterna och att dessa informeras om hans eller hennes närvaro och om på vilken plats vederbörande befinner sig. Slutligen garanterar den en vederbörlig tillämpning av förordningen eftersom den tillåter att överföringarna genomförs. Dessutom tillämpar Förenade kungariket en politik enligt vilken en asylsökande som tre gånger har underlåtit att infinna sig vid myndigheten anses hålla sig undan. Förenade kungariket anser att ett sådant synsätt möjliggör den nivå av säkerhet som krävs för de nationella myndigheterna och för asylsökanden och en viss flexibilitet för det fall asylsökanden underlåter att infinna sig av giltiga skäl (exempelvis på grund av sjukdom)” (punkterna 51 och 52 i yttrandet).

²⁸ Vid förhandlingen kunde myndigheten inte besvara frågan huruvida denna information hade lämnats. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att utreda detta.

70. Det ska påpekas att det inte i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen föreskrivs något samråd mellan den anmodande medlemsstaten och den ansvariga medlemsstaten²⁹ avseende den förlängning av fristen som tillåts i denna bestämmelse.

71. Vidare har befogenheten att fastställa enhetliga villkor för samråd och informationsutbyte mellan medlemsstaterna, särskilt i fall av uppskjutna eller försenade överföringar, delegerats till kommissionen genom artikel 29.4 i Dublin III-förordningen. Dessa enhetliga villkor fastställs bland annat i artikel 9 i tillämpningsförordningen.

72. Enligt min uppfattning följer det av en tolkning av artikel 29.2 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 9 i tillämpningsförordningen, att när det har fastställts att den berörda personen håller sig undan *får*³⁰ den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 29 i denna förordning ensidigt förlängas av den anmodande medlemsstaten till högst 18 månader under förutsättning att den staten utan dröjsmål *underrättar* den ansvariga medlemsstaten om den uppskjutna överföringen i enlighet med artikel 9 i tillämpningsförordningen. Enligt artikel 9.2 i tillämpningsförordning nr 1560/2003 ska den anmodande medlemsstaten göra detta *före* utgången av den sexmånadersfrist som fastställs i artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen.

73. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser jag att artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen och artikel 9.2 i förordning nr 1560/2003 ska tolkas så, att den omständigheten att den anmodande medlemsstaten, före utgången av sexmånadersfristen, underrättar den ansvariga medlemsstaten om att den berörda personen håller sig undan och, samtidigt, anger en konkret frist, som inte får överstiga 18 månader, före utgången av vilken överföringen ska genomföras, räcker för att förlängningen av överföringsfristen ska komma till stånd.

C. Den tredje tolkningsfrågan

74. Genom den tredje tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen för det första frågat domstolen huruvida en överföring av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten är otillåten när sökanden, för det fall ett internationellt skydd beviljas i denna medlemsstat – med hänsyn till de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där – skulle löpa en allvarlig risk för att utsättas för en omänsklig och förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan. För det andra har den hänskjutande domstolen önskat få klarhet i huruvida denna fråga omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. För det tredje undrar den enligt vilka kriterier levnadsvillkoren för en person som beviljats internationellt skydd ska bedömas.

75. Jag kommer först att undersöka den andra och därefter den första och sist den tredje delen av denna tolkningsfråga.

²⁹ Se, *e contrario*, artikel 29.1 i Dublin III-förordningen i vilken det uttryckligen föreskrivs ett samråd mellan de berörda medlemsstaterna.

³⁰ Förlängningen av sexmånadersfristen är inte automatisk.

1. Inledande synpunkter

76. Enligt domstolens fasta praxis måste reglerna i unionens sekundärrätt, inbegripet Dublin III-förordningen, tolkas och tillämpas med iakttagande av de grundläggande rättigheter som garanteras av stadgan. Förbudet mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling, som föreskrivs i artikel 4 i stadgan, är av väsentlig betydelse med hänsyn till att förbudet är absolut, eftersom det är nära förknippat med respekten för människans värdighet, vilken avses i artikel 1 i stadgan.³¹

77. Det gemensamma europeiska asylsystemet har utformats i en kontext där det finns fog för att anta att samtliga stater som deltar – oavsett om de är medlemsstater eller tredjeländer – respekterar de grundläggande rättigheterna, inklusive de rättigheter som har sin grund i Genèvekonventionen och Europakonventionen, samt att medlemsstaterna kan ha ett ömsesidigt förtroende för varandra i det avseendet. På grund av denna princip om ömsesidigt förtroende har unionslagstiftaren bland annat antagit Dublin III-förordningen. Under dessa omständigheter har domstolen funnit att det ska presumeras att den behandling som asylsökande erhåller i varje medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan, Genèvekonventionen och Europakonventionen.³²

78. Trots denna presumption om överensstämmelse, har domstolen också slagit fast att det inte kan uteslutas att det gemensamma europeiska systemet i praktiken stöter på betydande funktionella svårigheter i en viss medlemsstat, och att det därför finns en allvarlig risk för att asylsökande som överförs till denna medlemsstat behandlas på ett sätt som inte är förenligt med deras grundläggande rättigheter.³³

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

80. Det rör sig följaktligen om en motbevisbar presumption om överensstämmelse.

81. Domstolen betonade även i sin dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 86–94 och 106), att överföringen av asylsökande enligt Dublinsystemet under vissa omständigheter kan strida mot förbudet i artikel 4 i stadgan. Domstolen konstaterade härvid att en asylsökande löpte en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i denna artikel vid överföring till en medlemsstat beträffande vilken det finns grundad anledning att anta att det föreligger *systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkor för asylsökande*. I enlighet med förbudet i denna artikel åligger det således medlemsstaterna att inte genomföra överföringar enligt Dublinsystemet till en medlemsstat när de inte kan bortse från sådana brister i den staten.³⁴

31 Se dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl., (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 59 och där angiven rättspraxis). De rättigheter som beviljas asylsökande har för övrigt förstärkts genom Dublin III-förordningen. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 34). Enligt domstolen motsvarar förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i artikel 4 i stadgan förbudet i artikel 3 i Europakonventionen och ska enligt artikel 52.3 i stadgan i detta avseende ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen (dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl., (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 67). Vidare framgår det av artikel 15.2 i Europakonventionen att inga undantag får göras från artikel 3 i Europakonventionen och domstolen har bekräftat att praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) angående artikel 3 i Europakonventionen ska beaktas vid tolkningen av artikel 4 i stadgan (dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 68).

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

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

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

82. Domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), meddelades i en situation som var analog med den som förelåg i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M. S. S. c. Belgien och Grekland³⁵ och som avsåg artikel 3 i Europakonventionen, nämligen de belgiska myndigheternas överföring av en asylsökande till Grekland som var ansvarig medlemsstat för prövningen av hans ansökan.³⁶ I punkt 88 i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865) hade domstolen bland annat konstaterat att Konungariket Belgien hade åsidosatt artikel 3 i Europakonventionen dels genom att utsätta den asylsökande för de risker som beror på att asylförfarandet i Grekland är undermåligt, eftersom de belgiska myndigheterna visste eller borde ha vetat att vederbörande inte hade några garantier för att hans asylansökan skulle prövas på ett seriöst sätt av de grekiska myndigheterna, dels genom att medvetet utsätta den asylsökande för förhållanden för förvar och existensvillkor som utgör förnedrande behandling.³⁷

83. Även om domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865) avseende förekomsten i den mottagande medlemsstaten av systematiska brister i asylförfarandet och villkoren för mottagandet av sökandena kodifierades år 2013 i artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen, har domstolen dock slagit fast att detta inte innebär att varje form av kränkning av en grundläggande rättighet som den ansvariga medlemsstaten gör sig skyldig till påverkar de andra medlemsstaternas skyldighet att följa bestämmelserna i Dublin III-förordningen.³⁸ Det vore nämligen inte förenligt med syftena med och systemet i Dublin III-förordningen om minsta åsidosättande av de bestämmelser som reglerar det gemensamma asylsystemet var tillräckligt för att hindra all överföring av en asylsökande till den medlemsstat som i normalfallet är behörig.³⁹

84. När det gäller de risker som är förenade med *överföringen i sig* av en sökande av internationellt skydd angav domstolen i punkt 65 i domen av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), att den endast fick genomföras på villkor att överföringen inte medför en verklig risk för att den berörde utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i

35 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

36 Det ska påpekas att Europadomstolen, vid prövningen av villkoren för mottagandet av sökanden av internationellt skydd i Grekland, beaktade de grekiska myndigheternas skyldigheter enligt rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18). (Europadomstolen, den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 263).

37 Europadomstolen angav i sin dom att en situation av *extrem materiell nöd* kunde medföra ett problem med hänsyn till artikel 3 i Europakonventionen. Vidare konstaterade Europadomstolen att den situation som den berörda sökanden befann sig i var synnerligen allvarlig. Europadomstolen angav att "[sökanden hade angett] att han hade levt i månader av fullständig nöd och inte hade kunnat tillfredsställa något av sina mest grundläggande behov avseende mat, hygien och husrum. Till detta lades en permanent rädsla för att bli attackerad och bestulen samt en total avsaknad av utsikter av att hans situation skulle förbättras", (Europadomstolen, den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkterna 252–254). I punkt 263 i den domen fann Europadomstolen att de grekiska myndigheterna "inte vederbörligen beaktat sökandens utsatthet som asylsökande och, på grund av deras passivitet, ska hållas ansvariga för det sätt på vilket han levt under månader, på gatan, utan tillgångar, utan tillgång till toalett och dusch och utan någon möjlighet att möta sina grundläggande behov. Domstolen anser att sökanden utsatts för en förnedrande behandling som visar en brist på respekt för vederbörandes värdighet och att denna situation, utan tvivel, han gett honom sådana känslor av rädsla, ångest och mindervärdighet som kan leda till desperation. Domstolen anser att sådana levnadsvillkor, kombinerade med den långa osäkerhet som han befunnit sig i samt den totala avsaknaden av utsikter av att hans situation skulle förbättras har nått upp till den tröskel av allvar som krävs enligt artikel 3 i [Europakonventionen]".

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

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

artikel 4 i stadgan. Domstolen beaktade i detta avseende den berördes synnerligen allvarliga hälsotillstånd⁴⁰ som kunde omöjliggöra en överföring av vederbörande till en annan medlemsstat även i avsaknad av systematiska fel i asylförfarandet och villkoren för mottagande av asylsökande i den anmodande medlemsstaten.

85. I punkt 91 i den domen avfärdade domstolen uttryckligen kommissionens argument att det framgår av artikel 3.2 i Dublin III-förordningen att det endast är förekomsten av systematiska fel i den ansvariga medlemsstaten som kan påverka skyldigheten att överföra en asylsökande till den medlemsstaten.⁴¹

86. Domstolen betonade i detta hänseende den generella karaktären av artikel 4 i stadgan, som förbjuder omänsklig och förnedrande behandling i alla former och det förhållandet att det skulle vara uppenbart oförenlig med den absoluta karaktären av detta förbud och medföra att medlemsstaterna då skulle kunna bortse från en verklig och konstaterad risk för omänsklig och förnedrande behandling av den asylsökande under förevändning att den inte beror på systematiska brister i den ansvariga medlemsstaten.⁴²

87. I punkt 95 i domen av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), preciseras det att omöjligheten att genomföra en överföring under de omständigheter som var aktuella i det målet ”iakttar till fullo principen om ömsesidigt förtroende, eftersom den inte påverkar presumptionen om att grundläggande rättigheter iakttas i alla medlemsstater, utan säkerställer att sådana exceptionella situationer som avses i förevarande mål på lämpligt sätt beaktas av medlemsstaterna. Om en medlemsstat genomför en överföring av en asylsökande i en sådan situation, kommer för övrigt ansvaret för den eventuella omänskliga och förnedrande behandlingen till följd av överföringen att, direkt eller indirekt, åvila enbart den första medlemsstaten och inte myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten”.⁴³

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

41 Det ska påpekas att Europadomstolen i sin dom av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, slog fast att det för att kontrollera huruvida överföringen av en sökande av internationellt skydd med tillämpning av Dublinsystemet utgjorde en omänsklig eller förnedrande behandling skulle undersökas huruvida det, mot bakgrund av situationen i allmänhet avseende mottagande av asylsökande i den ansvariga medlemsstaten och sökandenas särskilda situation, förelåg allvarliga och konstaterade skäl att anta att sökanden om han återsändes till Italien skulle utsättas för en behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Europadomstolen ansåg att situationen i Italien, vid den relevanta tidpunkten, inte på något sätt kunde jämföras med situationen i Grekland vid tidpunkten för domen av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), och att resonemanget i detta mål inte kunde vara detsamma som det som lett fram till nämnda dom. Europadomstolen slog emellertid fast att om sökandena (ett par med sex underåriga barn varav de sistnämnda åtnjöt ett särskilt skydd med hänsyn till deras specifika behov och deras extrema utsatthet), skulle återsändas till Italien utan att de schweiziska myndigheterna först från de italienska myndigheterna hade erhållit en individuell garanti avseende, dels en behandling anpassad till barnens ålder, dels bevarandet av familjeenheten, skulle artikel 3 i Europakonventionen åsidosättas.

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

43 Min kursivering.

88. Detta försiktiga synsätt, som betonar skyddet för de grundläggande rättigheterna och mänskliga rättigheterna, återspeglar även Europadomstolens praxis. I punkt 126 i dess dom av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, erinrade den domstolen om att ”en persons invändning om att en utvisning av vederbörande till ett tredjeland skulle utsätta vederbörande för en behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i [Europakonventionen] måste kontrolleras noggrant av en nationell domstol”.

89. Till skillnad från de omständigheter som förelåg i de mål som avgjordes genom dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865) och dom av den 16 februari 2017, C. K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) vilka, i det första fallet, avsåg systematiska brister i asylförfarandet och villkoren för mottagande av sökandena och, i det andra fallet, överföringen av en sökande av internationellt skydd i sig, avser målet vid den hänskjutande domstolen beaktandet av den situation som skulle kunna inträffa *efter* beviljandet av internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten.

90. Denna nya omständighet har ännu inte behandlats av domstolen.

2. Den andra och den tredje tolkningsfrågan⁴⁴

a) Parternas yttranden

91. Den italienska regeringen har endast yttrat sig över den tredje tolkningsfrågan. Den anser att de påstådda systematiska bristerna som tillskrivits den ansvariga medlemsstaten, såsom de har beskrivits av den hänskjutande domstolen, i realiteten avser det sociala skyddssystem som är i kraft i denna stat och således inte utgör ett åsidosättande av artikel 4 i stadgan utan, i förekommande fall, av artiklarna 34 och 35 i stadgan och bestämmelserna i direktiv 2011/95.

92. Enligt den italienska regeringen har den hänskjutande domstolen grundat sig på ett hypotetiskt ”systemfel” som varken ingår i asylförfarandet eller av villkoren för mottagandet av asylsökandena, utan i ett senare skede, nämligen vistelsen i medlemsstaten för de asylsökande som beviljats ett internationellt skydd. Den påstådda risken förefaller således hypotetisk, eftersom Abubacarr Jawos situation avser en asylsökande vars ansökan om internationellt skydd ännu inte har prövats eller blivit föremål för något beslut.

93. Enligt den tyska regeringen ska, enligt domstolens fasta praxis, unionens sekundärrättsliga bestämmelser, inbegripet bestämmelserna i Dublin III-förordningen, tolkas och tillämpas med iakttagande av de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan.

94. På denna grund anser den tyska regeringen att levnadsvillkoren för en person vars rätt att åtnjuta ett internationellt skydd har erkänts ska bedömas mot bakgrund av direktiv 2011/95. Den har påpekat att direktiv 2013/33 visserligen föreskriver enhetliga miniminormer för mottagandet av sökande av internationellt skydd, men att direktiv 2011/95 och Genèvekonventionen föreskriver en nationell behandling och likabehandling i förhållande till tredjelandsmedborgare i den ansvariga medlemsstaten. Enligt den tyska regeringen ”ska detta särdrag ... beaktas vid bedömningen av levnadsvillkoren för personer vars rätt att åtnjuta internationellt skydd har erkänts när det ska bedömas huruvida dessa levnadsvillkor är godtagbara mot bakgrund av artikel 4 i stadgan. Valet av denna undantagspräglade lagstiftningsteknik⁴⁵ påverkar också tillämpningsområdet för unionens grundläggande rättigheter. Unionens grundläggande rättigheter är nämligen, enligt artikel 51.1 första meningen i stadgan, [endast] tillämpliga när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Följaktligen omfattas inte de åtgärder

⁴⁴ Som jag har angett i punkt 75 i detta förslag till avgörande kommer jag först att pröva den tredje tolkningsfrågans andra del.

⁴⁵ Det vill säga en nationell behandling i stället för enhetliga miniminormer.

som inte ingår i direktiv [2011/95] och inom ramen för vilka medlemsstaterna agerar med stöd av deras egen befogenhet av stadgans tillämpningsområde [och] kriteriet avseende primärrätten (artikel 4 i stadgan i förevarande fall) kan endast vara aktuell i den utsträckning som unionens sekundärrätt föreskriver krav för medlemsstaterna”.

95. Den tyska regeringen har tillagt att den hänskjutande domstolen grundar sig på en felaktig tolkning av tillämpningsområdet för unionens grundläggande rättigheter då den, vid bedömningen av levnadsvillkoren för personer vars rätt att åtnjuta ett internationellt skydd har erkänts, låter antyda att en nationell domstol, utöver iakttagandet av den grundnivå som föreskrivs i unionsrätten i direktiv 2011/95, skulle kunna pröva frågan huruvida ett åsidosättande av artikel 4 i stadgan har skett. Vidare ankommer, enligt den tyska regeringen, den materiella prövningen av asylansökan enbart på den ansvariga medlemsstaten och det framgår inte på vilken faktisk grund den medlemsstat som ska genomföra överföringen skulle kunna göra denna prövning i förväg för att med säkerhet kunna dra slutsatsen att ett erkännande kommer att beviljas eller inte kommer att beviljas i den ansvariga medlemsstaten.

96. Enligt den nederländska regeringen kan inte den anmodande medlemsstaten hållas ansvarig för en omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan som en sökande av internationellt skydd skulle kunna utsättas för under perioden efter asylförfarandet, eftersom det inte är överföringen som direkt utsätter sökanden för denna behandling. Ansvaret för den situation i vilken sökanden av internationellt skydd ”kommer att befinna sig *efter* att ha genomgått asylförfarandet åligger *uteslutande* den medlemsstat som Dublinförordningen utser för att behandla asylansökan och för att uppfylla de skyldigheter som är knutna till denna”.

97. Enligt Förenade kungarikets regering är det uppenbart att den möjlighet som en asylsökande har att bestrida ett beslut om överföring genom att åberopa levnadsvillkoren i den ansvariga medlemsstaten *efter* beviljandet av ett internationellt skydd går mycket längre än tillämpningsområdet för Dublinsystemet. För det första bekräftar inte lydelsen i Dublin III-förordningen denna utvidgade tolkning. För det andra har Dublinsystemet till syfte att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan och behandlar inte utgången i ett asylärende eller asylsökandes situation efter det att ett internationellt skydd har beviljats i händelse av bifall till ansökan. För det tredje skulle utgången i ett asylärende när sökanden väl befinner sig i den ansvariga medlemsstaten vara osäkert. För det fjärde anser Förenade kungarikets regering att ett åberopande av levnadsvillkoren till följd av beviljandet av ett internationellt skydd för att bestrida ett beslut skulle ske för tidigt. Den har påpekat att lång tid kan förflyta innan överföringen sker och asylansökan därefter prövas och att levnadsvillkoren också kan förändras drastiskt under denna period. Enligt Förenade kungarikets regering skulle det, om en person som beviljats internationellt skydd utsätts för risken att behandlas i strid med artikel 4 i stadgan efter det att detta skydd beviljats, under förutsättning att unionsrätten är tillämplig, vara möjligt att begära ett domstolsskydd i mottagarmedlemsstaten.

98. Den ungerska regeringen anser att tillämpningsområdet för Dublin III-förordningen omfattar den period som motsvarar genomförandet av förfarandet för fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd och att förordningen däremot inte innehåller några bestämmelser avseende perioden därefter. Enligt denna regering ingår inte omständigheter som inträffat efter överföringen och prövningen av en ansökan om internationellt skydd, bland de omständigheter som ska prövas inom ramen för artikel 3.2 i Dublin III-förordningen. Den ungerska regeringen har påpekat att levnadsvillkoren, efter prövningen av ansökan, inte kan granskas objektivt, eftersom medlemsstaternas sociala system inte är jämförbara och att det inte existerar någon nationell lösning vars lämplighet inte kan bestridas. Enligt denna regering kan det också i grund och botten ifrågasättas hur en myndighet eller en nationell domstol skulle kunna grunda sitt beslut avseende en nekad överföring inom ramen för Dublinförfarandet i den mån det i förväg skulle behöva undersökas huruvida sökanden, för det första, kommer att erkännas som flykting i den ansvariga medlemsstaten och, för det andra, huruvida det i det konkreta fallet föreligger en verklig risk för att levnadsvillkoren eventuellt inte är tillfredsställande.

99. Kommissionen anser att Dublin III-förordningen, även om den tolkas mot bakgrund av artikel 4 i stadgan, inte kräver att medlemsstaterna dels undersöker frågan huruvida personer som beviljats internationellt skydd utsattes för en konkret risk, *efter* genomförandet av deras asylförfarande, att hamna i misär och, följaktligen, att utsättas för en omänsklig behandling inom ramen för genomförandeförfaranden enligt denna förordning, dels skjuter upp individuella överföringar av sådana skäl. Den anser tvärtom att så länge den ansvariga medlemsstaten uppfyller sina skyldigheter i förhållande till personer som beviljats skydd enligt Genèvekonventionen och enligt direktiv 2011/95, det vill säga i synnerhet att de faktiskt, *genom likabehandling*, ger dem tillträde till undervisning, arbetsmarknaden, sociala förmåner, bostad samt hälso- och sjukvård, kan de övriga medlemsstaterna förlita sig på att denna stat och dess samhälle som helhet gör tillräckliga ansträngningar för att även utsatta personer inte ska behandlas omänskligt eller förnedrande i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.

b) Bedömning

100. Den hänskjutande domstolen har bett domstolen att klargöra huruvida tillämpningsområdet för unionsrätten omfattar den anmodande medlemsstatens prövning, före genomförandet av överföringen, av frågan huruvida det föreligger verkliga och konstaterade risker för omänsklig eller förnedrande behandling av den berörda personen i den berörda medlemsstaten som skulle kunna uppkomma efter ett eventuellt beviljande av ett internationellt skydd, eller om den hänskjutande domstolen tvärtom skulle kunna anse att dessa risker är alltför avlägsna och att det således är för tidigt att undersöka och beakta dessa.⁴⁶

101. Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig dess bestämmelser till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Av detta följer att medlemsstaterna har en skyldighet att iaktta artikel 4 i stadgan, avseende förbudet mot omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling, när de i enlighet med artikel 29 i Dublin III-förordningen överför en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten.⁴⁷

102. När en medlemsstat genomför en överföring av en sökande av internationellt skydd tillämpar den emellertid artikel 29 i Dublin III-förordningen och inte bestämmelserna i direktiv 2011/95. Av detta följer att den tyska regeringens yttrande om att stadgan inte är tillämplig i förevarande mål om direktiv 2011/95 inte ålägger medlemsstaterna några krav inte är relevant.

103. Beträffande den italienska regeringens yttrande avseende artiklarna 34 och 35 i stadgan, ska det påpekas att den hänskjutande domstolen inte har ställt några frågor avseende dessa bestämmelser. Vidare anser jag att en eventuell tillämpning av dessa bestämmelser inte medför att artikel 4 i stadgan inte skulle vara relevant.

⁴⁶ Den hänskjutande domstolen anser att det gemensamma europeiska asylsystemet inte är begränsat till att reglera enbart fasen för mottagande av sökandena av internationellt skydd och förfarandet för beviljande av ett sådant skydd. Detta system ska även omfatta de personer för vilka den ansvariga medlemsstaten har beviljat ett internationellt skydd genom förfarandet. Den hänskjutande domstolen anser att prövningen av frågan huruvida det i en medlemsstat föreligger systematiska brister i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen inte får begränsa sig till att besvara frågan huruvida villkoren för mottagandet, under förfarandet i sig, är undantagna från sådana brister, utan även ska beakta situationen såsom den ter sig senare. "... den nödvändiga följderna av detta är att förekomsten av systematiska brister – även om de bara förekommer under en fas – vilka är oförenliga med den mänskliga värdigheten innebär att det i princip är omöjligt att skicka tillbaka de berörda personerna till förfarandet i den medlemsstat som är ansvarig, eftersom personerna i den staten skulle löpa en verklig risk att utsättas för en dålig behandling i den mening som avses i artikel 4 i [stadgan]."

⁴⁷ 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 64–69).

104. Vidare ska det, utöver den generella och absoluta karaktären av förbudet i artikel 4 i stadgan, vilken talar för en extensiv tillämpning av dessa bestämmelser, erinras om att domstolen i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), konstaterade att *det gemensamma europeiska asylsystemet* är grundat på ömsesidigt förtroende och en presumtion om att andra medlemsstater iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheterna, vilket således, i princip, möjliggör en överföring av sökanden av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten enligt Dublinsystemet.

105. Det följer i detta hänseende av punkterna 84 och 85 i domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), att domstolen i sin analys av det gemensamma europeiska asylsystemet inte bara beaktade direktiv 2003/9 utan även 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 skyddet⁴⁸ och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.⁴⁹

106. Det ska understrykas att direktiv 2004/83, liksom direktiv 2011/95 som ersatte det, innehöll bestämmelser om behandling av personer som beviljats internationellt skydd⁵⁰ och föreskrev bland annat miniminormer avseende den berördes tillgång till undervisning, till social trygghet, till hälsovård och till bostad. Det är emellertid just tillgången till dessa sociala rättigheter i Italien som är aktuella i det nationella målet.

107. Vidare är det uppenbart att handläggningen av en ansökan om internationellt skydd och det eventuella beviljandet av sådant skydd äger rum efter det att den ansvariga medlemsstaten fastställts enligt Dublin III-förordningen.

108. Även om varje etapp karaktäriseras av specifika regler och frister, anser jag att fastställandet av ansvarig medlemsstat, prövningen av ansökan om internationellt skydd och det eventuella beviljandet av detta skydd sammantaget utgör det gemensamma europeiska asylsystemet. Alla dessa separata etapper följer nämligen efter varandra och är nära sammanknutna. Under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, i vilket det påstås föreligga en risk för omänsklig och förnedrande behandling i den ansvariga medlemsstaten, skulle det te sig artificiellt att särskilja etapperna för överföringen av sökanden av internationellt skydd, för mottagandet av denne och för prövningen av vederbörandes ansökan från etappen för beviljandet av det internationella skyddet, bland annat mot bakgrund av att alla dessa etapper ligger nära varandra i tiden.⁵¹ Jag anser att det följer av detta att ett åberopande – i syfte att angripa ett beslut om överföring – av att det föreligger en verklig risk för åsidosättande av artikel 4 i stadgan efter det att internationellt skydd beviljats inte skulle innebära att prövningen görs för tidigt.

109. Eftersom medlemsstaterna, innan de genomför en överföring av en sökande av internationellt skydd i enlighet med artikel 29 i Dublin III-förordningen, har en skyldighet att undersöka asylförfarandet och mottagningsvillkoren i den ansvariga medlemsstaten mot bakgrund av artikel 4 i stadgan när det påstås att det föreligger systematiska brister i detta hänseende i den medlemsstaten,⁵² kan den ungerska och den tyska regeringens argument om att det inte skulle vara möjligt för

48 EUT L 304, 2004, s. 12. Direktiv 2004/83 har upphävts och ersatts av direktiv 2011/95.

49 EUT L 326, 2005, s. 13. Direktiv 2005/85 har upphävts och ersatts av direktiv 2013/32.

50 Eller alternativt skydd.

51 Enligt artikel 31.3 i direktiv 2013/32 ska nämligen "[m]edlemsstaterna säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in". Denna sexmånadersfrist börjar enligt samma bestämmelse löpa vid den tidpunkt då det i enlighet med Dublin III-förordningen fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen och då sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten.

52 Se artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen.

medlemsstaterna att kontrollera levnadsvillkoren i andra stater för personer som beviljats internationellt skydd inte godtas. Dessutom är det uppenbart att en sådan frånsägelse av ansvar, vilken grundar sig på att det skulle saknas praktiska medel, strider mot Europadomstolens praxis enligt vilken de nationella domstolarna har en skyldighet att göra "en noggrann kontroll".⁵³

110. Mot denna bakgrund anser jag att unionsrättens tillämpningsområde omfattar frågan huruvida överföringen av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med artikel 29 i Dublin III-förordningen, är otillåten när sökanden, för det fall vederbörande beviljades internationellt skydd i den staten, skulle löpa en verklig och konstaterad risk att utsättas för en sådan behandling som avses i artikel 4 i stadgan med hänsyn till de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där.

3. Den tredje tolkningsfrågans första del

111. Enligt min uppfattning följer det av mitt svar på den tredje tolkningsfrågans andra del och, i synnerhet, av den generella och absoluta karaktären av det förbud mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling som föreskrivs i artikel 4 i stadgan, att den tredje tolkningsfrågans första del ska besvaras enligt följande. En överföring av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten i enlighet med artikel 29 i Dublin III-förordningen är otillåten när sökanden, för det fall vederbörande beviljades internationellt skydd i den staten, skulle vara utsatt för en allvarlig risk att utsättas för en sådan behandling som anges i artikel 4 i stadgan med hänsyn till de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där. Följaktligen får en överföring av en sökande av internationellt skydd inom ramen för Dublin III-förordningen endast genomföras under omständigheter som innebär att det är uteslutet att överföringen medför en verklig och konstaterad risk för att den berörda personen, efter att ha beviljats internationellt skydd, utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.

4. Den tredje tolkningsfrågans tredje del

112. Genom den tredje tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen bitt EU-domstolen klagöra enligt vilka unionsrättsliga kriterier levnadsvillkoren i en medlemsstat för en person som har beviljats internationellt skydd i den staten ska bedömas.

113. Den hänskjutande domstolen har påpekat att direktiv 2011/95 "som avser levnadsvillkoren för personer som beviljats flyktingstatus i regel endast medger samma behandling som nationella medborgare [med undantag för artikel 32 i direktiv 2011/95 avseende tillgång till bostad, som endast kräver likabehandling med andra tredjelandsmedborgare] och att det enligt det gemensamma europeiska asylsystemet inte finns några fastställda (lägsta) standarder. Den nationella behandlingen kan emellertid vara otillräcklig, även om standarderna för nationella medborgare skulle uppfylla värdighetskriteriet. Unionen måste ta hänsyn till att det här typiskt är fråga om utsatta människor vars rötter ryckts upp, och att det i vart fall handlar om människor med många handikapp, som inte utan vidare eller inte alls är i stånd att ensamma på ett effektivt sätt kunna göra gällande rättigheterna som den mottagande statens rättsordning rent formellt säkerställer. De måste därför först sättas i samma eller en jämförbar faktiskt position, ur vilken den inhemska befolkningen kan ta och tar sina

⁵³ Se punkt 126 i dom av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712).

rättigheter i anspråk. Det är först med denna reella sociala bakgrund som nationell behandling är rättfärdigad och hållbar. Därför kräver artikel 34 i [direktiv 2011/95] på goda grunder att medlemsstaterna säkerställer effektiv tillgång till integrationsprogram som har en specifik kompensande funktion och gör detta utan villkor eller begränsningar”.⁵⁴

114. Dessutom har den hänskjutande domstolen påpekat att den bland annat har tillgång till den utförliga rapporten från den schweiziska organisationen för hjälp åt flyktingar med titeln ”Mottagningsvillkor i Italien”, från augusti 2016 (se sidan 32 och följande sidor),⁵⁵ (nedan kallad rapporten från den schweiziska organisationen för hjälp åt flyktingar), ”i vilken konkreta uppgifter framgår som visar att personer med rätt till internationellt skydd kan utsättas för en konkret risk att lämnas till ett liv helt i samhällets utkanter, bli hemlösa och leva i fattigdom” i denna medlemsstat. ”Schweizerische Flüchtlingshilfe understryker flera gånger att det otillräckligt utvecklade sociala skyddssystemet i många delar kan förklaras genom stöd från familjestrukturer, eller annorlunda uttryckt att det endast är på grund av sådant stöd som nöd inte är ett generellt fenomen bland den italienska befolkningen. Sådana strukturer saknas emellertid helt för personer som är berättigade till internationellt skydd”.

a) Parternas yttranden

115. Abubacarr Jawo anser att det inte finns ”någon mening för den berörda personen, att avvisas till ett land i vilket villkoren för asylsökande visserligen är korrekta, men där villkoren för personer som har rätt till skydd däremot är under all kritik. Under dessa omständigheter skulle en positiv utgång av asyloffarandet medföra en försämring av den berörda personens rättsliga situation. Detta skulle vara absurt. Detta visar även att påståendet att asylsökande inte i Italien löper någon risk för att utsättas för en behandling som är förbjuden enligt artikel 4 i stadgan inte kan vara riktigt”.

116. Den italienska regeringen anser att den hänskjutande domstolen ifrågasätter lämpligheten av det statliga systemet för social integration, vars hypotetiska brister i sig saknar relevans för tillämpningen av artikel 3 i Europakonventionen. Denna regering anser att det inte kan vara fråga om omänsklig eller förnedrande behandling enbart på grund av att de integrationsåtgärder som vidtagits med anledning av den svaga och utsatta ställning som personer som beviljats internationellt skydd har, inte är desamma som de åtgärder som vidtagits i andra länder eller uppvisar vissa brister, när det finns ett system för social trygghet på grundval av vilket en stat garanterar nämnda personer samma rättigheter och garantier som dem som den erbjuder sina egna medborgare. Enligt den italienska regeringen ska dessa brister vara av sådan beskaffenhet att de konkret hindrar (eller med en tillräcklig sannolikhet riskerar att hindra) en person som beviljats internationellt skydd att, genom grundläggande sociala förmåner, utöva de rättigheter som vederbörande har tillerkänts. Den italienska regeringen anser att bristerna, för att det ska anses föreligga en allvarlig risk för omänsklig behandling, ska skapa ett så konkret hinder för genomförandet av dessa väsentliga sociala grundförmåner att det föreligger en hög grad av sannolikhet för att den person som beviljats internationellt skydd hamnar i utsatthet och fattigdom.

⁵⁴ Den hänskjutande domstolen har tillagt att ”[k]onkret betyder detta då också att detta gemensamma europeiska asylsystem åtminstone måste säkerställa ett lämpligt dimensionerat integrationsprogram som är anpassat till problemen hos den här relevanta personkretsen, såvitt detta är nödvändigt för att i alla lägen rättsligt garantera och säkerställa faktisk och inte bara formell nationell behandling, vilket kan innebära att olika krav ställs från medlemsstat till medlemsstat. Denna standard utgör inom ramen för unionsrätten en miniminivå för flyktingars rättigheter och mänskliga rättigheter”, (punkt 25 i yttrandet).

⁵⁵ Tillgänglig på följande webbplats: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf>.

117. Den italienska regeringen har påpekat att den (enda) rapport från en icke-statlig organisation som den hänskjutande domstolen har beaktat⁵⁶ har vederlagts av en annan oberoende rapport⁵⁷ och förefaller vidare inte innehålla tillräckligt precisa uppgifter som är ägnade att bevisa systematiska brister som skulle kunna medföra ett undantag från bestämmelserna i Dublin III-förordningen.⁵⁸

118. Förenade kungarikets regering anser att direktiv 2011/95 har avfattats så, att personer som beviljats internationellt skydd inte ska behandlas bättre än medborgarna i den medlemsstat som har beviljat dem detta skydd.

119. Den ungerska regeringen anser att de nationella myndigheterna ska agera med respekt för det ömsesidiga förtroende som medlemsstaterna ger varandra.

120. Den nederländska regeringen tvivlar på att levnadsvillkoren i Italien, som den hänskjutande domstolen har beskrivit, kan kvalificeras som behandling som strider mot artikel 4 i stadgan. Enligt denna regering är dessa villkor inte jämförbara med den situation som var aktuell i det mål som avgjordes genom domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865) och det fall som var aktuellt i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

121. Kommissionen anser att artikel 34 i direktiv 2011/95 är formulerad med mycket förbehåll. Enligt kommissionen ska medlemsstaterna endast garantera tillgång till de integrationsprogram ”som de anser lämpliga så att de beaktar de specifika behov som de som beviljats flyktingstatus eller status genom subsidiärt skydd har” eller skapa förutsättningar som garanterar personer som beviljats skydd tillgång till icke-statliga integrationsprogram. Kommissionen anser att brister i förberedandet av integrationsprogrammen inte kan räcka för att aktualisera den hypotes som nämns i begäran om förhandsavgörande, nämligen att de personer som beviljats skydd och som ännu inte har kunnat integrera sig i samhället på grund av till exempel bristande språkkunskaper skulle kunna känna sig övergivna av ett samhälle och en stat som visar sig likgiltiga avseende ett så miserabelt öde att deras mänskliga värdighet kränks.

122. Schweiziska edsförbundet har inte lämnat några synpunkter avseende den tredje tolkningsfrågan.

b) Bedömning

123. Enligt principen om ömsesidigt förtroende ska det presumeras att den behandling som personer som beviljats internationellt skydd erhåller i varje medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan, Genèvekonventionen och Europakonventionen.⁵⁹ Denna presumtion om överensstämmelse stärks om medlemsstaten *de jure*⁶⁰ *men också de facto* införlivar bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 (”Innebörden av internationellt skydd”) som föreskriver en nivå av social trygghet för de aktuella personerna som är likvärdigt med, eller högre än det som förskrivs i Genèvekonventionen.

124. Som jag redan har angett i punkt 80 i detta förslag till avgörande är denna presumtion om överensstämmelse (bland annat i artikel 4 i stadgan) emellertid motbevisbar.

56 Nämligen rapporten från Schweizerische Flüchtlingshilfe.

57 Nämligen rapporten från en annan icke-statlig organisation, AIDA [Asylum Information Database, Country report : Italy (februari 2017)], (nedan kallad AIDA-rapporten). Tillgänglig på internet på följande adress: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

58 Enligt den italienska regeringen framgår ”det av nämnda rapport från AIDA att ingen kritisk situation som kan medföra omänsklig och förnedrande behandling har konstaterats inom systemet för integration och hjälp efter beviljandet av internationellt skydd” (punkt 88 i yttrandet).

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

60 Enligt artikel 288 FEUF är medlemsstaten nämligen bunden av det resultat som ska uppnås.

125. Jag anser att det analogt följer av punkterna 253 och 254 i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609 – vars relevans i ett sammanhang analogt med det som är aktuellt i det nationella målet, bekräftades av domen av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 88) – att en medlemsstat skulle åsidosätta artikel 4 i stadgan om personer som beviljats internationellt skydd, som är helt beroende av offentligt stöd, möttes med sådan likgiltighet från myndigheternas sida att de skulle befinna sig i en sådan allvarlig situation av umbäranden och misär att den skulle vara omänsklig.

126. Med andra ord måste personer som beviljats internationellt skydd, för att det ska anses att det föreligger allvarliga och konstaterade skäl att anta att de skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, på grund av deras levnadsvillkor i den medlemsstat som är ansvarig enligt Dublin III-förordningen, befinna sig i en *synnerligen allvarlig situation*⁶¹ som är följden av systematiska brister som drabbar dem i denna medlemsstat.

127. Kontrollen av huruvida en sådan situation föreligger i den ansvariga medlemsstaten grundar sig enbart på en konkret bedömning av de faktiska omständigheterna. Den hänskjutande domstolen ska beakta alla bevis som den berörda personen har lagt fram avseende *alla relevanta omständigheter* som rör levnadsvillkoren för personer som beviljats internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten, inbegripet lagar och förordningar och det sätt på vilket de faktiskt genomförs.

128. Vidare gör de rapporter och handlingar som de europeiska institutionerna och byråerna, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter (nedan kallad kommissionären) och Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) upprättat samt de rapporter och handlingar som upprättats av icke-statliga organisationer⁶² det även möjligt för den hänskjutande domstolen att bedöma levnadsvillkoren för personer som beviljats internationellt skydd och således att bedöma de verkliga risker som den berörda personen löper för det fall vederbörande skulle överföras till den ansvariga medlemsstaten.⁶³

129. Även om de handlingar som utfärdats av kommissionen, UNHCR och kommissionären har särskild relevans,⁶⁴ måste den hänskjutande domstolen bedöma vilken relevans och vikt som ska tillmätas de uppgifter och bedömningar som ingår i de rapporter och handlingar som de icke-statliga organisationerna har upprättat, bland annat mot bakgrund av den metod som använts vid upprättandet och dessa organisationers opartiskhet.

130. Den omständigheten att en medlemsstat inte iakttar de skyldigheter som föreskrivs i bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 utgör en relevant omständighet. Det ska emellertid erinras om att eftersom ett åsidosättande av artikel 4 i stadgan som är knutet till levnadsvillkoren för personer som beviljats internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten kräver att de ska befinna sig i *en synnerligen allvarlig situation*,⁶⁵ är åsidosättandet av bestämmelserna i direktiv 2011/95 inte nödvändigtvis ett tillräckligt bevis.

61 Se Europadomstolen, den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 254.

62 Såsom rapporten från Schweizerische Flüchtlingshilfe och AIDA-rapporten vilka angetts av den hänskjutande domstolen.

63 Se, analogt, dom av den 30 maj 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punkt 44) och Europadomstolen, den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 255.

64 I detta hänseende har domstolen särskilt hänvisat till den roll som UNHCR tilldelats i Genèvekonventionen, vilken konvention ska iakttas vid tolkningen av unionsreglerna om asyl (se dom av den 30 maj 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punkt 44).

65 Se Europadomstolen, den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 254.

131. Vid förhandlingen insisterade flera regeringar (nämligen den tyska, den belgiska och den nederländska regeringen) på begreppet ”synnerligen allvarlig situation” för att förhindra uppmaningar till ”en sekundär migration” och att skapa en ”ensidig börda” för de stater som beviljar de bästa förmånerna, varvid de påpekade att skillnader mellan de nationella systemen för social trygghet inte strider mot unionsrätten.

132. Den nederländska regeringen har understrukit att undantag från principen om ömsesidigt förtroende endast får göras av mycket allvarliga skäl och att mindre åsidosättanden av direktiv 2011/95 endast ska beivras genom talan vid de nationella domstolarna eller genom talan om fördragsbrott som väcks av kommissionen vid domstolen.

c) Tillämpning i det aktuella fallet

133. Det ska påpekas att den hänskjutande domstolen endast har hänfört till systematiska brister och inte till isolerade fall.

134. Vidare finns det ingenting i de handlingar som har ingetts till domstolen som visar att Abubacarr Jawo skulle befinna sig i en särskilt utsatt situation som skulle individualisera eller särskilja honom från övriga personer som beviljats internationellt skydd i Italien⁶⁶ och innefatta honom bland utsatta personer i den mening som avses i artikel 20.3 i direktiv 2011/95.

135. Enligt begäran om förhandsavgörande är Abubacarr Jawo myndig, ensamstående och vid god hälsa.

136. Det tycks framgå av beslutet om hänskjutande att personer som beviljats internationellt skydd i Italien, *de jure*, det vill säga formellt, bland annat har tillgång till arbetsmarknaden, undervisning, sociala förmåner samt hälso- och sjukvård på samma villkor som italienska medborgare.⁶⁷ När det gäller tillgång till bostad görs en åtskillnad mellan nationella medborgare och sökanden av internationellt skydd.

66 När det gäller ökat skydd för utsatta personer, se artikel 20.3 i direktiv 2011/95 i vilken det föreskrivs att "[v]id genomförandet av kapitel [VII om innebörden av internationellt skydd] ska medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med mentala störningar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld". Det ska påpekas att Europadomstolen i punkt 94 i sin dom av den 4 november 2014, *Tarakhel mot Schweiz*, CE:ECHR:2014:1109JUD002921712, angav "att för att omfattas av förbudet i artikel 3 [i Europakonventionen] ska behandlingen präglas av ett visst mått av allvar. Bedömningen av detta mått är relativ. Den beror på samtliga omständigheter i fallet, bland annat av behandlingens omfattning och dess fysiska och psykiska inverknings samt i vissa fall på offrets kön, ålder och hälsotillstånd.

67 Enligt kommissionen "ska det noteras att det inte i beslutet om hänskjutande nämns någon uppgift som visar att flyktingar eller personer som beviljats alternativt skydd i Italien, på ett diskriminerande sätt, nekas allmänt tillämpliga sociala förmåner" (punkt 43 i yttrandet).

137. Även om jag anser att denna åtskillnad är beklaglig på ett mänskligt plan, ska det understrykas att den, i princip, är förenlig med unionsrätten och folkrätten. I motsats till bestämmelserna avseende tillträde till arbetsmarknaden,⁶⁸ till utbildning,⁶⁹ till sociala förmåner,⁷⁰ och till hälso- och sjukvård⁷¹ som föreskriver en behandling som är identisk med den som erbjuds medlemsstatens medborgare,⁷² föreskrivs nämligen denna åtskillnad mellan en medlemsstats medborgare och personer som beviljats internationellt skydd avseende tillgång till bostad uttryckligen i artikel 32 i direktiv 2011/95 och artikel 21 i Genèvekonventionen.

138. Vidare ska det i detta hänseende påpekas att Europadomstolen i punkt 249 i domen av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), angav att ”artikel 3 [i Europakonventionen] får inte tolkas så, att den medför en skyldighet för de fördragsslutande parterna att garantera en rätt till bostad för varje person som befinner sig under dess jurisdiktion ... Av artikel 3 [i Europakonventionen] kan inte heller utläsas någon allmän skyldighet att ge flyktingarna ekonomiskt stöd för att de ska kunna upprätthålla en viss levnadsnivå”.⁷³

139. Det ska emellertid understrykas att även om medlemsstaterna i princip inte har någon skyldighet att ge personer som beviljats internationellt skydd nationell behandling beträffande tillgång till bostad, ska de säkerställa att dessa personer bland annat har tillträde till arbetsmarknaden, till undervisning, till sociala förmåner och till hälso- och sjukvård på samma villkor som de nationella medborgarna och således säkerställa att de resultat som anges i direktiv 2011/95 faktiskt uppnås. Det är möjligt att det enda sättet att uppnå dessa resultat i den ansvariga medlemsstaten är att bevilja en nationell behandling beträffande tillgång till bostad för personer som beviljats internationellt skydd. Denna slutsats skulle endast kunna dras genom en utförlig och motiverad bedömning. Det ska i detta hänseende nämnas att den italienska regeringen, vid den gemensamma förhandlingen den 8 maj 2018, gjorde gällande att personer som beviljats internationellt skydd i Italien hade rätt till *nationell behandling*.

140. Det ska vidare påpekas att den hänskjutande domstolen, på grundval av rapporten från Schweizerische Flüchtlingshilfe har uttryckt tvivel om huruvida Republiken Italien iakttar de skyldigheter som föreskrivs i artikel 34 i direktiv 2011/95 avseende tillgång till integrationsfrämjande åtgärder. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende hänvisat till de språksvårigheter som personer som beviljats internationellt skydd stöter på, vilket skulle försvåra det faktiska tillträdet till sociala förmåner på samma villkor som för nationella medborgare.

141. Avsaknaden av integrationsprogram avsedda att beakta de specifika behoven hos personer som beviljats internationellt skydd⁷⁴ och de svårigheter som dessa personer har, bland annat i språkligt hänseende, skulle utgöra en relevant faktisk omständighet om den fastställdes av den hänskjutande domstolen.

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

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

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

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

72 I skäl 41 i direktiv 2011/95 föreskrivs att ”[f]ör att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i detta direktiv i praktiken är det nödvändigt att ta hänsyn till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför. *Ett sådant hänsynstagande bör normalt inte leda till en förmånligare behandling än den som de ger sina egna medborgare*, utan att det påverkar medlemsstaternas möjligheter att införa eller behålla förmånligare bestämmelser”. Min kursivering.

73 Det ska emellertid erinras om att enligt samma dom kan en situation av extrem materiell nöd medföra ett problem med hänsyn till artikel 3 i Europakonventionen och följaktligen till artikel 4 i stadgan.

74 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida detta påstående är korrekt.

142. Det följer nämligen tydligt av punkt 261 i Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, att den omständigheten att personer som beviljats internationellt skydd har svårigheter till följd av bristande språkkunskaper och avsaknaden av varje stödnätverk är omständigheter som är relevanta vid en bedömning av huruvida det föreligger en behandling som strider mot artikel 3 i europakonventionen (och följaktligen artikel 4 i stadgan).

143. Det följer av övervägandena ovan att det, på grund av principen om ömsesidigt förtroende, ska presumeras att den behandling som personer som beviljats internationellt skydd är föremål för i respektive medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan, med Genèvekonventionen och med Europakonventionen. Denna presumtion om överensstämmelse stärks när en medlemsstat *de jure och de facto* införlivar bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” som föreskriver en nivå av social trygghet för de aktuella personerna som är likvärdig eller högre än den som föreskrivs i Genèvekonventionen. Denna presumtion om överensstämmelse med bland annat artikel 4 i stadgan kan emellertid motbevisas. För att anse att det föreligger allvarliga och konstaterade grunder för att anta att personer som beviljats internationellt skydd löper en verklig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, på grund av deras levnadsvillkor i den medlemsstat som är ansvarig medlemsstat enligt Dublin III-förordningen, måste de befinna sig i *en synnerligen allvarlig situation* som följer av systematiska brister som drabbar dem i denna medlemsstat.

144. Kontrollen av huruvida det föreligger en sådan situation i den ansvariga medlemsstaten får endast grunda sig på en konkret bedömning av de faktiska omständigheterna. Den hänskjutande domstolen måste beakta alla bevis som den berörda personen har lagt fram avseende *alla relevanta faktiska omständigheter* avseende levnadsvillkoren för personer som beviljats internationellt skydd i denna ansvariga medlemsstat, inbegripet lagar och föreskrifter och det sätt på vilket de faktiskt genomförs. Jag anser att förekomsten av en enda rapport, från en icke-statlig organisation avseende levnadsvillkoren i den ansvariga medlemsstaten inte skulle kunna utgöra tillräcklig bevisning. I detta fall måste den hänskjutande domstolen grunda sin bedömning på annan bevisning och, i förekommande fall, utse en sakkunnig.

145. Visserligen skulle endast antagande av en verklig politik för internationellt skydd inom unionen, med en egen budget, som skulle garantera enhetliga minimilevnadsvillkor för personer som beviljats sådant skydd, göra det möjligt att minska, eller undanröja, sådana ärenden som det som är aktuellt i det nationella målet, genom att säkerställa att den princip om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna som föreskrivs i artikel 80 FEUF är en realitet inte bara tjänar medlemsstaterna, utan i synnerhet människorna i fråga. I (den förmodligen långa!) väntan på detta, ankommer det på medlemsstaterna, inbegripet de nationella domstolarna att säkerställa den fulla effektiviteten av de bestämmelser som för närvarande är i kraft, såsom angetts ovan.

VI. Förslag till avgörande

146. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) på följande sätt:

- 1) Artikel 27.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att en sökande av internationellt skydd måste ha tillgång till ett effektivt och skyndsamt rättsmedel som gör det möjligt för vederbörande att återopa att sexmånadersfristen i artikel 29.1

och 29.2 i förordningen har löpt efter antagandet av överföringsbeslutet och, i förekommande fall, att göra gällande att han eller hon inte har hållit sig undan och att denna frist därför inte kan förlängas.

- 2) Artikel 29.2 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att under förutsättning att sökanden av internationellt skydd har informerats om begränsningarna av hans eller hennes rätt att röra sig fritt och om sina skyldigheter att infinna sig hos behöriga nationella myndigheter i enlighet med de nationella bestämmelser som införlivar artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd och artikel 13.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, räcker den omständigheten att sökanden, under en relativt lång period, inte vistats i den bostad som han eller hon tilldelats varför dessa myndigheter inte var informerade om var vederbörande befann sig och att en planerad överföring följaktligen inte kunde genomföras, enligt min mening för att förlänga fristen för överföring till 18 månader.
- 3) Artikel 29.2 i förordning nr 604/2013 och artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 343/2003, i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014, ska tolkas så, att när det har fastställts att den berörda personen håller sig undan får den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 604/2013 ensidigt förlängas av den anmodande medlemsstaten till högst 18 månader under förutsättning att den staten utan dröjsmål underrättar den ansvariga medlemsstaten om den uppskjutna överföringen i enlighet med artikel 9 i förordning nr 1560/2003. Enligt artikel 9.2 i den förordningen ska den anmodande medlemsstaten göra detta före utgången av den sexmånadersfrist som fastställs i artikel 29.1 och 29.2 i förordning nr 604/2013. Den berörda personen måste hålla sig undan vid tidpunkten då försöket att överföra vederbörande genomförs och vid tidpunkten då den anmodande medlemsstaten underrättar den ansvariga medlemsstaten.
- 4) Artikel 29.2 andra meningen i förordning nr 604/2013 och artikel 9.2 i förordning nr 1560/2003 ska tolkas så, att den omständigheten att den anmodande medlemsstaten, före utgången av sexmånadersfristen, underrättar den ansvariga medlemsstaten om att den berörda personen håller sig undan och, samtidigt, anger en konkret frist, som inte får överstiga 18 månader, före utgången av vilken överföringen ska genomföras, räcker för att förlängningen av överföringsfristen ska komma till stånd.
- 5) Unionsrättens tillämpningsområde omfattar frågan huruvida överföringen av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med artikel 29 i förordning 604/2013, är otillåten när sökanden, för det fall vederbörande beviljades internationellt skydd i den staten, skulle löpa en verklig och konstaterad risk att utsättas för en sådan behandling som avses i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna med hänsyn till de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där.
- 6) En överföring av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten i enlighet med artikel 29 i förordning nr 604/2013 är otillåten när sökanden, för det fall vederbörande beviljades internationellt skydd i den staten, skulle vara utsatt för en allvarlig risk att utsättas för en sådan behandling som anges i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna med hänsyn till de levnadsvillkor som då kan förväntas råda där. Följaktligen får en överföring av en sökande av internationellt skydd inom ramen för förordning nr 604/2013 endast genomföras under omständigheter som innebär att det är uteslutet att överföringen medför en verklig och konstaterad risk för att den berörda personen, efter att ha beviljats internationellt skydd, utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

- 7) Enligt principen om ömsesidigt förtroende ska det presumeras att den behandling som personer som beviljats internationellt skydd erhåller i varje medlemsstat överensstämmer med kraven i stadgan om de grundläggande rättigheterna, konventionen angående flyktingars rättsliga ställning som undertecknades den 28 juli 1951 i Genève, vilken trädde i kraft den 22 april 1954, i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och som trädde i kraft den 4 oktober 1967 samt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950. Denna presumtion om överensstämmelse stärks om medlemsstaten de jure men också de facto införlivar bestämmelserna i kapitel VII 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, vilket har rubriken ”Innebörden av internationellt skydd”, som föreskriver en nivå av social trygghet för de aktuella personerna som är likvärdigt med, eller högre än det som förskrivs i Genèvekonventionen. Denna presumtion om överensstämmelse med bland annat artikel 4 i stadgan kan emellertid motbevisas. För att det ska anses att det föreligger allvarliga och konstaterade skäl att anta att personer som beviljats internationellt skydd skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, på grund av deras levnadsvillkor i den medlemsstat som är ansvarig enligt förordning nr 604/2013, ska de befinna sig i en *synnerligen allvarlig situation* som är följden av systematiska brister som drabbar dem i denna medlemsstat.
- 8) Kontrollen av huruvida en sådan situation föreligger i den ansvariga medlemsstaten grundar sig enbart på en konkret bedömning av de faktiska omständigheterna. Den hänskjutande domstolen ska beakta alla bevis som den berörda personen har lagt fram avseende *alla relevanta omständigheter* som rör levnadsvillkoren för personer som beviljats internationellt skydd i den ansvariga medlemsstaten, inbegripet lagar och förordningar och det sätt på vilket de faktiskt genomförs. Förekomsten av en enda rapport från en icke-statlig organisation avseende levnadsvillkoren i den ansvariga medlemsstaten skulle inte kunna utgöra tillräcklig bevisning. I ett sådant fall måste den hänskjutande domstolen stödja sig på annan bevisning och, i förekommande fall, utse en sakkunnig.