Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 mars 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Dublinsystemet – Förordning (EU) nr 604/2013 – Överföring av asylsökanden till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd – Begreppet avvikande – Närmare bestämmelser för att förlänga överföringsfristen – Artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling efter avslutat asylförfarande – Levnadsförhållandena för personer som beviljats internationellt skydd i nämnda medlemsstat”

I mål C-163/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) genom beslut av den 15 mars 2017, som inkom till domstolen den 3 april 2017, i målet

Abubacarr Jawo

mot

Bundesrepublik Deutschland

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, F. Biltgen, K. Jürimäe och C. Lycourgos samt av domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič (referent), J. Malenovský, L. Bay Larsen och D. Šváby,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 maj 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Abubacarr Jawo, genom B. Münch och U. Bargon, Rechtsanwälte,

– Tysklands regering, genom T. Henze, R. Kanitz, M. Henning och V. Thanisch, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Belgiens regering, genom C. Van Lul och P. Cottin, båda i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Cordi och L. D'Ascia, avvocati dello Stato,

– Ungerns regering, genom M.M. Tátrai, M.Z. Fehér och G. Koós, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom J. Langer, M. Bulterman, C.S. Schillemans och M. Gijzen, samtliga i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon och C. Crane, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,

– Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och C. Ladenburger, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 25 juli 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 3.2, 29.1 och 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 medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31, och rättelse i EUT L 49, 2017, s. 50) (nedan kallad Dublin III-förordningen), och artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Abubacarr Jawo och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående Abubacarr Jawos överföring till Italien.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 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.”

Unionsrätt

Stadgan

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

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

5 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 behandling eller bestraffning.”

6 I artikel 47 i stadgan, som har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”, föreskrivs följande i artikelns första stycke:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.”

7 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.”

8 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.”

Dublin III-förordningen

9 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) (nedan kallad Dublin II-förordningen). I skälen 4, 5, 19, 32 och 39 i Dublin III-förordningen anges följande:

”(4) I slutsatserna från [Europeiska rådets särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999] förklarades att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

…

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

…

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

…

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

10 Enligt artikel 2 n i Dublin III-förordningen förstås med ”risk för avvikande” för direktivets ändamål att det finns ”skäl i det enskilda fallet [som är] 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”.

11 Artikel 3 i Dublin III-förordningen har rubriken ”Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd”. I den artikeln föreskrivs följande:

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

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

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

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

…”

12 Kapitel VI i Dublin III-förordningen har rubriken ”Förfaranden för övertagande och återtagande”. Det kapitlet innehåller bland annat artiklarna 27 och 29.

13 Artikel 27 i Dublin III-förordningen har rubriken ”Rättsmedel”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”En sökande eller annan person som avses i artikel 18.1 c eller d ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller det beslut om överföring.”

14 Avdelning VI i kapitel VI i Dublin III-förordningen, som reglerar överföringar av sökande till den ansvariga medlemsstaten, innehåller artikel 29 med rubriken ”Närmare bestämmelser och tidsfrister”. Denna artikel har följande lydelse:

”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.

…

4. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa enhetliga villkor för samråd och informationsutbyte mellan medlemsstater, särskilt i fall av uppskjutna eller försenade överföringar, överföringar efter tyst godkännande eller i fall av överföringar av underåriga eller personer i beroendeställning samt kontrollerade överföringar. …”

Genomförandeförordningen

15 Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 343/2003 (EUT L 222, 2003, s. 3), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 (EUT L 39, 2014, s. 1) (nedan kallad genomförandeförordningen) innehåller tillämpningsföreskrifterna för Dublin II-förordningen och numera för Dublin III-förordningen.

16 Kapitel III i genomförandeförordningen har rubriken ”Verkställighet av överföringen”. Det kapitlet innehåller bland annat artikel 9 som har rubriken ”Uppskjutna och försenade överföringar”. I den artikeln föreskrivs följande:

”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 dragit sig undan 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.

…”

Skyddsgrundsdirektivet

17 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 (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet). Det kapitlet består av artiklarna 20–35 vilka definierar det internationellt skyddets innehåll.

18 Artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet, med rubriken ”Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder”, har följande lydelse:

”För att underlätta integrationen i samhällslivet av personer som har beviljats internationellt skydd ska medlemsstaterna säkerställa tillgång till sådana integrationsprogram som de finner lämpliga för att ta hänsyn till de särskilda behoven för personer som innehar flyktingstatus eller subsidiär skyddsstatus, eller skapa villkor som säkerställer tillgång till sådana program.”

Mottagandedirektivet

19 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 (EUT L 180, 2013, s. 96) (nedan kallat mottagandedirektivet) har rubriken ”Information” och föreskriver följande:

”1. Medlemsstaterna ska inom en rimlig tid, som inte får vara längre än 15 dagar, efter det att de som ansöker om internationellt skydd har lämnat in sina ansökningar informera dem åtminstone om fastställda förmåner och vilka skyldigheter de ska fullgöra för att komma i åtnjutande av mottagningsvillkoren.

…

2. Medlemsstaterna ska se till att den information som avses i punkt 1 ges skriftligen och på ett språk som den sökande förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå. I förekommande fall kan sådan information även lämnas muntligen.”

20 Artikel 7 i mottagandedirektivet, med rubriken ”Bosättning och rörelsefrihet”, har följande lydelse:

”1. De sökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området ska inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.

2. Medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

3. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund och fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna 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.

Den sökande ska inte behöva begära tillstånd för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar om hans eller hennes närvaro är nödvändig.

5. Medlemsstaterna ska kräva att sökande underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.”

Tysk rätt

21 60a § Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utlänningars vistelse, arbete och integration i landet) (nedan kallad Aufenthaltsgesetz), i dess lydelse sedan den 6 augusti 2016 enligt Integrationsgesetz av den 31 juli 2016 (integrationslagen, BGBl. 2016 I, s. 1939, nedan kallad Integrationsgesetz) har rubriken ”Inhibition av avlägsnande”. I artikel 60a.2 föreskrivs följande:

”Avlägsnandet av en utlänning ska inte verkställas så länge som avlägsnandet är omöjligt att genomföra på grund av faktiska och rättsliga omständigheter och ett uppehållstillstånd inte har utfärdats. … En utlänning kan beviljas tillfälligt uppehållstillstånd av synnerliga skäl [Duldung] om det finns akuta humanitära eller personliga skäl eller det är av betydande allmänt intresse att utlänningen tillfälligt vistas på Förbundsrepubliken Tysklands territorium. Tillfälligt uppehållstillstånd av synnerliga skäl [Duldung] på grund av akuta personliga skäl i den mening som avses i tredje meningen ska beviljas om utlänningen påbörjar eller har påbörjat en kvalificerad yrkesutbildning i en statligt erkänd eller jämförbar reglerad kvalificerad yrkesgrupp i Tyskland, kriterierna i stycke 6 inte är uppfyllda och konkreta avlägsnandeåtgärder inte ska vidtas. I de fall som anges i fjärde meningen beviljas tillfälligt uppehållstillstånd av synnerliga skäl [Duldung] under den tidsperiod som yrkesutbildningen varar enligt utbildningsavtalet. …”

22 29 § Asylgesetz (asyllagen), i dess lydelse sedan den 6 augusti 2016 enligt Integrationsgesetz (nedan kallad AsylG), har rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”

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

1. En annan medlemsstat är ansvarig för att pröva asylansökan
   a) enligt [Dublin III-förordningen], eller
   b) i kraft av andra unionsbestämmelser eller ett internationellt fördrag,

…”

23 31 § AsylG har rubriken ”Bundesamt für Migration und Flüchtlinges avgörande av asylansökningar”. I tredje stycket i den bestämmelsen föreskrivs följande:

”I de fall som anges i andra stycket och i beslut om asylansökningar som inte kan tas upp till prövning ska det fastställas huruvida förutsättningarna enligt 60 § femte eller sjunde stycket i Aufenthaltsgesetz föreligger. Denna prövning behöver inte göras om utlänningen har beviljats asyl eller internationellt skydd i den mening som avses i 1 § första stycket punkt 2.”

24 34a § AsylG har rubriken ”Beslut om avlägsnande”. I den bestämmelsen föreskrivs följande:

”(1) Om utlänningen ska avlägsnas till ett säkert tredjeland (26a §) eller till ett land som är ansvarigt för asylförfarandet (29 § första stycket punkt 1) beslutar Bundesamt für Migration und Flüchtlinge om avlägsnande till denna stat, så snart det står klart att avlägsnandet kan genomföras. Detta gäller även om utlänningen har ansökt om asyl i en annan stat som ansvarar för genomförande av asylförfarandet på grund av unionsbestämmelser eller ett internationellt avtal, eller har dragit tillbaka asylansökningen innan Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fattat beslut om ansökningen. Ingen föregående underrättelse eller fastställande av en frist krävs. Beslutet om avlägsnande är omedelbart verkställbart utan föregående delgivning. Om ett beslut om avlägsnande inte kan utfärdas enligt första eller andra meningen ovan, meddelar Bundesamt für Migration und Flüchtlinge berörd medlemsstat om det nära förestående avlägsnandet.

(2) Överklagande enligt 80 § femte stycket i Verwaltungsgerichtsordnung av ett beslut om avlägsnande ska ske inom en vecka från delgivning. Om överklagandet inges inom den föreskrivna fristen, kan avlägsnandet inte ske innan domstolen meddelat sitt beslut …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

25 Abubacarr Jawo är enligt egen utsago född den 23 oktober 1992 och medborgare i Gambia.

26 Abubacarr Jawo lämnade Gambia den 5 oktober 2012 och kom sjövägen till Italien, varifrån han fortsatte sin resa mot Tyskland. Den 23 december 2014 lämnade han in en asylansökan i den medlemsstaten.

27 Abubacarr Jawo hade enligt databasen Eurodac redan ansökt om asyl i Italien och Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrationsmyndigheten, Tyskland) (nedan kallad Bundesamt) gjorde därför den 26 januari 2015 en framställan till italienska myndigheter om att de skulle återta honom. Italienska myndigheter reagerade inte på denna framställan.

28 Genom beslut den 25 februari 2015 avvisade Bundesamt Abubacarr Jawos asylansökan och beslutade att han skulle avlägsnas till Italien.

29 Abubacarr Jawo överklagade detta beslut den 4 mars 2015 och ansökte den 12 mars 2015 om interimistiska åtgärder. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe) avvisade i beslut av den 30 april 2015 ansökan om interimistiska åtgärder som för sent inkommen.

30 Den 8 juni 2015 skulle Abubacarr Jawo ha överförts till Italien. Överföringen ägde emellertid inte rum, eftersom Abubacarr Jawo inte befann sig i det flyktingboende i Heidelberg (Tyskland) där han bodde. På förfrågan av Regierungspräsidium Karlsruhe (prefekturen i Karlsruhe) angav staden Heidelbergs avdelning för anordnande av nödbostäder den 16 juni 2015 att Abubacarr Jawo sedan en tid inte hade varit anträffbar på flyktingförläggningen, vilket hade bekräftats av den ansvarige vaktmästaren.

31 I ett formulär av den 16 juni 2015 underrättade Bundesamt italienska myndigheter om att enligt upplysningar som hade erhållits samma dag var det inte i dagsläget möjligt att genomföra överföringen av Abubacarr Jawo, eftersom denne hade avvikit. I formuläret angavs även att en överföring skulle äga rum senast den 10 augusti 2016 ”i enlighet med artikel 29.2 i [Dublin III-förordningen]”.

32 Det är utrett att Abubacarr Jawo åter var på plats i Heidelberg det datum då formuläret delgavs italienska myndigheter, men att upplysningar om detta inte hade nått Bundesamt. Det är emellertid inte visat att Bundesamt redan hade översänt formuläret till italienska myndigheter vid den exakta tidpunkten då Abubacarr Jawo inställde sig i Heidelberg.

33 Beträffande sin frånvaro förklarade Abubacarr Jawo förklarade att han i början av juni 2015 hade besökt en vän som var bosatt i Freiberg am Neckar (Tyskland). Efter att ha fått ett telefonsamtal från sin rumskamrat i Heidelberg om att polisen sökte honom, hade han beslutat sig för att återvända till Heidelberg. Han saknade emellertid pengar för att betala resan mellan städerna och hade därför varit tvungen att först låna pengar. När han återvände till Heidelberg hade han begett sig till Sozialamt (socialkontoret) där han hade frågat om han fortfarande hade tillgång till sitt rum. Han hade upplysts om att så var fallet.

34 Abubacarr Jawo har uppgett att ingen hade förklarat för honom att han borde ha anmält sin frånvaro.

35 Den 3 februari 2016 misslyckades ett andra försök att överföra Abubacarr Jawo, eftersom han vägrade att stiga ombord på det flygplan som skulle föra honom till Italien.

36 Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe) beslutade den 18 februari 2016, efter en ny ansökan om interimistiska åtgärder, att Abubacarr Jawos överklagande av den 4 mars 2015 skulle ha suspensiv verkan.

37 Den domstolen ogillade överklagandet genom dom av den 6 juni 2016.

38 I samband med överklagandet av den domen till Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland) har Abubacarr Jawo bland annat gjort gällande att han inte hade hållit sig undan i juni 2015 och att Bundesamt inte med giltig verkan hade kunnat förlänga fristen för att överföra honom. Enligt honom är 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.

39 Under överklagandeförfarandet fick Bundesamt även reda på att Abubacarr Jawo hade tilldelats ett nationellt uppehållskort av humanitära skäl i Italien, som gällde i ett år och som hade löpt ut den 9 maj 2015. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att utfärdandet av detta uppehållskort inte fått till följd att Dublin III-förordningen inte ska tillämpas, eftersom upphållskortet inte innebar att Abubacarr Jawo hade beviljats internationellt skydd i den mening som avses i skyddsgrundsdirektivet.

40 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den för att kunna avgöra det nationella målet först och främst måste besvara frågan huruvida Abubacarr Jawo den 16 juni 2015, det vill säga den dag som Bundesamt meddelade det italienska inrikesministeriet, ”höll sig undan” i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen.

41 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang angett att den frist på sex månader för att överföra den berörda personen som föreskrivs i artikel 29.1 i förordningen redan hade löpt ut den 18 februari 2016, vilket var den dag då Verwaltungsgericht Karlsruhe (Förvaltningsdomstolen i Karlsruhe) meddelade sitt beslut att Abubacarr Jawos överklagande skulle ha suspensiv verkan. Det beslutet kunde därför inte längre förlänga eller avbryta fristen.

42 Den hänskjutande domstolen anser att om man ska grunda sig på den definition av begreppet ”risk för avvikande” som återfinns i artikel 2 n i Dublin III-förordningen (vilken i den tyska språkversionen av bestämmelsen talar om att den berörda person ”håller sig undan” genom att dra sig undan överlämnandeförfarandet) är det endast ett avsiktligt beteende att hålla sig undan en överföring som avses. Det finns emellertid giltiga skäl för att anse att det vid tillämpningen av artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen räcker att behöriga myndigheter inte har kännedom om den berörda personens vistelseort vid tidpunkten för försöket till överföring och när den meddelar den berörda myndigheten i den anmodade medlemsstaten detta. Det finns nämligen inget som talar för att bestämmelsen har till syfte att beivra den berörda personens otillbörliga uppträdande. Bestämmelsen har till syfte att säkerställa att det system för att fastställa den ansvariga medlemsstaten, vilket har upprättats av unionslagstiftaren (nedan kallat Dublinsystemet) fungerar på ett effektivt sätt. Dublinsystemets effektiva funktion skulle kunna bli väsentligt rubbad om överföringar hindrades på grund av skäl som ligger utanför den anmodande medlemsstatens ansvarsområde. Det skulle dessutom kunna vara svårt att bevisa att berörda personer avlägsnat sig från sin bosättningsort i syfte att förhindra överföring.

43 Den hänskjutande domstolen har därefter frågat sig under vilka förutsättningar det är möjligt att tillämpa den förlängning på sex månader av fristen att överföra personen i fråga som är föreskriven i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen för det fall att vederbörande håller sig undan. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att även om lydelsen i den bestämmelsen vid första anblicken ger intryck av att medlemsstaterna måste komma överens om detta, ger den bestämmelsen också utrymme för en tolkning enligt vilken den anmodande medlemsstaten ensidigt kan besluta om förlängning av fristen efter att ha underrättat den anmodade medlemsstaten innan den ursprungliga sexmånadersfristen löpt ut om att överföringen inte kan äga rum inom denna frist och att den kommer att genomföras inom en frist som den anmodande medlemsstaten fastställer vid detta tillfälle. Sistnämnda tolkning, vilken hämtar stöd från artikel 9.2 i genomförandeförordningen, skulle kunna ges företräde i syfte att säkerställa effektiviteten i överlämnandeförfarandet.

44 Den hänskjutande domstolen har slutligen frågat sig huruvida den vid bedömningen av överföringens lagenlighet måste ta i beaktande sökandens levnadsförhållanden i den anmodade medlemsstaten för det fall dennes ansökan om internationellt skydd skulle bifallas, i synnerhet den allvarliga risken för att personen i fråga skulle bli utsatt för en behandling som strider mot artikel 4 i stadgan.

45 Den domstolen anser att prövningen av huruvida det finns systematiska brister, i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i Dublin III-förordningen, inte kan vara begränsad till asylförfarandet och mottagningsvillkoren under detta förfarande, utan även måste ta i beaktande den framtida situationen. Förbättrade mottagningsvillkor under asylförfarandet skulle således inte vara tillräckligt om den berörda personen riskerar att befinna sig i armod när han eller hon beviljats internationellt skydd. Skyldigheten att före överföringen göra en sådan helhetsbedömning av sökandens situation utgör den motvikt som krävs i Dublinsystemet, enligt vilket personer som söker internationellt skydd inte fritt får välja sitt asylland. Denna skyldighet följer under alla omständigheter av artikel 3 i Europakonventionen.

46 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det i skyddsgrundsdirektivet som huvudregel föreskrivs att det ska råda likabehandling med den berörda medlemsstatens egna medborgare. En sådan ”nationell behandling” skulle emellertid kunna visa sig vara otillräcklig för att bevara värdigheten för personer som beviljats internationellt skydd, eftersom dessa personer i allmänhet befinner sig i en utsatt situation, är rotlösa och saknar förmåga att ta tillvara de rättigheter som den mottagande medlemsstaten garanterar dem. I syfte att göra det möjligt för dessa personer att uppnå en nivå som jämförbar med den mottagande medlemsstatens egna medborgare och att effektivt kunna utöva sina rättigheter krävs det enligt artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet att medlemsstaterna garanterar dessa personer tillgång till integrationsprogram, vilka har som specifikt ändamål att kompensera för detta. Denna bestämmelse utgör ett minimikrav samt Dublinsystemets rättfärdigande.

47 Den hänskjutande domstolen har bland annat hänvisat till den rapport som lades fram i augusti 2016 av Schweizerische Flüchtlingshilfe. Rapporten har titeln ”Mottagningsvillkor i Italien” och innehåller konkreta uppgifter som gör det möjligt att dra slutsatsen att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstaten löper risk att leva i samhällets utkant, i armod och utan fast bostad. Enligt rapporten är det sociala trygghetssystemet i den medlemsstaten inte tillräckligt utvecklat, vilket för den italienska befolkningens del uppvägs av solidaritet inom familjen. Detta är något som saknas för personer som beviljats internationellt skydd. I rapporten konstateras det även att det i Italien i princip saknas integrationsprogram som syftar till att kompensera för de nackdelar som utlänningar har, och särskilt att tillgången på nödvändiga språkkurser är mycket slumpartad. Det framgår av samma rapport att de strukturella bristerna i det statliga sociala trygghetssystemet inte kan kompenseras av hjälporganisationer och av kyrkor, med hänsyn till det kraftigt ökade antalet flyktingar under de senaste åren.

48 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-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 avsiktligen 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 måttstockar ska levnadsvillkoren för en person som beviljats internationellt skydd bedömas?”

Förfarandet vid domstolen

49 Den för ändamålet utsedda avdelningen har på begäran av den hänskjutande domstolen prövat huruvida det är nödvändigt att handlägga målet enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler. Den 24 april 2017 beslutade den avdelningen, efter att ha hört generaladvokaten, att avslå denna ansökan.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

50 Den första frågan består av två delfrågor genom vilka den hänskjutande domstolen för det första söker klarhet i huruvida artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att det krävs att en person avsiktligen drar sig undan de behöriga myndigheterna i syfte att hindra en överföring av vederbörande för att det ska anses att personen i fråga håller sig undan, eller om det räcker att personen har lämnat sin anvisade bosättningsort utan att underrätta myndigheterna om sin frånvaro, vilket medfört att överföringen inte har kunnat verkställas.

51 Den hänskjutande domstolen söker för det andra klarhet i huruvida artikel 27.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den berörda personen inom ramen för ett överklagande av överföringsbeslutet kan åberopa artikel 29.2 i samma förordning och hävda att fristen för överföringen har löpt ut, eftersom personen i fråga inte har hållit sig undan.

52 Domstolen påpekar beträffande den första delfrågan att det i artikel 29.1 första stycket och artikel 29.2 i Dublin III-förordningen föreskrivs att ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd automatiskt övergår på den anmodande medlemsstaten efter utgången av den tvingande sexmånadersfristen, såvida inte denna frist undantagsvis blivit förlängd till högst ett år om överföringen inte kunnat genomföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan. I de båda sistnämnda fallen övergår ansvaret för att pröva ansökan efter utgången av den sålunda bestämda fristen.

53 Beträffande frågan under vilka förutsättningar det kan anses att sökanden ”håller sig undan”, i den mening som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen, konstaterar domstolen att förordningen inte innehåller några preciseringar härvidlag.

54 Dublin III-förordningen innehåller nämligen inte någon definition av begreppet ”avvikande” och det finns inte någon bestämmelse i förordningen som uttryckligen specificerar om detta begrepp förutsätter att den berörda personen avsiktligen drar sig undan myndigheterna i syfte att hindra överföringen av vederbörande.

55 Enligt domstolens fasta praxis följer det av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten att när en unionsbestämmelse inte innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av ett visst begrepp, ska begreppet ges en fristående och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande inte endast av ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (dom av den 8 mars 2018, DOCERAM, C-395/16, EU:C:2018:172, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

56 I detta avseende framgår det av betydelsen av uttrycket ”hålla sig undan” i vanligt språkbruk, vilket används i de flesta språkversionerna av artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen, att detta uttryck avser en vilja från den berörda personens sida att undgå någon eller dra sig undan något. I förevarande sammanhang är det således fråga om de berörda myndigheterna och överföringen av vederbörande. Bestämmelsen är därför i princip endast tillämplig när personen i fråga avsiktligen drar sig undan myndigheterna. I artikel 9.1 i genomförandeförordningen anges dessutom den omständigheten att ”den asylsökande har undandragit sig verkställandet av överföringen” som en grund för att skjuta upp överföringen, vilket förutsätter en sådan avsikt. På samma sätt definieras begreppet ”risk för avvikande” i artikel 2 n i Dublin III-förordningen i vissa språkversioner, såsom den tyska språkversionen, med hänvisning till att den berörda personen ”drar sig undan” överföringsförfarandet genom att avvika.

57 Det sammanhang som artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ingår i samt de mål som eftersträvas med den förordningen utgör emellertid hinder för en tolkning enligt vilken de behöriga myndigheterna, i ett fall där en överföring inte kan verkställas på grund av att den berörda personen har lämnat den anvisade bosättningsorten utan att underrätta myndigheterna om detta, skulle behöva bevisa att denne avsiktligen velat dra sig undan dessa myndigheter i syfte att hindra överföringen.

58 Det framgår nämligen av skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen att den förordningen har till syfte att inrätta en metod – byggd på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna – för att snabbt fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd, vilken är tydlig och praktiskt genomförbar, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd skyndsamt.

59 Med beaktande av målet om ett snabbt fastställande av ansvarig medlemsstat, syftar den överföringsfrist på sex månader som är fastställd i artikel 29.1 och 29.2 första meningen i Dublin III-förordningen till att säkerställa att den berörda personen verkligen överförs så snabbt som möjligt till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva personens ansökan om internationellt skydd, samtidigt som den – med hänsyn till de praktiska och organisatoriska svårigheter som är förknippade med genomförandet av överföringen av personen – ger de båda berörda medlemsstaterna tillräckligt med tid att samråda härom och särskilt för den anmodande medlemsstaten att bestämma hur genomförandet av överföringen närmare ska gå till (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 40).

60 Det är i detta sammanhang som det enligt artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen är möjligt att, i undantagsfall, förlänga sexmånadersfristen för att kunna ta hänsyn till det faktum att det är materiellt omöjligt för den anmodande medlemsstaten att överföra den berörda personen på grund av att vederbörande är frihetsberövad eller håller sig undan.

61 Med beaktande av de betydande svårigheter som de berörda myndigheterna kommer att ha att bevisa den berörda personen avsikt, skulle ett krav för dessa myndigheter att bevisa detta kunna göra det möjligt för de sökande av internationellt skydd som inte vill överföras till den medlemsstat som enligt Dublin III-förordningen är ansvarig för att pröva deras ansökan att hålla sig undan myndigheterna i den anmodande medlemsstaten till dess att sexmånadersfristen har löpt ut, för att ansvaret för att pröva ansökan sålunda ska övergå på sistnämnda medlemsstat i enlighet med artikel 29.2 första meningen i förordningen.

62 För att säkerställa att Dublinsystemet fungerar på ett effektivt sätt och att dess mål uppnås, måste det följaktligen anses att behöriga myndigheter har rätt att anta att den berörda personen med avsikt dragit sig undan myndigheterna i syfte att hindra överföringen av vederbörande, när överföringen av personen inte kan verkställas på grund av att han eller hon har lämnat den anvisade bosättningsorten utan underrätta myndigheterna om sin frånvaro. Detta gäller emellertid under förutsättning att den berörda personen blivit vederbörligen upplyst om de skyldigheter som åvilar vederbörande i detta avseende.

63 Domstolen påpekar i detta sammanhang att medlemsstaterna enligt artikel 7.2–7.4 i mottagandedirektivet får inskränka asylsökandes möjlighet att välja sin bosättningsort och kräva att de beviljas myndighetstillstånd innan de lämnar denna ort. Det förefaller som om Förbundsrepubliken Tyskland har utnyttjat denna möjlighet. Enligt artikel 7.5 i mottagandedirektivet ska dessutom ”[m]edlemsstaterna kräva att sökande underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring”.

64 Medlemsstaterna har emellertid enligt artikel 5 i mottagandedirektivet en skyldighet att informera de asylsökande om dessa förpliktelser. En asylsökande kan inte klandras för att ha lämnat den anvisade bosättningsorten utan att underrätta behöriga myndigheter om detta och utan att i förekommande fall ansöka om förhandstillstånd, om vederbörande inte informerats om sina skyldigheter. Det ankommer i föreliggande fall på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida klaganden i det nationella målet verkligen blivit informerad om sina skyldigheter i detta avseende.

65 Det kan för övrigt inte uteslutas att det finns giltiga skäl som motiverar att asylsökanden inte har underrättat behöriga myndigheter om sin frånvaro. Han eller hon måste därför alltjämt ha möjlighet att visa att vederbörande inte med avsikt dragit sig undan myndigheterna.

66 Med andra delfrågan söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida den berörda personen inom ramen för ett överklagande av ett beslut om överföring kan åberopa artikel 29.2 i Dublin III-förordningen och hävda att överföringsfristen har löpt ut, eftersom personen i fråga inte har hållit sig undan. EU-domstolen konstaterar att det framgår av domen av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), vilken meddelats efter det att förevarande begäran om förhandsavgörande anhängiggjorts, att denna delfråga ska besvaras jakande.

67 EU-domstolen fann nämligen i den domen för det första att när ett överföringsbeslut har överklagats till en domstol måste denna därför – för att säkerställa att det överklagade överföringsbeslutet meddelats efter en korrekt tillämpning av förfarandet för övertagande och återtagande som infördes genom Dublin III-förordningen – 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 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 (dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 40).

68 EU-domstolen fann för det andra att en sökande 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, med hänsyn till det i skäl 19 i Dublin III-förordningen angivna målet att i enlighet med artikel 47 i stadgan garantera ett effektivt skydd av de berörda personernas rättigheter samt till det i skäl 5 i samma förordning angivna målet att det snabbt ska fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd, vilket är till gagn för de som ansöker om sådant skydd och bidrar till att Dublinsystemet generellt sett fungerar väl (dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkterna 44 och 46).

69 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, förefaller den rätt enligt tysk lagstiftning att åberopa omständigheter som inträffat efter det att överföringsbeslutet meddelades, till stöd för ett överklagande av detta beslut, som en sökande som befinner sig i en sådan situation som Abubacarr Jawo befinner sig i har, att uppfylla kravet på att föreskriva ett effektivt och snabbt rättsmedel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 46).

70 Mot bakgrund av det anförda ska den första frågan besvaras enligt följande:

– Artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att en sökande ”håller sig undan”, i den mening som avses i den bestämmelsen, när personen i fråga avsiktligen och i syfte att hindra överföring drar sig undan behöriga nationella myndigheter när dessa myndigheter söker överföra vederbörande. Det kan antas att detta är fallet när överföringen inte kan verkställas på grund av att sökanden har lämnat den anvisade bosättningsorten utan att ha underrättat behöriga nationella myndigheter om sin frånvaro, under förutsättning att personen i fråga blivit informerad om sina skyldigheter i detta avseende vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Sökanden behåller möjligheten att visa att det faktum att vederbörande inte har informerat myndigheterna om sin frånvaro är motiverat av giltiga skäl och inte av en avsikt att dra sig undan myndigheterna.

– Artikel 27.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den berörda personen inom ramen för ett överklagande av ett överföringsbeslut kan åberopa artikel 29.2 i den förordningen och göra gällande att överföringsfristen på sex månader har löpt ut eftersom vederbörande inte hållit sig undan.

Den andra frågan

71 Den hänskjutande domstolen söker med sin andra fråga klarhet i huruvida artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att det, för att förlänga överförandefristen till högst 18 månader, räcker att den anmodande medlemsstaten underrättar den ansvariga medlemsstaten före utgången av sexmånadersfristen för överföring om att den berörda personen håller sig undan och samtidigt anger den nya överförandefristen eller om det krävs att båda medlemsstaterna kommer överens om den nya fristen.

72 Domstolen konstaterar först och främst att det i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen inte föreskrivs att något samråd ska äga rum mellan den anmodande medlemsstaten och den ansvariga medlemsstaten för att överförandefristen ska kunna förlängas i de situationer som avses i den bestämmelsen. Den bestämmelsen skiljer sig därigenom från artikel 29.1 i Dublin III-förordningen, i vilken det uttryckligen föreskrivs att överföringen genomförs efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna.

73 Att kräva att samråd även ska äga rum i de situationer som avses i artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen skulle göra den bestämmelsen svår att tillämpa och skulle beröva bestämmelsen dess ändamålsenliga verkan. De kontakter mellan de båda berörda medlemsstaterna som skulle behövas för att komma överens om en förlängning av överförandefristen skulle kräva båda tid och resurser och det skulle inte finnas någon effektiv mekanism för att lösa tvister angående frågan huruvida förutsättningarna för en sådan förlängning är uppfyllda. Dessutom skulle det räcka att den anmodade staten förhöll sig passiv för att en förlängning av fristen skulle vara omöjlig.

74 Domstolen påpekar slutligen att enligt artikel 29.4 i Dublin III-förordningen ska kommissionen genom genomförandeakter fastställa enhetliga villkor för samråd och informationsutbyte mellan medlemsstater, särskilt i fall av uppskjutna eller försenade överföringar. I artikel 9.2 i genomförandeförordningen preciseras emellertid att en medlemsstat som av skäl som anges i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen inte kan verkställa överföringen inom den normala fristen på sex månader ska underrätta den ansvariga medlemsstaten före utgången av denna frist.

75 Det följer av det anförda att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 29.2 andra meningen i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att det, för att förlänga överförandefristen till högst 18 månader, räcker att den anmodande medlemsstaten underrättar den ansvariga medlemsstaten före utgången av sexmånadersfristen för överföring om att den berörda personen håller sig undan och samtidigt anger den nya fristen för överföring.

Den tredje frågan

76 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för att en sökande av internationellt skydd överförs enligt artikel 29 i Dublin III-förordningen till den medlemsstat som enligt den förordningen är ansvarig för att handlägga vederbörandes ansökan om internationellt skydd, när sökanden – för det fall internationellt skydd beviljas i den medlemsstaten – skulle löpa en allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i nämnda artikel 4, på grund av de levnadsförhållanden som personen kan förvänta sig i egenskap av en person som beviljats internationellt skydd i nämnda stat. Den hänskjutande domstolen har även önskat få klarhet i huruvida denna fråga omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i enligt vilka måttstockar som den nationella domstolen, i förekommande fall, ska bedöma levnadsförhållandena för en person som beviljats internationellt skydd.

77 Domstolen konstaterar för det första att en medlemsstats beslut att enligt artikel 29 i Dublin III-förordningen överföra en sökande till den medlemsstat som enligt den förordningen i princip är ansvarig för att pröva vederbörandes ansökan om internationellt skydd, utgör en del av det gemensamma europeiska asylsystemet och innebär följaktligen att det är fråga om en tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (se, analogt, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 68 och 69 och dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkterna 53 och 54).

78 Det framgår av fast rättspraxis att bestämmelserna i Dublin III-förordningen ska tolkas och tillämpas med iakttagande av de grundläggande rättigheter som garanteras av stadgan, bland annat artikel 4 däri, vilken innebär ett absolut och generellt förbud mot all omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling, vilket är av väsentlig betydelse, eftersom det är nära förknippat med respekten för människans värdighet, vilken avses i artikel 1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkterna 85 och 86, samt dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkterna 59, 69 och 93).

79 Den tredje frågan utgör följaktligen en fråga om tolkningen av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

80 För det andra ska det erinras om att unionsrätten bygger på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden – som utgör grunden för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU – med alla andra medlemsstater och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den. Denna premiss motiverar och innebär att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna angående erkännandet av dessa värden och därför i iakttagandet av unionsrätten som genomför dem (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 35 och där angiven rättspraxis) samt angående det faktum att respektive nationell rättsordning är i stånd att ge ett likvärdigt och effektivt skydd av de grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan, bland annat av artiklarna 1 och 4 däri vilka stadfäster ett av unionens och dess medlemsstaters grundläggande värden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkterna 77 och 87).

81 Principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna har en grundläggande betydelse inom unionsrätten, eftersom den gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser. Närmare bestämt innebär principen om ömsesidigt förtroende, särskilt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, att respektive medlemsstat, förutom under exceptionella omständigheter, har en skyldighet att utgå från att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 78 och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 36).

82 Det gemensamma europeiska asylsystemet, och särskilt Dublin III-förordningen, grundar sig på principen om ömsesidigt förtroende och syftar till en snabbare handläggning, i såväl sökandenas som de deltagande medlemsstaternas intresse, av ansökningar om internationellt skydd genom en rationalisering av dessa ansökningar. Det ska därför presumeras att den behandling som personer som beviljats internationellt skydd kan förvänta sig i respektive medlemsstat är förenlig med kraven i stadgan, i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, vilken undertecknades i Genève den 28 juli 1951 (United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), och i Europakonventionen (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).

83 Det kan dock inte uteslutas att systemet i praktiken stöter på betydande svårigheter att fungera i en viss medlemsstat, och att det därför finns en allvarlig risk för att sökande av internationellt skydd som överförs till denna medlemsstat behandlas på ett sätt som inte är förenligt med deras grundläggande rättigheter (dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 81).

84 Under dessa omständigheter skulle en icke motbevisbar presumtion att rättigheterna för en sökande av internationellt skydd kommer att respekteras i den medlemsstat som enligt Dublin III-förordningen är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd vara oförenlig med skyldigheten att tolka och tillämpa den förordningen på ett sätt som är förenligt med de grundläggande rättigheterna (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 99, 100 och 105).

85 Domstolen har således funnit att det i kraft av artikel 4 i stadgan ankommer på medlemsstaterna, inbegripet de nationella domstolarna, att inte överföra en asylsökande till den ”ansvariga medlemsstaten” i den mening som avses i Dublin II-förordningen (vilken har ersatts av Dublin III-förordningen), när de inte kan sväva i okunnighet om att de systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för asylsökande som finns i den medlemsstaten utgör välgrundade och klarlagda skäl att anta att den asylsökande löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i denna bestämmelse (dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 106).

86 I artikel 3.2 andra och tredje styckena i Dublin III-förordningen, vilken kodifierar denna rättspraxis, preciseras att det i sådan situation är det den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd som blir ansvarig medlemsstat, om denna stat efter att fortsatt ha undersökt kriterierna i artikel III i förordningen konstaterar att det inte går att överföra sökanden till någon medlemsstat som utsetts på grundval av kriterierna i kapitel III eller till den medlemsstat där ansökan först lämnades in.

87 Artikel 3.2 andra stycket i förordning i Dublin III-förordningen avser endast den situation som var för handen i domen av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), det vill säga att den verkliga risken för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, följer av systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande av internationellt skydd i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan. Det

framgår emellertid av punkterna 83 och 84 i förevarande dom samt av det faktum att det förbud som föreskrivs i nämnda artikel 4 är generellt och absolut att det är uteslutet att överföra sökande till den medlemsstaten i samtliga fall där det föreligger välgrundade och klarlagda skäl att anta att sökanden kommer att utsättas för en sådan risk i samband med eller efter överföringen.

88 Det har följaktligen ingen betydelse för tillämpningen av artikel 4 i stadgan om det är i samband med själva överföringen, under asylförfarandet eller efter avslutandet av detta förfarande som den berörda personen, på grund av överföringen till den ansvariga medlemsstaten, skulle löpa en allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling.

89 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat vilar det gemensamma europeiska asylsystemet och principen om ömsesidigt förtroende på garantin att tillämpningen av systemet inte i något skede eller i någon form medför en allvarlig risk för kränkningar av artikel 4 i stadgan. Det skulle vara motsägelsefullt om förekomsten av en sådan risk under asylförfarandet utgjorde hinder för överföring, medan samma risk tolererades när förfarandet avslutats genom beviljandet av internationellt skydd.

90 Den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut om överföring är – när den domstolen har tillgång till uppgifter som har lagts fram av den berörda personen i syfte att visa förekomsten av en sådan risk – skyldig att på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter och med beaktande av den norm för skydd av de grundläggande rättigheterna som garanteras i unionsrätten bedöma huruvida det finns systematiska eller generella brister eller brister som rör vissa kategorier av personer (se analogt, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 89).

91 Beträffande frågan enligt vilka kriterier som behöriga nationella myndigheter ska göra denna bedömning, understryker domstolen att de brister som nämns i föregående punkt i förevarande dom måste överstiga en synnerligen allvarlig nivå, vilken ska fastställas utifrån samtliga omständigheter i ärendet, för att de ska omfattas av artikel 4 i stadgan, vilken motsvarar artikel 3 i Europakonventionen och vars innebörd och räckvidd enligt artikel 52.3 i stadgan ska vara densamma som motsvarande artikel i konventionen (se Europadomstolen, 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 254).

92 Denna synnerligen allvarliga nivå skulle vara uppnådd när likgiltigheten hos myndigheterna i en medlemsstat får till följd att en person som är helt och hållet beroende av bistånd från det offentliga, oberoende av personens egen vilja och personliga val, befinner sig i en situation av extremt materiellt armod, vilket gör det omöjligt för vederbörande att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att äta, tvätta sig och ha tak över huvudet, och vilket skadar vederbörandes fysiska eller mentala hälsa eller utsätter personen för en förnedring som är oförenlig med mänsklig värdighet (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 21 januari 2011, M.S.S. mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkterna 252–263).

93 Denna nivå omfattar således inte situationer som kännetecknas av en stor utsatthet eller kraftig försämring av de berörda personernas levnadsvillkor, när dessa inte medför ett extremt materiellt armod som försätter personen i en sådan allvarlig situation att den kan likställas med omänsklig eller förnedrande behandling.

94 Den hänskjutande domstolen har lyft fram att enligt den rapport som omnämnts i punkt 47 i förevarande dom saknar personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstat som normalt sett är ansvarig för att pröva ansökan om sådant skydd i allmänhet tillgång till de former av solidaritet inom familjen, vilka medborgarna i den staten förlitar sig på för att väga upp bristerna i det sociala trygghetssystemet. En sådan omständighet är emellertid inte tillräcklig för att kunna ligga till grund för konstaterandet att en sökande av internationellt skydd skulle hamna i extremt materiellt armod om vederbörande överfördes till den medlemsstaten.

95 Det kan dock inte fullständigt uteslutas att en sökande av internationellt skydd skulle kunna visa på exceptionella omständigheter som är specifika för personen i fråga och som medför att vederbörande – efter att ha beviljats internationellt skydd – på grund av sin särskilda utsatthet och oberoende av egen vilja och personliga val, skulle hamna i extremt materiellt armod, vilket uppfyller de kriterier som nämns i punkterna 91–93 i förevarande dom, om vederbörande överfördes till den medlemsstat som normalt sett är ansvarig för att pröva ansökan om sådant skydd.

96 Den omständigheten att det i den medlemsstat som normalt sett är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd, finns brister i genomförandet av program för att integrera personer som beviljats sådant skydd kan inte i detta fall utgöra ett välgrundat och klarlagt skäl för att anta att den berörda personen skulle löpa en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, om vederbörande överfördes till den medlemsstaten.

97 Under alla omständigheter kan enbart det faktum att den sociala tryggheten och/eller levnadsförhållandena är bättre i den anmodande medlemsstaten än i den medlemsstat som normalt sett är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd inte utgöra stöd för slutsatsen att den berörda personen skulle löpa risk att utsättas för en behandling som strider mot artikel 4 i stadgan vid överföring till den sistnämnda medlemsstaten.

98 Mot bakgrund av vad ovan anförts ska den tredje tolkningsfrågan besvaras enligt följande:

– Unionsrätten ska tolkas så, att dess tillämpningsområde omfattar frågan huruvida artikel 4 i stadgan utgör hinder för att en sökande av internationellt skydd överförs enligt artikel 29 i Dublin III-förordningen till den medlemsstat som enligt den förordningen normalt sett är ansvarig för att pröva dennes ansökan om internationellt skydd, när sökanden – för det fall internationellt skydd beviljas i den medlemsstaten – skulle löpa en allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i nämnda artikel 4, på grund av de levnadsförhållanden som personen kan förvänta sig i egenskap av en person som beviljats internationellt skydd i nämnda stat.

– Artikel 4 i stadgan ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan överföring av sökanden av internationellt skydd, såvida inte den domstol som har att pröva ett överklagande av överföringsbeslutet på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter och med beaktande av den norm för skydd av de grundläggande rättigheterna som garanteras i unionsrätten konstaterar att det finns en sådan risk för sökanden på grund av att vederbörande till följd av överföringen, oberoende av sin vilja och personliga val, skulle hamna i extremt materiellt armod.

Rättegångskostnader

99 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Artikel 29.2 andra meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat ska tolkas så, att en sökande ”håller sig undan”, i den mening som avses i den bestämmelsen, när personen i fråga avsiktligen och i syfte att hindra överföring drar sig undan behöriga nationella myndigheter

när dessa myndigheter söker överföra vederbörande. Det kan antas att detta är fallet när överföringen inte kan verkställas på grund av att sökanden har lämnat den anvisade bosättningsorten utan att ha underrättat behöriga nationella myndigheter om sin frånvaro, under förutsättning att personen i fråga blivit informerad om sina skyldigheter i detta avseende vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Sökanden behåller möjligheten att visa att det faktum att vederbörande inte har informerat myndigheterna om sin frånvaro är motiverat av giltiga skäl och inte av en avsikt att dra sig undan myndigheterna.

Artikel 27.1 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att den berörda personen inom ramen för ett överklagande av ett överföringsbeslut kan åberopa artikel 29.2 i den förordningen och göra gällande att fristen för överföring på sex månader har löpt ut eftersom vederbörande inte hållit sig undan.

2) **Artikel 29.2 andra meningen i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att det, för att förlänga överförandefristen till högst 18 månader, räcker att den anmodande medlemsstaten underrättar den ansvariga medlemsstaten före utgången av sexmånadersfristen för överföring om att den berörda personen håller sig undan och samtidigt anger den nya fristen för överföring.**

3) **Unionsrätten ska tolkas så, att dess tillämpningsområde omfattar frågan huruvida artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör hinder för att en sökande av internationellt skydd överförs enligt artikel 29 i förordning nr 604/2013 till den medlemsstat som enligt den förordningen normalt sett är ansvarig för att pröva vederbörandes ansökan om internationellt skydd, när sökanden – för det fall internationellt skydd beviljas i den medlemsstaten – skulle löpa en allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i nämnda artikel 4, på grund av de levnadsförhållanden som personen kan förvänta sig i egenskap av en person som beviljats internationellt skydd i nämnda stat.**

Artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan överföring av sökanden av internationellt skydd, såvida inte den domstol som har att pröva ett överklagande av överföringsbeslutet på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter och med beaktande av den norm för skydd av de grundläggande rättigheterna som garanteras i unionsrätten konstaterar att det finns en sådan risk för sökanden på grund av att vederbörande till följd av överföringen, oberoende av sin vilja och personliga val, skulle hamna i extremt materiellt armod.

Underskrifter