Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 18 mars 2021 [1]

Mål C-8/20

L.R.
mot
Förbundsrepubliken Tyskland

(begäran om förhandsavgörande från Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Asylpolitik – Direktiv 2013/32/EU – Ansökan om internationellt skydd – Artikel 33.2 d – Avvisning för det fall ett slutgiltigt beslut fattats i en tidigare ansökan – Slutgiltigt beslut som fattats i Norge – Artikel 2 q – Begreppet ’efterföljande ansökan’ – Förordning (EU) nr 604/2013 – Artikel 19.3 – Ansökan om internationellt skydd inges efter det att sökanden har avlägsnats till sitt ursprungsland”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande, som avser en ansökan om internationellt skydd, rör tolkningen av den avvisningsgrund som föreskrivs i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32. [2] Grunden avser en ”efterföljande ansökan”, [3] där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd har framkommit eller lagts fram av den sökande.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan en iransk medborgare, L.R., och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående lagenligheten av ett beslut som fattats av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Außenstelle Boostedt (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, avdelningen i Boostedt, Tyskland) (nedan kallad myndigheten) om att avvisa den berörda personens ansökan om internationellt skydd. Beslutet grundade sig på att L.R flera år tidigare hade ingett en första ansökan till Konungariket Norge, vilken hade avslagits i ett slutgiltigt beslut.

3. Den hänskjutande domstolens fråga, såsom den formulerats, syftar till att få klarhet i Konungariket Norges deltagande i det gemensamma europeiska asylsystemet för att få ta reda på om ett slutgiltigt avslagsbeslut från detta tredjeland avseende en ansökan om internationellt skydd kan behandlas som om det hade fattats av en ”medlemsstat” och göra det möjligt för myndigheten att avvisa, i den mening som avses i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, ansökan som en ”efterföljande ansökan” från samma sökande.

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) (nedan kallat direktiv 2013/32). Detta direktiv är kopplat till 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) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

3 Begreppet ”efterföljande ansökan” definieras i artikel 2 q i direktiv 2013/32. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 33.2 d i direktivet, jämförd med den förstnämnda bestämmelsen.

4. För att kunna besvara frågan anser jag dock att det är nödvändigt att klargöra om den omständigheten att sökanden återvände till sitt ursprungsland mellan den första och den andra ansökan i sig utgör hinder, i samband med tillämpningen av Dublin III-förordningen, för att betrakta ansökan som en ”efterföljande ansökan”.

5. I slutet av min redogörelse kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att eftersom Konungariket Norge avlägsnade L.R. till sitt ursprungsland efter prövningen av den första ansökan, ska den ansökan som är aktuell i det nationella målet behandlas som en ny ansökan. I andra hand, för det fall domstolen inte delar denna uppfattning, kommer jag att ange varför jag anser att den omständigheten att beslutet har fattats av en annan medlemsstat eller, som i förevarande fall, av Konungariket Norge inte utgör hinder för att den medlemsstat, där en ansökan inges, avvisar den som en ”efterföljande ansökan”.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Avtalet mellan Europeiska unionen, Republiken Island och Konungariket Norge

6. Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som ska ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Island eller Norge (EGT L 93, 2001, s. 40) (nedan kallat avtalet mellan unionen, Republiken Island och Konungariket Norge) godkändes på Europeiska unionens vägnar genom beslut 2001/258/EG. [4]

7. Artikel 1 i avtalet har följande lydelse:

”1. De bestämmelser i Dublinkonventionen som anges i del 1 av bilagan till detta avtal och de beslut som den kommitté fattar som inrättas genom artikel 18 i Dublinkonventionen och som anges i del 2 av bilagan till detta avtal skall genomföras av Island och Norge och tillämpas i deras ömsesidiga förbindelser och i deras förbindelser med medlemsstaterna, om inte annat följer av punkt 4.

2. Medlemsstaterna skall, om inte annat följer av punkt 4, tillämpa de regler som anges i punkt 1, i förbindelserna med Island och Norge.

…

4. I punkterna 1 och 2 skall hänvisningar till ’medlemsstater’ i de bestämmelser som omfattas av bilagan anses omfatta även Island och Norge.

…”

8. Varken direktiv 2011/95 [5] eller direktiv 2013/32 omfattas av bilagan till nämnda avtal.

4 Rådets beslut 2001/258/EG av den 15 mars 2001 (EGT L 93, 2001, s. 38).

5 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).

B. Unionsrätt

1. Dublin III-förordningen

9. I artikel 18.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”1. Den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att

…

d) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.”

10. I artikel 19.3 i förordningen anges följande:

”De skyldigheter som anges i artikel 18.1 c och d ska upphöra om den ansvariga medlemsstaten, efter att ha blivit anmodad att ta tillbaka en sökande eller annan person som avses i artikel 18.1 c eller d, kan konstatera att den berörda personen har lämnat medlemsstaternas territorium i enlighet med ett beslut om återsändande eller ett avlägsnandebeslut som medlemsstaten fattat efter det att ansökan återkallats eller avslagits.

En ansökan som lämnas in efter det att ett avlägsnandebeslut har verkställts ska betraktas som en ny ansökan, som ger upphov till ett nytt förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat.”

2. Direktiv 2013/32

11. Skäl 13 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”Tillnärmningen av reglerna om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd bör bidra till att begränsa sekundära förflyttningar för personer som ansöker om internationellt skydd mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna och att skapa likvärdiga villkor för medlemsstaternas tillämpning av direktiv 2011/95/EU.”

12. I skäl 36 i direktivet anges följande:

”Om en sökande gör en efterföljande ansökan utan att nya bevis eller skäl läggs fram, skulle det vara orimligt om medlemsstaterna vore skyldiga att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande. I dessa fall bör medlemsstaterna ha rätt att avvisa ansökan i enlighet med res judicata-principen.”

13. Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Definitioner” och föreskriver följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

q) *efterföljande ansökan*: en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1.”

14. I artikel 33.2 i samma direktiv, med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”, föreskrivs följande:

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

…

d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95[…] har framkommit eller lagts fram av sökanden …

…”

15. Artikel 40 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Efterföljande ansökan” och har följande lydelse:

”1. När en person som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar ytterligare utsagor eller lämnar in en efterföljande ansökan i samma medlemsstat ska medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

2. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95[…].

…

5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.

…

7. Om en person avseende vilken ett beslut om överföring ska verkställas i enlighet med [Dublin III-förordningen] gör ytterligare framställningar eller lämnar in en efterföljande ansökan i den medlemsstat som ska verkställa överföringen, ska dessa framställningar eller efterföljande ansökningar utredas av den ansvariga medlemsstat som avses i den förordningen i enlighet med detta direktiv.”

C. Tysk lagstiftning

16. I 29 § Asylgesetz (asyllagen), i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad AsylG), med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”, föreskrivs följande:

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

…

5. det är fråga om en efterföljande ansökan enligt 71 § eller en förnyad ansökan enligt 71a § och ett ytterligare asylförfarande inte ska genomföras…”.

17. I 71a § AsylG, med rubriken ”Förnyad ansökan”, föreskrivs följande:

”1) Om utlänningen efter att ett asylförfarande har avslutats utan att asyl beviljas i ett säkert tredjeland (26a §), i vilket Europeiska [unionens] lagstiftning om ansvaret för genomförande av asylförfarande gäller eller med vilket Förbundsrepubliken Tyskland har ingått ett internationellt avtal därom, ansöker om asyl i Förbundsrepubliken Tyskland (förnyad ansökan), så ska ett ytterligare asylförfarande genomföras endast för det fall att Förbundsrepubliken Tyskland är ansvarig för genomförande av asylförfarandet och villkoren i 51 § punkterna 1–3 i [Verwaltungsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen)] är uppfyllda; [Myndigheten] ansvarar för prövningen. …”

18. Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen krävs det enligt 51 § 1 i förvaltningsprocesslagen, att argumentationen som ligger till grund för ansökan ska vara välgrundad, och det får inte redan från början enligt varje rimligt synsätt vara uteslutet att den begärda rättigheten kan komma att beviljas.

II. Det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

19. Den 22 december 2014 ansökte L.R., som är iransk medborgare, om internationellt skydd vid myndigheten.

20. Vid prövningen av ansökan visade det sig att L.R. tidigare hade ansökt om asyl i Norge. Förbundsrepubliken Tyskland begärde således att Konungariket Norge skulle återta L.R. i enlighet med de skyldigheter som följer av Dublin III-förordningen och som är tillämpliga på förevarande tredjeland.

21. Genom skrivelse av den 26 februari 2015 avslog Konungariket Norge denna begäran med motiveringen att dess ansvar hade upphört i enlighet med artikel 19.3 i förordningen. Konungariket Norge uppgav i sitt svar till myndigheten att L.R. hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd till den behöriga norska myndigheten den 1 oktober 2008, att ansökan hade avslagits den 15 juni 2009 och att L.R., den 19 juni 2013, hade överlämnats till de iranska myndigheterna.

22. Under myndighetens handläggning uppgav L.R. att han hade lämnat Iran 18 månader innan han lämnade in ansökan i Tyskland och att han hade bott i Irak i tre månader fram till dess att han anlände till Tyskland.

23. Genom beslut av den 13 mars 2017 avvisade myndigheten L.R:s ansökan om internationellt skydd med stöd av 29 § 1 punkt 5 AsylG. Myndigheten ansåg att det rörde sig om en förnyad ansökan, i den mening som avses i 71a § AsylG, och att villkoren i 51 § 1 i förvaltningsprocesslagen för att motivera ett nytt asylförfarande, inte var uppfyllda, eftersom de omständigheter som L.R. hade åberopat till stöd för sin ansökan inte framstod som trovärdiga i sin helhet.

24. L.R. överklagade beslutet till den hänskjutande domstolen. Han önskar i första hand erhålla status som flykting och i andra hand som subsidiärt skyddsbehövande.[6] I tredje hand har han yrkat att det ska fastställas att han omfattas av ett förbud mot att utvisas enligt tysk rätt.

25. Den hänskjutande domstolen anser att den, för att kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den, behöver få klarhet i huruvida en ansökan om internationellt skydd kan kvalificeras som en ”efterföljande ansökan”, i den mening som avses i direktiv 2013/32, när det förfarande som ledde till att den berörda personens tidigare ansökan avslogs genom ett slutgiltigt beslut inte ägde rum i en annan medlemsstat i unionen, utan i Norge.

6 När det gäller definitionen av begreppet ”person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande”, se artikel 2 f i direktiv 2011/95.

26. Den hänskjutande domstolen angav för det första att den avvisningsgrund som avses i artikel 33.2 d i direktivet kan tillämpas såväl när detta förfarande har genomförts i *samma* medlemsstat som när det har genomförts i en *annan* medlemsstat. Den omständigheten att sökanden, efter att ha erhållit ett slutgiltigt avslagsbeslut på en tidigare ansökan i en första medlemsstat, på nytt ansöker om internationellt skydd i en annan medlemsstat än den sistnämnda medlemsstaten hindrar inte att ansökan kan avvisas som en ”efterföljande ansökan”.

27. För det andra har den hänskjutande domstolen medgett att det framgår av lydelsen av denna bestämmelse, jämförd med artikel 2 b, e och q i direktiv 2013/32, att begreppet ”efterföljande ansökan” förutsätter att det ”slutgiltiga beslut” genom vilket samma sökandes tidigare ansökan avslagits har fattats av en *medlemsstat* och inte av ett *tredjeland*. Den hänskjutande domstolen lutar dock mot att direktivet ska tolkas extensivt med hänsyn till att Konungariket Norge är delaktigt i det gemensamma europeiska asylsystemet, såsom framgår av avtalet mellan unionen, Republiken Island och Konungariket Norge.

28. Mot denna bakgrund beslutade Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland), genom beslut av den 30 december 2019, som inkom till EU-domstolen den 9 januari 2020, att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör artikel 33.2 d och artikel 2 q i direktiv 2013/32[…] hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken en ansökan om internationellt skydd kan nekas prövning på grund av att den är en efterföljande ansökan, om det första asylförfarandet där ansökan avslogs inte genomfördes i en EU-medlemsstat utan i Norge?”

29. Förbundsrepubliken Tyskland och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen. En muntlig förhandling, vid vilken kommissionen och den tyska regeringen deltog, hölls den 3 december 2020.

III. Bedömning

30. Som jag påpekade i inledningen till detta förslag till avgörande är det som kännetecknar det nationella målet att L.R, på grund av avlägsnandeåtgärder, lämnade Norge efter det första asylförfarande som han var föremål för och att han återvände till sitt ursprungsland innan han ingav en andra ansökan om internationellt skydd i Tyskland.

31. I motsats till vad den tyska regeringen lät förstå som svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen, har avlägsnandet av L.R mellan den första och den andra ansökan betydande konsekvenser för tolkningen av begreppet ”efterföljande ansökan”. Jag kommer att förklara dem i avsnitt A i detta förslag till avgörande. Jag kommer att ange att enligt Dublin III-förordningen omfattas, enligt min mening, ansökningar från tredjelandsmedborgare som L.R. som, efter att ha avlägsnats till sitt ursprungsland, på nytt ansöker om internationellt skydd, inte av detta begrepp. I mål som det nationella målet kan således helt enkelt inte den berörda personens ansökan avvisas med stöd av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32.

32. I andra hand (avsnitt B) kommer jag att pröva huruvida det finns stöd för det antagande som den hänskjutande domstolen utgår ifrån i sin begäran om förhandsavgörande, nämligen att bestämmelsen inte utgör hinder för att en ansökan om internationellt skydd ska betraktas som en ”efterföljande ansökan” av en *annan* medlemsstat än den medlemsstat som tidigare antog det slutgiltiga avslagsbeslutet om det är tillåtet enligt dess nationella rätt. Jag kommer att anföra att den avvisningsgrund som föreskrivs i bestämmelsen inte endast kan bli tillämplig då successiva ansökningar inges i samma medlemsstat, utan även vid sekundära förflyttningar när den medlemsstat där sökanden inger en andra ansökan blir ansvarig medlemsstat.

33. Avslutningsvis kommer jag att göra några anmärkningar om Konungariket Norges särskilda situation, i egenskap av tredjeland som varken har anslutit sig till direktiv 2013/32 eller direktiv 2011/95, men på vilket bestämmelserna i Dublin III-förordningen är tillämpliga (avsnitt C).

A. Huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 är tillämplig i det fall då sökanden har avlägsnats till sitt ursprungsland innan han eller hon på nytt ansöker om internationellt skydd

34. Inledningsvis anser jag att det är lämpligt att precisera att den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sin fråga till att avse tolkningen av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i direktivet, inte utgör hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i den hänskjutande domstolens frågor eller inte.[7]

35. I förevarande fall framgår det enligt min mening tydligt av de uppgifter som lämnats i beslutet om hänskjutande att, med hänsyn till saken i det nationella målet, ska även andra bestämmelser i unionsrätten tolkas, nämligen de som föreskrivs i Dublin III-förordningen, för att kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen.

36. Såsom framgår av artikel 3.1 andra meningen i förordningen bygger förordningen på logiken att det endast är en enda medlemsstat som är ansvarig för varje tredjelandsmedborgare eller statslös person som ger in en ansökan om internationellt skydd. Enligt artikel 18.1 d i förordningen ska den ansvariga medlemsstaten vara skyldig att återta sökanden om personen, efter det att ansökan avslagits, inger en ansökan i en annan medlemsstat.

37. Såsom framgår av punkt 21 i detta förslag till avgörande rör det nationella målet den särskilda situation där ett sådant återtagande inte är möjligt, eftersom ansvaret för den medlemsstat som prövat L.R:s tidigare ansökan (i förevarande fall Konungariket Norge) har upphört. Det är ostridigt mellan parterna att Konungariket Norges skyldigheter gentemot L.R. har upphört i enlighet med artikel 19.3 första stycket i samma förordning. Bestämmelsen avser det fall då sökanden har lämnat den ansvariga medlemsstatens territorium i enlighet med ett beslut om återsändande eller ett avlägsnandebeslut som medlemsstaten fattat efter det att ansökan återkallats eller avslagits.

38. I sådant fall föreskrivs det i artikel 19.3 andra stycket i Dublin III-förordningen att en ansökan som en sökande lämnar in *efter det att ett avlägsnandebeslut har verkställts* ska betraktas som en *ny ansökan*, som ger upphov till ett nytt förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat.

39. Ska därav slutsatsen dras att, med hänsyn till att det avlägsnandebeslut som L.R. var föremål för har verkställts, ska den ansökan som är aktuell i det nationella målet, i motsats till vad den tyska regeringen har antytt som svar på en fråga domstolen vid förhandlingen, betraktas som en ”ny ansökan”, utan att det är möjligt för Förbundsrepubliken Tyskland att kvalificera den som en ”efterföljande ansökan” och avvisa den med stöd av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32?

40. Jag anser det.

7 Se dom av den 9 juli 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

41. En ansökan som lämnas in efter det att sökanden har avlägsnats till sitt ursprungsland omfattas varken av artikel 18.1 d i denna förordning eller av de bestämmelser som nämns däri och som avser den ansvariga medlemsstatens ”återtagande”. Jag anser därför att det på det rättsliga planet ska göras en tydlig åtskillnad mellan en sådan ansökan och ansökningar som inges inom ramen för sekundära förflyttningar (det vill säga när sökanden flyttar sig från en medlemsstat till en annan utan att lämna unionen) och som omfattas av dessa bestämmelser. De sistnämnda ansökningarna kan under vissa förutsättningar, såsom jag kommer att förklara nedan, avvisas som ”efterföljande ansökningar”. [8]

42. Jag anser inte att syftet med förevarande förordning och direktiv 2013/32 kräver någon annan tolkning av artikel 33.2 d i detta direktiv än den som jag föreslår mot bakgrund av artikel 19.3 andra stycket i förordningen.

43. Jag vill understryka att genom att anta Dublin III-förordningen avsåg lagstiftaren bland annat att påskynda behandlingen av ansökningar om internationellt skydd genom att säkerställa att sökande skulle få sina ansökningar prövade i sak av *en enda* medlemsstat som var tydligt fastställd, vilket skulle göra det möjligt att förhindra *”forum shopping”* [9] och flaskhalsar i systemet på grund av att medlemsstaterna är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande. [10]

44. Sådana mål framgår även av skäl 13 i direktiv 2013/32.

45. I ett fall som det nu aktuella, och såsom jag angav i punkt 41 ovan, är det emellertid inte fråga om någon sekundär förflyttning från en medlemsstat (eller från ett tredjeland som deltar i förordningen) till en annan, utan om en tredjelandsmedborgare som för andra gången lämnar sitt ursprungsland.

46. Dessutom befinner sig tredjelandsmedborgaren i en situation som i själva verket inte skiljer sig från den situation som en första sökande befinner sig i. [11] När L.R. lämnade in den andra ansökan om internationellt skydd, fanns det närmare bestämt inte längre någon ansvarig medlemsstat gentemot honom. Den omständigheten att Förbundsrepubliken Tyskland är tvungen att göra en fullständig prövning av den andra ansökan motverkar inte på något sätt förordningens syfte att centralisera ansökningar för att förhindra att den berörda personen lämnar in flera ansökningar i andra medlemsstater, trots att det redan finns en ansvarig medlemsstat vad gäller den berörda personen.

8 Som jag kommer att förklara i nästa avsnitt i detta förslag till avgörande syftar möjligheten för medlemsstaterna att kvalificera ansökningar som görs inom ramen för sekundära förflyttningar som en ”efterföljande ansökan” just, enligt min mening, till att göra det möjligt för dem att förhindra, när de blir ansvariga medlemsstater i stället för en annan medlemsstat, på grund av att de beslutar det eller på grund av att ett återtagande inte är möjligt, att prövningen av ansökan underkastas förmånligare villkor för sökanden än om båda ansökningarna prövas efter varandra i samma medlemsstat. I samband med en ansökan som lämnas in efter det att avlägsnandet av sökanden har verkställts, är frågan helt enkelt inte aktuell, eftersom artikel 19.3 andra stycket i Dublin III-förordningen medför att en sådan ansökan betraktas som en ”ny ansökan” även om den lämnas in i samma medlemsstat som den som har prövat den tidigare ansökan.

9 Uttrycket *”forum shopping”* betecknar i huvudsak sekundära förflyttningar för personer som ansöker om internationellt skydd och de motiveras av skillnader i medlemsstaternas tillämpliga bestämmelser.

10 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

11 Enligt artikel 19.3 andra stycket i Dublin III-förordningen ska nämligen en ansökan som lämnas in efter det att sökanden har avlägsnats ge upphov till ett nytt förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat.

47. Av det ovan anförda följer att artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv, ska enligt min mening tolkas så, att en ansökan om internationellt skydd såsom den som L.R. har ingett, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, inte kan avvisas som en ”efterföljande ansökan”. Denna lösning krävs enligt artikel 19.3 andra stycket i Dublin III-förordningen, där det följer att detta begrepp inte kan omfatta ansökningar från medborgare som redan har varit föremål för ett asylförfarande som har lett fram till att ett slutgiltigt avslagsbeslut har fattats och de under tiden har avlägsnats till sina ursprungsländer. [12]

48. I följande avsnitt, som jag kommer att utveckla i andra hand för det fall domstolen, i motsats till vad jag föreslår, anser att denna bestämmelse inte är relevant för utgången i förevarande mål eller att den ska tolkas så, att avlägsnandet av L.R. innan han lämnade in ansökan inte har någon inverkan på huruvida den ska kvalificeras som en ”efterföljande ansökan”, kommer jag att undersöka huruvida det finns fog för det antagande som den hänskjutande domstolen utgick ifrån i sin begäran om förhandsavgörande, nämligen om det är möjligt för en medlemsstat, under förutsättning att det är tillåtet enligt dess nationella rätt, att avvisa – såsom en ”efterföljande ansökan” – ansökningar om internationellt skydd som framställs till den medlemsstaten såväl efter det att en annan medlemsstat ar antagit ett slutgiltigt avslagsbeslut på en tidigare ansökan från sökanden som när den förstnämnda medlemsstaten själv har antagit ett sådant beslut.

B. I andra hand: Huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 är tillämplig för det fall att sökanden ansöker om internationellt skydd i en annan medlemsstat än den som antog det tidigare avslagsbeslutet

49. Enligt domstolens fasta praxis görs i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 en uttömmande uppräkning av de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning. [13] Att uppräkningen i bestämmelsen är uttömmande framgår såväl av ordalydelsen, [14] som dess syfte, vilket, såsom domstolen redan har slagit fast, är just att underlätta bördan för den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt skydd genom att ange vissa situationer där en sådan ansökan inte behöver tas upp till prövning. [15]

50. I bestämmelsen görs åtskillnad mellan de fall där en tidigare ansökan om internationellt skydd har avslagits genom ett slutgiltigt beslut (artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv) och de fall där en ansökan internationellt skydd redan har beviljats (artikel 33.2 a i direktivet).

12 För fullständighetens skull konstaterar jag att i artikel 3.5 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning 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 (COM(2016) 270 final) (nedan kallat förslag till omarbetning av Dublin III-förordningen) (tillgänglig på följande webbadress: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN), föreslog kommissionen att artikel 19 i förordningen skulle strykas i sin helhet och att det skulle införas en bestämmelse som föreskrev att den ansvariga medlemsstaten skulle förbli ansvarig för att pröva alla ansökningar från den berörda sökanden, inklusive alla efterföljande ansökningar, *oavsett om sökanden lämnat eller avlägsnats från medlemsstaternas territorium* (vilket enligt min mening hade fått som följd att i ett mål som det aktuella hade Konungariket Norge varit tvungen att återta L.R.). Dessa förslag har dock hittills inte antagits av unionslagstiftaren.

13 Se dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

14 Se särskilt uttrycket ”endast” före uppräkningen av de avvisningsgrunder som föreskrivs i bestämmelsen.

15 Se dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

51. I den sistnämnda bestämmelsen hänvisas uttryckligen till den situation där en ”*annan* medlemsstat”[16] ger ett *gynnsamt* svar på en första ansökan från den berörda personen.[17] Däremot preciseras det varken i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 eller i artikel 2 q i direktivet, som innehåller en definition av begreppet ”efterföljande ansökan”, om beslutet i det fall där det slutgiltiga beslutet på en tidigare ansökan från den berörda personen innebär ett *avslag*, systematiskt ska ha fattats av *samma* medlemsstat som den medlemsstat som den efterföljande ansökan riktades till eller om det tvärtom kan ha fattats av en *annan* medlemsstat.[18]

52. Som jag har angett i punkt 48 ovan, utgår den hänskjutande domstolen från antagandet att begreppet ”efterföljande ansökan” både kan tillämpas på en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en annan medlemsstat än den som tidigare antog det slutgiltiga avslagsbeslutet, och på en ansökan som lämnas in till *samma* medlemsstat.

53. Förbundsrepubliken Tyskland och den tyska regeringen delar denna bedömning. Kommissionen anser tvärtom att den avvisningsgrund som föreskrivs i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 endast kan tillämpas i det sistnämnda fallet.

54. Jag kommer nedan att ange varför jag anser att efter det att det fattats ett slutgiltigt avslagsbeslut avseende en tidigare ansökan kan varje ansökan som inges av samma sökande i en medlemsstat, *oavsett vilken*, betraktas som en efterföljande ansökan.[19] Först anser jag att det är nödvändigt att erinra om den ”återtagandemekanism” som föreskrivs i Dublin III-förordningen för att klargöra det sammanhang i vilket en medlemsstat som inte är den som tidigare antog det slutgiltiga avslagsbeslutet i förekommande fall kan bli tvungen att pröva om en sådan ansökan kan tas upp till sakprövning.

1. Erinran om ”återtagandemekanismen” i Dublin III-förordningen

55. Som jag redan har angett i punkt 36 ovan, syftar ”återtagandemekanismen”, i artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen, bland annat till att förhindra att en ansökan om internationellt skydd prövas av en annan medlemsstat än den som har fattat det slutgiltiga avslagsbeslutet avseende en medborgares tidigare ansökan.[20]

56. När en person omfattas av denna bestämmelse kan den medlemsstat till vilken ansökan lämnas in (som jag av tydlighetsskäl kommer att beteckna som ”medlemsstat B”) närmare bestämt anmoda den medlemsstat som antagit det slutgiltiga avslagsbeslutet (det vill säga ”den ansvariga medlemsstaten” eller ”medlemsstat A”) att överta den berörda personen.[21]

16 Min kursivering.

17 Beträffande tolkningen av artikel 33.2 a i direktiv 2013/32, se, bland annat, dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219). I den domen behandlas fall där de berörda personerna har lämnat sitt ursprungsland och beviljats subsidiärt skydd (i Bulgarien respektive Polen) innan de ansöker om internationellt skydd i Tyskland.

18 Vad gäller artikel 40.1 i direktiv 2013/32, som också parterna i förevarande mål har nämnt, är det riktigt att denna bestämmelse är mer uttrycklig än artikel 2 q och artikel 33.2 d i direktivet (eftersom den avser situationer där en efterföljande ansökan lämnas in eller ytterligare utsagor görs i *samma medlemsstat* som den där medborgaren först ansökte om internationellt skydd). Enligt min mening utesluter denna bestämmelse likväl inte att en annan medlemsstat än den som tidigare antog det slutgiltiga avslagsbeslutet också kan avvisa en ansökan från samma berörda person som en ”efterföljande ansökan”. Bestämmelsen innehåller för övrigt inte någon hänvisning till artikel 33.2 d i direktivet, medan det i artikel 40.2–40.5 i samma direktiv uttryckligen hänvisas dit.

19 Jag vill för fullständighetens skull tillägga att den tolkning som jag föreslår ligger i linje med det klargörande som kommissionen föreslog i sitt förslag till omarbetning av det gemensamma europeiska asylsystemet (se, i detta avseende, artikel 42.1 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32 (COM(2016) 467 final) (tillgänglig på följande webbadress: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=Celex:52016PC0467)).

20 När det däremot gäller ansökningar som inges efter det att en annan medlemsstat helt eller delvis har bifallit en tidigare ansökan från den berörda personen (det vill säga de ansökningar som omfattas av artikel 33.2 a i direktiv 2013/32), anser unionslagstiftaren nämligen att avslaget på en sådan ansökan ska ske genom ett avvisningsbeslut, i stället för att tillämpa en grund för att neka prövning av ansökan enligt artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2020, Minister for Justice and Equality (Ansökan om internationellt skydd i Irland, C-616/19, EU:C:2020:1010, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

21 I enlighet med artikel 23 i Dublin III-förordningen.

57. Efter det att medlemsstaten A har godtagit framställan ska medlemsstat B meddela den berörda personen beslutet om överföring och, i förekommande fall, inte pröva personens ansökan om internationellt skydd.[22] Den medlemsstaten fattar med andra ord ett beslut om överföring utan prövning av ansökan.

58. Domstolen har i sin praxis tydligt skilt på beslut om överföring utan prövning av ansökan och avvisningsbeslut som fattats med stöd av direktiv 2013/32. Domstolen har särskilt angett att det framgår av ordalydelsen i artikel 33.1 i detta direktiv, särskilt användningen av orden ”[u]töver de fall då en ansökan inte prövas i enlighet med [Dublin III-förordningen]”, samt av det processekonomiska ändamål som eftersträvas med denna bestämmelse att i de fall som räknas upp i artikel 33.2 i förfarandedirektivet är det enligt detta direktiv tillåtet för medlemsstaterna att anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning, *utan att medlemsstaterna i första hand måste eller får använda sig av övertagande- eller återtagandeförfarandena i* denna förordning.[23]

59. Av detta följer att en ansökan om internationellt skydd inte *samtidigt* kan bli föremål för ett beslut om överföring utan prövning av ansökan och avvisas.

60. Denna slutsats stöds av artikel 40.7 i direktiv 2013/32, i vilken det föreskrivs att den ansvariga medlemsstaten (det vill säga medlemsstat A) ska pröva efterföljande ansökningar från en person avseende vilken ett beslut om överföring ska verkställas, vilket innebär att det inte är aktuellt för någon annan medlemsstat än denna medlemsstat (det vill säga för medlemsstat B) att pröva en eventuell avvisning.[24]

61. Kommissionen har gjort gällande att varje ansökan som lämnas in till en *annan* medlemsstat än den som fattade ett slutgiltigt avslagsbeslut avseende en tidigare ansökan från sökanden ska, i enlighet med artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen, i första hand omfattas av återtagandemekanismen. Enligt kommissionen är det endast om medlemsstaten A:s ansvar upphör, när återtagandet inte är möjligt enligt artikel 19.3 i Dublin III-förordningen, som frågan om artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 är tillämplig på en sådan ansökan eventuellt kan uppkomma i ett sammanhang som involverar flera medlemsstater.

62. Jag anser, såsom jag anförde i föregående avsnitt, att när ett återtagande inte är möjligt enligt artikel 19.3 i förordningen ska varje ansökan som inges av en sökande efter det att personen har avlägsnats till sitt ursprungsland betraktas som en ”ny ansökan”.

63. Jag anser vidare att det är tydligt att frågan om huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 är tillämplig i själva verket ingår i ett större sammanhang än vad kommissionen anser, eftersom villkoren för att genomföra ”återtagandemekanismen” tydligt har avgränsats av unionslagstiftaren.

22 Se artikel 26 i Dublin III-förordningen.

23 Se dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkterna 77 och 80).

24 Jag vill tillägga att ordalydelsen i denna bestämmelse enligt min mening bekräftar en tolkning av begreppet ”efterföljande ansökan” som överensstämmer med det antagande som den hänskjutande domstolen utgår ifrån. I bestämmelsen används nämligen uttrycket ”efterföljande ansökan” för att beteckna ansökningar som görs i en *annan* medlemsstat än i den ansvariga medlemsstaten.

64. Det framgår av uttrycket ”kan anmoda” som unionslagstiftaren använder i artikel 23.1 i Dublin III-förordningen att det ”återtagandeförfarande” som inleds med stöd av bestämmelsen genomförs efter medlemsstaternas eget skön. [25] Istället för att medlemsstat B antar ett beslut om överföring utan prövning av ansökan kan den medlemsstaten således fullt ut anse att den är den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan från en tredjelandsmedborgare avseende vilken medlemsstat A redan har antagit ett slutgiltigt avslagsbeslut. [26]

65. Om medlemsstat B inte gör någon framställan om återtagande till medlemsstat A inom två månader från det att en träff registrerades i databasen Eurodac, ankommer det på medlemsstat B att göra denna prövning. [27] Samma sak gäller om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader från det att medlemsstat A godtog framställan om återtagande. [28]

66. Av detta följer att när en efterföljande ansökan lämnas in till medlemsstat B efter det att medlemsstat A har fattat ett slutgiltigt avslagsbeslut avseende en tidigare ansökan, utgör ”återtagandemekanismen” den väg som är att föredra enligt Dublin III-förordningen även om den inte är obligatorisk eller ens alltid möjlig för medlemsstat B att använda sig av. [29] Dessa konsekvenser följer av unionslagstiftarens val, eftersom lagstiftaren har föreskrivit att överföringen av ansvaret mellan medlemsstat A och medlemsstat B i vissa situationer omfattas av artikel 18.1 d i förordningen.

67. Det är i detta sammanhang, som är mer omfattande än vad kommissionen anser, som jag ska besvara frågan huruvida, för det fall en sökande, efter ett slutgiltigt avslagsbeslut i medlemsstat A, därefter inger en andra ansökan om internationellt skydd i medlemsstat B kan då sistnämnda medlemsstat – såsom Förbundsrepubliken Tyskland och den tyska regeringen har föreslagit – grunda sig på den avvisningsgrund som föreskrivs i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 och i sin nationella rätt föreskriva att en sådan ansökan ska avvisas som en ”efterföljande ansökan”.

68. Av de skäl som jag kommer att redogöra för i det följande underavsnittet anser jag att i den mån medlemsstat B blir ansvarig medlemsstat i stället för medlemsstat A, i enlighet med de enhetliga kriterier som fastställs i Dublin III-förordningen (det vill säga på grund av att medlemsstaten beslutar det eller på grund av att fristerna för att göra en framställan om återtagande eller överföring inte har iakttagits [30]), ska denna fråga besvaras jakande.

25 Se, även, dom av den 5 juli 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, punkt 33), i vilken domstolen angav att myndigheterna i den medlemsstat där den nya ansökan lämnats in således hade *möjlighet* att, med stöd av artikel 23.1 i nämnda förordning, göra en framställan om återtagande av den berörda personen.

26 Se artikel 17.1 i Dublin III-förordningen, där det föreskrivs att ”varje medlemsstat [får] besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person… Den medlemsstat som beslutar att pröva en ansökan om internationellt skydd enligt denna punkt ska bli ansvarig medlemsstat och ska påta sig de skyldigheter som följer av detta ansvar.”

27 Denna skyldighet följer av artikel 23.2 och 23.3 i Dublin III-förordningen. Se, även, dom av den 5 juli 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, punkterna 34 och 35, och där angiven rättspraxis).

28 Se artikel 29.2 i Dublin III-förordningen. Om sökanden hålls frihetsberövad eller håller sig undan kan denna tidsfrist förlängas till högst ett år respektive högst arton månader.

29 Den tyska regeringen har enligt min mening väl sammanfattat ett av problemen med Dublin III-förordningen när den under förhandlingen förklarade att det i teorin finns en skyldighet att återta en person enligt artikel 18.1 d i denna förordning, men att överföringen i praktiken sällan genomförs. För fullständighetens skull vill jag påpeka att enligt den tyska regeringen framställde Förbundsrepubliken Tyskland, år 2019, cirka 50 000 framställningar om återtagande (däribland 9 000 avseende efterföljande ansökningar). Endast cirka 17 procent av dessa framställningar ledde till att den berörda personen överfördes. Det ska tilläggas att kommissionen, i sitt förslag till omarbetning av Dublin III-förordningen (s. 11), påpekade att i unionen ledde, år 2014, bara cirka en fjärdedel av alla framställningar om övertagande eller återtagande som godtagits av den ansvariga medlemsstaten faktiskt till en överföring av personen (se fotnot 12 ovan för komplett hänvisningen till denna handling).

30 Se punkterna 64–65 ovan.

2. Huruvida medlemsstat B kan avvisa ansökan som en ”efterföljande ansökan”

69. Domstolen har i sin praxis vid flera tillfällen angett att principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, som det gemensamma europeiska asylsystemet bygger på, har en grundläggande betydelse inom unionsrätten, eftersom den gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser. [31] Domstolen har särskilt fastställt att artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 utgör ett uttryck för principen om ömsesidigt förtroende. [32]

70. Kommissionen har gjort gällande att utan en uttrycklig avsikt från lagstiftarens sida går det inte att enbart av denna bestämmelse dra slutsatsen att artikel 33.2 d i detta direktiv även är tillämplig i ett gränsöverskridande sammanhang inom unionen. Artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 utgör ett undantag från att det i unionsrätten för närvarande inte föreskrivs något ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av beslut som fattas på asylområdet.

71. Kommissionens åsikt har sitt ursprung i att skäl 36 i direktiv 2013/32 förbinder artikel 33.2 d i direktivet med *res judicata*-principen. [33] Kommissionen anser att eftersom det i medlemsstaterna endast är nationella beslut som kan få rättskraft, kan bestämmelsen endast avse situationer i vilka det slutgiltiga avslagsbeslutet avseende sökandens tidigare ansökan har fattats i samma medlemsstat som den där den efterföljande ansökan lämnades in.

72. Jag delar utan svårighet kommissionens bedömning att om en sökande lämnar in flera successiva ansökningar i en och samma medlemsstat, tillåter denna bestämmelse enligt *res judicata*-principen [34] att medlemsstaten avvisar en ”efterföljande ansökan” där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av om villkoren för att beviljas internationellt skydd är uppfyllda.

73. Däremot delar jag inte kommissionens uppfattning att lagakraftvunna avslagsbeslut avseende en tidigare ansökan endast kan erkännas i den medlemsstat där förvaltningsmyndigheten som fattade beslutet är belägen och inte även i andra medlemsstater. Det framgår nämligen varken av domstolens praxis eller av den allmänna systematiken i eller av syftet med Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32 att så borde vara fallet.

74. Jag vill först påpeka att i domen Ibrahim [35] angav domstolen att artikel 33.2 a i direktivet syftade till att en ny ansökan skulle kunna avvisas även i situationer där en sökande endast hade beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat och inte enbart när han eller hon hade erhållit flyktingstatus. Eftersom beviljandet av subsidiärt skydd nödvändigtvis innebär att ansökan avslås i den del som avser flyktingstatus, anser jag i likhet med den tyska regeringen, att domstolen redan har utvidgat principen om ömsesidigt förtroende till att omfatta medlemsstaternas beslut som till viss del innebär avslag. [36]

31 Se dom av den 10 december 2020, Minister for Justice and Equality (Ansökan om internationellt skydd i Irland) (C-616/19, EU:C:2020:1010, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

32 Dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 85) (se, för mer uppgifter om de mål som gav upphov till den domen, fotnot 17 ovan).

33 Såsom framgår av punkt 12 ovan föreskrivs i detta skäl att ”[o]m en sökande gör en efterföljande ansökan utan att nya bevis eller skäl läggs fram… bör medlemsstaterna … ha rätt att avvisa ansökan i enlighet med *res judicata-principen*” (min kursivering).

34 Även om *res judicata*-principen avser domstolsavgöranden, har domstolen dock i fråga om asylpolitik klargjort att unionsrätten inte heller kräver att en förvaltningsmyndighet i princip ska vara skyldig att ändra ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft på grund av att en rimlig överklagandefrist har löpt ut eller på grund av att rättsmedlen har uttömts (se dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 186).

35 Dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 58).

36 För övrigt vill jag understryka att generaladvokaten Bot i sitt förslag till avgörande i målet X (C-213/17, EU:C:2018:434, punkt 107), angav att medlemsstaterna redan var överens om att erkänna varandras asylbeslut i den mån som det rör sig om avslag.

75. Att tolka artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 så, att den tillåter att medlemsstat B, enligt förevarande princip och förutsatt att det föreskrivs i medlemsstatens nationella rätt, avvisar en ansökan om internationellt skydd som en ”efterföljande ansökan” när den blir ansvarig medlemsstat för prövningen, överensstämmer vidare enligt min mening med definitionen av begreppet ”efterföljande ansökan” i artikel 2 q i direktivet, som är tillräckligt vid för att kunna medge denna tolkning.

76. Slutligen ligger denna lösning i linje med målen med direktivet och med Dublin III-förordningen.

77. *För det första* gör den det möjligt att tillgodose behovet att effektivt förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna vilket förordningen och direktivet just syftar till att förhindra. [37]

78. I detta avseende vill jag erinra om att för det fall en efterföljande ansökan avvisas i enlighet med artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, [38] får den ansvariga medlemsstaten besluta att prövningsförfarandet för ansökan ska påskyndas. [39] I slutet av förfarandet får medlemsstaten i förekommande fall anse att ansökan är ”uppenbart ogrundad”. [40] Medlemsstaten får även under vissa förutsättningar göra undantag från sökandens rätt att stanna kvar på territoriet. [41]

79. Vad skulle alltså hända när en sökande lämnar in i en efterföljande ansökan, om endast den medlemsstat som tidigare har antagit det slutgiltiga avslagsbeslutet (det vill säga medlemsstat A) kunde tillämpa ovannämnda bestämmelser, medan alla andra medlemsstater utom den sistnämnda är tvungna att göra en ny fullständig prövning av ansökan utan att kunna behandla den som en ”efterföljande ansökan”? Resultatet skulle säkerligen, såsom den tyska regeringen anfört, bli att medborgarna – efter att ha fått ett slutgiltigt avslagsbeslut i medlemsstat A – skulle lockas att inge flera liknande ansökningar i andra medlemsstater för att erhålla en ny fullständig prövning av deras situation, vilket skulle orsaka sekundära förflyttningar i strid med syftet med både Dublin III-förordningen och med direktiv 2013/32.

80. Domstolen grundade sig nyligen på dessa syften med Dublin III-förordningen i domen Minister for Justice and Equality (Ansökan om internationellt skydd i Irland) [42] för att göra det möjligt för en medlemsstat, på vilken denna förordning är tillämplig men som inte är bunden av direktiv 2013/32, att avvisa en ansökan om internationellt skydd när sökanden beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i en annan medlemsstat.

81. Skyldigheten att göra en ny fullständig prövning av efterföljande ansökningar som inges i andra medlemsstater än den medlemsstat som bedömde en sökandes tidigare ansökan påverkar, *för det andra*, avsevärt förfarandenas längd, trots att direktiv 2013/32 i princip medger att det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om skydd fattas *så fort som möjligt* dock utan åsidosättande av kraven på att *en adekvat och fullständig prövning* utförs. [43]

37 Se punkterna 43 och 44 ovan.

38 Eftersom det rör sig om en ansökan där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95 har framkommit eller lagts fram av sökanden.

39 Se artikel 31.8 f i direktiv 2013/32.

40 Se artikel 32.2 i direktiv 2013/32.

41 Se artikel 41.1 i direktiv 2013/32. Eftersom beslut om avvisning eller utvisning erkänns ömsesidigt mellan medlemsstaterna (se rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredjeland (EGT L 149, 2001, s. 34)), anser jag att denna bestämmelse kan tillämpas inte bara i interna situationer i varje medlemsstat utan även i gränsöverskridande situationer inom unionen. Jag anser således att nämnda bestämmelse således stöder uppfattningen att begreppet ”efterföljande ansökan” ska ges en vid tolkning och inte kan begränsas till att endast avse ansökningar som lämnats in i samma medlemsstat som den som redan har fattat ett slutgiltigt avslagsbeslut.

42 Se dom av den 10 december 2020, (C-616/19, EU:C:2020:1010, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis). Jag hänvisar även till mitt förslag till avgörande i det målet (C-616/19, EU:C:2020:648, punkt 62), där jag angav att vid antagandet av Dublin III-förordningen har ett av lagstiftarens främsta och ständiga syften varit att begränsa tredjelandsmedborgares sekundära förflyttningar.

43 Se skäl 18 i direktivet. Jag vill tillägga att det framgår av skäl 25 i samma direktiv att varje asylsökande bör få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och ha tillgång till de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.

82. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 om huruvida efterföljande ansökningar ska tas upp till prövning, är det med avseende på dessa syften som ansökningarna först, i enlighet med artikel 40.2 i direktivet, blir föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden.

83. Det ska i detta hänseende understrykas att den omständigheten att medlemsstat B, som inte har fattat något slutgiltigt avslagsbeslut avseende en tidigare ansökan från samma sökande, genomför denna preliminära prövning, inte i sig medför några särskilda svårigheter vad gäller sökandens faktiska tillgång till en adekvat prövning av hans eller hennes situation.

84. Såsom den tyska regeringen har understrukit gör nämligen det utbyte av uppgifter som fastställts i Dublin III-förordningen, och i synnerhet i artikel 34 i denna förordning, att detta blir fullt genomförbart för varje medlemsstat. Bestämmelsen gör det möjligt att erhålla alla uppgifter som är lämpliga, relevanta och inte mer omfattande än vad som krävs för att pröva ansökan om internationellt skydd (bland annat avseende datumet och platsen för en eventuellt tidigare ansökan, hur långt handläggningen framskridit, innehållet i och datumet för det fattade beslutet). [44]

85. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv, inte utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken medlemsstat B får avvisa en ansökan om internationellt skydd som en ”efterföljande ansökan” när en annan medlemsstat har fattat det slutgiltiga avslagsbeslutet avseende en tidigare ansökan från samma sökande. Av en sådan bestämmelse ska det dock tydligt framgå att medlemsstat B endast kan avvisa en sådan ansökan under förutsättning att den, såsom jag har angett i punkt 68 ovan, blir ansvarig medlemsstat i enlighet med de enhetliga kriterier som fastställs i Dublin III-förordningen. [45]

86. Den praktiska följden av det synsätt som jag förespråkar är helt enkelt att ge denna medlemsstat möjlighet att, när den blir ansvarig medlemsstat, grunda sig på den andra medlemsstatens tidigare slutgiltiga avslagsbeslut och tillämpa samma bestämmelser som den andra medlemsstaten skulle kunna tillämpa om ansökan hade lämnats in där. [46]

3. Slutsats i denna del

87. Av det ovan anförda följer att det, vid en kombinerad tillämpning av Dublin III-förordningen och direktiv 2013/32, är möjligt för en medlemsstat, enligt principen om ömsesidigt förtroende, att i sin nationella rätt anta en bestämmelse som gör det möjligt att avvisa en ansökan om internationellt skydd som en ”efterföljande ansökan” i den mening som avses i artikel 33.2 d i direktivet, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv, när medlemsstaten inte själv har fattat det slutgiltiga beslutet att avslå en tidigare ansökan från samma sökande, men som har blivit ansvarig medlemsstat för prövningen av ansökan.

44 Av samma skäl anser jag att det i sig inte utgör något problem att medlemsstat B i så fall har möjlighet att, såsom föreskrivs i artikel 42.2 b i direktiv 2013/32, genomföra den preliminära prövningen enbart på grundval av skriftliga inlagor utan krav på att sökanden ska intervjuas personligen (det vill säga utan att ge sökanden en personlig intervju), precis som medlemsstat A skulle kunna göra om det ankom på den medlemsstaten att göra prövningen. Oavsett om den preliminära prövningen utförs i medlemsstat A eller medlemsstat B, ska den under alla omständigheter iaktta de garantier som föreskrivs i artikel 12.1 i direktivet.

45 För att vara helt tydlig vill jag understryka att artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, såsom framgår av det föregående underavsnittet, har en annan logik än den som ligger till grund för ”återtagandemekanismen”, vilken tvärtom förutsätter att medlemsstat A fortsätter att vara ansvarig medlemsstat.

46 För fullständighetens skull vill jag påpeka att om medlemsstaten så önskar står det naturligtvis den fritt att göra en fullständig prövning av ansökan i den mån det föreskrivs i nationell rätt. Det framgår härvidlag av artikel 5 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna har en allmän befogenhet att införa eller behålla förmånligare normer och, när det gäller efterföljande ansökningar, får medlemsstaterna enligt artikel 40.3 andra meningen i direktivet föreskriva ytterligare skäl för att pröva en sådan ansökan.

88. Såsom jag har angett i föregående avsnitt i detta förslag till avgörande har nämnda medlemsstat däremot inte denna möjlighet när sökanden har avlägsnats mellan antagandet av det tidigare slutgiltiga avslagsbeslutet och den nya ansökan.

C. Huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 är tillämplig i det fall då det första asylförfarandet ägde rum i Norge

89. Jag vill erinra om att Konungariket Norge är bunden till Europeiska unionens asyl- och immigrationspolitik, bland annat genom Schengenavtalet.[47] Norge är även knutet till Dublinsystemet och Eurodac,[48] eftersom Dublin III-förordningen har införlivats med norsk rätt[49] i enlighet med avtalet mellan unionen, Republiken Island och Konungariket Norge.

90. Konungariket Norges anslutning till förordningen är fullständig, utan några särskilda ordningar eller undantag.

91. Förordningen har utformats i en kontext där det finns fog 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 1967 års protokoll[50] – det vill säga principen om non-refoulement – och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,[51] samt att dessa stater kan ha ett ömsesidigt förtroende för varandra vad gäller respekten för dessa grundläggande rättigheter. Dessutom är samtliga nämnda stater parter i såväl Genèvekonventionen och protokollet som Europakonventionen.[52]

92. Av detta följer, såsom den tyska regeringen har understrukit, att Konungariket Norges deltagande i Dublinsystemet vilar på presumtionen att den behandling som detta tredjeland ger personer som ansöker om internationellt skydd uppfyller samtliga krav som medlemsstaterna omfattas av enligt dessa instrument.

93. Det kan dock även konstateras att Konungariket Norge varken har anslutit sig till direktiv 2013/32 eller till direktiv 2011/95, som inom ramen för begreppet internationellt skydd reglerar två olika skyddssystem, nämligen dels flyktingstatus, dels status som subsidiärt skyddsbehövande.

94. Såsom framgår av skälen 6 och 33 i direktiv 2011/95 syftar subsidiärt skydd till att komplettera det skydd för flyktingar som fastställs i Genèvekonventionen,[53] vilket det gemensamma europeiska asylsystemet dessutom har till syfte att tillämpa i sin helhet.[54]

47 I enlighet med artikel 6 första stycket i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget, ingicks ett avtal den 18 maj 1999 mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 1999, s. 36). Se, även, rådets beslut 2000/777/EG av den 1 december 2000 om tillämpningen av Schengenregelverket i Danmark, Finland och Sverige samt i Island och Norge (EGT L 309, 2000, s. 24).

48 När det gäller Konungariket Norges anslutning till Eurodac hänvisar jag till artikel 1.5 i avtalet mellan Europeiska unionen, Republiken Island och Konungariket Norge, vars relevanta bestämmelser jag citerade i avsnitt I.A ovan.

49 Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen [Lag om ändring av lagen om invandring (genomförande av Dublin III-förordningen) av den 17 december 2013], som trädde i kraft den 1 januari 2014.

50 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*United Nations Treaty Series* vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 (nedan kallat 1967 års protokoll), vilket i sin tur trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

51 Som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

52 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, punkt 83 och där angiven rättspraxis). Se, även, skälen 32 och 39 i Dublin III-förordningen.

53 Se dom av den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

54 Enligt artikel 78.1 FEUF och artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

95. I artikel 10.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs att vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten först precisera om sökande uppfyller kraven på *flyktingstatus* och, *om så inte är fallet*, besluta om sökande kan komma i fråga för *subsidiärt skydd*.

96. När en medlemsstat avslår en ansökan om internationellt skydd förutsätts att den inte bara har prövat huruvida den berörda personen kunde beviljas flyktingstatus, utan även huruvida han eller hon kunde komma i åtnjutande av status som subsidiärt skyddsbehövande.

97. De behöriga myndigheterna i Konungariket Norge är visserligen inte skyldiga att göra en sådan bedömning i enlighet med direktivet. I norsk rätt [55] föreskrivs dock att personer som kan åtnjuta flyktingstatus inte bara är personer som definieras i Genèvekonventionen, utan även personer som ”löper verklig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i ursprungslandet”, det vill säga personer som kan komma i åtnjutande av subsidiärt skydd inom unionen.

98. Dessutom undersöker den behöriga norska myndigheten, [56] innan den slutligt avslår en ansökan om internationellt skydd, enligt vad jag förstår av det förfarande som föreskrivs av Konungariket Norge, inte bara huruvida den berörda personen omfattas av Genèvekonventionen, utan även huruvida personen befinner sig i någon av dessa verkligt farliga situationer. [57]

99. Även om det antas att prövningen av en ansökan om internationellt skydd i detta tredjeland garanterar den berörda personen en skyddsnivå som är minst lika hög som den som gäller i medlemsstaterna enligt de dubbla system som föreskrivs i direktiv 2011/95, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, anser jag i detta sammanhang att den omständigheten att det slutgiltiga avslagsbeslutet avseende en sökandes tidigare ansökan har fattats av nämnda tredjeland, inte i sig kan hindra en medlemsstat, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, att avvisa ansökan från samma sökande som en ”efterföljande ansökan” i enlighet med artikel 33.2 d i direktiv 2013/32.

100. Denna slutsats påverkas inte av kommissionens argument att en sådan tolkning av artikel 33.2 d i direktivet är omöjlig, med hänsyn till att det i denna bestämmelses ordalydelse uttryckligen hänvisas till direktiv 2011/95, av vilket det följer att endast slutgiltiga beslut som fattas på grundval av det direktivet, det vill säga beslut som fattats av medlemsstaterna, är relevanta för tillämpningen av nämnda bestämmelse.

101. Även i Dublin III-förordningen hänvisas det nämligen till direktiv 2011/95 i artikel 2 d, som innehåller en definition av begreppet ”prövning av ansökan om internationellt skydd”, utan att detta på något sätt hindrar Konungariket Norge från att likställas med en ”medlemsstat” vid tillämpningen av denna förordning.

55 Se, närmare bestämt, 28 § 1 a och 28 § 1 b i Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (lagen om utlänningars tillträde och vistelse i Konungariket Norge av den 15 maj 2008).

56 Den behöriga myndigheten är Utlendingsdirektoratet (utlänningsmyndigheten) i Konungariket Norge.

57 Såsom framgår av punkt 97 ovan föreskrivs i norsk rätt att flyktingstatus beviljas såväl personer som avses i Genèvekonventionen som personer som löper ”verklig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i ursprungslandet”. Detta förutsätter enligt min mening att för varje ansökan om internationellt skydd som lämnats in i Norge, prövar den behöriga myndigheten huruvida den berörda personen omfattas av den ena eller den andra av dessa kategorier (se, även, punkterna 3.2 och 3.3 i utlänningsmyndighetens praktiska handledning, tillgänglig på följande adress: https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010–071/udi-2010–071v1/). Det ska tilläggas att i Prop 90 L ”Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)” (lagförslag med rubriken ”Ändringar av utlänningslagen (åtstramningar II)” (2015–2016), 6 § 1), föreslogs, för att anpassa norsk rätt till unionsrätten, en ny bestämmelse som ger personer som befinner sig i ”verklig fara” rätt till subsidiärt skydd, i stället för till flyktingstatus. Det framgår av förslaget, som inte antogs av den norska lagstiftaren, att den skyddsnivå som ges i Norge för närvarande är högre än den som gäller enligt de dubbla system som föreskrivs i direktiv 2011/95.

102. Avslutningsvis vill jag understryka att den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt till EU-domstolen endast syftar till att klargöra huruvida en medlemsstat, enligt artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, under sådana omständigheter får avvisa en ansökan utan att avgöra frågan huruvida efterföljande ansökningar som inges i Norge, i en motsatt situation, skulle kunna behandlas på samma sätt efter det att en medlemsstat har fattat ett slutgiltigt avslagsbeslut.

IV. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) på följande sätt:

Artikel 33.2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv, ska tolkas så, att en ansökan om internationellt skydd inte kan avvisas som en ”efterföljande ansökan”, om sökanden har avlägsnats till sitt ursprungsland innan ansökan lämnades in.