

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 september 2017 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 604/2013 – Fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare – Artikel 28 – Förvar av en sökande av internationellt skydd inför en överföring till den ansvariga medlemsstaten – Frist för att verkställa överföringen – Längsta tiden för hållande i förvar – Beräkning – Godtagande av framställan om återtagande innan personen i fråga tagits i förvar – Avbrytande av verkställigheten av beslutet om överföring”

I mål C-60/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen genom beslut av den 29 januari 2016, som inkom till domstolen den 3 februari 2016, i målet

Mohammad Khir Amayry

mot

Migrationsverket,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 januari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Mohammad Khir Amayry, genom S. Stoeva, advokat,
- Migrationsverket, genom F. Beijer och F. Axling, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson och N. Otte Widgren, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom C. Crane och M. Holt, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,
- Schweiz regering, genom C. Bichet, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud, och efter att den 1 mars 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 28.3 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Mohammad Khir Amayry och Migrationsverket angående Migrationsverkets beslut att Mohammad Khir Amayry ska hållas i förvar i avvaktan på hans överföring till Italien i enlighet med Dublin III-förordningen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2013/33/EU

3 I artikel 8 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) föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med 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)].

...

3. En sökande får endast tas i förvar

...

f) i enlighet med artikel 28 i [Dublin III-förordningen].

...”

4 Artikel 9 i mottagandedirektivet har rubriken ”Garantier för sökande som tas i förvar”. I artikel 9.1 föreskrivs följande:

”En sökande ska endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga.

De administrativa förfaranden avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.”

Dublin III-förordningen

5 I skäl 20 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”Förvar av sökande bör följa den grundläggande principen att personer inte bör hållas i förvar enbart av det skälet att de ansöker om internationellt skydd. Förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och följa nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna. Förvar av asylsökande måste särskilt ske i enlighet med artikel 31 i [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951]. De förfaranden som föreskrivs i

denna förordning med avseende på personer som hålls i förvar bör, som en fråga av största vikt, tillämpas inom kortaste möjliga tidsfrister. När det gäller de allmänna garantier som reglerar förvar, samt villkoren för förvar, bör medlemsstaterna i förekommande fall tillämpa bestämmelserna i [mottagandedirektivet] också på personer som hålls i förvar på grundval av denna förordning.”

6 I artikel 27.3 och 27.4 i förordningen föreskrivs följande:

”3. Vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

- a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen,
- b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, eller
- c) den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov. Ett beslut om huruvida verkställandet av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov. Ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet ska vara motiverat.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.”

7 I artikel 28 i förordningen föreskrivs följande:

- ”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för det förfarande som fastställs genom denna förordning.
- 2. Om det finns en betydande risk för att en person avviker får medlemsstaterna ta honom eller henne i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med denna förordning på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.
- 3. Förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen enligt denna förordning har genomförts.

Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska en framställan om övertagande eller återtagande göras senast en månad efter det att ansökan lämnades in. Den medlemsstat som genomför förfarandet i enlighet med denna förordning ska i sådant fall begära ett brådskande svar. Detta svar ska lämnas inom två veckor från mottagandet av ansökan. Underlåtenhet att svara inom två veckor ska anses som ett godtagande av framställan och medföra skyldighet att överta eller återta personen, vilket innefattar en skyldighet att ombesörja lämpliga ankomstarrangemang.

Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3.

Om den anmodande medlemsstaten inte respekterar tidsfristerna för att göra en framställan om övertagande eller återtagande eller om överföringen inte verkställs inom den tidsfrist på sex veckor som avses i tredje stycket ska personen inte längre hållas i förvar. Artiklarna 21, 23, 24 och 29 ska fortsätta att gälla.

4. När det gäller förhållanden för förvar, och tillämpliga garantier för personer i förvar, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena till den ansvariga medlemsstaten, ska artiklarna 9, 10 och 11 i [mottagandedirektivet] tillämpas.”

8 Artikel 29.1 och 29.2 i förordningen har följande lydelse:

”1. Överföringen av sökanden från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas 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.

...

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.”

Svensk rätt

9 Enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

10 I 1 kap. 9 § utlänningslagen anges att det som föreskrivs om avvisning och utvisning i den lagen i tillämpliga delar också gäller för beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen.

11 Av 10 kap. 1 § utlänningslagen framgår att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

12 I 10 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att en utlänning inte får hållas i förvar längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid, och att även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – längre tid än tolv månader.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Den 19 december 2014 ansökte Mohammad Khir Amayry om internationellt skydd i Sverige.

14 En sökning i Eurodacsystemet visade att Mohammad Khir Amayry hade rest in i Italien den 6 december 2014 och att han redan hade ansökt om internationellt skydd i Danmark den 17 december 2014. Migrationsverket begärde därför den 15 januari 2015 att italienska myndigheter skulle överta Mohammad Khir Amayry.

15 Italienska myndigheter godtog framställan om övertagande den 18 mars 2015.

16 Migrationsverket beslutade den 2 april 2015 att avvisa Mohammad Khir Amayrys ansökan om uppehållstillstånd, inbegripet ansökan om internationellt skydd, avskriva ärendet om statusförklaringar samt överföra honom till Italien. Migrationsverket ansåg dessutom att det fanns en betydande risk att Mohammad Khir Amayry skulle avvika eller hålla sig undan och beslutade därför att ta honom i förvar.

17 Mohammad Khir Amayry överklagade Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen. Migrationsverket beslutade i samband med överklagandet om inhibition av beslutet om överföring.

18 Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen avslog överklagandet den 29 april 2015 och konstaterade bland annat att det fanns risk för att Mohammad Khir Amayry, om han togs ur förvar, skulle avvika, hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten av överföringsbeslutet. Mohammad Khir Amayry överklagade förvaltningsrättens dom till Migrationsöverdomstolen.

- 19 Överföringsbeslutet verkställdes den 8 maj 2015. Därefter återvände Mohammad Khir Amayry till Sverige, där han på nytt lämnade in en ansökan om internationellt skydd den 1 juni 2015.
- 20 Den hänskjutande domstolen beslutade den 30 juli 2015 att inte meddela prövningstillstånd rörande den del av domen från förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen som avser frågan om överföring, men meddelade däremot prövningstillstånd i den del som avser förvar.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Om en asylsökande inte är tagen i förvar vid den tidpunkt då den ansvariga medlemsstaten godtar att överta denne utan tas i förvar vid en senare tidpunkt – på grund av att det först då bedöms att det föreligger en betydande risk för att personen avviker – får tidsfristen på sex veckor i artikel 28.3 i [Dublin III-förordningen] i så fall beräknas från den dag då personen tas i förvar eller ska den beräknas från någon annan tidpunkt och i så fall vilken?
- 2) Utesluter artikel 28 i [Dublin III-förordningen], i en situation då den asylsökande inte hålls i förvar vid den tidpunkt då den ansvariga medlemsstaten godtar att överta denne, tillämpningen av nationella regler som för svensk del innebär att en utlänning inte får hållas i förvar för verkställighet längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid, och om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen hållas i förvar högst tre månader och om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, maximalt tolv månader?
- 3) Om ett verkställighetsförfarande påbörjas på nytt efter att ett överklagande eller en omprövning inte längre har suspensiv verkan (jämför artikel 27.3 [i Dublin III-förordningen]), ska då en ny tidsfrist om sex veckor för verkställighet av överföringen börja löpa eller ska det ske en avräkning till exempel av det antal dagar som personen redan suttit i förvar efter att den ansvariga medlemsstaten godtagit övertagandet eller återtagandet?
- 4) Har det någon betydelse om den asylsökande som överklagat ett beslut om överföring inte själv har begärt att verkställigheten av överföringsbeslutet avbryts i väntan på resultatet av överklagandet (jämför artikel 27.3 c och artikel 27.4 [i Dublin III-förordningen])?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Frågorna 1 och 2

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1 och 2, vilka ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 28 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att – när en sökande av internationellt skydd tas i förvar efter det att den anmodade medlemsstaten godtagit framställan om övertagande –sökanden i princip får hållas i förvar i högst två månader, i högst tre månader om det finns synnerliga skäl för en längre tid och i högst tolv månader om det är sannolikt att överföringen kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från personen i fråga eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar.
- 23 Det framgår av artikel 8.1 i mottagandedirektivet att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd.
- 24 I artikel 8.3 f i det direktivet föreskrivs emellertid att en sökande av internationellt skydd får tas i förvar i enlighet med artikel 28 i Dublin III-förordningen.
- 25 Det följer av artikel 28.1 och 28.2 i Dublin III-förordningen att medlemsstaterna – i syfte att säkerställa överföringsförfarandena – inte får hålla en person i förvar enbart av det skälet att vederbörande är föremål för det förfarande som fastställs genom förordningen, men att de under vissa förutsättningar får ta en person i förvar när det finns en betydande risk för att vederbörande avviker.
- 26 Denna möjlighet är bland annat närmare reglerad i förordningens artikel 28.3, i vilken det i första stycket anges att förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och ska inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de administrativa förfarandena till dess att överföringen har genomförts.
- 27 I artikel 28.3 andra och tredje styckena i Dublin III-förordningen konkretiseras denna princip genom att det

fastställs specifika tidsfrister för att göra en framställan om övertagande eller återtagande och för att verkställa överföringen. Det följer dessutom av artikel 28.3 fjärde stycket i förordningen att om den anmodande medlemsstaten inte respekterar dessa tidsfrister ska personen i fråga inte längre hållas i förvar.

28 Beträffande tidsfristen för att verkställa överföringen, vilken är den enda tidsfrist som är relevant i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet där framställan om övertagande redan har godtagits innan personen i fråga togs i förvar, är det inte med utgångspunkt enbart i lydelsen i artikel 28.3 tredje stycket i förordningen möjligt att avgöra huruvida den bestämmelsen ska tillämpas på samtliga fall där en person hålls i förvar i avvaktan på överföring eller endast på det fallet där en person redan hålls i förvar när en av de två händelser som avses i bestämmelsen inträffar, det vill säga godtagandet av framställan om övertagande eller återtagande, eller upphörandet av den suspensiva verkan av ett överklagande eller en omprövning av ett beslut om överföring.

29 Efter detta klargörande erinrar domstolen om att det följer av fast rättspraxis att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte enbart dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

30 Domstolen understryker i detta avseende att förfarandena för övertagande och återtagande i Dublin III-förordningen har som slutligt syfte att göra det möjligt att överföra en tredjelandsmedborgare till den medlemsstat som enligt förordningen har fastställts som ansvarig för att pröva den ansökan om internationellt skydd som tredjelandsmedborgaren har lämnat in.

31 Inom ramen för dessa förfaranden syftar möjligheten att under vissa förutsättningar ta den berörda personen i förvar till att, såsom anges i artikel 28.2 i Dublin III-förordningen, säkerställa överföringsförfarandena genom att förhindra att personen avviker och därmed undandrar sig verkställigheten av ett eventuellt överföringsbeslut avseende vederbörande.

32 I detta sammanhang visar valet av en överföringsfrist på sex veckor, såsom den frist som är föreskriven i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen, att unionslagstiftaren har ansett att en sådan tidsrymd kan vara nödvändig för att verkställa överföringen av en person som hålls i förvar.

33 Om det ansågs att artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen ska tillämpas i samtliga fall där en person hålls i förvar i avvaktan på överföring, skulle detta medföra att förvaret med nödvändighet upphör sex veckor efter det att framställan om övertagande eller återtagande godtagits, även om personen togs i förvar först efter godtagandet, eftersom ingen av tidsfristerna i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen börjar löpa från och med förvarstagandet.

34 I ett sådant fall skulle längden på ett förvar i syfte att verkställa överföringen med nödvändighet uppgå till mindre än sex veckor, och det skulle vara uteslutet att ta någon i förvar när tidsfristen på sex veckor från godtagandet löpt ut.

35 Under dessa förutsättningar skulle en medlemsstat endast ha möjlighet att under en kort period av den sexmånadersfrist som staten enligt artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen ges för att verkställa överföringen besluta om att ta den berörda personen i förvar, även om den risk för att personen avviker, vilken kan motivera att vederbörande tas i förvar, ger sig tillkänna i ett sent skede.

36 Även om det i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen föreskrivs att överföringsfristen förlängs till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan, skulle dessutom en person som hållit sig undan i minst sex veckor inte längre kunna tas i förvar för det fall vederbörande på nytt skulle stå till behöriga myndigheters förfogande.

37 Mot bakgrund av dessa omständigheter skulle den i punkt 33 i förevarande dom angivna tolkningen dels på ett märkbart sätt kunna begränsa effektiviteten av de förfaranden som föreskrivs i förordningen, dels riskera att uppmuntra berörda personer att hålla sig undan för att hindra överföringen av dem till den ansvariga medlemsstaten, och på så sätt hindra tillämpningen av principerna och förfarandena i Dublin III-förordningen (se, analogt, dom av

den 17 mars 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 52, och dom av den 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 37).

38 Denna tolkning skulle dessutom inte stämma överens med unionslagstiftarens i skäl 20 i Dublin III-förordningen uttryckta önskemål att tillåta att personer tas i förvar, samtidigt som den tid som någon hålls i förvar begränsas, eftersom den skulle leda till att möjligheten att ta en person i förvar skulle inskränkas eller vara utesluten inte beroende på den tid som den berörda personen har hållits i förvar, utan enbart beroende på den tid som gått sedan framställan om övertagande eller återtagande godtagits av den anmodade medlemsstaten.

39 Det finns således anledning att tolka artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen så, att den i den bestämmelsen föreskrivna fristen på högst sex veckor inom vilken överföringen av en person som hålls i förvar måste verkställas endast ska tillämpas i det fallet att den berörda personen redan hålls i förvar när en av de två händelser som avses i den bestämmelsen inträffar.

40 När en person tas i förvar i avvaktan på överföring efter det att den anmodade medlemsstaten har godtagit framställan om övertagande kan tiden för hållande i förvar, i förekommande fall, följaktligen vara underkastad en av de bestämda tidsfristerna i artikel 28.3 i Dublin III-förordningen endast från dagen då överklagandet eller omprövningen förlorar sin suspensiva verkan i enlighet med artikel 27.3.

41 I Dublin III-förordningen fastställs det inte någon längsta tid under vilken någon får hållas i förvar, men förvarstagande av en person måste för det första vara förenligt med principen i artikel 28.3 första stycket i den förordningen att förvar bör pågå en så kort tidsperiod som möjligt och inte ska pågå längre än vad som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen har genomförts.

42 Vidare måste den behöriga myndigheten enligt artikel 28.4 i Dublin III-förordningen iaktta bestämmelserna i mottagandedirektivet, vilka reglerar hållandet i förvar av sökande av internationellt skydd, och särskilt artikel 9.1 i det direktivet av vilken bland annat framgår att de administrativa förfaranden avseende grunderna för förvar ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet.

43 Den behöriga myndigheten måste slutligen beakta artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom det i artikel 28.2 i Dublin III-förordningen föreskrivs en begränsning av utövandet av den grundläggande rätten till frihet och säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 49, och dom av den 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 36).

44 I detta sammanhang ankommer det således på den behöriga myndigheten att, under överinseende av nationella domstolar, genomföra överföringsförfarandet på ett skyndsamt sätt och inte förlänga förvaret med en tidsperiod som överstiger den tid som är nödvändig för detta förfarande, bedömd med beaktande av de konkreta krav som förfarandet ställer i varje enskilt fall (se, analogt, dom av den 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkterna 58 och 59).

45 Den berörda personen får för övrigt inte hållas i förvar under en tid som väsentligt överstiger den tidsperiod på sex veckor under vilken överföringen kan verkställas med giltig verkan. Såsom framgår av artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen är nämnda tidsperiod nämligen i princip – bland annat med hänsyn till det förenklade förfarande för överföring mellan medlemsstaterna som inrättas genom förordningen – tillräcklig för att behöriga myndigheter ska kunna genomföra överföringen (se, analogt, dom av den 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 60).

46 Eftersom den omständigheten att en sökande av internationellt skydd tas i förvar efter det att den anmodade medlemsstaten har godtagit framställan om övertagande inte är ägnad att försvåra överföringen av vederbörande i någon särskild utsträckning, överstiger därför ett förvar på tre eller tolv månader under vilka överföringen kan verkställas med giltig verkan den tid som rimligen krävs för att med tillbörlig aktsamhet fullgöra de nödvändiga administrativa förfarandena till dess att överföringen genomförts.

47 I ett sådant fall behöver däremot inte – med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vid antagandet av åtgärder som syftar till att genomföra unionslagstiftningen – ett förvar på två månader nödvändigtvis anses vara orimligt, eftersom dess överensstämmelse med de omständigheter som

kännetecknar varje enskilt fall ändå måste kontrolleras av den behöriga myndigheten, under nationella domstolars överinseende.

48 I det fallet att överklagandet eller omprövningen förlorar sin suspensiva verkan i enlighet med artikel 27.3 i Dublin III-förordningen efter det att en person tagits i förvar, får förvaret emellertid enligt artikel 28.3 tredje och fjärde styckena endast bestå i sex veckor från den dagen.

49 Av det anförda följer att artikel 28 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 6 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så,

– att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken förvaret, i fall där en sökande av internationellt skydd tas i förvar efter det att den anmodade medlemsstaten har godtagit framställan om övertagande, kan bestå i högst två månader, såvida tidsperioden för förvaret inte överstiger den tid som är nödvändig för överföringsförfarandet, bedömd med beaktande av de konkreta krav som det förfarandet ställer i varje enskilt fall, och såvida tidsperioden för förvaret, i förekommande fall, inte förlängs mer än sex veckor från dagen då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan, och

– att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken i en sådan situation tillåter att förvaret består under tre eller tolv månader under vilka överföringen kan verkställas med giltig verkan.

Fråga 3

50 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 för att få klarhet i huruvida artikel 28.3 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att det antal dagar under vilka personen i fråga redan har hållits i förvar efter det att en medlemsstat har godtagit framställan om övertagande eller återtagande ska räknas av från den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan.

51 Domstolen erinrar om att det i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen föreskrivs att om en person hålls i förvar enligt artikel 28 i förordningen ska överföringen verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstat godtar framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen, eller från den tidpunkt då ett överklagande eller en omprövning inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3 i förordningen.

52 Det framgår sålunda av lydelsen i artikel 28 i Dublin III-förordningen att det i den bestämmelsen fastställts två separata sexveckorsfrister, utan att det anges huruvida de ska kunna överlappa varandra eller huruvida längden på den andra fristen i vissa fall ska kortas av.

53 Denna tolkning bekräftas av den funktion som unionslagstiftaren har gett dessa frister.

54 Effekterna av fristerna i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen är visserligen enligt artikel 28.3 fjärde stycket i samma förordning att begränsa den längsta tid som någon får hållas i förvar, men de har icke desto mindre till syfte att bestämma den period under vilken överföringen måste verkställas och de ersätter därför i vissa fall de principiella fristerna i artikel 29.1 som införts för detta ändamål.

55 Så länge som ett överklagande eller en omprövning av ett beslut om överföring har suspensiv verkan är det emellertid per definition omöjligt att verkställa överföringen, vilket är skälet till att fristen för att verkställa överföringen endast kan börja löpa när det i princip är överenskommet att överföringen kommer att genomföras och det endast återstår att lösa hur denna närmare ska gå till, det vill säga från den dag då den suspensiva verkan upphörde (se, analogt, dom av den 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 45).

56 I en sådan situation står respektive medlemsstat inför samma praktiska svårigheter för att organisera överföringen som dem som medlemsstaten skulle ha haft om överföringen hade kunnat genomföras omedelbart efter det att ansökan om övertagande eller återtagande godtagits och måste som en följd härav förfoga över samma sexveckorsfrist för att lösa frågan hur överföringen ska genomföras tekniskt och för att genomföra den (se, analogt, dom av den 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punkterna 43 och 44).

57 Den omständigheten att den berörda personen redan hålls i förvar den dag då den suspensiva verkan av

överklagandet eller omprövningen upphör är inte i sig ägnat att på ett märkbart sätt underlätta överföringen, eftersom de berörda medlemsstaterna inte kan reglera de tekniska aspekterna av överföringen när det inte är fastställt att överföring ska ske och ännu mindre när den ska ske.

58 I de fall där den berörda personen överklagar eller begär omprövning först efter att ha hållits i förvar i flera veckor, skulle en eventuell minskning av den andra fristen i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen med det antal dagar som personen redan hållits i förvar i praktiken frånta den behöriga myndigheten varje möjlighet att verkställa överföringen innan förvaret upphör och sålunda hindra myndigheten att på ett effektivt sätt använda sig av den av unionslagstiftaren föreskrivna möjligheten att ta den berörda personen i förvar i syfte att undanröja en betydande risk för att vederbörande avviker.

59 Fråga 3 ska således besvaras enligt följande. Artikel 28.3 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att det antal dagar under vilka personen i fråga redan har hållits i förvar efter det att en medlemsstat har godtagit framställan om övertagande eller återtagande inte ska räknas av från den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan.

Fråga 4

60 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida artikel 28.3 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan även ska tillämpas när den berörda personen inte specifikt har begärt att verkställigheten av överföringsbeslutet ska avbrytas.

61 Det framgår av artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen att den andra tidfrist för att verkställa överföringen, som införs genom den bestämmelsen, börjar löpa från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3 i den förordningen.

62 Såsom domstolen har konstaterat i punkt 55 i förevarande dom, syftar denna regel till att ge den behöriga myndigheten tillräcklig tid för att verkställa överföringen av en person som hålls i förvar, med beaktande av att, när ett överklagande eller en omprövning av ett överföringsbeslut har suspensiv verkan, det endast är möjligt att genomföra överföringen när den suspensiva verkan har upphört.

63 Det ska således understrykas att i detta avseende är den omständigheten att ett överklagande eller en omprövning får suspensiv verkan avgörande, eftersom den hindrar överföringen. Förekomsten eller inte av en föregående begäran från den berörda personen om avbrytande av verkställigheten av överföringsbeslutet spelar inte någon avgörande roll.

64 Det finns för övrigt anledning att konstatera att unionslagstiftaren har hänvisat till upphörandet av den suspensiva verkan ”i enlighet med artikel 27.3” i Dublin III-förordningen, utan att göra någon åtskillnad mellan de medlemsstater som har beslutat att ett överklagande eller en omprövning har suspensiv verkan med stöd av artikel 27.3 a och b i förordningen utan föregående domstolsprövning, och de medlemsstater som i enlighet med artikel 27.3 c i förordningen har valt att kräva att den suspensiva verkan förutsätter ett domstolsavgörande som meddelas efter ansökan från den berörda personen.

65 Domstolen erinrar om att unionslagstiftaren, för att tillgodose kravet på en skyndsam handläggning av ansökningar om internationellt skydd, inte har velat offra det domstolsskydd som sökande av internationellt skydd åtnjuter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57).

66 Av detta följer att de medlemsstater som har velat förstärka sökandenas domstolsskydd genom att föreskriva att ett överklagande eller en omprövning av ett överföringsbeslut har suspensiv verkan utan föregående domstolsprövning inte, med hänvisning till att kravet på skyndsamhet ska iakttas, kan försättas i en mindre fördelaktig ställning än den som gäller för de medlemsstater som inte har ansett detta vara nödvändigt. Detta skulle emellertid vara fallet om förstnämnda medlemsstater inte kunde förfoga över en tillräcklig tidsfrist för att verkställa överföringen när den berörda personen hålls i förvar och vederbörande har beslutat att överklaga (se, analogt, dom av den 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punkterna 49 och 50).

67 I artikel 28.3 i Dublin III-förordningen hänvisas det förvisso inte direkt till det fall som omnämns i artikel 27.4 i den förordningen, i vilket den suspensiva verkan inte följer av lag eller ett domstolsavgörande, utan av ett beslut fattat av den behöriga myndigheten.

68 I ett sådant fall befinner sig den berörda personen emellertid inte i en situation som på alla punkter är jämförbar med situationen för en person vars överklagande eller omprövning får suspensiv verkan enligt artikel 27.3 i förordningen.

69 Under dessa förhållanden framstår det dels som om förvar även i det fallet kan förbli nödvändigt i avvaktan på utgången av prövningen av överklagandet eller omprövningen, dels som om att det inte skulle vara motiverat att förlänga hållandet i förvar under mer än sex veckor efter meddelandet av ett slutligt avgörande av överklagandet eller omprövningen.

70 På grund av likheten mellan de termer som används i artikel 28.3 tredje stycket och artikel 29.1 första stycket i Dublin III-förordningen och det faktum att båda dessa bestämmelser har till syfte att bestämma den period under vilken överföringen måste verkställas, ska det i normalfallet göras en mer restriktiv tolkning av respektive bestämmelse, i vilka endast den suspensiva verkan som följer av artikel 27.3 i förordningen nämns.

71 En sådan tolkning skulle följaktligen, med tillämpning av artikel 29.1 i Dublin III-förordningen, innebära att när den behöriga myndigheten använder sig av möjligheten i artikel 27.4 i samma förordning till förmån för en person som inte hålls i förvar, ska fristen för att verkställa överföringen ändå räknas från godtagandet av en annan medlemsstat av ansökan om övertagande eller återtagande. Denna tolkning skulle således i praktiken vara ägnad att i stor utsträckning frånta den bestämmelsen dess ändamålsenliga verkan, eftersom bestämmelsen inte skulle kunna användas utan att riskera att hindra verkställandet av överföringsbeslutet inom de tidsfrister som föreskrivs i Dublin III-förordningen.

72 Det ska även understrykas att den tolkningen inte heller kan ges företräde av det skälet att den skulle bidra till ett förstärkt skydd av den berörda personens frihet och säkerhet. Den motsatta tolkningen leder nämligen inte till att möjligheterna att behålla någon i förvar utökas, utan istället till att säkerställa att det, i samtliga fall där hållandet i förvar har förlängts på grund av ett överklagande eller en omprövning har suspensiv verkan, tillämpas en bestämd gräns för den längsta tid som någon får hållas i förvar.

73 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 4 besvaras enligt följande. Artikel 28.3 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan även ska tillämpas när den berörda personen inte specifikt har begärt att verkställigheten av överföringsbeslutet ska avbrytas.

Rättegångskostnader

74 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 (tredje avdelningen) följande:

1) Artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, jämförd med artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så,

– **att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken förvaret, i fall där en sökande av internationellt skydd tas i förvar efter det att den anmodade medlemsstaten har godtagit framställan om övertagande, kan bestå i högst två månader, såvida tidsperioden för förvaret inte överstiger den tid som är nödvändig för överföringsförfarandet, bedömd med beaktande av de konkreta krav som det förfarandet ställer i varje enskilt fall, och såvida tidsperioden för förvaret, i förekommande fall, inte förlängs mer än sex veckor från dagen då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan, och**

– **att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken i en sådan situation tillåter att förvaret består under tre eller tolv månader under vilka överföringen kan verkställas med giltig verkan.**

- 2) **Artikel 28.3 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att det antal dagar under vilka personen i fråga redan har hållits i förvar efter det att en medlemsstat har godtagit framställan om övertagande eller återtagande inte ska räknas av från den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan.**
- 3) **Artikel 28.3 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att den sexveckorsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen och som löper från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan även ska tillämpas när den berörda personen inte specifikt har begärt att verkställigheten av överföringsbeslutet ska avbrytas.**

Bay Larsen	Vilaras	Malenovský
Safjan		Šváby

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2017.

A. Calot Escobar	L. Bay Larsen
Justitiesekreterare	Ordförande på tredje avdelningen

* Rättegångsspråk: svenska.