



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 5. december 2019¹

Sag C-564/18

**LH
mod**

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidær beskyttelse – fælles procedurer for tildeling af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 33 – afvisningsgrunde – udtømmende karakter – artikel 46, stk. 3 – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – adgang til effektive retsmidler – tidsfrist på otte dage for en domstols eller et domstolslignende organs afgørelse«

I. Indledning

1. Direktiv 2013/32/EU² specificerer fem situationer, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan afvises. To af disse situationer er relevante for denne sag: Når et tredjeland kan betragtes som ansøgerens »første asylland« eller som »et sikkert tredjeland« for ansøgeren.
2. Kan en medlemsstat vedtage en regel om, at dens myndigheder kan afvise ansøgninger indgivet af ansøgere, der er indrejst i den pågældende medlemsstat via et tredjeland, der betragtes som et »sikkert transitland«, hvilket reelt vil føje endnu en kategori til listen i artikel 33 i direktiv 2013/32?
3. Kan den retslige prøvelse af administrative afgørelser om afvisning af ansøgninger desuden gøres til genstand for en tidsfrist på otte dage?

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. 43. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne bør undersøge substansen i samtlige ansøgninger, dvs. vurdere om den pågældende ansøger kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, medmindre andet er fastsat i nærværende direktiv, navnlig hvis det med rimelighed kan antages, at et andet land ville foretage

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

undersøgelsen eller yde tilstrækkelig beskyttelse. Især bør medlemsstaterne ikke være forpligtet til at vurdere substansen i en ansøgning om international beskyttelse, hvis et første asylsøgende har givet ansøgeren flygtningestatus eller på anden vis ydet tilstrækkelig beskyttelse, og ansøgeren vil kunne tilbagetages til det pågældende land.«

5. 44. betragtning til i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne bør ikke være forpligtet til at vurdere substansen i en ansøgning om international beskyttelse, hvis ansøgeren på grund af en tilstrækkelig tilknytning til et tredjeland i henhold til national ret med rimelighed kan forventes at søge beskyttelse i det pågældende tredjeland, og der er grund til at formode, at ansøgeren vil få tilladelse til at indrejse eller genindrejse i det pågældende land. Medlemsstaterne bør kun følge denne fremgangsmåde, hvis den pågældende ansøger vil være i sikkerhed i det pågældende tredjeland. Der bør fastsættes fælles principper for, hvordan medlemsstaterne kan betragte eller udpege tredjelands som sikre, for dermed at undgå asylansøgere sekundære bevægelser.«

6. Artikel 33 i direktiv 2013/32 vedrører »ansøgninger, der kan afvises«. Den har følgende ordlyd:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 604/2013 ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

2. Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

- a) en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse
- b) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som ansøgerens første asylsøgende i henhold til artikel 35
- c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38
- d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, eller
- e) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning, efter i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, at have indvilget i at få sin sag behandlet som led i en ansøgning, der er indgivet på vedkommendes vegne, og der ikke er kendsgerninger i forbindelse med vedkommendes situation, der begrundet en separat ansøgning.«

7. Artikel 35 i direktiv 2013/32 omhandler »begrebet første asylsøgende«. Den har følgende ordlyd:

»Et land kan betragtes som første asylsøgende for en bestemt ansøger, hvis:

- a) ansøgeren i det pågældende land er blevet anerkendt som flygtning, og vedkommende fortsat kan opnå denne beskyttelse, eller
- b) ansøgeren nyder en i øvrigt tilstrækkelig beskyttelse i dette land og bl.a. er omfattet af non-refoulement-princippet,

og det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren.

Ved anvendelse af begrebet første asylland i forbindelse med den særlige situation, der gør sig gældende for en ansøger, kan medlemsstaterne tage hensyn til artikel 38, stk. 1. Ansøgeren skal have mulighed for at anfægte anvendelsen af begrebet første asylland i vedkommendes særlige situation.«

8. Artikel 38 vedrører »begrebet sikkert tredjeland«. Den har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne må kun anvende begrebet sikkert tredjeland, hvis de kompetente myndigheder er overbevist om, at en person, som søger om international beskyttelse, behandles i overensstemmelse med følgende principper i det pågældende tredjeland:

- a) ansøgernes liv og frihed må ikke være truet på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, eller politiske overbevisning
- b) der er ikke risiko for alvorlig overlast som omhandlet i direktiv 2011/95/EU
- c) non-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med Genèvekonventionen
- d) forbud mod udsendelse skal overholdes, hvis udsendelse ville være i strid med retten til frihed for tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling som fastsat i international ret, og
- e) det skal være muligt at søge om flygtningestatus og, hvis flygtningestatus anerkendes, at opnå beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen.

2. Anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland er underlagt de regler, der er fastlagt i national ret, herunder:

- a) regler, der kræver en sådan forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land
- b) regler om den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer sig, at begrebet sikkert tredjeland kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger. En sådan metode omfatter en gennemgang fra sag til sag af landets sikkerhed for en bestemt ansøger og/eller en national udpegelse af, hvilke lande der generelt betragtes som sikre
- c) regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der som minimum giver ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet i overensstemmelse med litra a).

[...]«

9. Artikel 46 fastsætter »retten til effektive retsmidler«. Den har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

- a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:

[...]

- ii) om afvisning i henhold til artikel 33, stk. 2

[...]

[...]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

[...]

10. Medlemsstaterne kan med hensyn til anvendelsen af stk. 1 fastsætte tidsfrister for domstolens eller det domstolslignende organs behandling af den besluttende myndigheds afgørelse.

[...]«

B. National ret

10. I henhold til § 51, stk. 2, litra f), i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om retten til asyl) (herefter »lov om retten til asyl«) kan en ansøgning afvises, når »ansøgeren er indrejst i Ungarn via et land, hvor den pågældende ikke risikerer at blive udsat for forfølgelse som omhandlet i § 6, stk. 1, eller at lide alvorlig overlast som omhandlet i § 12, stk. 1, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau«.

11. I henhold til § 53, stk. 4, i lov om retten til asyl må den retslige del af asylproceduren ikke vare længere end otte dage i forbindelse med ansøgninger, der afvises.

III. De faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

12. Sagsøgeren i hovedsagen er en syrisk statsborger af kurdisk oprindelse, som den 19. juli 2018 indgav en ansøgning om international beskyttelse.

13. Den kompetente asylmyndighed, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (kontor for indvandring og asyl, Ungarn) (herefter »kontoret for indvandring«), afviste ansøgningen og fastslog, at non-refoulement-princippet ikke kunne finde anvendelse på ansøgerens sag. Myndigheden traf afgørelse om tilbagesendelse af ansøgeren fra Den Europæiske Unions område til Republikken Serbiens område og om fuldbyrdelse af afgørelsen ved udsendelse. Den traf over for ansøgeren ligeledes afgørelse om forbud mod indrejse og ophold i to år.

14. Sagsøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn), som er den forelæggende ret.

15. Han har gjort gældende, at afgørelsen fra kontoret for indvandring er ulovlig og skal annulleres. Han har endvidere gjort gældende, at retten skal realitetsbehandle hans ansøgning om flygtningestatus, idet § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl, som kontoret for indvandring lagde til grund for sin afvisning af ansøgningen, er i strid med EU-retten. Årsagen hertil er, at den udgør en ny afvisningsgrund, der er baseret på begrebet »sikkert transitland«, som ikke fremgår af artikel 33 i direktiv 2013/32.

16. Kontoret for indvandring har i det væsentlige gjort gældende, at § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl skal vurderes i dens historiske kontekst: Lovgiver ønskede dengang at udforme regler, som bl.a. løste de problemer, der var forbundet med den store mængde ansøgere.

17. Endvidere tvivler den forelæggende ret på, at tidsfristen på otte dage for afslutning af prøvelsen af afgørelsen fra kontoret for indvandring om at afvise sagsøgerens ansøgning er passende.

18. På denne baggrund har Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1) Kan bestemmelserne vedrørende ansøgninger, der kan afvises, i artikel 33 i [direktiv 2013/32] fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, ifølge hvilken en ansøgning kan afvises inden for rammerne af asylproceduren, når ansøgeren er indrejst i den pågældende medlemsstat, Ungarn, via et land, hvor han ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau?
- 2) Kan artikel 47 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder] og artikel 31 i [direktiv 2013/32] – ligeledes under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 6 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention – fortolkes således, at lovgivningen i en medlemsstat er i overensstemmelse med disse bestemmelser, når den fastsætter en ufravigelig tidsfrist på otte dage til behandlingen af forvaltningsretlige søgsmål vedrørende ansøgninger, der afvises under asylproceduren?»

19. Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Den 19. september 2018 har Domstolens kompetente afdeling besluttet ikke at imødekomme anmodningen.

20. Sagsøgeren, den tyske, den franske og den ungarske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Bortset fra den franske regering har de også deltaget i det retsmøde, der fandt sted den 11. september 2019.

IV. Bedømmelse

21. I den første del af dette forslag til afgørelse foreslår jeg, at listen over (materielle) afvisningsgrunde i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 er udtømmende. Eftersom den nye afvisningsgrund »sikkert transitland« ikke kan subsumeres under de eksisterende begreber, nemlig »første asylland« og »sikkert tredjeland«, må jeg konkludere, at medlemsstaterne ikke kan indføre en sådan yderligere afvisningsgrund (under A).

22. Hvad angår det andet spørgsmål vil jeg i lighed med mit parallelle forslag til afgørelse i sagen PG mod Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (sag C-406/18) (herefter »PG-sagen«) i den foreliggende sag foreslå, at hvorvidt den foreskrevne tidsfrist på otte dage er tilstrækkelig, afhænger af, om den kan sikre, at sagsøgerens proceduremæssige rettigheder garanteres. Dette skal vurderes af den nationale ret på grundlag af de særlige omstændigheder i sagen og under overholdelse af forpligtelsen til at foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse, men også på grundlag af de overordnede omstændigheder og betingelser, der gælder for den pågældende rets varetagelse af sine retslige opgaver. Såfremt den nationale ret måtte konkludere, at den pågældende tidsfrist på dette grundlag ikke kan opfyldes, skal retten se bort fra den gældende tidsfrist og gennemføre prøvelsen så hurtigt som muligt efter tidsfristens udløb (under B).

A. Det første spørgsmål: Afvisningsgrunde

23. I henhold til § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl, der trådte i kraft den 1. juli 2018, skal en ansøgning afvises, når ansøgeren er indrejst i Ungarn via et tredjeland, hvor den pågældende ikke risikerer at blive udsat for forfølgelse eller at lide alvorlig overlast, eller hvor der er »*garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau*«³. I nærværende forslag til afgørelse vil jeg henvise til dette som »sikkert transitland«, som er det begreb, som den forelæggende ret, sagsøgeren og de interesserede parter bruger.

24. Den ungarske regering er af den opfattelse, at denne grund er forenelig med begrebet »sikkert tredjeland« i artikel 33, stk. 2, litra c), og artikel 38 i direktiv 2013/32. Den har fremhævet medlemsstaternes skøn, når de gennemfører et direktiv, og har anført, at den tidligere version af den nationale lovgivning fulgte teksten i direktiv 2013/32 tæt, men at dette viste sig at være utilfredsstillende, navnlig under flygtningekrisen. Den ungarske regering har endvidere anført, at den nuværende lovgivning har til formål at forhindre forum shopping i asylsager. Ifølge den ungarske regering skal en asylansøger ansøge om asyl i det første land, der er sikkert for denne, og ikke nødvendigvis i det land, som vedkommende mener er det bedste for vedkommende. Den omhandlede nye grund afspejler, at en asylansøger ikke kan vælge ikke at ansøge om international beskyttelse i et tredjeland, hvor denne opholder sig midlertidigt.

25. Alle de andre interesserede parter (samt den forelæggende ret) har påpeget, at afvisningsgrunden »sikkert transitland« ikke fremgår af artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32. De har gjort gældende, at listen i denne artikel helt klart er udtømmende og ikke giver medlemsstaterne mulighed for at tilføje flere kategorier.

26. Jeg deler denne opfattelse. Det er ikke desto mindre vigtigt at præcisere, at begrebet »afvisning« i artikel 33 i direktiv 2013/32, som drøftes i denne sag, henviser til, hvad der bedst kan kaldes »materiel« afvisning i modsætning til »proceduremæssig« afvisning.

27. I henhold til artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 kan medlemsstaterne under visse omstændigheder afvise en ansøgning om international beskyttelse (og dermed ikke foretage en realitetsbehandling af den). De scenarier, der er angivet i litra a)-e) i denne artikel, omhandler alle situationer, hvor det ikke er nødvendigt at foretage en realitetsbehandling (eller en ny realitetsbehandling) af ansøgningen⁴. En sådan »materiel« afvisningsgrund afviger ikke desto mindre fra spørgsmål om generelle proceduremæssige afvisningsgrunde, der kan opstå under en række omstændigheder. Med andre ord betyder det forhold, at »materielle« afvisningsgrunde er blevet harmoniseret ved direktiv 2013/32, ikke, at medlemsstaterne er afskåret fra at indføre eller opretholde regler vedrørende forskellige aspekter af *proceduremæssig* antagelse til realitetsbehandling eller afvisning, herunder vedrørende de gældende tidsfrister for anlæggelse af et søgsmål, betingelserne herfor, de involverede personers procesabilitet osv.

28. Hvad specifikt angår de materielle afvisningsgrunde må jeg således konkludere, at artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 indeholder en udtømmende liste i denne henseende. Denne konklusion skyldes ikke kun bestemmelsens ordlyd (»Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis [...]«), men også logikken og systemet bag direktivet⁵, og blev for nylig bekræftet af Domstolen, dog i lidt anden sammenhæng⁶.

3 – Min fremhævelse.

4 – Jf. punkt 6 ovenfor.

5 – Systemisk, som bekræftet i 43. betragtning til direktiv 2013/32 (»Medlemsstaterne bør undersøge substansen i samtlige ansøgninger«), hvilket antyder, at de tilfælde, hvor der er mulighed for at undlade at opfylde denne forpligtelse, skal betragtes som undtagelser og fortolkes strengt.

6 – Dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 76).

29. Derfor er det spørgsmål, der skal tages stilling til, hvorvidt afvisningsgrunden »sikkert transitland« kan subsumeres under en af de afvisningsgrunde, der allerede er opregnet i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32. Ud af de fem angivne grunde er det kun de følgende to, der eventuelt kunne være relevante i denne sammenhæng: »første asylland« og »sikkert tredjeland« som defineret nærmere i henholdsvis artikel 35 og 38 i direktiv 2013/32.

30. I det følgende gennemgår jeg disse to grunde en for en.

1. Første asylland

31. Begrebet »første asylland« er defineret i artikel 35 i direktiv 2013/32. Det finder anvendelse på to situationer.

32. For det første omfatter det i henhold til artikel 35, litra a), i direktiv 2013/32 et land, hvor ansøgeren er blevet anerkendt som flygtning, og vedkommende fortsat kan opnå denne beskyttelse. Denne situation, hvor der allerede er indrømmet flygtningestatus, og ansøgeren stadig er omfattet af denne beskyttelse, finder klart ikke anvendelse på afvisningsgrunden »sikkert transitland«, og den er på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke relevant i sagsøgerens situation.

33. For det andet fremgår det af artikel 35, litra b), i direktiv 2013/32, at begrebet første asylland kan omfatte et land, hvor ansøgeren »nyder en i øvrigt tilstrækkelig beskyttelse« og »bl.a. er omfattet af non-refoulement-princippet, og det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren«.

34. Det præciseres ikke nærmere i direktiv 2013/32, hvad der skal forstås ved »tilstrækkelig beskyttelse«. Domstolens dom i Alheto-sagen indeholder dog en vis vejledning i denne henseende. I denne sag blev begrebet »tilstrækkelig beskyttelse« som omhandlet i artikel 35, litra b), i direktiv 2013/32 anvendt af Domstolen på situationen for en palæstinensisk ansøger, der var registreret hos UNRWA⁷, og som havde forladt sin sædvanlige bopæl i Gazastriben for Det Hashemitiske Kongerige Jordan. Hun opholdt sig dér i kort tid⁸, før hun rejste til en medlemsstat og indgav en ansøgning om international beskyttelse dér. UNRWA arbejder og er anerkendt på Jordans område, og spørgsmålet var i det væsentlige, hvorvidt Jordan kunne betragtes som ansøgerens første asylland.

35. I denne specifikke sammenhæng fastslog Domstolen, at »tilstrækkelig beskyttelse« i henhold til artikel 35, litra b), i direktiv 2013/32 skal betragtes som beskyttelse, der ydes til en person, hvis UNRWA yder den pågældende faktisk beskyttelse eller bistand i et tredjeland, når dette tredjeland »forpligter sig til at tilbagetage den berørte, efter at denne har forladt tredjelandets område for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i EU«, og når dette land »anerkender den nævnte beskyttelse eller bistand fra UNRWA og overholder princippet om non-refoulement, hvorved det således gøres muligt for den berørte at opholde sig sikkert og under værdige levevilkår i dette tredjeland, så længe det er nødvendigt som følge af risiciene i området for det sædvanlige opholdssted«⁹.

36. Ligesom den situation, der er omhandlet i artikel 35, litra a), i direktiv 2013/32, bygger situationen i bestemmelsens litra b) således på den forudsætning, at den pågældende ansøger *allerede* nyder en vis grad af beskyttelse, som stadig er tilgængelig for denne¹⁰.

7 – De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten.

8 – 23 dage. Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 85).

9 – Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 143).

10 – Jf. også generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 84).

37. Denne til en vis grad »retrospektive« dimension af den internationale beskyttelse, som allerede er ydet til (og stadig er tilgængelig for) ansøgeren som omhandlet i artikel 35, litra b), bekræftes også af titlen på hele bestemmelsen (*første asyl*) og af forklaringerne i 43. betragtning til direktiv 2013/32.

38. Det fremgår af disse elementer, at begrebet »første asyl« i artikel 35, litra b), i direktiv 2013/32 omfatter noget helt andet end begrebet »sikkert transitland«.

39. For det første er det korrekt, at det forholdsvis overordnede begreb »tilstrækkelig beskyttelse«, som er et af de elementer, der indgår i definitionen af »første asyl« i henhold til artikel 35, litra b), i direktiv 2013/32, også nævnes i definitionen af »sikkert transitland« i den omhandlede nationale bestemmelse. Når det er sagt, kræves det ikke udtrykkeligt i § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl, at non-refoulement-princippet garanteres i det pågældende tredjeland.

40. For det andet, og mere grundlæggende, er det vanskeligt at se, hvorfor det forhold, at ansøgeren var i stand til at rejse gennem et land, ville kunne sikre ansøgeren en effektiv beskyttelse, som den pågældende på ny kunne påberåbe sig, når (og hvis) vedkommende blev tilbagetaget. Alene muligheden for, at denne ansøger efterfølgende kan ansøge om international beskyttelse på dette lands område, er noget helt andet end beskyttelse, der allerede ydes, og som stadig er tilgængelig, hvilket er en af bestanddelene af begrebet første asyl.

41. På baggrund af det ovenstående konkluderer jeg, at begrebet »sikkert transitland« ikke kan anses for at være omfattet af eller overholde begrebet »første asyl« som omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra b), og artikel 35 i direktiv 2013/32.

2. Sikkert tredjeland

42. Anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« som omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra c), og artikel 38 i direktiv 2013/32 er underlagt tre generelle kategorier af betingelser, der i det væsentlige kan beskrives som *principper*, *regler* og *garantier*.

43. For det første gælder det, at ifølge artikel 38, stk. 1, litra a)-e), i direktiv 2013/32 skal medlemsstaten være overbevist om, at de udtrykkeligt angivne *principper* overholdes i forhold til ansøgeren. Disse er, at ansøgenes liv og frihed ikke må være truet på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politiske overbevisning, at der ikke er risiko for alvorlig overlast som omhandlet i direktiv 2011/95/EU¹¹, at non-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med Genèvekonventionen¹², at forbud mod udsendelse skal overholdes, hvis udsendelse ville være i strid med retten til frihed for tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling som fastsat i international ret, og at det skal være muligt at søge om flygtningestatus og, hvis flygtningestatus anerkendes, at opnå beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen.

44. For det andet skal medlemsstaterne fastsætte regler, der præciserer, at der i henhold til artikel 38, stk. 2, litra a), skal være *en sådan forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land*. I henhold til artikel 38, stk. 2, litra b), i direktiv 2013/32 skal disse regler også angive den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer

11 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

12 – Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)), som trådte i kraft den 22.4.1954. Suppleret og ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967, og som trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

sig, at begrebet sikkert tredjeland kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger. Endelig foreskrives det i artikel 38, stk. 2, litra c), at der skal fastlægges regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger.

45. For det tredje fremgår det af artikel 38, stk. 2, litra c), med hensyn til *garantierne*, at reglerne »som minimum« skal give ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet. Endvidere gælder det i henhold til artikel 38, stk. 3, at hvis en medlemsstat træffer en beslutning udelukkende baseret på begrebet sikkert tredjeland, skal den orientere ansøgeren herom og forsyne vedkommende med et dokument, der på det pågældende tredjelands sprog orienterer myndighederne i dette land om, at ansøgningen ikke har været realitetsbehandlet. Endelig følger det af artikel 38, stk. 4, at hvis tredjelandet ikke giver ansøgeren ret til at rejse ind på dets område, skal medlemsstaterne sikre, at der gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier, der er beskrevet i kapitel II i direktiv 2013/32.

46. I retsmødet blev det drøftet, om det at rejse igennem et bestemt land kan betragtes som »en sådan forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land« i henhold til artikel 38, stk. 2, litra a).

47. Det mener jeg ikke.

48. Jeg indrømmer, at der ikke er megen hjælp at hente i ordlyden af artikel 38, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 vedrørende betydningen af udtrykket »en sådan forbindelse mellem sagsøgeren og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land«. I 44. betragtning henvises til, at der skal vedtages en definition i national ret.

49. I forbindelse med undersøgelsen af den umiddelbare baggrund for begrebet »forbindelse« anfører jeg imidlertid, at artikel 38, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2013/32 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at vedtage regler, der kræver en sådan forbindelse, og at opstille en metode til at vurdere situationen for en bestemt ansøger. Hvis simpel transit gennem landet var nok til at skabe en sådan forbindelse, hvorfor ville det da være nødvendigt med de detaljerede krav om principper, regler eller garantier?

50. Hvad angår den bredere sammenhæng bag artikel 38, stk. 2, litra a), anfører jeg, at begrebet »sikkert tredjeland« er en af de tre kategorier af lande (sammen med »en anden medlemsstat« og »første asylland«), som en ansøger kan henvide til for at få sin ansøgning om international beskyttelse behandlet. Med andre ord giver disse begreber mulighed for, at myndigheder i medlemsstaterne, der har modtaget en ansøgning om international beskyttelse, kan flytte ansvaret for undersøgelsen af ansøgerens behov for international beskyttelse til et andet land.

51. For det første er dette en undtagelse til hovedreglen om, at alle ansøgninger i princippet skal behandles¹³. Som enhver anden undtagelse skal den fortolkes strengt¹⁴.

13 – Jf. fodnote 5 ovenfor.

14 – Jf. også generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 78) vedrørende den retlige forløber for direktiv 2013/32.

52. For det andet er de tre kategorier af lande ikke *hvilke som helst* lande, men lande, der tilbyder specifikke garantier, hvis eksistens enten formodes (for medlemsstaterne)¹⁵ eller verificeres i henhold til de fastsatte regler. Henset til den meget detaljerede procedure, der er indført ved artikel 38, stk. 2, i direktiv 2013/32, er jeg af den opfattelse, at hvis lovgiver har ønsket at definere den forbindelse, der er et nøgleelement i begrebet »sikkert tredjeland«, med henvisning til en simpel transit, ville dette have fremgået klart. Hvis dette var tilfældet, ville den nuværende detaljerede procedure således være fuldstændig overflødig.

53. For det tredje præciseres det i artikel 38, stk. 2, litra c), sidste punktum, at ansøgeren skal have mulighed for »at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet«. Hvis denne ret skal have nogen som helst betydning, skal den omhandlede forbindelse udgøre mere end blot transit, idet spørgsmålet i så fald sandsynligvis vil være begrænset til, hvilken form for transit der er afgørende, som f.eks. til fods, med bil, bus eller fly, og hvorvidt en pause på 20 minutter, hvor den potentielle ansøger kunne have henvendt sig til myndighederne i det pågældende land, er nok til at skabe den relevante forbindelse.

54. Der er endnu et aspekt af begrebet »sikkert transitland« i henhold til § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl, nemlig kravet om en »tilstrækkelig beskyttelse«.

55. Som allerede nævnt kræver § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl i modsætning til begreberne første asylland og sikkert tredjeland ikke udtrykkeligt, at »sikre transitlande« garanterer princippet om non-refoulement, som skal overholdes i henhold til Genèvekonventionen og i forlængelse deraf også i henhold til EU-retten¹⁶.

56. Derfor lemper afvisningsgrunden »sikkert transitland« som defineret i den omhandlede nationale lovgivning de gældende standarder på to punkter, nemlig med hensyn til styrken af den forbindelse, der skal eksistere mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, og det beskyttelsesniveau, som dette land skal tilbyde. Jeg mener af disse to grunde, at afvisningsgrunden »sikkert transitland«, der er omhandlet i § 51, stk. 2, litra f), i lov om retten til asyl, ikke kan anses for at svare til begrebet »sikkert tredjeland« i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32.

57. Denne konklusion påvirkes ikke af den omstændighed, at Kommissionens seneste forslag til en forordning om asylprocedurer¹⁷, som skal erstatte direktiv 2013/32, i udkastet til artikel 45, stk. 3, litra a), vedrørende begrebet sikkert tredjeland angiver, at »den besluttende myndighed kun [betragter] et tredjeland som et sikkert tredjeland for en bestemt ansøger, hvis den er overbevist om, at tredjelandet er sikkert for den konkrete ansøger i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i stk. 1, og hvis den har fastslået, at a) der er en forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, som gør, at det ville være fornuftigt for vedkommende at tage til det pågældende land, *blandt andet fordi ansøgeren er rejst gennem dette tredjeland, der geografisk ligger tæt på ansøgerens oprindelsesland*«¹⁸.

58. For det første er denne tekst stadig et lovgivningsforslag. Den er (endnu) ikke en bindende EU-retsakt.

59. For det andet kan det fremlagte forslag, henset til indholdet af udkastet til teksten vedrørende begrebet sikkert tredjeland, næppe betragtes som en afklaring eller en kodificering af de gældende regler på området. Som Kommissionen har erkendt i retsmødet, ville det snarere, hvis den blev vedtaget, medføre en klar ændring i retsreglerne på området.

15 – Dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Genèvekonventionens artikel 33. Jf. artikel 78, stk. 1, TEUF og artikel 21 i direktiv 2011/95.

17 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016)0467).

18 – Min fremhævelse.

60. For det tredje synes den omstændighed, at den foreslåede version medfører en væsentlig ændring, der går videre end blot en simpel præcisering af det eksisterende begreb, at have givet genlyd gennem lovgivningsprocessen, hvor der er rejst tvivl om, hvorvidt Kommissionens forslag passer ind i den samlede logik, der ligger til grund for begrebet sikkert tredjeland.

61. I denne henseende anfører jeg, at det relevante udvalg i Europa-Parlamentet har foreslået at ændre den ovenfor citerede tekst i forslaget som følger: »a) der er en tilstrækkelig forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, som gør, at det ville være fornuftigt for vedkommende at tage til det pågældende land, hvilket betyder, at eksistensen af en tidligere bopæl eller et ophold i det land, hvor en ansøger, i betragtning af varigheden og karakteren af den pågældende bopæl eller det pågældende ophold, med rimelighed kan forventes at søge beskyttelse, og der er grund til at formode, at det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren [...]«¹⁹.

62. På tilsvarende måde er FN's Højkommissariat for Flygtninge (herefter »UNHCR«) af den opfattelse, at begrebet »sikkert tredjeland« ikke bør defineres på den måde, som Kommissionens foreslår i forslaget²⁰. UNHCR anerkender, at »det i international ret ikke kræves, at der består en meningsfuld tilknytning eller forbindelse, men UNHCR har konsekvent slået til lyd for, at der findes en så meningsfuld forbindelse, at det ville være rimeligt og holdbart for en person at søge asyl i et andet land«²¹. UNHCR foreslår endvidere, at »hensyntagen til varigheden og arten af et midlertidigt ophold og forbindelser, der er baseret på familiemæssig eller anden tæt tilknytning, øger sandsynligheden for, at tilbagesendelse eller overførsel kan gennemføres til gavn for både den pågældende og tredjelandet. Det reducerer som sådan risikoen for ulovlig vidererejse, forhindrer situationer, hvor personen »går i kredsløb«, og fremmer det internationale samarbejde og ansvarsdeling«²².

63. Det synspunkt, at en sådan forbindelse kan anses for at være til stede, hvis ansøgeren har en særlig tilknytning, der som minimum er mere end bare transit, er også afspejlet i tidligere udtalelser afgivet af UNHCR om dette emne²³.

64. Domstolen har ikke til opgave at afgive udtalelser om lovgivningsforslag. Hvis begrebet sikkert tredjeland skal have en selvstændig betydning, kan fortolkningen af dette begreb imidlertid ikke føre til, at ansøgere næsten automatisk udsendes til de lande, som de har rejst igennem, hvilket vil skabe en dominoeffekt, hvor en given ansøgning aldrig ville blive behandlet nogen steder²⁴.

65. På baggrund af det ovenstående er min første foreløbige konklusion, at artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 er til hinder for en national lovgivning i en medlemsstat, ifølge hvilken en ansøgning skal afvises, når ansøgeren er indrejst i denne medlemsstat via et tredjeland, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

19 – Betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU, Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, 22.5.2018 (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 – UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation (UNHCR's bemærkninger til Europa-Kommissionens forslag om en forordning om asylprocedurer) (COM(2016)0467), april 2019. Som Domstolen har fastslået i forbindelse med direktiv 2011/95, »har de dokumenter, som udgives af [UNHCR], en særlig betydning i betragtning af den rolle, som UNHCR er tillagt ved Genèvekonventionen«. Dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 30.5.2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

21 – UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation (UNHCR's bemærkninger til Europa-Kommissionens forslag om en forordning om asylprocedurer) (COM(2016)0467), april 2019, s. 42.

22 – Ibidem.

23 – Jf. f.eks. UNHCR, »Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries« (Juridiske betragtninger vedrørende adgangen til beskyttelse og tilstedeværelsen af en forbindelse mellem flygtninge og tredjelandet i forbindelse med tilbagesendelse eller overførsel til sikre lande), april 2018, og »Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers« (Vejledning om bilaterale og/eller multilaterale aftaler om overførsel af asylansøgere), maj 2013.

24 – Jf. også 44. betragtning til direktiv 2013/32, hvor der advares mod ansøgeres sekundære bevægelser (som sker, når personer, der ansøger om international beskyttelse, rejser fra det land, som de først ankom til, for at søge beskyttelse i et andet land).

B. Det andet spørgsmål: Er tidsfristen på otte dage passende?

66. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmer bestemt oplyst, hvorvidt artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)²⁵, er til hinder for lovgivning, der fastsætter en ufravigelig tidsfrist på otte dage for en domstol eller et domstolslignende organ til at foretage en prøvelse af en administrativ afgørelse om afvisning af en ansøgning om international beskyttelse.

67. Jeg behandler spørgsmålet om tidsfrister for en domstols eller et domstolslignende organs behandling i sager om international beskyttelse generelt i mit parallelle forslag til afgørelse i PG-sagen, der fremsættes samme dag som nærværende forslag. Efter min opfattelse finder de betragtninger, som der gives udtryk for deri med hensyn til en tidsfrist på tres dage for prøvelse af afgørelser om realitetsbehandling af ansøgninger om international beskyttelse, tilsvarende anvendelse i denne sag og i mange tilfælde endda i endnu højere grad på tidsfristen på otte dage for afgørelser om afvisning.

68. I nærværende forslag til afgørelse vil jeg derfor kun fokusere på de elementer, der *adskiller* den foreliggende sag fra PG-sagen, idet jeg i øvrigt henviser til min analyse i det nævnte forslag til afgørelse. Det skal navnlig fremhæves, at en afgørelse truffet på grundlag af en afvisningsgrund ikke, selv om den er truffet ved en særlig og fremskyndet procedure, kan føre til en »lempet« prøvelsesstandard (under 1). Denne omstændighed samt strukturelle betragtninger svarende til dem i PG-sagen fører mig frem til den konklusion, at hvis den forelæggende ret i hovedsagen måtte fastslå, at tidsfristen på otte dage gør det umuligt at foretage en fuldstændig og *ex-nunc*-undersøgelse, samtidig med at ansøgeren sikres sine rettigheder i henhold til især direktiv 2013/32, skal denne ret undlade at anvende den pågældende nationale bestemmelse og afslutte domstolsprøvelsen så hurtigt som muligt efter udløbet af tidsfristen (under 2).

1. De (begrænsede) særlige omstændigheder ved behandling på grundlag af afvisningsgrunde

69. I sin forelæggelsesafgørelse har den forelæggende ret angivet, at den i mange tilfælde har været ude af stand til at, eller kun meget vanskeligt har kunnet, overholde tidsfristen på otte dage. Den giver ikke retten tid nok til at afklare de faktiske omstændigheder i fornødent omfang. Dermed kan den ikke opfylde kravet om, at den skal foretage en udtømmende prøvelse. Det er særligt vanskeligt at gennemføre proceduren inden for tidsfristen i forbindelse med ansøgninger, der er blevet afvist, fordi bevisbyrden næsten udelukkende påhviler ansøgerne, som allerede befinder sig i en sårbar situation. Den forelæggende ret har ligeledes fremhævet, at dens afgørelse ikke kan påklages.

70. Parterne har i deres skriftlige indlæg givet udtryk for forskellige holdninger til, hvorvidt tidsfristen på otte dage er passende.

71. Sagsøgeren er enig med den forelæggende ret i, at tidsfristen er umulig at overholde i praksis. Han har påpeget, at hovedsagen blev behandlet i henhold til særlige regler, der finder anvendelse i en krisesituation, og at andre aspekter af proceduren gør det vanskeligt at håndhæve sagsøgerens rettigheder. Han har henvist til tidsfristen på tre dage til at anlægge et søgsmål samt til, at det i praksis er umuligt at få en samtale med retten, idet en sådan samtale skal afholdes i transitområdet via telekommunikationsudstyr, som retten ikke råder over. Sagsøgeren har endvidere fremhævet, at en påklage af en administrativ afgørelse ikke har opsættende virkning, medmindre der ansøges om det, hvilket er vanskeligt at forestille sig uden juridisk bistand. Han har også anført, at sagsøgeren skal

25 – Den forelæggende ret har i sit andet spørgsmål henvist til artikel 31 i direktiv 2013/32 samt til artikel 6 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«). Henset til sagens omstændigheder (en sag for en domstol) og til den omstændighed, at Unionen ikke er part i EMRK, forstår jeg imidlertid dette spørgsmål som en henvisning til artikel 46 i direktiv 2013/32 (der vedrører behandling foretaget af en domstol) og ikke til artikel 31 (der vedrører behandling på administrativt niveau) og til chartrets artikel 47 i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, sammenholdt med de relevante bestemmelser i EMRK og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolens«) praksis.

have tilstrækkelig tid til at fremlægge oplysninger, samt at der for nogle sprog muligvis kun er én tolk i hele landet. Han har også anført, at retten skal sikre sig, at den negative afgørelse og udsendelse af ansøgeren ikke indebærer en krænkelse af EMRK's artikel 3. Han har konkluderet, at den pågældende tidsfrist ikke som sådan er uforenelig med kravet om effektiv domstolsbeskyttelse, men er uforenelig, fordi den ikke kan forlænges.

72. Ifølge den ungarske regering tilkommer det i mangel af fælles regler medlemsstaterne at fastsætte de gældende tidsfrister i overensstemmelse med princippet om procesautonomi. Der gælder en overordnet målsætning om, at sager skal behandles hurtigt. Endvidere gælder det, at hurtig behandling af sager som den foreliggende gør det muligt for domstolene at fokusere mere på de sager, der skal realitetsbehandles. Regeringen er af den opfattelse, at den omhandlede tidsfrist er rimelig, fordi der i sager om formaliteten ikke tages stilling til sagens realitet, og de spørgsmål, der behandles, ikke kræver omfattende bevisførelse.

73. Kommissionen har anført, at eftersom direktiv 2013/32 ikke indeholder nogen fælles regler om tidsfrister, henhører spørgsmålet under medlemsstaternes procesautonomi. Kommissionen er i denne forbindelse af den opfattelse, at kravet om effektivitet ikke er opfyldt, idet den omhandlede tidsfrist ikke gør det muligt at tage hensyn til de særlige omstændigheder i sagen. Kommissionen har nærmere bestemt henvist til udkastet til artikel 55 i sit forslag til forordning om erstatning af det nuværende direktiv 2013/32²⁶, hvori den for så vidt angår de i hovedsagen omhandlede situationer foreslår en tidsfrist på to måneder, som kan forlænges med yderligere tre måneder. Det er i lyset af dette forslag, at Kommissionen mener, at otte dage er utilstrækkeligt.

74. For det første fremgår det, at tidsfristen på otte dage er af samme proceduremæssig art som den tidsfrist på tres dage, der er omhandlet i PG-sagen²⁷.

75. For det andet er den pågældende tidsfrist forskellig fra og væsentligt kortere end den tidsfrist på 60 dage, der er omhandlet i PG-sagen. Denne forskel, uanset den faktiske længde, er i sig selv ikke problematisk. Domstolen har i en lignende sag anerkendt, at medlemsstaterne kan fastsætte forskellige tidsfrister, inden for hvilke ansøgeren skal anlægge sag, alt efter om den pågældende type afgørelse er vedtaget inden for rammerne af en almindelig eller en fremskyndet procedure²⁸.

76. Denne betragtning finder tilsvarende anvendelse på de forskelle, der kan være mellem tidsfristerne for rettens behandling af en sag, afhængigt af om retten behandler det administrative organs vurdering på grundlag af sagens realitet eller kun afvisningsgrundene. Alle sager er ikke ens.

77. For det tredje, og måske vigtigst i forbindelse med denne sag, har Domstolen anerkendt, at lovgiver ved at fastsætte afvisningsgrunde sigtede mod at »lette forpligtelsen for den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse«²⁹. Samtidig har Domstolen bemærket, at »[...] den fuldstændige og ex-nunc-undersøgelse, der påhviler retsinstanden [i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32], ikke nødvendigvis skal vedrøre en realitetsprøvelse af behovet for international beskyttelse, og at den derfor kan vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningen om international beskyttelse kan antages til behandling, når national ret tillader det i henhold til artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32«³⁰.

26 – COM(2016)0467. I øjeblikket under behandling som procedure 2016/0224/COD.

27 – Se nærmere forklaring i mit forslag til afgørelse i PG-sagen, punkt 43-47.

28 – Domstolen anerkendte, at der kan være en hensigt om at sikre en hurtigere behandling af uantagelige asylansøgninger, »så der kan foretages en mere effektiv behandling af ansøgninger indgivet af personer, som er berettiget til flygtningestatus«. Dom af 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 65 og 66).

29 – Dom af 17.3.2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 43).

30 – Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 115).

78. Det er imidlertid én ting at anerkende, at prøvelse af administrative afgørelser ikke nødvendigvis indebærer en fuldstændig prøvelse af sagens realitet, når indsigelsen vedrører det specifikke spørgsmål om, hvorvidt en ansøgning kan antages til behandling. Det er dog noget helt andet at foreslå, at prøvelsesstandarder og de proceduremæssige rettigheder, som ansøgerne har i henhold til direktiv 2013/32, ikke længere finder anvendelse.

79. Når der således er tale om retten til at få prøvet en sag ved en domstol eller et domstolslignende organ som omhandlet i direktivets artikel 46, har ansøgerne i princippet de samme rettigheder, uanset om der tages stilling til formaliteten vedrørende ansøgningen eller realiteten³¹. Med forbehold af de særlige bestemmelser i direktiv 2013/32 er det eneste aspekt, der ændres, hvad der prøves, og ikke kvaliteten af denne prøvelse.

2. Vurdering af tidsfristens længde fra et rettighedsperspektiv

80. I lighed med mit forslag i PG-sagen³² skal tidsfristen på otte dage undersøges inden for rammerne af den påkrævede prøvelsesstandard og de særlige proceduremæssige rettigheder, som ansøgerne bør have i henhold til EU-retten.

81. I forbindelse med den foreliggende sag har sagsøgeren anført, at tidsfristen bør vurderes i lyset af hele proceduren. Han har navnlig fremhævet tidsfristen på tre dage for ansøgernes anlæggelse af en sag ved retten, mens de befinder sig i et transitområde. Denne yderligere omstændighed begrænser ifølge ham muligheden for at få juridisk bistand eller en personlig samtale med dommeren, hvilket i praksis aldrig sker, fordi retten ikke er udstyret med de nødvendige kommunikationsmidler.

82. Disse forhold skal vurderes af den forelæggende ret, men det er klart, at sådanne betingelser, ifølge hvilke en ansøgers sag er underlagt ikke blot én, men tilsyneladende en række strenge tidsfrister, nødvendigvis vil påvirke kvaliteten af sagsfremstillingen. Dette påvirker derefter arbejdet udført af retten³³, som ikke desto mindre skal foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse³⁴.

83. Endvidere skal ansøgere have mulighed for at anfægte anvendelsen af begreberne »første asylland« eller »sikkert tredjeland« i deres særlige situation³⁵, hvilket indebærer, at anvendelsen af disse begreber altid skal vurderes fra sag til sag i forhold til ansøgerens særlige situation.

84. Endelig gælder det for det fjerde, at den forelæggende ret i denne sag ikke nævner, hvorvidt nogen af de rettigheder, der garanteres, navnlig i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b)-e), sammenholdt med artikel 12, stk. 2, i direktiv 2013/32, eller i henhold til direktivets artikel 20, 22, 24 eller 25 er blevet tilsidesat som følge af den omhandlede tidsfrist³⁶.

31 – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 115).

32 – Jf. punkt 59-63 i forslaget til afgørelse.

33 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 2.2.2012, I.M. mod Frankrig, (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 – Jf. dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 115).

35 – Hvad angår begrebet »første asylland« angives det i artikel 35 i direktiv 2013/32, sidste punktum, at ansøgeren »skal have mulighed for at anfægte anvendelsen af begrebet første asylland i vedkommendes særlige situation«. Hvad angår begrebet »sikkert tredjeland« skal medlemsstaterne i henhold til artikel 38, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 fastlægge »regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der som minimum giver ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet i overensstemmelse med litra a).«

36 – Jf. mit forslag til afgørelse i PG-sagen, punkt 64.

85. I betragtning af alle ovenstående elementer er mit forslag til besvarelse af det andet spørgsmål i den foreliggende sag derfor lignende det i PG-sagen: Hvis den forelæggende ret i lyset af disse elementer konstaterer, at det er umuligt at foretage den krævede behandling inden for den fastsatte tidsfrist, samtidig med at ansøgeren sikres sine rettigheder i henhold til EU-retten, skal denne ret undlade at anvende den relevante nationale bestemmelse og afslutte behandlingen så hurtigt som muligt efter udløbet af tidsfristen³⁷.

86. Det bør ikke desto mindre tilføjes, at i PG-sagen kan det under visse omstændigheder (f.eks. hvis den pågældende rets eller dommers sagsmængde er begrænset, og alle de nødvendige tekniske hjælpemidler er til rådighed for retten), drøftes, om tidsfristen på tres dage er passende³⁸. En tidsfrist på otte dage giver derimod anledning til større tvivl om, hvorvidt den er passende, selv om en dommer »kun« skal prøve den vurdering, som den besluttende myndighed har foretaget, på grundlag af en ud af de fem afvisningsgrunde.

87. Blot at registrere en sag ved en retsinstans tager tid, og derefter skal dommeren bruge tid på at sætte sig ind i sagsakterne og give de nødvendige instrukser, herunder at sikre juridisk bistand og tolkning, hvis det er nødvendigt, eventuelt arrangere en samtale samt indhente de nødvendige oplysninger vedrørende de pågældende tredjelande og ansøgerens særlige situation. Jeg er slet ikke i tvivl om, at velfungerende retslige procedurer er effektive, men at foretage alle ovenstående handlinger og derefter prøve sagen efter en passende standard inden for otte dage, samtidig med at en række andre sager kører parallelt, ville være nok til at give selv den bedste dommer mindreværdskomplekser.

88. I lyset af disse betragtninger er min anden foreløbige konklusion, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at hvorvidt den tidsfrist for prøvelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, er passende i en sag, der verserer for en national ret, skal vurderes af den nationale ret under hensyntagen til dens forpligtelse til at foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovet for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, samtidig med at ansøgerens rettigheder som defineret i navnlig direktiv 2013/32 garanteres. Hvis den nationale domstol finder, at disse rettigheder ikke kan garanteres i lyset af de særlige omstændigheder i sagen eller de generelle betingelser, som den pågældende ret skal varetage sine opgaver under, såsom et særligt stort antal ansøgninger, der indgives samtidig, skal retten undlade at anvende den gældende tidsfrist i det omfang, det er nødvendigt, og gennemføre prøvelsen så hurtigt som muligt efter tidsfristens udløb.

V. Forslag til afgørelse

89. På baggrund af foranstående betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at besvare spørgsmålene fra Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) på følgende måde:

»1) Artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, ifølge hvilken en ansøgning skal afvises, når ansøgeren er indrejst i denne medlemsstat via et land, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

37 – De præciseringer, der er angivet i punkt 71 i det nævnte forslag til afgørelse, finder også anvendelse her. Både artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 og chartrets artikel 47 har direkte virkning. Jf. dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 56 og 73), eller (hvad kun angår chartrets artikel 47) dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 78), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 162).

38 – Jf. mit forslag til afgørelse i PG-sagen, punkt 65-69.

- 2) Artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at hvorvidt den tidsfrist for prøvelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, er passende i en sag, der verserer for en national ret, skal vurderes af den nationale ret under hensyntagen til dens forpligtelse til at foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovet for international beskyttelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95 af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, samtidig med at ansøgerens rettigheder som defineret i navnlig direktiv 2013/32 garanteres. Hvis den nationale ret finder, at disse rettigheder ikke kan garanteres i lyset af de særlige omstændigheder i sagen eller de generelle betingelser, som den pågældende ret skal varetage sine opgaver under, såsom et særligt stort antal ansøgninger, der indgives samtidig, skal retten undlade at anvende den gældende tidsfrist i det omfang, det er nødvendigt, og gennemføre prøvelsen så hurtigt som muligt efter tidsfristens udløb.«