



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. maj 2020*

Indhold

Retsforskrifter	4
Folkeretten	4
EU-retten	4
Direktiv 2008/115	4
Direktiv 2013/32	8
Direktiv 2013/33	13
Ungarsk ret	17
Forfatningen	17
Lov om ret til asyl	17
Lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser	20
Lov om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold	20
Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	21
Sag C-924/19 PPU	21
Sag C-925/19 PPU	27
Hasteproceduren	28
Om de præjudicielle spørgsmål	30
Det femte spørgsmål	30
Det første spørgsmål	35

* Processprog: ungarsk.

Det andet spørgsmål	37
Formaliteten	37
Realiteten	38
Det tredje og det fjerde spørgsmål	43
Indledende bemærkninger	43
Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en frihedsberøvelse	44
– Om begrebet frihedsberøvelse	44
– Om de i hovedsagen omhandlede indkvarteringsforhold	46
Om de frihedsberøvelsesbetingelser, der er fastsat i direktiv 2013/32 og 2013/33	46
– Om artikel 43 i direktiv 2013/32	46
– Om artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33	49
Om de i direktiv 2008/115 fastsatte betingelser for frihedsberøvelse	51
Om følgerne af en ulovlig frihedsberøvelse	53
Sagsomkostninger	56

»Præjudiciel forelæggelse – asyl- og indvandringspolitik – direktiv 2013/32/EU – ansøgning om international beskyttelse – artikel 33, stk. 2 – afvisningsgrunde – artikel 40 – fornyede ansøgninger – artikel 43 – grænseprocedurer – direktiv 2013/33/EU – artikel 2, litra h), samt artikel 8 og 9 – frihedsberøvelse – lovlighed – direktiv 2008/115/EU – artikel 13 – effektive retsmidler – artikel 15 – frihedsberøvelse – lovlighed – adgang til effektive retsmidler – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet om EU-rettens forrang«

I de forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn) ved afgørelser af 18. december 2019, indgået til Domstolen den samme dag, i sagerne

FMS,

FNZ (sag C-924/19 PPU)

SA,

SA junior (sag C-925/19 PPU)

mod

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P.G. Xuereb og I. Jarukaitis samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer) og N. Wahl,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- FNZ og FMS ved ügyvédek T. Kovács, B. Pohárnok og G. Matevžič,
- SA og SA junior ved ügyvédek B. Pohárnok og G. Matevžič,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. april 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af:
 - artikel 13, 15 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98)
 - artikel 6, 26, 33 og 35, artikel 38, stk. 4, samt artikel 40 og 43 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60)
 - artikel 2, litra h), samt artikel 8 og 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) og
 - artikel 1, 4, 6, 18 og 47 samt artikel 52, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem henholdsvis FMS og FNZ på den ene side og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, det regionale direktorat i Dél-alföld, Ungarn) (herefter »udlændingepolitimyndigheden i første instans«), der tidligere var benævnt Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (kontor for indvandring og asyl, det regionale direktorat i Dél-alföld, Ungarn), og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn) (herefter »asylmyndigheden«), som tidligere var benævnt Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (kontor for indvandring og asyl, Ungarn) på den anden side (sag C-924/19 PPU) samt SA og SA junior på den ene side og udlændingepolitimyndigheden i første instans og asylmyndigheden på den anden side (sag C-925/19 PPU) vedrørende disse myndigheders afgørelser, hvorved asylansøgningerne fra FMS og FNZ samt asylansøgningerne fra SA og SA junior blev afvist fra behandling, og hvorved disse personer blev udsendt ledsaget af et forbud mod indrejse i og ophold på det ungarske område i et år.
- 3 Siden den 1. april 2020 har disse to tvister henhørt under kompetencen for Szegedi törvényszék (retten i første instans i Szeged, Ungarn), således som denne retsinstans har meddelt Domstolen uden dog at trække de spørgsmål, som var blevet forelagt af Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn), tilbage.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 4 Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Serbien om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (herefter »tilbagetagelsesaftalen indgået mellem EU og Serbien«), er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 8. november 2007 (EUT 2007, L 334, s. 45) og fastsætter følgende i artikel 3 med overskriften »Tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere og statsløse personer«:

»1. Serbien tilbagetager på begæring af en medlemsstat og uden andre formaliteter end de i denne aftale fastsatte alle tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som ikke (længere) opfylder de gældende retlige betingelser for indrejse i eller ophold eller bopæl på den begærende medlemsstats område, forudsat at det bevises eller med rimelighed på grundlag af de fremlagte umiddelbare vidnesbyrd kan formodes, at de pågældende personer:

- a) på indrejsetidspunktet havde et gyldigt visum eller en gyldig opholdstilladelse udstedt af Serbien eller
- b) ulovligt og direkte indrejste på medlemsstatens område efter at have opholdt sig eller have været i transit på Serbiens område.

[...]«

EU-retten

Direktiv 2008/115

- 5 6., 13., 16., 17. og 24. betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:
- »(6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel

vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. I forbindelse med anvendelsen af standardformularer til afgørelser vedrørende tilbagesendelse, dvs. afgørelser om tilbagesendelse og, hvis sådanne er truffet, afgørelser om indrejseforbud og om udsendelse, bør medlemsstaterne overholde dette princip og opfylde alle gældende bestemmelser i dette direktiv fuldt ud.

[...]

- (13) Anvendelsen af tvangsforanstaltninger bør udtrykkeligt ske i overensstemmelse med proportionalitets- og effektivitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. [...]

[...]

- (16) Anvendelse af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse bør begrænses og ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Frihedsberøvelse er kun berettiget for at forberede en tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelsesproces, og hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelige.

- (17) Frihedsberøvede tredjelandstatsborgere bør behandles humant og værdigt med respekt for deres grundlæggende rettigheder og under overholdelse af folkeretten og national ret. Med forbehold for de retshåndhævende myndigheders første pågribelse i henhold til national lovgivning bør frihedsberøvelse som hovedregel finde sted i særlige faciliteter for frihedsberøvede.

[...]

- (24) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i [chartret].«

6 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

- vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland eller
- et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
- et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

- 4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]«

7 Direktivets artikel 5 fastsætter:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

- a) barnets tarv
- b) familieliv
- c) den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

8 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.

[...]

3. Medlemsstaterne kan vedtage en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.

[...]«

9 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne udsætter en udsendelse,

- a) hvis den vil krænke non-refoulement-princippet, [...]

[...]«

10 Direktivets artikel 12, stk. 1, fastsætter:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.«

11 Direktivets artikel 13 med overskriften »Retsmidler« bestemmer:

»1. Den pågældende tredjelandstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.

3. Den pågældende tredjelandstatsborger skal have mulighed for at få juridisk rådgivning, for at lade sig repræsentere og om nødvendigt for at få sproglig bistand.

4. Medlemsstaterne sikrer, at der efter anmodning ydes den nødvendige gratis retshjælp og/eller repræsentation i henhold til den relevante nationale lovgivning eller relevante nationale regler om retshjælp, og kan bestemme, at en sådan gratis retshjælp og/eller repræsentation er underlagt betingelserne i artikel 15, stk. 3-6, i Rådets direktiv 2005/85/EF[af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13)].«

12 Artikel 15 i direktiv 2008/115 med overskriften »Frihedsberøvelse« fastsætter:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når

- a) der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller
- b) den pågældende tredjelandstatsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Enhver frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse træffes af administrative eller retslige myndigheder.

Afgørelser om frihedsberøvelse skal være skriftlige med angivelse af de faktiske og retlige grunde.

Når det er administrative myndigheder, der har truffet afgørelsen om frihedsberøvelse, skal medlemsstaterne

- a) enten foreskrive hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt fra tidspunktet for frihedsberøvelsens start
- b) eller indrømme den pågældende tredjelandstatsborger en ret til at indlede procedurer, hvorved der sker hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt efter indledningen af de relevante procedurer. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne omgående underrette den pågældende tredjelandstatsborger om muligheden for at indlede sådanne procedurer.

Den pågældende tredjelandstatsborger skal omgående løslades, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

3. Afgørelser om frihedsberøvelse vurderes i hvert enkelt tilfælde på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandstatsborger eller ex officio. I tilfælde af langvarig frihedsberøvelse skal vurderingerne være undergivet en retslig myndigheds tilsyn.

4. Når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse, eller når betingelserne i stk. 1 ikke længere foreligger, ophører frihedsberøvelsen med at være berettiget, og den pågældende person løslades omgående.

5. Frihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse. Hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder.

6. Medlemsstaterne må ikke forlænge den periode, der er omhandlet i stk. 5, undtagen i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af

- a) manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandstatsborgers side eller
- b) forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande.«

13 Direktivets artikel 16 med overskriften »Forholdene under frihedsberøvelsen« er sålydende:

»1. Frihedsberøvelse skal som hovedregel finde sted i faciliteter for frihedsberøvede. Når en medlemsstat ikke kan indkvartere de frihedsberøvede tredjelandstatsborgere i særlige faciliteter for frihedsberøvede og er nødt til at anbringe dem i et fængsel, skal de frihedsberøvede tredjelandstatsborgere holdes adskilt fra almindelige indsatte.

2. Frihedsberøvede tredjelandstatsborgere skal efter anmodning have tilladelse til i tide at sætte sig i forbindelse med retlige repræsentanter, familiemedlemmer og kompetente konsulære myndigheder.

3. Der tages særligt hensyn til sårbare personers situation. Der skal sikres akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom.

4. Relevante og kompetente nationale, internationale og ikke-statslige organisationer og organer skal have mulighed for at besøge faciliteter for frihedsberøvede som omhandlet i stk. 1, for så vidt de anvendes til frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med dette kapitel. Det kan kræves, at der indhentes tilladelse til sådanne besøg.

5. Tredjelandstatsborgere, der frihedsberøves, skal systematisk have oplysninger, der forklarer de regler, der gælder i faciliteten, og som angiver deres rettigheder og pligter. Sådanne oplysninger omfatter oplysninger om deres ret i henhold til national lovgivning til at kontakte de organisationer og organer, der er omhandlet i stk. 4.«

Direktiv 2013/32

14 34. og 38. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»(34) Procedurerne for, hvordan behovet for international beskyttelse undersøges, bør være således, at de kompetente myndigheder er i stand til at foretage en meget stringent behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

[...]

(38) Mange ansøgninger om international beskyttelse fremsættes ved grænsen eller i en medlemsstats transitområde, inden det besluttes, om ansøgeren kan rejse ind i landet. Medlemsstaterne bør kunne indføre procedurer for antagelse af sager og/eller grundig behandling, der ville kunne gøre det muligt at træffe afgørelse om sådanne ansøgninger ved disse beliggenheder under nærmere definerede omstændigheder.«

15 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

c) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

e) »endelig afgørelse«: en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2011/95/EU [af 13. december 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 subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i nærværende direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere får tilladelse til at blive i de berørte medlemsstater, indtil afgørelsen er truffet

f) »besluttende myndighed«: enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager

[...]

q) »forny et ansøgning«: en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1.«

16 Artikel 6 i direktiv 2013/32 med overskriften »Adgang til proceduren« fastsætter:

»1. Når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Indgives ansøgningen om international beskyttelse til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer medlemsstaterne, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Medlemsstaterne sikrer, at de andre myndigheder, der kan forventes at modtage ansøgninger om international beskyttelse, såsom politiet, grænsevagter, indvandringsmyndigheder og ansatte ved faciliteter for frihedsberøvede, har de relevante oplysninger, og at deres ansatte modtager den nødvendige uddannelse til at kunne varetage deres opgaver og ansvarsområder og instruks om at meddele ansøgerne, hvor og hvordan ansøgninger om international beskyttelse kan indgives.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt. Indgiver ansøgeren ikke sin ansøgning, kan medlemsstaterne anvende artikel 28 i overensstemmelse hermed.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt og/eller et bestemt sted, jf. dog stk. 2.

4. Uanset stk. 3 [anses] en ansøgning om international beskyttelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor en af ansøgeren indgivet formular eller en i national ret fastsat officiel rapport er kommet den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i hænde.

5. Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristen i stk. 1, kan medlemsstaterne forlænge fristen til 10 arbejdsdage.«

17 Direktivets artikel 26 med overskriften »Frihedsberøvelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne frihedsberøver ikke en person alene med den begrundelse, at vedkommende er ansøger. Begrundelserne og betingelserne for frihedsberøvelse og de garantier der er til rådighed for frihedsberøvede ansøgere skal være i overensstemmelse med direktiv [2013/33].

2. Hvis en ansøger frihedsberøves, sikrer medlemsstaterne, at der er mulighed for hurtig domstolsprøvelse i overensstemmelse med direktiv [2013/33].«

18 Direktivets artikel 33, der har overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, har følgende ordlyd:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)] ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], 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 asylland 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], 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.«

19 Artikel 35 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Begrebet første asylland«, er affattet som følger:

»Et land kan betragtes som første asylland 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.«

20 Direktivets artikel 38 med overskriften »Begrebet sikkert tredjeland« fastsætter:

»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]
- c) non-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med [konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954), som ændret ved protokollen om flygtnings retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967]
- 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 [konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954), som ændret ved protokollen om flygtnings retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967].

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).

[...]

4. Hvis tredjelandet ikke giver ansøgeren ret til at rejse ind på dets område, sikrer medlemsstaterne, at der gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

[...]«

21 Artikel 40 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Fornyede ansøgninger«, er sålydende:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

2. Med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning om international beskyttelse først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

3. Konkluderes det i den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at en fornyet ansøgning af andre grunde skal underkastes yderligere behandling.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3 under den tidligere procedure, navnlig ved at udøve vedkommendes ret til et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 46.

5. Hvis en fornyet ansøgningen ikke behandles yderligere i henhold til denne artikel, skal den afvises i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d).

6. Den i denne artikel omhandlede procedure kan også finde anvendelse, hvis:

a) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning efter i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, at have givet sit samtykke til, at vedkommendes sag indgår i en ansøgning indgivet på vedkommendes vegne, og/eller

b) en ugift mindreårig indgiver en ansøgning, efter at en ansøgning er indgivet på vedkommendes vegne i henhold til artikel 7, stk. 5, litra c).

I sådanne tilfælde går den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse ud på at afklare, om der foreligger oplysninger vedrørende den persons forhold, over for hvem der består forsørgerpligt, eller den ugifte mindreåriges forhold, der berettiger en særskilt ansøgning.

7. Afgiver en person, for hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, som skal gennemføres i henhold til forordning [...] nr. 604/2013, yderligere forklaringer, eller indgiver vedkommende en fornyet ansøgning i den medlemsstat, som skal foretage overførslen, skal disse forklaringer eller fornyede ansøgninger behandles af den ansvarlige medlemsstat som fastlagt i den forordning i overensstemmelse med dette direktiv.«

22 Artikel 43 i direktiv 2013/32 med overskriften »Grænseprocedurer« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om:

- a) antagelse af en ansøgning, der er indgivet der, til behandling, i henhold til artikel 33, og/eller
- b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.

2. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes en afgørelse inden for rammerne af de procedurer, der er omhandlet i stk. 1, inden for en rimelig tidsfrist. Hvis der ikke er truffet en afgørelse inden fire uger, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, så vedkommendes ansøgning kan blive behandlet i overensstemmelse med dette direktivs øvrige bestemmelser.

3. Hvis ankomster, der indebærer et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse, som indgiver ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen eller i et transitområde, i praksis gør det umuligt at anvende bestemmelserne i stk. 1, kan disse procedurer dog anvendes, når og så længe disse tredjelandstatsborgere eller statsløse er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet.«

Direktiv 2013/33

23 17. betragtning til direktiv 2013/33 fastsætter:

»De grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i dette direktiv, berører ikke andre grunde til frihedsberøvelse, herunder grunde til frihedsberøvelse inden for rammerne af straffesager, der finder anvendelse i henhold til national ret, og som ikke har forbindelse til tredjelandstatsborgerens eller den statsløse persons ansøgning om international beskyttelse.«

24 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- b) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til

[...]

- g) »materielle modtagelsesforhold«: modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelse eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge

- h) »frihedsberøvelse«: enhver indespærring af en ansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed

[...]«

25 Direktivets artikel 7, der har overskriften »Opholdssted og retten til at færdes frit«, er affattet som følger:

»1. Ansøgere kan færdes frit på værtsmedlemsstatens område eller på et område, som de har fået anvist af denne medlemsstat. Det anviste område må ikke berøre privatlivets ukrænkelighed, og det skal give tilstrækkelige muligheder for at sikre adgang til alle de ydelser, der er omhandlet i dette direktiv.

2. Medlemsstaterne kan bestemme, hvor ansøgeren skal opholde sig i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af ansøgningen om international beskyttelse.

3. Medlemsstaterne kan gøre adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at ansøgerne opholder sig et bestemt sted, som medlemsstaterne anviser. En sådan afgørelse, som kan være generel, træffes individuelt og i overensstemmelse med national ret.

4. Medlemsstaterne fastsætter mulighed for at give ansøgere midlertidig tilladelse til at forlade det i stk. 2 og 3 omhandlede opholdssted og/eller det i stk. 1 omhandlede anviste område. Afgørelser træffes individuelt, objektivt og upartisk og skal begrundes, hvis de er negative.

Ansøgeren skal ikke anmode om tilladelse til at overholde aftaler med myndighederne og domstolene, hvis den pågældendes tilstedeværelse er nødvendig.

5. Medlemsstaterne kræver, at ansøgere meddeler de kompetente myndigheder deres nuværende adresse og hurtigst muligt informerer disse myndigheder om eventuelle adresseændringer.«

26 Direktivets artikel 8 med overskriften »Frihedsberøvelse« er sålydende:

»1. Medlemsstaterne kan ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er en ansøger, jf. [direktiv 2013/32].

2. Viser det sig på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag nødvendigt, kan medlemsstaterne frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

- a) for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet
- b) for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder
- c) for i forbindelse med en procedure at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på området
- d) hvis den pågældende er frihedsberøvet som led i en tilbagesendelsesprocedure i medfør af [direktiv 2008/115] for at forberede tilbagesendelse og/eller gennemføre udsendelsesprocessen, og den berørte medlemsstat på grundlag af objektive kriterier, herunder at den pågældende allerede har haft mulighed for adgang til asylproceduren, kan dokumentere, at der er rimelig grund til at antage, at den pågældende kun har indgivet ansøgningen om international beskyttelse for at forsinke eller hindre håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse
- e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet
- f) i overensstemmelse med artikel 28 i [forordning nr. 604/2013].

Grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

4. Medlemsstaterne sikrer, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret.«

27 Artikel 9 i direktiv 2013/33 med overskriften »Frihedsberøvede ansøgers garantier« fastsætter:

»1. Frihedsberøvelse af en ansøger skal være så kort som mulig og må kun opretholdes, så længe som de i artikel 8, stk. 3, [anførte] grunde gør sig gældende.

Administrative procedurer, som vedrører de i artikel 8, stk. 3, anførte grunde til frihedsberøvelse, gennemføres med rettidig omhu. Forsinkelser i administrative procedurer, som ikke kan tilskrives ansøgeren, berettiger ikke til fortsat frihedsberøvelse.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse af ansøgere træffes skriftlig[t] af retsinstanser eller administrative myndigheder. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.

3. Træffes afgørelsen om frihedsberøvelse af administrative myndigheder, skal medlemsstaterne åbne mulighed for en hurtig retlig prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen, der skal foretages af en retsinstans ex officio og/eller efter anmodning fra ansøgeren. Handler retsinstansen ex officio, skal der træffes afgørelse om en sådan prøvelse så hurtigt som muligt efter påbegyndelsen af frihedsberøvelsen. Anmoder ansøgeren om prøvelse, skal der træffes afgørelse så hurtigt som muligt efter indledningen af den relevante procedure. Med henblik herpå fastsætter medlemsstaterne i den nationale lovgivning en frist, inden for hvilken den retlige prøvelse ex officio og/eller den retlige prøvelse efter anmodning fra ansøgeren skal gennemføres.

Fast[s]lås det som følge af den retlige prøvelse, at frihedsberøvelsen er ulovlig, løslades ansøgeren straks.

4. Frihedsberøvede ansøgere skal straks orienteres skriftligt, på et sprog de forstår eller med rimelighed forventes at forstå, om grundene til frihedsberøvelsen og om procedurerne i national ret for at bestride afgørelsen om frihedsberøvelse samt om muligheden for at anmode om gratis juridisk bistand og repræsentation.

5. Frihedsberøvelsen tages med passende mellemrum op til fornyet vurdering af retsinstansen, ex officio og/eller på den pågældende ansøgers anmodning, navnlig hvis den er af længere varighed, der opstår nye forhold, eller der fremkommer nye oplysninger, som kan have betydning for frihedsberøvelsens lovlighed.

6. I tilfælde af retlig prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse som omhandlet i stk. 3 sikrer medlemsstaterne, at ansøgere har adgang til gratis juridisk bistand og repræsentation. Dette skal som minimum omfatte udarbejdelse af de nødvendige procesdokumenter og deltagelse i retsmødet ved retsinstansen på ansøgerens vegne.

Gratis juridisk bistand og repræsentation ydes af personer med passende kvalifikationer, som er godkendt eller har tilladelse i henhold til national ret, og hvis interesser ikke strider mod eller potentielt kan stride mod ansøgerens interesser.

7. Medlemsstaterne kan også fastsætte bestemmelser om, at gratis juridisk bistand og repræsentation kun ydes:

a) til personer, der ikke har tilstrækkelige midler, og/eller

b) gennem tjenester, der stilles til rådighed af juridiske eller andre rådgivere, som i henhold til national ret specifikt er udpeget til at bistå og repræsentere ansøgere.

8. Medlemsstaterne kan også:

a) pålægge økonomiske og/eller tidsmæssige begrænsninger i forbindelse med gratis juridisk bistand og repræsentation, forudsat at dette ikke vilkårligt begrænser adgangen til juridisk bistand og repræsentation

b) fastsætte bestemmelser om, at behandlingen af ansøgere for så vidt angår gebyrer og andre udgifter ikke må være gunstigere end den behandling, der generelt gives deres egne statsborgere i forbindelse med juridisk bistand.

9. Medlemsstaterne kan anmode om helt eller delvist at få godtgjort alle de udgifter, som de har betalt, hvis og når ansøgerens finansielle situation har forbedret sig betydeligt, eller hvis afgørelsen om at betale sådanne udgifter er blevet truffet på grundlag af urigtige oplysninger fra ansøgeren.

10. Procedurerne for adgang til juridisk bistand og repræsentation fastsættes i national ret.«

28 Direktivets artikel 10, der har overskriften »Vilkår under frihedsberøvelsen«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Frihedsberøvelse af ansøgere skal som hovedregel finde sted i særlige faciliteter til brug for frihedsberøvelse. Hvis en medlemsstat ikke kan stille indkvartering til rådighed i en særlig facilitet til brug for frihedsberøvelse og som følge heraf er nødt til at benytte fængsler, holdes den frihedsberøvede ansøger adskilt fra de almindelige indsatte, og de vilkår under frihedsberøvelsen, der er fastlagt i dette direktiv, finder anvendelse.

Frihedsberøvede ansøgere skal som hovedregel holdes adskilt fra andre tredjelandstatsborgere, som ikke har indgivet ansøgning om international beskyttelse.

[...]«

29 Direktivets artikel 17 med overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling« er sålydende:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, når de indgiver ansøgning om international beskyttelse.

[...]

3. Medlemsstaterne kan gøre alle eller nogle af de materielle modtagelsesforhold og lægebehandlinger betinget af, at ansøgere ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som deres sundhed kræver, og til at sikre deres underhold.

[...]«

30 Artikel 18 i direktiv 2013/33, der vedrører »[b]estemmelser om materielle modtagelsesforhold«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Stilles der gratis indkvartering til rådighed, skal det ske i en af følgende former eller en kombination heraf:

a) lokaler, der anvendes med henblik på indkvartering af ansøgere under behandlingen af en ansøgning om internationale beskyttelse, der er indgivet ved grænsen eller i transitområder

- b) indkvarteringscentre, hvor der sikres en passende levestandard
- c) private huse, lejligheder, hoteller eller andre bygninger, der egner sig til indkvartering af ansøgere.«

31 Direktivets artikel 26, som har overskriften »Klager«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sørger for, at der som led i de procedurer, der er fastlagt i national ret, kan indgives klage over afgørelser vedrørende modtagelse, inddragelse eller inddragelse af ydelser i henhold til dette direktiv eller over afgørelser truffet i henhold til artikel 7, som berører ansøgere individuelt. Der skal i det mindste i sidste instans være mulighed for klage over eller fornyet prøvelse af de faktiske omstændigheder og den retlige vurdering ved en retsinstans.«

Ungarsk ret

Forfatningen

32 § XIV, stk. 4, i Alaptörvény (forfatningen) er sålydende:

»Såfremt hverken oprindelseslandet eller andre lande yder beskyttelse, garanterer Ungarn retten til asyl, efter anmodning, til personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab, og som i deres hjemland eller det land, hvor de har deres sædvanlige opholdssted, forfølges eller har en velbegrunnet frygt for at blive direkte forfulgt på grund af race, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller religiøs eller politisk overbevisning. En person uden ungarsk statsborgerskab, som indrejser på ungarsk område via et land, hvori personen ikke var udsat for forfølgelse eller en direkte risiko for forfølgelse, kan ikke hævde at være omfattet af asylretten.«

Lov om ret til asyl

33 § 5, stk. 1, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om ret til asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83, herefter »lov om ret til asyl«) bestemmer:

»Asylansøgeren har ret til:

- a) i overensstemmelse med de i nærværende lov fastsatte betingelser at opholde sig på det ungarske område og i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom at opnå en opholdstilladelse på det ungarske område
- b) i overensstemmelse med de i nærværende lov fastsatte betingelser og i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom at modtage ydelser, bistand og indkvartering
- c) at arbejde på det sted, hvor modtagelsescentret er beliggende, eller på et arbejdssted fastlagt af den offentlige arbejdsgiver inden for ni måneder fra indgivelsen af asylansøgningen og derefter, efter denne frist, i overensstemmelse med de almindelige regler, der finder anvendelse på udenlandske statsborgere. [...]«

34 Lovens § 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ungarn tildeler flygtningestatus til udlændinge, som opfylder de betingelser, der er defineret i forfatningens § XIV, stk. 4, første led.«

35 § 12, stk. 1, i lov om ret til asyl fastsætter:

»Ungarn tildeler subsidiær beskyttelsesstatus til en udlænding, der ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtning, men som løber en risiko for alvorlig overlast i tilfælde af tilbagevenden til sit oprindelsesland, og som ikke kan eller af frygt for denne risiko ikke ønsker at anmode om beskyttelse i sit oprindelsesland.«

36 Den nævnte lovs § 45, stk. 1, er sålydende:

»Princippet om non-refoulement finder anvendelse, når ansøgeren i sit oprindelsesland risikerer at blive forfulgt eller at blive udsat for den behandling, som er omhandlet i forfatningens § XIV, stk. 3, på grund af den pågældendes race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser, og der ikke findes et sikkert tredjeland, der kan modtage den pågældende.«

37 § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl fastsætter i den affattelse, der har været gældende siden den 1. juli 2018, en ny grund til at afvise asylansøgningen fra behandling, som er defineret på følgende måde:

»Ansøgningen afvises fra behandling, når ansøgeren er indrejst i Ungarn via et land, hvor den pågældende ikke var udsat for forfølgelse som omhandlet i § 6, stk. 1, eller risiko for alvorlig overlast som omhandlet i § 12, stk. 1, eller hvor der er garanteret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.«

38 Lovens § 51/A bestemmer:

»Såfremt det sikre oprindelsesland eller det sikre tredjeland afslår at overtage eller tilbagetage ansøgeren, trækker den kompetente asylmyndighed sin afgørelse tilbage og gennemfører asylbehandlingen.«

39 § 71/A i lov om ret til asyl, der regulerer grænseproceduren, fastsætter følgende i stk. 1-7:

»(1) Såfremt den udenlandske statsborger indgiver sin ansøgning i et transitområde

a) inden at have fået tilladelse til at indrejse i Ungarn eller

b) efter at være blevet ført til indgangen til det anlæg, der tjener til at sikre ordenen ved grænsen, som omhandlet i [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser)], efter at være blevet pågrebet inden for en zone på otte kilometer regnet fra den linje, der udgør det ungarske områdes ydre grænse som fastlagt i artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) [(EUT 2016, L 77, s. 1)], eller fra grænsemarkeringerne,

finder nærværende kapitel anvendelse, medmindre andet er fastsat i nedenstående bestemmelser.

(2) I forbindelse med en grænseprocedure er ansøgeren ikke omfattet af de rettigheder, der er fastsat i § 5, stk. 1, litra a) og c).

(3) Den kompetente asylmyndighed træffer ved en fremskyndet procedure og senest otte dage efter indgivelsen af ansøgningen afgørelse om, hvorvidt denne kan antages til behandling. Asylmyndigheden træffer omgående de foranstaltninger, der er nødvendige for forkyndelsen af den afgørelse, som er blevet truffet under proceduren.

(4) Hvis der er forløbet fire uger fra indgivelsen af ansøgningen, giver den kompetente myndighed på udlændingepolitioområdet tilladelse til indrejse i overensstemmelse med gældende ret.

(5) Hvis ansøgningen ikke afvises fra behandling, giver den kompetente myndighed på udlændingepolitiorrådet tilladelse til indrejse i overensstemmelse med gældende ret.

(6) Hvis ansøgeren er blevet meddelt tilladelse til indrejse i Ungarn, gennemfører den kompetente asylmyndighed proceduren i overensstemmelse med de generelle regler.

(7) Reglerne for grænseproceduren gælder ikke for sårbare personer.

[...]«

40 Kapitel IX/A i lov om ret til asyl, der omhandler krisituationer, som er affødt af en massiv indvandring, indeholder bl.a. § 80/I, litra i), hvorefter anvendelsen af denne lovs § 71/A er udelukket.

41 Samme kapitel i den nævnte lov indeholder § 80/J, som bestemmer:

»1. Asylansøgningen skal indgives personligt til den kompetente myndighed og kan kun indgives i transitområdet, medmindre asylansøgeren:

- a) er genstand for en tvangsforanstaltning eller en foranstaltning eller domfældelse, hvorved den individuelle frihed indskrænkes
- b) er genstand for en frihedsberøvelsesforanstaltning, som er pålagt af den kompetente asylmyndighed
- c) opholder sig lovligt i Ungarn og ikke anmoder om at blive indkvarteret i et modtagelsescenter.

[...]

4. Under proceduren er de asylansøgere, der opholder sig i transitområdet, ikke omfattet af de rettigheder, som er omhandlet i § 5, stk. 1, litra a) og c).

[...]«

42 Nævnte kapitel IX/A i samme lov indeholder § 80/K, der fastsætter:

»1. Afgørelser om afvisning, der er begrundet med, at ansøgningen ikke kan antages til behandling, eller som er blevet truffet efter en fremskyndet procedure, kan påklages inden for tre dage. Inden for de tre dage tilstiller den kompetente asylmyndighed retsinstansen klagen ledsaget af dokumenterne i sagen og det skriftlige indlæg.

2. Den kompetente asylmyndighed træffer en afgørelse på grundlag af de oplysninger, som den råder over, eller afslutter proceduren, såfremt asylansøgeren:

[...]

d) forlader transitområdet.

[...]

4. Den afgørelse, hvorved proceduren afsluttes i henhold til stk. 2 ovenfor, kan ikke påklages inden for rammerne af en forvaltningssag.«

Lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser

43 § 15/A i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser), der vedrører oprettelsen af transitområder, bestemmer:

»(1) Et transitområde kan oprettes i den zone, der er omhandlet i § 5, stk. 1, med henblik på at fungere som midlertidigt opholdssted for de personer, der ansøger om asyl eller subsidiær beskyttelse [...], og som det sted, hvor procedurerne på asyl- og udlændingepolitiområdet finder sted, og hvor de i dette øjemed nødvendige installationer er beliggende.

(2) En asylansøger, der befinder sig i et transitområde, kan indrejse i Ungarn,

a) såfremt den kompetente asylmyndighed træffer en afgørelse, hvorved denne indrømmes international beskyttelse,

b) såfremt betingelserne for at gennemføre en asylprocedure i overensstemmelse med de generelle regler er opfyldt, eller

c) såfremt bestemmelserne i § 71/A, stk. 4 og 5, i lov om ret til asyl finder anvendelse.

(2a) I en krisesituation affødt af en massiv indvandring kan der i de i stk. 2, litra a) og b), omhandlede tilfælde gives tilladelse til indrejse i Ungarn til en asylansøger, der befinder sig i et transitområde.

[...]

(4) Uanset bestemmelserne i stk. 1 kan en installation, der er beliggende på et andet sted end det i § 5, stk. 1, angivne, også udpeges som transitområde i en krisesituation affødt af en massiv indvandring.«

Lov om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold

44 § 47, stk. 9, litra a), i A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. Száma, herefter »lov om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold«) har følgende ordlyd:

»Den kompetente myndighed på udlændingepolitiområdet kan – af egen drift eller efter anmodning – ophæve et forbud mod indrejse og ophold, såfremt dette er blevet pålagt en tredjelandstatsborger [...] i overensstemmelse med en tilbagesendelsesafgørelse, der er blevet truffet af den kompetente asylmyndighed, eller som følge af en sådan afgørelse, og den nævnte tredjelandstatsborger kan godtgøre, at den pågældende har forladt Den Europæiske Unions medlemsstaters område i fuld overensstemmelse med denne tilbagesendelsesafgørelse [...]«

45 Lovens § 62 vedrørende tildeling af et bestemt bopælssted fastsætter:

»(1) Den kompetente myndighed på udlændingepolitiområdet kan pålægge en tredjelandstatsborger at opholde sig et bestemt sted, hvis:

[...]

f) den pågældende tredjelandstatsborger er adressat for en afgørelse om tilbagesendelse og hverken råder over de fornødne subsistensmidler eller en bolig

[...]

(3) Tredjelandstatsborgeren kan blive anvist et obligatorisk bopælssted i en kollektiv indkvarteringsfacilitet eller et modtagelsescenter, hvis den pågældende ikke er i stand til at sikre sit underhold og hverken råder over en passende bolig eller tilstrækkelige økonomiske midler eller indtægter eller en invitation fra en person, der har pligt til at påtage sig ansvaret for den pågældende, eller familiemedlemmer, der kan være forpligtet til at sørge for den pågældendes underhold.

(3a) I en krisesituation affødt af en massiv indvandring kan et transitområde ligeledes udpeges som obligatorisk bopælssted.«

46 § 65, stk. 3b og 4, i lov om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold, der regulerer tilbagesendelsen, bestemmer:

»(3b) Når den kompetente myndighed på udlændingepolitiområdet ændrer det i tilbagesendelsesafgørelsen angivne destinationsland som følge af den pågældende persons handling, herunder når tredjelandstatsborgeren har meddelt myndigheden oplysninger om sin nationalitet, der ikke stemmer overens med virkeligheden, eller når dette er begrundet i andre faktiske omstændigheder, som har en indvirkning på tilbagesendelseslandet, kan der fremsættes en indsigelse mod afgørelsen eller ændringsafgørelsen. Denne indsigelse kan inden for 24 timer fra meddelelsen af afgørelsen fremsættes for den kompetente myndighed på udlændingepolitiområdet, der er ophavsmand hertil. Den afgørelse, som træffes med hensyn til indsigelsen mod fuldbyrdelse, kan ikke påklages.

(4) Den kompetente myndighed på udlændingepolitiområdet fremsender straks indsigelsen mod fuldbyrdelse sammen med sagsakterne til den myndighed, der har kompetence til at påkende indsigelsen, og sidstnævnte myndighed træffer afgørelse inden for otte dage.«

47 Den ungarske regering havde oprindeligt i den nationale lovgivning indført bestemmelser vedrørende den krisesituation, som var blevet affødt af en massiv indvandring, for de sydlige regioner i Ungarn, der grænser op til Serbien, hvorefter den udvidede dem til hele det nationale område, og den har kontinuerligt forlænget gyldigheden heraf i medfør af a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (regeringsdekret nr. 41/2016 (III.9) om erklæring af en krisesituation affødt af en massiv indvandring på hele Ungarns område og om reglerne vedrørende erklæringen, tilstedeværelsen og ophøret af en krisesituation).

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-924/19 PPU

48 FMS og FNZ, som er myndige afghanske statsborgere, er et ægtepar. Den 5. februar 2019 indgav de en asylansøgning til asylmyndigheden i transitområdet i Röszke (Ungarn).

49 Til støtte for deres ansøgning erklærede FMS og FNZ, at de ca. tre år tidligere af politiske grunde havde forladt Afghanistan og var rejst til Tyrkiet med et gyldigt visum udstedt for en måned, og at de tyrkiske myndigheder forlængede dette visum med seks måneder. De gjorde ligeledes gældende, at de var rejst via Bulgarien og Serbien, inden de første gang rejste ind i Ungarn, at de ikke havde indgivet nogen asylansøgning i et andet land, og at de ikke i dér havde været udsat for mishandling eller lidt alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2011/95.

50 Den samme dag udpegede asylmyndigheden transitområdet i Röszke som indkvarteringssted for FMS og FNZ, og de befinder sig fortsat dér på nuværende tidspunkt.

- 51 Ved administrativ afgørelse af 25. april 2019 afviste asylmyndigheden på grundlag af § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl den af FMS og FNZ indgivne asylansøgning uden at realitetsbehandle den med den begrundelse, at de var ankommet til Ungarn via et tredjeland, hvor de ikke var blevet udsat for forfølgelse, der kan begrunde anerkendelse af flygtningestatus, eller en risiko for alvorlig overlast, som kan begrunde tildeling af subsidær beskyttelse, og at de i de lande, som de havde passeret inden ankomsten til Ungarn, var sikret en tilstrækkelig beskyttelse. Ved samme afgørelse bekræftede myndigheden, at princippet om non-refoulement ikke fandt anvendelse i disse ansøgers tilfælde i relation til Afghanistan, og anordnede deres udsendelse til Serbien.
- 52 FMS og FNZ anlagde sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn), der afviste sagen ved afgørelse af 14. maj 2019 uden at efterprøve, om deres asylansøgninger var velbegrundede.
- 53 Ved afgørelse af 17. maj 2019 pålagde udlændingepolitimyndigheden i første instans FMS og FNZ at opholde sig i den sektor af transitområdet i Röszke, der er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, som har fået afslag på deres asylansøgning, i henhold til § 62, stk. 3a, i lov om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-924/19 PPU, at den nævnte afgørelse ikke angav de grunde, som den var støttet på, og at det kun er den manglende overholdelse af den forpligtelse til at give oplysninger, der påhviler den nævnte myndighed i henhold til den relevante lovgivning, som undtagelsesvis kan påklages ved de almindelige domstole.
- 54 Samme dag kontaktede udlændingepolitimyndigheden i første instans det for tilbagesendelsen til Serbien ansvarlige politiorgan med henblik på, at det kunne tage de skridt, der var nødvendige for Serbiens tilbagetagelse af FMS og FNZ.
- 55 Den 23. maj 2019 oplyste det kompetente politiorgan udlændingepolitimyndigheden i første instans om, at Serbien havde besluttet ikke at tilbagetage FMS og FNZ på sit område med den begrundelse, at anvendelsesbetingelserne for artikel 3, stk. 1, i tilbagetagelseaftalen indgået mellem EU og Serbien ikke var opfyldt, eftersom de nævnte personer ikke var indrejst ulovligt på ungarsk område fra serbisk område.
- 56 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-924/19 PPU, at selv om Serbien ikke tog FMS og FNZ tilbage til sit område, afslog asylmyndigheden efterfølgende at efterprøve, om deres asylansøgninger var velbegrundede, med den begrundelse, at i henhold til § 51/A i lov om ret til asyl foretages behandlingen af en asylansøgning i tilfælde af afslag på tilbagetagelse til et tredjelands område kun, hvis den afgørelse, hvorved denne ansøgning er blevet afvist, er baseret på begrebet »sikkert oprindelsesland« eller begrebet »sikkert tredjeland«.
- 57 Ved afgørelse af 3. og 6. juni 2019 ændrede udlændingepolitimyndigheden i første instans den i asylmyndighedens afgørelse af 25. april 2019 indeholdte afgørelse om tilbagesendelse for så vidt angår bestemmelseslandet og bestemte, at FMS og FNZ skulle udsendes til Afghanistan under ledsagelse.
- 58 FMS og FNZ rejste indsigelse mod disse ændringsafgørelser over for asylmyndigheden, der fungerede som udlændingepolitimyndighed. Deres indsigelse blev forkastet ved afgørelser af 28. juni 2019, og i overensstemmelse med § 65, stk. 3b, i lov om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold kunne disse afgørelser ikke påklages.
- 59 FMS og FNZ har for det første anlagt et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om, at de nævnte afgørelser annulleres, og at det pålægges asylmyndigheden at gennemføre en ny procedure, idet de for det første har gjort gældende, at afgørelserne udgør tilbagesendelsesafgørelser, der skal kunne undergives en retslig prøvelse, og for det andet, at disse tilbagesendelsesafgørelser er ulovlige. Asylmyndigheden skulle nemlig ifølge FMS og FNZ have realitetsbehandlet deres asylansøgning, for så vidt som Serbien ikke tog dem tilbage, og for så vidt som der ved § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl er blevet indført et nyt begreb om »sikkert transitland«, hvilket er i strid med EU-retten.

- 60 For det andet har FMS og FNZ ved den forelæggende ret anlagt et forvaltningsretligt passivitetssøgsmål mod udlændingepolitimyndigheden i første instans med påstand om, at det fastslås, at myndigheden har tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at anvise dem indkvartering uden for transitområdet i Rösztke.
- 61 Den forelæggende ret har forenet disse to søgsmål.
- 62 Den nævnte ret er for det første af den opfattelse, at den afvisningsgrund, hvormed den af FMS og FNZ indgivne asylansøgning er blevet begrundet, er i strid med EU-retten.
- 63 Når dette er sagt, har den forelæggende ret for det andet anført, at der ikke foreligger nogen retsforordning, som udtrykkeligt kræver, at behandlingen af den af FMS og FNZ indgivne asylansøgning automatisk genoptages, selv om Serbiens afslag på at overtage dem har gjort den afvisningsgrund, der begrundede afvisningen af denne ansøgning, ugyldig.
- 64 Skønt det i øvrigt i forbindelse med en eventuel ny behandling forholder sig således, at den kompetente asylmyndighed kan påberåbe sig en afvisningsgrund, der er fastsat i artikel 33, stk. 1, eller artikel 33, stk. 2, litra b) eller c), i direktiv 2013/32, er den forelæggende ret imidlertid af den opfattelse, at asylansøgningen kun kan afvises under henvisning til de i direktivets artikel 35 eller 38 omhandlede grunde, hvis den berørte person tilbagetages af det pågældende tredjeland. Heraf følger, at hvis der ikke hersker tvivl om, at det land, hvortil personen skal udsendes, ikke vil tage denne tilbage, kan asylmyndigheden ikke afvise asylansøgningen.
- 65 I betragtning af det ovenstående finder den forelæggende ret, at FMS og FNZ har ret til at få genoptaget behandlingen af deres asylansøgning, og at de fortsat er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32.
- 66 Den ønsker derfor for det tredje oplyst, om FMS og FNZ skal anses for at være frihedsberøvede som omhandlet i direktiv 2013/32, og om en sådan frihedsberøvelse i givet fald er lovlig, idet den i direktivets artikel 43, stk. 2, omhandlede tidsfrist er overskredet i deres tilfælde.
- 67 Selv hvis det antages, at FMS og FNZ ikke har ret til at få behandlingen af deres asylansøgning genoptaget, ønsker den forelæggende ret imidlertid for det fjerde oplyst, om de skal anses for at være frihedsberøvede som omhandlet i direktiv 2008/115, og om frihedsberøvelsen i bekræftende fald er forenelig med direktivets artikel 15.
- 68 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at transitområdet i Rösztke, der er beliggende på grænsen mellem Ungarn og Serbien, er omgivet af et højt hegn og pigtråd, og at den indeholder metalcontainere, som bl.a. er beregnet til indkvartering af de tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i dette område. Arealet af den container, som FMS og FNZ bor i, overstiger ikke 13 m², og containeren er møbleret med køjesenge og skabe. Såvel inden og uden for dette transitområde som i umiddelbar nærhed af den nævnte indhegning er der permanent politibetjente eller bevæbnede vagter til stede.
- 69 Transitområdet i Rösztke er opdelt i flere sektorer, som er beregnet til, at asylansøgerne og de tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, indkvarteres adskilt fra hinanden. Disse sektorer er adskilt fra hinanden med hegn, således at muligheden for at begive sig fra en sektor til en anden er ekstremt begrænset. Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen i sag C-924/19 PPU, at det kun to gange ugentligt er muligt at forlade en sektor i ca. en time med henblik på at begive sig til de øvrige sektorer.
- 70 FMS og FNZ kan kun forlade deres sektor, når deres tilstedeværelse er påkrævet med henblik på proceduremæssige skridt, der vedrører dem, eller når de under ledsagelse af politi eller bevæbnede vagter begiver sig til lægelig kontrol eller behandling i en container i transitområdet, som er

forbeholdt dette formål. Muligheden for at være i kontakt med personer, der befinder sig uden for dette område, herunder med deres advokater, er underlagt et krav om forudgående tilladelse. FMS og FNZ kan ikke forlade transitområdet i Röszke for at begive sig til et andet sted i Ungarn.

- 71 Den forelæggende ret er for det andet af den opfattelse, at den situation, hvori FMS og FNZ befinder sig, adskiller sig fra den, som gav anledning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21. november 2019 i sagen Ilias og Ahmed mod Ungarn (CE:ECHR:2019:1121JUD 004728715).
- 72 Den nævnte ret har således bl.a. anført, at FMS og FNZ på tidspunktet for påbegyndelsen af deres indkvartering i den sektor af transitområdet i Röszke, der er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, som har fået afslag på deres asylansøgning, ifølge de ungarske myndigheder ikke var asylansøgere, og at de hverken havde begivet sig frivilligt ind i denne sektor eller fra Serbien, men fra den sektor af dette transitområde, der er forbeholdt asylansøgere.
- 73 Indkvarteringen i transitområdet i Röszke blev endvidere foretaget uden en begrundet afgørelse og uden en vurdering af dens nødvendighed og forholdsmæssighed, og der foreligger ingen adgang til retslig prøvelse, som gør det muligt at anfægte lovligheden heraf. Desuden er der ingen national retsforordning, som begrænser varigheden af opholdet i den sektor af transitområdet, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning.
- 74 Den nævnte ret er ligeledes af den opfattelse, at FMS og FNZ ikke lovligt kan forlade transitområdet i Röszke, idet de kun kan forlade dette ved en udsendelse med fly til deres oprindelsesland, der er ramt af en intern væbnet konflikt, og som ikke er part i konventionen om flygtnings retsstilling undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som ændret ved protokollen om flygtnings retsstilling undertegnet i New York den 31. januar 1967. Deres udrejse afhænger derfor udelukkende af samarbejdet mellem de ungarske myndigheder og myndighederne i deres oprindelsesland, eftersom disse sagsøgere ikke kan begive sig til Serbien, da de nu er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse til deres oprindelsesland, og de serbiske myndigheder har besluttet ikke at tage dem tilbage.
- 75 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at indkvarteringen af FMS og FNZ i den sektor af transitområdet i Röszke, der er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, som har fået afslag på deres asylansøgning, udgør en frihedsberøvelse, der ikke er i overensstemmelse med de i EU-retten fastsatte krav. Den finder derfor, at den i medfør af chartrets artikel 47 og indtil afslutningen af den administrative sagsbehandling bør kunne forpligte den ansvarlige myndighed til som en foreløbig foranstaltning at anvise FMS og FNZ et indkvarteringssted, der er beliggende uden for dette transitområde, og som ikke er et sted for frihedsberøvelse.
- 76 Den forelæggende ret ønsker for det femte oplysninger om effektiviteten af retsmidlet iværksat til prøvelse af den afgørelse, hvorved udlændingepolitimyndigheden i første instans ændrede det bestemmelsesland, der er angivet i de afgørelser om tilbagesendelse, som FMS og FNZ er genstand for.
- 77 Den nævnte ret har nemlig anført dels, at indsigelsen mod den nævnte afgørelse behandles af asylmyndigheden, skønt denne er underlagt den for politiet ansvarlige ministers myndighed og udgør en del af den udøvende magt og derfor ikke er et uafhængigt og upartisk organ, dels, at den relevante ungarske lovgivning ikke giver den forelæggende ret mulighed for at prøve den administrative afgørelse, der træffes om denne indsigelse, idet den eneste prøvelse i forbindelse med sidstnævnte afgørelse består i en tilsynsbeføjelse for den offentlige anklager, som i givet fald ad rettens vej kan anfægte lovligheden af en administrativ afgørelse på dette område.

78 Denne situation fører ifølge den forelæggende ret til, at afgørelsen om ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i afgørelsen om tilbagesendelse, i sidste instans kan blive opretholdt på trods af, at FMS og FNZ for det tilfælde, at der ville blive ført en ny asylprocedure vedrørende dem, ikke vil være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, men af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32.

79 På denne baggrund har Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) [ny afvisningsgrund]

Kan bestemmelserne i artikel 33 vedrørende ansøgninger, der kan afvises, i [direktiv 2013/32] fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at en asylansøgning skal afvises under asylsagsproceduren, hvis asylansøgeren er ankommet til Ungarn gennem et land, hvor ansøgeren ikke har været udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor ansøgeren er sikret en tilstrækkelig grad af beskyttelse?

2) [behandling af en asylsag]

- a) Skal [...] artikel 6 og artikel 38, stk. 4, [i] samt 34. betragtning til [direktiv 2012/32], som pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at behandle ansøgninger om international beskyttelse, i lyset af [chartrets] artikel 18 [...] fortolkes på den måde, at en medlemsstats kompetente myndighed på asylområdet skal sikre, at ansøgeren gives mulighed for at indlede asylsagen i tilfælde af, at myndigheden ikke har undersøgt asylansøgningens berettigelse under henvisning til den afvisningsgrund, der er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, og følgelig har besluttet at tilbagesende ansøgeren til et tredjeland, som imidlertid har afvist at tilbagetage vedkommende?
- b) Hvis det [andet] præjudicielle spørgsmål[, litra a),] besvares bekræftende: [H]vad er da denne forpligtelses nøjagtige indhold? Indebærer den en forpligtelse til at sikre muligheden for at indgive en fornyet asylansøgning, hvorved der ses bort fra de negative udfald af tidligere ansøgninger som omhandlet i [...] artikel 33, stk. 2, litra d), og artikel 40[i direktiv 2013/32], eller indebærer den asylsagens indledning eller behandling ex officio?
- c) Hvis det [andet] præjudicielle spørgsmål[, litra a),] besvares bekræftende, kan medlemsstaten ligeledes under hensyntagen til [...] artikel 38, stk. 4, [i direktiv 2013/32,] uden en ændring af de faktiske omstændigheder, foretage en fornyet undersøgelse af afvisningen af ansøgningen inden for rammerne af denne nye sagsbehandling (med hvilken den ville have mulighed for at anvende enhver form for procedure, der er omhandlet i kapitel III, [f.eks.] ved på ny at anvende en afvisningsgrund), eller skal medlemsstaten realitetsbehandle asylansøgningen i forhold til oprindelseslandet?
- d) Følger det af [...] artikel 33, stk. 1, og [artikel 33,] stk. 2, litra b) og c), samt artikel 35 og 38 [i direktiv 2013/32] i lyset af chartrets artikel 18, at en tredjestats tilbagetagelse af en asylansøger er en kumulativ betingelse for anvendelsen af en afvisningsgrund, dvs. for at kunne træffe en afgørelse baseret på en sådan grund, eller er det tilstrækkeligt at godtgøre, at denne betingelse var opfyldt på tidspunktet for afgørelsens fuldbyrdelse?

3) [transitområde som sted for frihedsberøvelse i henhold til asylproceduren] Såfremt besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål fører til asylsagsbehandling, er følgende spørgsmål i givet fald relevante.

- a) Skal [...] artikel 43 [i direktiv 2013/32] fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som tillader, at ansøgeren kan frihedsberøves i [et transitområde] i mere end fire uger?

- b) Skal artikel 2, litra h), i [direktiv 2013/33], som finder anvendelse i medfør af [...] artikel 26 [i direktiv 2013/32], i lyset af [chartrets] artikel 6 og artikel 52, stk. 3, fortolkes således, at et ophold i [et transitområde] under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede (et område, der ikke lovligt kan forlades frivilligt i nogen retning) for en periode på mere end de fire uger, der er omtalt i [...] artikel 43 [i direktiv 2013/32], udgør en frihedsberøvelse?
 - c) Er det forhold, at frihedsberøvelsen af ansøgeren for en periode på mere end fire uger, som omhandlet i [...] artikel 43 [i direktiv 2013/32], alene skyldes, at myndighederne på grund af manglende materielle midler ikke kan opfylde ansøgerens behov (for indkvartering og underhold), foreneligt med [...] artikel 8 [i direktiv 2013/33], som finder anvendelse i medfør af [...] artikel 26 [i direktiv 2013/32]?
 - d) Er det foreneligt med [...] artikel 8 og 9 [i direktiv 2013/33], som finder anvendelse i medfør af [...] artikel 26 [i direktiv 2013/32], at indkvarteringen, som de facto er en frihedsberøvelse for en periode på mere end fire uger som omhandlet i [...] artikel 43 [i direktiv 2013/32], ikke er blevet besluttet ved en afgørelse om frihedsberøvelse, ikke indeholder en adgang til at anfægte lovligheden af frihedsberøvelsen og opretholdelsen af samme, at frihedsberøvelsen de facto finder sted uden nogen undersøgelse af dens nødvendighed eller proportionalitet, eller eventuelle alternativer til denne, og at dens præcise varighed, herunder dens ophørstidspunkt, ikke er nærmere bestemt?
 - e) Kan chartrets artikel 47 fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, når den står over for en tilsyneladende ulovlig frihedsberøvelse, som en foreløbig forholdsregel indtil afslutningen af den administrative sagsbehandling og til fordel for tredjelandstatsborgeren kan pålægge myndigheden at udpege et opholdssted, der ligger uden for [transitområdet]?
- 4) [transitområde som facilitet for frihedsberøvede inden for udlændingepolitiets virkefelt] Følgende spørgsmål er relevante, hvis det i forbindelse med besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål måtte fastslås, at det ikke er hensigtsmæssigt at undergive sagen en asylprocedure, men i stedet en procedure inden for udlændingepolitiets virkefelt.
- a) Skal 17. og 24. betragtning til samt artikel 16 i [direktiv 2008/115] i lyset af chartrets artikel 6 og artikel 52, stk. 3, fortolkes således, at indkvartering i [et transitområde] under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende (et område, der ikke lovligt kan forlades frivilligt i nogen retning) udgør en frihedsberøvelse i henhold til disse bestemmelser?
 - b) Er det i overensstemmelse med 16. betragtning til og artikel 15, stk. 1, i [direktiv 2008/115] set i lyset af chartrets artikel 6 og artikel 52, stk. 3, at frihedsberøvelsen af ansøgeren fra et tredjeland kun finder sted, fordi vedkommende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og mangler materielle midler til at opfylde sine behov (for indkvartering og underhold)?
 - c) Er det forhold, at afgørelsen om indkvartering, som de facto udgør en frihedsberøvelse, ikke er truffet ved en afgørelse om frihedsberøvelse, og at der derved ikke er nogen sikring af retten til at anfægte lovligheden af frihedsberøvelsen og opretholdelsen af samme, og at frihedsberøvelsen de facto finder sted uden nogen undersøgelse af dens nødvendighed eller proportionalitet, eller eventuelle alternativer hertil, forenelig[t] med 16. betragtning til [direktiv 2008/115] samt dette direktivs artikel 15, stk. 2, set i lyset af chartrets artikel 6 [og] 47 [samt] artikel 52, stk. 3?
 - d) Kan man fortolke [...] artikel 15, stk. 1 og 4-6, [i] samt 16. betragtning til [direktiv 2008/115,] i lyset af chartrets artikel 1, 4, 6 og 47, i den forstand, at de er til hinder for, at frihedsberøvelsen kan finde sted, uden at der er truffet afgørelse om dens præcise varighed eller ophørstidspunkt?
 - e) Kan EU-retten fortolkes således, at når en ret i en medlemsstat står over for en tilsyneladende ulovlig frihedsberøvelse, kan retten som en forebyggende foranstaltning indtil afslutningen af den administrative sagsbehandling og til fordel for tredjelandstatsborgeren pålægge myndigheden at udpege et opholdssted, der ligger uden for transit[området]?
- 5) [effektiv retslig beskyttelse i forbindelse med afgørelsen om ændring af tilbagesendelseslandet]

Skal [...] artikel 13 [i direktiv 2008/115], i henhold til hvilken en tredjelandstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af »afgørelser vedrørende tilbagesendelse«, i lyset af chartrets artikel 47 fortolkes således, at den nationale ret, når det retsmiddel, som den nationale lovgivning henviser til, er virkningsløst, mindst én gang skal behandle den indsigelse, der er indgivet mod afgørelsen om ændring af tilbagesendelseslandet?»

Sag C-925/19 PPU

- 80 SA og hans mindreårige barn, SA junior, er iranske statsborgere. Den 5. december 2018 indgav de i transitområdet i Rösztke en asylansøgning til asylmyndigheden.
- 81 Til støtte for ansøgningen gjorde SA gældende, at han havde forladt Den Islamiske Republik Iran to et halvt år tidligere, idet han var blevet skilt fra sin hustru, at han havde nærmet sig den kristne religion, uden af denne grund at være blevet døbt, og at han i sin barndom havde været offer for seksuel vold udøvet af medlemmer af hans familie. Han anførte ligeledes, at grundene til, at han havde forladt sit oprindelsesland, ikke var politiske eller knyttet til et eventuelt tilhørsforhold til et etnisk eller religiøst mindretal, og at han var ankommet til Ungarn gennem Tyrkiet, Bulgarien og Serbien.
- 82 Endvidere erklærede SA, at han efter at have forladt Den Islamiske Republik Iran med Tyrkiet som mål og dér at have tilbragt ti dage uden at ansøge om asyl i dette land havde opholdt sig ca. tre måneder i Bulgarien. Han anførte ligeledes, at han efter at være blevet underrettet om, at han ville blive sendt tilbage til Iran, hvis han ikke i Bulgarien indgav en ansøgning om international beskyttelse, modvilligt havde indgivet en asylansøgning dér. Desuden anførte han, at han ligeledes havde opholdt sig i Serbien i over to år uden at indgive en asylansøgning dér.
- 83 Den 5. december 2018 anviste asylmyndigheden transitområdet i Rösztke som indkvarteringssted for SA og SA junior, og de befinder sig i øjeblikket fortsat dér.
- 84 Ved administrativ afgørelse af 12. februar 2019 afviste asylmyndigheden i henhold til § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl den af SA og SA junior indgivne asylansøgning uden at realitetsbehandle den og fastslog, at non-refoulement-princip ikke fandt anvendelse i deres tilfælde. Myndigheden traf afgørelse om, at de skulle udsendes til Serbien, idet den anførte, at de ikke var udsat for risiko for alvorlig overlast eller forfølgelse i Tyrkiet, Bulgarien eller Serbien, og at de dér var garanteret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.
- 85 SA og SA junior anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest), der afviste søgsmålet ved afgørelse af 5. marts 2019 uden at have taget stilling til substansen i deres asylansøgning.
- 86 Ved afgørelse af 27. marts 2019 pålagde udlændingepolitimyndigheden i første instans i henhold til § 62, stk. 3a, i lov om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold SA og SA junior at opholde sig i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning. Ifølge den forelæggende ret blev begrundelsen for denne afgørelse ikke angivet heri.
- 87 Samme dag kontaktede udlændingepolitimyndigheden i første instans det for tilbagesendelsen til Serbien ansvarlige kompetente politiorgan med henblik på, at det kunne tage de skridt, der var nødvendige for Serbiens tilbagetagelse af SA og SA junior.
- 88 Den 1. april 2019 meddelte det kompetente politiorgan udlændingepolitimyndigheden i første instans, at Serbien under henvisning til de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 55, havde besluttet ikke at tage SA og SA junior tilbage til sit område.

- 89 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-925/19 PPU, at asylmyndigheden, selv om Serbien ikke tog SA og SA junior tilbage til sit område, ikke har realitetsbehandlet deres asylansøgning.
- 90 Ved afgørelse af 17. april 2019 ændrede udlændingepolitimyndigheden i første instans den i asylmyndighedens afgørelse af 12. februar 2019 indeholdte afgørelse om tilbagesendelse for så vidt angår bestemmelseslandet og bestemte, at SA og SA junior skulle udsendes til Den Islamiske Republik Iran under ledsagelse.
- 91 De sidstnævnte fremsatte en indsigelse mod denne ændringsafgørelse over for asylmyndigheden, der fungerede som udlændingepolitimyndighed. Deres indsigelse blev forkastet ved afgørelse af 17. maj 2019.
- 92 SA og SA junior har ved den forelæggende ret anlagt to søgsmål, der er identiske med dem, som sagsøgerne i hovedsagen i sag C-924/19 PPU har anlagt, således som disse er beskrevet i nærværende doms præmis 59 og 60.
- 93 Den forelæggende ret har forenet disse to søgsmål og har af grunde, der i det væsentlige er identiske med de i nærværende doms præmis 62-78 anførte, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen de samme præjudicielle spørgsmål som dem, der er forelagt inden for rammerne af sag C-924/19 PPU, således som disse er affattet i nærværende doms præmis 79.

Hasteproceduren

- 94 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelser undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 95 Til støtte for sin anmodning har den forelæggende ret anført, at FMS, FNZ, SA og SA junior (herefter »sagsøgerne i hovedsagerne«) på nuværende tidspunkt de facto er frihedsberøvet.
- 96 Ifølge den nævnte ret er forholdene under frihedsberøvelsen for FMS og FNZ desuden så meget desto mere vanskelige, som disse er henholdsvis 63 og 58 år gamle, en af dem er diabetiker, og de faktisk har været frihedsberøvet siden den 17. maj 2019. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at SA junior er et mindreårigt barn, hvis mentale og psykiske sundhed er blevet forringet, siden han sammen sin far har opholdt sig i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning.
- 97 Den forelæggende ret har endvidere anført, at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål vil have direkte og afgørende indvirkning på udfaldet af hovedsagerne, navnlig for så vidt angår opretholdelsen af den frihedsberøvelse, som sagsøgerne i hovedsagerne er genstand for.
- 98 Det bemærkes i denne henseende for det første, at nærværende præjudicielle forelæggelser vedrører fortolkningen af direktiv 2008/115, 2013/32 og 2013/33, der henhører under afsnit V i EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Disse forelæggelser kan følgelig undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 99 Hvad for det andet angår betingelsen om den hastende karakter skal det for det første bemærkes, at denne betingelse bl.a. er opfyldt, når den i hovedsagen berørte person på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, og personens fortsatte frihedsberøvelse afhænger af løsningen af tvisten i hovedsagen. Situationen for den omhandlede person skal i denne henseende bedømmes ud fra den situation, der forelå på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren (dom af 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 100 Det fremgår af fast retspraksis, at anbringelse af en tredjelandstatsborger i et center for frihedsberøvede, hvad enten det sker i forbindelse med den pågældendes ansøgning om international beskyttelse eller med henblik på dennes udsendelse, udgør en frihedsberøvende foranstaltning (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 34 og 35, af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 23 og 25, af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 40 og 41, og af 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 31 og 35, samt kendelse af 5.7.2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, præmis 35 og 37).
- 101 I det foreliggende tilfælde har de sagsøgere, der er omhandlet i hovedsagen i sag C-924/19 PPU, og dem, der er omhandlet i sag C-925/19 PPU, opholdt sig i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, siden henholdsvis den 17. maj 2019 og den 27. marts 2019.
- 102 De nærværende præjudicielle forelæggelser vedrører bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt opretholdelsen i denne sektor af sagsøgerne i hovedsagerne udgør »en frihedsberøvelse« som omhandlet i direktiv 2008/115 eller direktiv 2013/32 og 2013/33, og i givet fald om en sådan frihedsberøvelse er i overensstemmelse med de garantier, der er foreskrevet i de nævnte direktiver.
- 103 Heraf følger dels, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en frihedsberøvelse – hvilket spørgsmål udgør betingelsen for anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure i de foreliggende sager – er uløseligt forbundet med behandlingen af de i disse sager forelagte spørgsmål, dels, at opretholdelsen af sagsøgerne i hovedsagerne i den sektor af transitområdet, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, afhænger af besvarelsen af disse spørgsmål.
- 104 For det andet fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at sagsøgerne i hovedsagerne på nuværende tidspunkt er genstand for afgørelser, hvorved de er blevet pålagt at rejse tilbage til deres oprindelseslande, og som følge heraf vil blive sendt tilbage dertil med kort varsel, skønt spørgsmålet om grundlaget for de nævnte sagsøgere asylansøgninger ifølge den forelæggende ret aldrig er blevet behandlet af en retsinstans.
- 105 Det kan derfor ikke udelukkes, at sagsøgerne i hovedsagerne under henvisning til disse afgørelser, som er blevet bekræftet i afgørelser, hvis annullation der er blevet nedlagt påstand om for den forelæggende ret, vil blive udsendt til deres oprindelseslande inden udfaldet af en præjudiciel procedure, som ikke er undergivet den præjudicielle hasteprocedure, og at denne udsendelse kan udsætte dem for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 18 og artikel 19, stk. 2.
- 106 For det tredje fremgår det ligeledes af forelæggelsesafgørelsen i sag C-925/19 PPU, at en af sagsøgerne i denne hovedsag er et mindreårigt barn, hvis mentale og psykiske sundhed forringes som følge af hans ophold i transitområdet i Rösztke. Det følger heraf, at en forsinkelse med vedtagelsen af retsafgørelser vil forlænge den nuværende situation og således på alvorlig eller endog uoprettelig vis risikere at skade barnets udvikling (jf. i denne retning dom af 17.10.2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, præmis 26).
- 107 På denne baggrund, og henset til indholdet af den forelæggende rets spørgsmål, der kan have en afgørende indvirkning såvel på opretholdelsen af sagsøgerne i hovedsagerne i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, som på den retslige prøvelse af de afgørelser, hvorved de er blevet pålagt at rejse tilbage til deres oprindelseslande, har Domstolens Femte Afdeling den 22. januar 2020 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at nærværende præjudicielle forelæggelser undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 108 Det er desuden blevet besluttet at henvise de foreliggende sager til Domstolen med henblik på, at de behandles af Store Afdeling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det femte spørgsmål

- 109 Med det femte spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den for det første er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en administrativ myndigheds ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere tilbagesendelsesafgørelse, kun kan anfægtes af den pågældende tredjelandsstatsborger ved et retsmiddel, som iværksættes for en administrativ myndighed, hvis afgørelser ikke kan være genstand for prøvelse ved en retsinstans, og at bestemmelsen for det andet under sådanne omstændigheder forpligter denne retsinstans til at erklære sig kompetent til at påkende den sag, der er indbragt for den med henblik på at anfægte lovligheden af en sådan ændring.
- 110 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at udlændingepolitimyndigheden i første instans, efter at asylmyndigheden havde afvist sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger og samtidig vedtaget de afgørelser om tilbagesendelse, hvorved de blev pålagt at forlade det ungarske område og rejse til Serbien, ændrede de sidstnævnte afgørelser ved at pålægge de nævnte sagsøgere at forlade det ungarske område og rejse til deres hjemlande, dvs. Afghanistan for så vidt angår FMS og FNZ og Iran for så vidt angår SA og SA junior. Den forelæggende ret har videre præciseret, at disse sagsøgere kun har kunnet anfægte disse ændringsafgørelser ved at fremsætte en indsigelse mod dem for den myndighed, der er omhandlet i § 65, stk. 3a, i lov om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, og at det fremgår af sidste punktum i denne bestemmelse, at de afgørelser, hvorved asylmyndigheden i sin egenskab af udlændingepolitimyndighed har forkastet de af sagsøgerne fremsatte indsigelser, ikke kan påklages.
- 111 Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 sikrer den pågældende tredjelandsstatsborger adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvelse af afgørelser om tilbagesendelse, afgørelser om forbud mod indrejse på medlemsstaternes område og afgørelser om udsendelse ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.
- 112 Det skal for det første undersøges, om en afgørelse, hvorved det i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse angivne bestemmelsesland er blevet ændret, udgør en af de afgørelser, over for hvilke den nævnte bestemmelse sikrer effektive retsmidler.
- 113 Ifølge fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af, og eventuelt dens tilblivelseshistorie (dom af 19.12.2019, *Nederlands Uitgeversverbond og Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, at der ved »afgørelse om tilbagesendelse« forstår en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage. I overensstemmelse med direktivets artikel 3, nr. 3), indebærer denne pligt til at vende tilbage, at den berørte person pålægges at vende tilbage til enten sit oprindelsesland, et transitland eller et andet tredjeland, som den pågældende frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget.

- 115 Det fremgår derfor af selve ordlyden af nr. 4) i artikel 3 i direktiv 2008/115, at den omstændighed at pålægge eller fastslå en forpligtelse til at vende tilbage udgør en af de to elementer, som en afgørelse om tilbagesendelse består af, idet en sådan forpligtelse til at vende tilbage i lyset af artiklens nr. 3) ikke er mulig uden fastlæggelse af et bestemmelsessted, der skal være et af de i nævnte nr. 3) omhandlede lande.
- 116 Det følger heraf, at når den kompetente nationale myndighed ændrer det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, foretager den en så væsentlig ændring af denne tilbagesendelsesafgørelse, at den skal anses for at have vedtaget en ny afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115.
- 117 Analysen af denne bestemmelses kontekst understøtter denne fortolkning.
- 118 I medfør af artikel 5 i direktiv 2008/115 skal den kompetente nationale myndighed, når den påtænker at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse, således bl.a. sikre respekt af non-refoulement-princippet (jf. i denne retning dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 49, og af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 103).
- 119 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 84 i forslaget til afgørelse, skal respekten af dette princip vurderes i henhold til det land, som det påtænkes at pålægge den pågældende person at vende tilbage. Det følger heraf, at den kompetente nationale myndighed, inden en ændring af bestemmelseslandet kan foretages, skal foretage en ny vurdering af respekten af non-refoulement-princippet, der er særskilt i forhold til den vurdering, den skulle foretage i forbindelse med vedtagelsen af den tidligere afgørelse om tilbagesendelse.
- 120 I modsætning til det, som den ungarske regering synes at hævde, kan en ændring af en tidligere afgørelse om tilbagesendelse desuden ikke anses for en afgørelse om udsendelse, der er truffet som følge af denne tilbagesendelsesafgørelse, som omhandlet i artikel 8 i direktiv 2008/115. Det fremgår nemlig af nævnte artikel 8, at en afgørelse om udsendelse træffes med henblik på fuldbyrdelse af afgørelsen om tilbagesendelse og derfor skal træffes under iagttagelse af sidstnævnte afgørelses indhold. Det følger heraf, at der i en afgørelse om udsendelse ikke kan foretages en ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i den afgørelse om tilbagesendelse, som den førstnævnte afgørelse fuldbyrder.
- 121 Den i nærværende doms præmis 116 anlagte fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med det mål, der forfølges med direktiv 2008/115, og som består i at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik med fuld respekt for de grundlæggende rettigheder og de pågældende personers værdighed (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Når en afgørelse, hvorved det i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse angivne bestemmelsesland ændres, sidestilles med en ny afgørelse om tilbagesendelse, har dette nemlig til følge, at den kompetente nationale myndighed, når den påtænker en sådan ændring af tilbagesendelsesafgørelsen, skal sikre iagttagelse af samtlige de processuelle regler, der er fastsat i direktiv 2008/115, og som opstiller rammerne for vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse. Denne sidestilling gør det dermed muligt at sikre en gennemførelse af udsendelses- og repatrieringspolitikken, som både er effektiv og med respekt for den pågældende persons grundlæggende rettigheder.
- 123 Det følger af det ovenstående, at en ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, udgør en ny afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115, over for hvilket den pågældende tredjelandstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler som omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 1.

- 124 Det skal derfor for det andet fastlægges, hvilken art de retsmidler, der er sikret ved nævnte artikel 13, stk. 1, har.
- 125 I denne henseende fremgår det for det første klart af selve ordlyden af denne bestemmelse, at sådanne retsmidler skal kunne påberåbes af den person, som er genstand for afgørelsen om tilbagesendelse. I modsætning til det, som den ungarske regering synes at gøre gældende, udgør den omstændighed, at der i medfør af national ret foreligger en generel beføjelse til tilsyn med lovligheden af tilbagesendelsesafgørelser, der er indrømmet den offentlige anklager, og som alene giver sidstnævnte beføjelse til i givet fald at indbringe en sådan afgørelse for domstolene, derfor ikke et retsmiddel, der opfylder kravene i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115.
- 126 Selv om det for det andet følger af ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, at afgørelser om tilbagesendelse skal kunne anfægtes gennem effektive retsmidler ved en retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed, gør denne ordlyd alene det ikke muligt at drage andre konklusioner med hensyn til kendetegnene for den »administrative myndighed«, som kan skulle tage stilling til et sådant retsmiddel iværksat mod en afgørelse om tilbagesendelse.
- 127 Når dette er sagt, fremgår det af Domstolens praksis, at det nærmere indhold af de effektive retsmidler, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, hvorefter enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel (dom af 18.12.2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 45, og af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 52).
- 128 Selv om det er korrekt, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 i deres lovgivning kan fastsætte, at afgørelser om tilbagesendelse anfægtes for andre myndigheder end retslige myndigheder, skal en sådan mulighed således ikke desto mindre gennemføres under overholdelse af chartrets artikel 47, der, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse, kræver, at en afgørelse fra en myndighed, der ikke selv opfylder betingelserne i sidstnævnte artikel, undergives en efterfølgende kontrol af et retsligt organ, som navnlig skal have kompetence til at undersøge alle relevante spørgsmål (jf. analogt dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 55, og af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 39).
- 129 Chartrets artikel 47 pålægger dermed medlemsstaterne en forpligtelse til på et vist tidspunkt under proceduren at sikre den pågældende tredjelandstatsborger mulighed for at indbringe enhver indsigelse vedrørende en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af en administrativ myndighed, for en domstol (jf. analogt dom af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 41).
- 130 Det følger heraf, at en national lovgivning, i medfør af hvilken adressaten for en administrativ afgørelse om tilbagesendelse ikke kan anfægte lovligheden af denne ved mindst én retsinstans, ikke overholder kravene i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 og chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 131 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at i medfør af den relevante nationale lovgivning kan en indsigelse mod en administrativ afgørelse, hvorved en oprindelig afgørelse om tilbagesendelse er blevet ændret, kun fremsættes over for asylmyndigheden, og at den afgørelse, hvorved denne myndighed forkaster indsigelsen, ikke kan påklages.
- 132 Det følger heraf, at en sådan lovgivning kun er forenelig med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, såfremt den myndighed, der har truffet afgørelse om sådanne indsigelser, kan anses for en domstol som omhandlet i chartrets artikel 47, hvilket forudsætter, at den nævnte myndighed opfylder kravet om uafhængighed i nævnte artikels forstand (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical

dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 37 og 41, af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 52 og 53, 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 120 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 56 og 57).

- 133 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at dette ikke er tilfældet.
- 134 Det følger nemlig af forelæggelsesafgørelserne, at asylmyndigheden er underlagt den for politiet ansvarlige ministers myndighed og dermed henhører under den udøvende magt.
- 135 Det eksterne aspekt af det krav om uafhængighed, der kendetegner en domstol som omhandlet i chartrets artikel 47, kræver, at det pågældende organ udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at det således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser (dom 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 121, og af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 136 Nærmere bestemt skal retsinstansernes uafhængighed i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt (dom 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 124).
- 137 Det følger heraf, at en national lovgivning, der fastsætter, at en afgørelse som den, der er beskrevet i nærværende doms præmis 123, skal anfægtes af den berørte person for en myndighed, som ikke opfylder de i chartrets artikel 47 fastsatte krav, uden at der sikres en efterfølgende domstolsprøvelse af denne myndigheds afgørelse, er uforenelig med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 og endvidere tilsidesætter det væsentligste indhold af den i chartrets artikel 47 fastsatte ret, for så vidt som den fratager den berørte person enhver domstolsprøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, der vedrører denne (jf. analogt dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 72, 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 165).
- 138 For det tredje skal det efterprøves, om EU-retten under sådanne omstændigheder tillader den forelæggende ret at anse sig for kompetent til at påkende de søgsmål, som sagsøgerne i hovedsagerne har indbragt for den, og hvorved der er nedlagt påstand om annullation af de afgørelser, hvorved asylmyndigheden i sin egenskab af udlændingepolitimyndighed har forkastet deres indsigelser mod de administrative afgørelser, der pålægger dem at vende tilbage til deres oprindelseslande.
- 139 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at i henhold til princippet om EU-rettens forrang har enhver national retsinstans, såfremt det ikke er muligt for denne at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav, pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende (dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58 og 61, 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 160 og 161).
- 140 Det fremgår af Domstolens praksis, at chartrets artikel 47 i sig selv er tilstrækkelig og ikke skal præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes (dom af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 78, af

29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 56, 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).

- 141 Det samme gælder artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, for så vidt som kendetegnene ved de i denne bestemmelse fastsatte retsmidler skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, der udgør en bekræftelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. analogt dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 55 og 56, 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 163).
- 142 Selv om det, hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som følger af Unionens retsorden, har medlemsstaterne imidlertid for det andet en forpligtelse til i hvert enkelt tilfælde at sikre, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af disse rettigheder overholdes, således som det sikres ved chartrets artikel 47 (dom 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 115).
- 143 I denne henseende skal det bemærkes, at selv om EU-retten principielt ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre andre søgsmålmuligheder ved de nationale domstole med henblik på at beskytte de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, end dem, som findes i national ret (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 40, og af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 51), forholder det sig imidlertid anderledes, såfremt det fremgår af den omhandlede nationale retsordens opbygning, at der ikke foreligger noget retsmiddel, der giver mulighed for, selv indirekte under en verserende sag, at sikre, at retssubjekternes rettigheder i henhold til EU-retten overholdes, eller hvis retssubjekterne kun har adgang til domstolsprøvelse, hvis de nødsages til at overtræde retten (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 41, og af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 104).
- 144 Det tilkommer derfor de nationale domstole at erklære sig kompetente til at påkende et søgsmål, som den berørte person har anlagt med henblik på at forsvare de rettigheder, vedkommende er sikret ved EU-retten, såfremt de nationale processuelle regler ikke foreskriver et sådant søgsmål i et sådant tilfælde (jf. analogt dom af 3.12.1992, Oleificio Borelli mod Kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, præmis 13, og af 19.12.2018, Berlusconi og Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, præmis 46).
- 145 Den omstændighed, at der i den pågældende medlemsstat ikke foreligger en retslig klageadgang, som gør det muligt at efterprøve, hvorvidt en administrativ afgørelse om tilbagesendelse som den, der er beskrevet i nærværende doms præmis 123, er lovlig i henhold til EU-retten, kan således ikke fritage den nationale domstol for dennes pligt til at sikre den fulde effektivitet for artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, der, eftersom bestemmelsen har direkte virkning, i sig selv kan udgøre et direkte anvendeligt kompetencegrundlag, når den ikke er blevet korrekt gennemført i den nationale retsorden.
- 146 Det følger heraf, at princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse forpligter den forelæggende ret til at erklære sig kompetent til at påkende de søgsmål, som sagsøgerne i hovedsagerne har anlagt til prøvelse af de afgørelser fra asylmyndigheden, hvorved deres indsigelser mod de administrative afgørelser, der pålægger dem at vende tilbage til deres oprindelseslande, er blevet forkastet, og om fornødent at undlade at anvende enhver national bestemmelse, som forbyder den at handle sådan (jf. analogt dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

147 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en administrativ myndigheds ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere tilbagesendelsesafgørelse, kun kan anfægtes af den pågældende tredjelandsstatsborger ved et retsmiddel, som iværksættes for en administrativ myndighed, uden at der er sikret en efterfølgende domstolsprøvelse af denne myndigheds afgørelse. I en sådan situation skal princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse fortolkes således, at de forpligter den nationale retsinstans, for hvilken der er anlagt et søgsmål med sigte på at anfægte lovligheden, i lyset af EU-retten, af en afgørelse om tilbagesendelse bestående i en sådan ændring af bestemmelseslandet, til at erklære sig kompetent til at påkende dette søgsmål.

Det første spørgsmål

148 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 33 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til, at ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast som omhandlet i den nationale bestemmelse til gennemførelse af artikel 15 i direktiv 2011/95, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

149 Det fremgår af artikel 33, stk. 1, i direktiv 2013/32, at ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning 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, hvis en ansøgning i henhold til denne bestemmelse afvises. I denne henseende er der i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 foretaget en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (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, og af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 29).

150 Det skal derfor efterprøves, om en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede kan anses for en gennemførelse af en af de afvisningsgrunde, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32.

151 I denne forbindelse kan det indledningsvis udelukkes, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, dvs. § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl, kan anses for at udgøre en gennemførelse af de afvisningsgrunde, der er fastsat i direktivets artikel 33, stk. 2, litra a), d) og e), idet kun de afvisningsgrunde vedrørende det første asylland og det sikre tredjeland, som er fastsat i henholdsvis litra b) og c) i direktivets artikel 33, stk. 2, i denne henseende kan tages i betragtning (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 33).

152 Hvad i denne sammenhæng angår den i artikel 33, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 fastsatte afvisningsgrund vedrørende det sikre tredjeland skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse kan afvise en ansøgning om international beskyttelse fra realitetsbehandling, hvis et land, som ikke er en medlemsstat, kan anses for et sikkert tredjeland for ansøgeren i medfør af direktivets artikel 38.

153 Således som Domstolen allerede har fastslået, fremgår det af artikel 38 i direktiv 2013/32, at anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« i direktivets artikel 33, stk. 2, litra c), skal overholde de kumulative betingelser, der er fastsat i stk. 1-4 i nævnte artikel 38 (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 36, 40 og 41).

- 154 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår betingelsen i artikel 38, stk. 1, i direktiv 2013/32, henset til selve ordlyden af den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, forekommer det, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, at anvendelsen af afvisningsgrunden vedrørende det første tilfælde i denne lovgivning kun er underlagt det pågældende tredjeland overholdelse af en del af de principper, der er fastsat i direktivets artikel 38, stk. 1, idet kravet om dette lands overholdelse af non-refoulement-princippet bl.a. ikke er opfyldt. Betingelsen i det nævnte direktivs artikel 38, stk. 1, er således ikke opfyldt (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 42).
- 155 Hvad angår afvisningsgrunden vedrørende det andet tilfælde i den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning har den forelæggende ret ikke givet nogen oplysninger om indholdet af »tilstrækkeligt beskyttelsesniveau« som påkrævet af denne lovgivning, herunder navnlig om, hvorvidt et sådant beskyttelsesniveau omfatter det pågældende tredjeland overholdelse af alle de principper, der er fastsat i artikel 38, stk. 1, i direktiv 2013/32. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet.
- 156 Hvad for det andet angår betingelserne i artikel 38, stk. 2, i direktiv 2013/32, herunder navnlig betingelsen om, at der foreligger en forbindelse mellem ansøgeren om international beskyttelse og det pågældende tredjeland, er den forbindelse, som den i hovedsagerne omhandlede lovgivning skaber mellem en sådan ansøger og det pågældende tredjeland, ansøgerens simple transit via dette lands område (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 44).
- 157 Domstolen har imidlertid fastslået, at den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse har rejst gennem et tredjeland område, ikke i sig selv kan udgøre en »forbindelse« som omhandlet i nævnte artikel 38, stk. 2 (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 45-47).
- 158 Den ved artikel 38, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsatte pligt for medlemsstaterne til med henblik på anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« at fastsætte regler om en metode til konkret vurdering af, om det pågældende tredjeland opfylder betingelserne for at kunne anses for at være sikkert for ansøgeren, og nævnte ansøgers mulighed for at bestride, at der består en forbindelse, ville desuden ikke kunne anses for at være begrundet, såfremt den simple transit, som ansøgeren om international beskyttelse foretager via det pågældende tredjeland, skulle anses for at udgøre en tilstrækkelig eller afgørende forbindelse med henblik herpå (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 48 og 49).
- 159 Det følger af det ovenstående, at den transit, som en ansøger om international beskyttelse foretager via det pågældende tredjeland, ikke kan anses for at udgøre en »forbindelse« som omhandlet i artikel 38, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32.
- 160 Den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning kan følgelig ikke anses for at udgøre en anvendelse af afvisningsgrunden om sikkert tredjeland som fastsat i nævnte direktivs artikel 33, stk. 2, litra c) (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 51).
- 161 Endelig kan en sådan national lovgivning heller ikke udgøre en anvendelse af afvisningsgrunden om første asylland som fastsat i artikel 33, stk. 2, litra b), i direktiv 2013/32 (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 52).
- 162 Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 35, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2013/32, at et land kun kan betragtes som første asylland for en bestemt ansøger om international beskyttelse, hvis ansøgeren i det pågældende land er blevet anerkendt som flygtning, og vedkommende fortsat kan opnå denne beskyttelse, eller hvis ansøgeren nyder en i øvrigt tilstrækkelig

beskyttelse i det nævnte land og bl.a. er omfattet af non-refoulement-princippet, og det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 53).

- 163 Det fremgår imidlertid af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at anvendelsen af den afvisningsgrund, der er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, ikke er betinget af, at ansøgeren om international beskyttelse i det pågældende land har opnået flygtningestatus eller en anden tilstrækkelig beskyttelse, således at det ville være overflødigt at undersøge behovet for beskyttelse i EU.
- 164 Det skal derfor konkluderes, at en national lovgivning såsom § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl ikke kan anses for at gennemføre en af de afvisningsgrunde, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 55).
- 165 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 33 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises, når ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, som omhandlet i den nationale bestemmelse til gennemførelse af artikel 15 i direktiv 2011/95, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Det andet spørgsmål

Formaliteten

- 166 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt fastlagt, hvilke konsekvenser der for så vidt angår behandlingen af asylansøgninger skal drages af det pågældende tredjelandts afslag på at tage ansøgerne tilbage til sit område, efter at disse ansøgninger er blevet afvist på grundlag af § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om den besluttede myndighed – som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 – i en sådan situation er forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af de asylansøgninger, som sagsøgerne i hovedsagerne allerede har indgivet, eller om disse, såfremt dette ikke er muligt, kan indgive nye asylansøgninger, og om disse sidstnævnte ansøgninger på ny kan anses for at kunne afvises af andre grunde.
- 167 Det fremgår af fast retspraksis, at selv om der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante, forholder det sig ikke desto mindre således, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister. Begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse er ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist. Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 267 TEUF, skal den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »[afsige] sin dom« i den sag, der verserer for den (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordningen for dommere), C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 43-45 og den deri nævnte retspraksis).

- 168 Desuden skal den forelæggende ret i medfør af procesreglementets artikel 94, litra c), utvetydigt fremstille grundene til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af EU-retten (dom af 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 28).
- 169 I det foreliggende tilfælde er der ved den forelæggende ret anlagt dels søgsmål med påstand om annullation af de afgørelser, hvorved sagsøgerne i hovedsagerne er blevet pålagt at vende tilbage til deres oprindelseslande, dels passivitetssøgsmål med tilknytning til deres indkvartering i transitområdet i Röszke.
- 170 Selv om den direkte genstand for de sager, der verserer for den forelæggende ret, således ikke er behandling af sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger, fremgår det imidlertid af den forelæggende rets forklaringer, at sidstnævnte finder det nødvendigt at undersøge, om disse sagsøgere fortsat kan anses for ansøgere om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2013/32 og 2013/33, med henblik på at afgøre, om deres indkvartering i den sektor af transitområdet i Röszke, der er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, som har fået afslag på deres asylansøgning, skal undersøges i lyset af de i disse direktiver fastsatte regler for frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse.
- 171 Det følger heraf, at det andet spørgsmål, litra a) og b), hvorved den forelæggende ret ønsker oplyst, om den besluttende myndighed – som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 – er forpligtet til at egen drift at genoptage behandlingen af sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger, eller om disse, såfremt dette ikke er muligt, ikke desto mindre kan indgive nye asylansøgninger, er relevant for udfaldet af tvisterne i hovedsagerne og derfor kan antages til realitetsbehandling.
- 172 Derimod vedrører det andet spørgsmål, litra c) og d), i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt de af sagsøgerne i hovedsagerne indgivne asylansøgninger på ny kan afvises under henvisning til en afvisningsgrund, der ikke har nogen forbindelse til den foregående procedure, herunder en af de i artikel 33, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2013/32 fastsatte afvisningsgrunde, og om afvisningen af deres ansøgninger under henvisning til en af disse to afvisningsgrunde i bekræftende fald forudsætter, at det forinden er blevet undersøgt, om det tredjeland, som disse to grunde henviser til, har accepteret at tage dem tilbage til sit område.
- 173 Den forelæggende ret har imidlertid ikke redegjort for, hvorfor den er af den opfattelse, at den ikke kan træffe afgørelse i de sager, der verserer for den, uden at have opnået en besvarelse af det andet spørgsmål, litra c) og d).
- 174 Det følger heraf, at det skal fastslås, at det andet spørgsmål, litra c) og d), ikke kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 175 Med det andet spørgsmål, litra a) og b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 og artikel 38, stk. 4, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18, skal fortolkes således, at når en ansøgning om international beskyttelse i medfør af en medlemsstats lovgivning afvises fra realitetsbehandling med den begrundelse, at ansøgeren er indrejst på denne medlemsstats område gennem et tredjeland, hvor vedkommende ikke var udsat for forfølgelse eller risiko for at lide alvorlig overlast, eller hvor den pågældende var sikret tilstrækkelig beskyttelse, og sidstnævnte land efterfølgende beslutter ikke at tage ansøgeren tilbage til sit område, skal den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 af egen drift genoptage behandlingen af denne ansøgning, eller således, at såfremt den berørte person indgiver en ny ansøgning under sådanne omstændigheder, kan ansøgningen i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), ikke afvises fra realitetsbehandling som »en fornyet ansøgning« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q).

- 176 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at de ungarske myndigheder, efter at asylmyndigheden havde afvist sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger på grundlag af § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl, og efter at denne afvisning var blevet stadfæstet ved en retsafgørelse, der var blevet endelig, tog skridt til at få disse sendt tilbage til Serbien. Dette tredjeland nægtede imidlertid at efterkomme denne anmodning, idet landet var af den opfattelse, at sagsøgerne i hovedsagerne var indrejst lovligt på ungarsk område som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i tilbagetagelsesaftalen indgået mellem EU og Serbien.
- 177 Det skal i øvrigt bemærkes, at i overensstemmelse med nærværende doms præmis 165 er en grund til afvisning af en ansøgning om international beskyttelse som den grund, der er indeholdt i § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl, i strid med artikel 33 i direktiv 2013/32.
- 178 Domstolen er derfor ikke foranlediget til at efterprøve, således som den forelæggende ret foreslår det, de konsekvenser, der i medfør af EU-retten kan skulle følge af den omstændighed, at det land, som sagsøgerne i hovedsagerne skulle føres til i forbindelse med den nævnte grund, ikke accepterer at tage disse tilbage til sit område.
- 179 Når dette er sagt, fremgår det af fast retspraksis, at det tilkommer Domstolen inden for rammerne af den samarbejdsprocedure med de nationale retter, som er indført ved artikel 267 TEUF, at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, og ud fra dette synspunkt påhviler det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 3.3.2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 180 Med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal det andet spørgsmål, litra a) og b), derfor forstås således, at det herved ønskes oplyst, om direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18 og det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at når en asylansøgning har været genstand for en afgørelse om afvisning, der er baseret på en afvisningsgrund, som er i strid med EU-retten, og når denne afgørelse er blevet bekræftet ved en endelig retsafgørelse, er den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af ansøgningen, eller således, at en ny ansøgning, såfremt en sådan bliver indgivet af den berørte person, under sådanne omstændigheder ikke kan afvises i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), som en »forny et ansøgning« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q).
- 181 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det for det første afgøres, om direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18 og det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde, indeholder et krav om, at den nævnte besluttende myndighed af egen drift skal genoptage behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der har været genstand for en afgørelse om afvisning støttet på en afvisningsgrund, som er i strid med artikel 33 i direktiv 2013/32, og bekræftet ved en retskraftig retsafgørelse.
- 182 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 33 i direktiv 2013/32, eftersom denne bestemmelse – således som det er anført i nærværende doms præmis 149 – udtømmende opregner de tilfælde, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan afvises, fastsætter en regel, hvis indhold er ubetinget og tilstrækkeligt præcist til, at den kan påberåbes af borgerne og anvendes af en retsinstans. Det følger heraf, at denne artikel har direkte virkning (jf. analogt dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 98 og 99 og den deri nævnte retspraksis).
- 183 Pligten til om fornødent at undlade at anvende en national lovgivning, der strider mod en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning, påhviler ikke blot de nationale domstole, men ligeledes alle statsorganer, herunder de administrative myndigheder, der inden for rammerne af deres respektive kompetencer skal anvende EU-retten (jf. i denne retning dom af 22.6.1989, Costanzo, 103/88,

EU:C:1989:256, præmis 30 og 31, af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 38, og af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 78).

- 184 Det følger heraf, at en administrativ eller juridisk myndighed i en medlemsstat, der er bundet af direktiv 2013/32, ikke kan afvise en ansøgning om international beskyttelse fra realitetsbehandling under henvisning til en grund som den, der er fastsat i § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl.
- 185 Der skal ikke desto mindre henvises til den betydning, som princippet om retskraft har både i Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det nemlig påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appellmuligheder er udnyttet, eller efter at appellfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 38, af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 52, og af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 88).
- 186 Det skal ligeledes bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at selv om en administrativ myndighed inden for rammerne af sin kompetence endog skal anvende en af Domstolen fortolket EU-retlig bestemmelse i forbindelse med retsforhold, der var stiftet og bestod, inden Domstolen afsagde dom vedrørende fortolkningsanmodningen, forholder det sig ikke desto mindre således, at det i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet ikke er et krav efter EU-retten, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en administrativ afgørelse, der er blevet endelig efter udløbet af rimelige klagefrister eller udtømming af klagemulighederne. Overholdelsen af dette princip gør det muligt at undgå, at administrative retsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i ubegrænset tid (dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 22 og 24, af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor, C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586, præmis 51, og af 12.2.2008, Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 36 og 37).
- 187 Når dette er sagt, fremgår det ligeledes af Domstolens praksis, at den administrative myndighed, der er ansvarlig for vedtagelsen af en administrativ afgørelse, i henhold til det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde ikke desto mindre er forpligtet til at genoptage og eventuelt ændre denne afgørelse, såfremt fire betingelser er opfyldt. For det første skal den administrative myndighed efter national ret have kompetence til at omgøre afgørelsen. For det andet skal den pågældende afgørelse være blevet endelig som følge af en dom afsagt af en national ret, der traf afgørelse som sidste instans. For det tredje skal den nævnte dom i betragtning af en efterfølgende praksis fra Domstolen være baseret på en urigtig fortolkning af EU-retten, der blev anlagt, uden at Domstolen var blevet forelagt en præjudiciell anmodning i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF. For det fjerde skal den berørte part ufortøvet efter at have fået kendskab til denne praksis have rettet henvendelse til den administrative myndighed (jf. i denne retning dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 28, og af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor, C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586, præmis 52).
- 188 Hvad angår den fjerde af disse betingelser har Domstolen endvidere fastslået, at medlemsstaterne af hensyn til retssikkerhedsprincippet kan kræve, at en anmodning om genoptagelse af en endelig administrativ afgørelse, der er i strid med EU-retten, således som den efterfølgende er blevet fortolket af Domstolen, skal indgives til den kompetente administrative myndighed inden for en rimelig frist (dom af 12.2.2008, Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 59).
- 189 Det følger heraf, at selv hvis det antages, at den nationale ret gør det muligt for asylmyndigheden at genoptage prøvelsen af en afgørelse, hvorved en ansøgning om international beskyttelse er blevet afvist i strid med EU-retten, forholder det sig ikke desto mindre således, at EU-retten ikke opstiller et krav om, at denne myndighed af egen drift indleder en sådan prøvelse.

- 190 Det følger af det ovenstående, at direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18 og det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde, ikke forpligter den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 til af egen drift at genoptage behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der har været genstand for en afgørelse om afvisning, som er blevet bekræftet ved en endelig retsafgørelse, inden det blev fastslået, at den nævnte afgørelse om afvisning er i strid med EU-retten.
- 191 For det andet skal det afgøres, om de nævnte EU-retlige bestemmelser, når en første ansøgning om international beskyttelse har været genstand for en afgørelse om afvisning, der er i strid med EU-retten, og som er blevet bekræftet ved en endelig retsafgørelse, er til hinder for, at en ny asylansøgning indgivet af den samme ansøger afvises på grundlag af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 som en »forny et« ansøgning som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q).
- 192 I denne henseende skal det bemærkes, at den omstændighed, at der foreligger en endelig retsafgørelse, hvorved afvisningen af en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til en grund, som er i strid med EU-retten, er blevet stadfæstet, ikke forhindrer den berørte person i at indgive en forny et ansøgning som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32. Uanset en sådan afgørelse kan den pågældende således udøve sin ret – som sikret ved chartrets artikel 18 og konkretiseret ved direktiv 2011/95 og 2013/32 – til at anerkendes som en person med international beskyttelse, for så vidt som de i EU-retten fastsatte betingelser er opfyldt.
- 193 Det følger ganske vist af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, at en sådan forny et ansøgning kan afvises, når der i denne ansøgning 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.
- 194 Den omstændighed, at der foreligger en dom fra Domstolen, hvorved det fastslås, at en national lovgivning, som gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til, at ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, ikke er forenelig med EU-retten, udgør imidlertid et nyt element af betydning for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 33, stk. 2, litra d), således at den nævnte forny et ansøgning ikke kan afvises på grundlag af sidstnævnte bestemmelse.
- 195 En sådan konklusion gælder, selv når den ansøger, som er nævnt i den foregående præmis, ikke har henvist til, at der foreligger en sådan dom fra Domstolen.
- 196 Den effektive virkning af den ret, der er indrømmet en ansøger om international beskyttelse, og som er nævnt i nærværende doms præmis 192, ville endvidere blive alvorligt svækket, såfremt en forny et ansøgning kunne afvises af den i artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 fastsatte grund, skønt afvisningen af den første ansøgning fandt sted i strid med EU-retten.
- 197 En sådan fortolkning af den nævnte bestemmelse ville nemlig have til følge, at en urigtig anvendelse af EU-retten kunne gentage sig i forbindelse med hver ny ansøgning om international beskyttelse, uden at det ville være muligt at indrømme ansøgeren en behandling af den pågældendes ansøgning, som ikke er behæftet med en tilsidesættelse af denne ret. En sådan hindring for en effektiv anvendelse af de EU-retlige bestemmelser om proceduren for tildeling af international beskyttelse kan ikke med rimelighed begrundes under henvisning til retssikkerhedsprincippet (jf. analogt dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 95 og 96).
- 198 I denne henseende skal artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 fortolkes således, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på en forny et ansøgning som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q), når den besluttende myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f), konstaterer, at en endelig

afvisning af den tidligere ansøgning er i strid med EU-retten. En sådan konstatering påhviler nødvendigvis denne besluttende myndighed, når den nævnte strid, ligesom i det foreliggende tilfælde, følger af en dom fra Domstolen eller er blevet fastslået af en national retsinstans efter indsigelse.

- 199 Det skal bemærkes, at i forbindelse med den retslige prøvelse af lovligheden af den afgørelse om tilbagesendelse, der er blevet vedtaget efter afvisningen af en ansøgning om international beskyttelse, som er blevet stadfæstet ved en retskraftig retsafgørelse, kan den nationale ret, for hvilken der er anlagt en sag til prøvelse af afgørelsen om tilbagesendelse, i medfør af EU-retten – og uden at den retskraft, som således er knyttet til den retsafgørelse, hvorved denne afvisning er blevet stadfæstet, er til hinder herfor – efter indsigelse efterprøve gyldigheden af en sådan afvisning, når den er støttet på en grund, der er i strid med EU-retten.
- 200 Det skal endelig bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde forholder sig således, at den nævnte besluttende myndighed i hver af de to hovedsager vedtog en afgørelse om afvisning af sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger og en afgørelse, hvorved de blev pålagt at forlade det ungarske område og rejse til Serbien, inden for rammerne af en og samme retsakt, således som artikel 6, stk. 6, i direktiv 2008/115 giver den beføjelse til (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 49). Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at disse samstemmende afgørelser er blevet stadfæstet ved endelige retsafgørelser.
- 201 Under sådanne omstændigheder skal det bemærkes, at for det tilfælde, at de afgørelser, hvorved de oprindelige afgørelser om tilbagesendelse er blevet ændret, og hvorved sagsøgerne i hovedsagerne er blevet pålagt at rejse tilbage til deres oprindelseslande, i sidste ende bliver annulleret, kan den retskraft, som er knyttet til de retsafgørelser, hvorved såvel afgørelserne om afvisning som de afgørelser om tilbagesendelse, der blev vedtaget i overensstemmelse med disse afgørelser om afvisning, blev stadfæstet, ikke udgøre en hindring for, at udsendelsen af disse sagsøgere, som i øvrigt krævet af artikel 9, stk. 1, litra a), i direktiv 2008/115, udsættes, når denne udsendelse er blevet besluttet i strid med non-refoulement-princippet.
- 202 Selv når der ikke foreligger nogen ny omstændighed indtruffet efter vedtagelsen af de oprindelige afgørelser om tilbagesendelse, gælder dette, når det fremgår, at hverken den administrative myndighed, der har afvist ansøgningerne om international beskyttelse og truffet afgørelse om tilbagesendelse, eller den retsinstans, der har taget stilling til disse afgørelses gyldighed, i strid med det, der kræves i artikel 5 i direktiv 2008/115, har foretaget en korrekt undersøgelse af, om det tredjeland, der er omhandlet i disse oprindelige afgørelser om tilbagesendelse, iagttager non-refoulement-princippet.
- 203 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål, litra a) og b), skal besvares med, at direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18 og det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at når en asylansøgning har været genstand for en afgørelse om afvisning, som er blevet stadfæstet ved en endelig retsafgørelse, inden det er blevet fastslået, at den nævnte afgørelse om afvisning er i strid med EU-retten, er den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 ikke forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af ansøgningen. Artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den omstændighed, at der foreligger en dom fra Domstolen, hvorved det fastslås, at en national lovgivning, som gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til, at ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, er i strid med EU-retten, udgør et nyt element af betydning for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand. Desuden finder den nævnte bestemmelse ikke anvendelse på en fornyet ansøgning som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q), når den besluttende myndighed konstaterer, at en endelig afvisning af den

tidligere ansøgning er i strid med EU-retten. En sådan konstatering påhviler nødvendigvis den nævnte myndighed, når denne strid følger af en dom fra Domstolen eller er blevet fastslået af en national retsinstans efter indsigelse.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 204 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplysninger om fortolkningen af henholdsvis bestemmelserne i direktiv 2013/32 og 2013/33 om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse og bestemmelserne i direktiv 2008/115 om frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold inden for rammerne af efterprøvelsen af lovligheden af sagsøgerne i hovedsagerens indkvartering i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning.
- 205 Den forelæggende ret har videre præciseret, at det tredje spørgsmål kun skal besvares, såfremt Domstolen finder, at sagsøgerne i hovedsagerne fra og med tidspunktet for deres indkvartering i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, fortsat er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32 og 2013/33, og omvendt, at det fjerde spørgsmål kun skal besvares, såfremt Domstolen finder, at de nævnte sagsøgere siden denne indkvartering har været omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.
- 206 Det skal derfor afgøres, om situationen for sagsøgerne i hovedsagerne fra tidspunktet for deres indkvartering i denne sektor af transitområdet i Rösztke skal bedømmes i lyset af direktiv 2008/115 eller i lyset af direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 207 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at de administrative afgørelser, hvorved sagsøgerne i hovedsagerens asylansøgninger var blevet afvist, ikke længere kunne påklages som omhandlet i kapitel V i direktiv 2013/32 fra det tidspunkt, hvor disse blev indkvarteret i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning. Det skal derfor fastslås, at deres ansøgninger om international beskyttelse på dette tidspunkt havde været genstand for en endelig afgørelse som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32.
- 208 Det følger heraf, at sagsøgerne i hovedsagerne fra og med det nævnte tidspunkt ikke længere var ansøgere om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 og artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33, således at de ikke længere var omfattet af disse direktivers anvendelsesområde.
- 209 For det andet skal det bemærkes, at en tredjelandsstatsborger, medmindre den pågældende er blevet tildelt en opholdsret eller -tilladelse som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/115, opholder sig ulovligt på en medlemsstats område som omhandlet i direktiv 2008/115, så snart den ansvarlige myndighed har meddelt afslag i første instans på vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, hvilket gælder, uanset om der foreligger en tilladelse til at forblive på området indtil udfaldet af søgsmålet til prøvelse af dette afslag (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 59, og kendelse af 5.7.2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, præmis 47).
- 210 For så vidt som det ikke fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at sagsøgerne i hovedsagerne er blevet tildelt en opholdsret eller -tilladelse som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/115, skal disse fra og med datoen for den afgørelse, hvorved der i første instans blev givet afslag på deres

asylansøgninger, anses for at opholde sig ulovligt på ungarsk område. Fra og med denne dato er derfor omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, idet den forelæggende ret har præciseret, at ingen af de undtagelser, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2, finder anvendelse på dem.

- 211 For så vidt som de administrative afgørelser om afvisning af sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger er blevet stadfæstet ved retsafgørelser, kan disse sagsøgere desuden principielt frihedsberøves med henblik på udsendelse, forudsat at de i direktiv 2008/115 herfor fastsatte betingelser er opfyldt.
- 212 Når dette er sagt, skal det for det tredje bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen i sag C-925/19 PPU i det retsmøde, der er blevet afholdt for Domstolen, har gjort gældende, at en af dem havde indgivet en ny ansøgning om asyl. Denne ansøgning blev afvist, hvilket den nævnte sagsøger har anfægtet ved anlæg af et søgsmål, der fortsat er verserende ved en anden retsinstans end den forelæggende ret.
- 213 Såfremt disse faktiske forhold er rigtige, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal den nævnte ansøger fra og med det tidspunkt, hvor denne indgav sin nye ansøgning om asyl, på ny anses for en ansøger om international beskyttelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32 og 2013/33. Det skal i øvrigt bemærkes, at selv om denne sagsøger fra det tidspunkt, hvor der i første instans blev givet afslag på hans asylansøgning, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, kan den pågældende ikke gøres til genstand for en frihedsberøvelsesforanstaltning i henhold til direktivets artikel 15, så længe det søgsmål, som er blevet anlagt til prøvelse af afslaget, er verserende (dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 61 og 62).
- 214 Under disse betingelser skal såvel det tredje som det fjerde spørgsmål besvares med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en frihedsberøvelse

- 215 Med det tredje spørgsmål, litra b), og det fjerde spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 og artikel 16 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborgers pligt til permanent at forblive i et transitområde, der er beliggende ved en medlemsstats ydre grænse, og som den pågældende ikke lovligt kan forlade frivilligt i nogen retning, udgør en »frihedsberøvelse« i disse direktivers forstand.

– Om begrebet frihedsberøvelse

- 216 Hvad for det første angår begrebet »frihedsberøvelse« som omhandlet i direktiv 2013/33 skal det, henset til den i nærværende doms præmis 113 anførte retspraksis, for det første bemærkes, at der i overensstemmelse med direktivets artikel 2, litra h), ved dette begreb forstås enhver indespærring af en ansøger om international beskyttelse, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed.
- 217 Det fremgår derfor af selve ordlyden af denne bestemmelse, at en frihedsberøvelse forudsætter en berøvelse, og ikke en simpel begrænsning, af bevægelsesfriheden, som er kendetegnet ved den omstændighed, at den pågældende person isoleres fra resten af befolkningen på et særligt sted.
- 218 En sådan fortolkning bekræftes for det andet af denne bestemmelses tilblivelseshistorie. Det fremgår således af afsnit 3, punkt 4, i begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2008) 815 endelig), der lå til grund for direktiv 2013/33, at den ved direktivet indførte retlige ordning for frihedsberøvelse er støttet på Europarådets Ministerkomité's anbefalinger af 16. april 2003 om foranstaltninger til frihedsberøvelse af asylansøgere og på de af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) fastsatte retningslinjer af 26. februar 1999 om kriterier og

standarder, der gør sig gældende ved frihedsberøvelse af asylansøgere (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 63, og af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 46).

- 219 De nævnte anbefalinger definerer for det første foranstaltninger med frihedsberøvelse af asylansøgere som »any confinement of asylum seekers within a narrowly bounded or restricted location, where they are deprived of liberty«, samtidig med at det præciseres, at »[p]ersons who are subject to restrictions on domicile or residence are not generally considered to be subject to detention measures«.
- 220 For det andet definerer de nævnte retningslinjer fra UNHCR frihedsberøvelse af asylansøgere som »the deprivation of liberty or confinement in a closed place which an asylum-seeker is not permitted to leave at will, including, though not limited to, prisons or purpose-built detention, closed reception or holding centres or facilities«, samtidig med at det præciseres, at »[d]istinctions between deprivation of liberty (detention) and lesser restrictions on movement is one of »degree or intensity and not one of nature or substance««.
- 221 For det tredje fremgår det ligeledes af den sammenhæng, hvori artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 indgår, at frihedsberøvelse skal forstås som en tvangsforanstaltning som sidste udvej, der ikke blot består i at begrænse bevægelsesfriheden for ansøgeren om international beskyttelse.
- 222 Direktivets artikel 8, stk. 2, fastsætter således, at en frihedsberøvelsesforanstaltning kun kan anordnes, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt. I medfør af det nævnte direktivs artikel 8, stk. 4, skal medlemsstaterne i øvrigt sikre, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret. Sidstnævnte alternativ til frihedsberøvelse skal forstås således, at det henviser til de restriktioner for bevægelsesfriheden for en ansøger om international beskyttelse, der er tilladt i henhold til artikel 7 i direktiv 2013/33, idet sådanne restriktioner i overensstemmelse med nævnte artikel ikke må berøre denne ansøgers privatlivs ukrænkelighed og skal give den pågældende tilstrækkelige muligheder for at sikre adgang til alle de ydelser, der er omhandlet i dette direktiv.
- 223 Det følger af det ovenstående, at frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 udgør en tvangsforanstaltning, der berøver denne ansøger sin bevægelsesfrihed og isolerer denne fra resten af befolkningen ved at pålægge den pågældende permanent at forblive i et afgrænset og lukket område.
- 224 Hvad for det andet angår begrebet »frihedsberøvelse« som omhandlet i direktiv 2008/115 skal det bemærkes, at hverken artikel 16 eller nogen anden bestemmelse i direktivet indeholder en definition heraf. Når dette er sagt, er der intet forhold, der gør det muligt at lægge til grund, at EU-lovgiver i sammenhæng med direktiv 2008/115 skulle have haft til hensigt at tillægge begrebet »frihedsberøvelse« en anden betydning end den, som begrebet er tillagt i sammenhæng med direktiv 2013/33. Endvidere tager direktiv 2013/33 – og navnlig direktivets artikel 8, stk. 3, litra d) – blandt de tilladte tilfælde af »frihedsberøvelse« i direktivets forstand udtrykkeligt sigte på den situation, hvor den pågældende tredjelandsstatsborger allerede er frihedsberøvet som led i en tilbagesendelsesprocedure i medfør af direktiv 2008/115, hvilket bekræfter den fortolkning, hvorefter begrebet »frihedsberøvelse« i begge disse direktivers forstand dækker en og samme realitet.
- 225 Det følger af det ovenstående, at »frihedsberøvelse« af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område som omhandlet i direktiv 2008/115 udgør en tvangsforanstaltning af samme art som den, der er defineret i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 og beskrevet i nærværende doms præmis 223.

– Om de i hovedsagen omhandlede indkvarteringsforhold

- 226 Som anført i nærværende doms præmis 68-70 fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at sagsøgerne i hovedsagerne siden det tidspunkt, hvor de indrejste på ungarsk område, har været forpligtet til permanent at forblive i transitområdet i Rösztke, der er omgivet af et højt hegn og pigtråd. Ifølge den forelæggende ret er disse sagsøgere indkvarteret i containere med et areal på under 13 m². De kan ikke uden tilladelse modtage besøg fra personer, der ikke bor i dette område, og deres bevægelser inden for dette område er afgrænset og overvåget af medlemmer af ordensmagten, der permanent er til stede i og i umiddelbar nærhed af området.
- 227 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 167 i forslaget til afgørelse, følger det således af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at indkvarteringen af sagsøgerne i hovedsagerne i transitområdet i Rösztke ikke adskiller sig fra en frihedsberøvelsesordning.
- 228 I denne henseende skal det bemærkes, at det argument, som den ungarske regering har fremført i sit skriftlige indlæg og i retsmødet, og hvorefter det står sagsøgerne i hovedsagerne frit for at forlade transitområdet i Rösztke for at rejse til Serbien, ikke kan rejse tvivl om den bedømmelse, hvorefter indkvarteringen af disse sagsøgere i dette transitområde ikke adskiller sig fra en frihedsberøvelsesordning.
- 229 Uden at det tilkommer Domstolen inden for rammerne af nærværende sager at udtale sig om, hvorvidt de serbiske myndigheders adfærd er i overensstemmelse med tilbagetagelsesaftalen indgået mellem EU og Serbien, fremgår det nemlig for det første udtrykkeligt af forelæggelsesafgørelserne, uden at det i øvrigt er blevet bestridt af den ungarske regering, at sagsøgerne i hovedsagernes eventuelle indrejse i Serbien vil blive anset for ulovlig af dette tredjeland, og at disse sagsøgere følgelig vil være udsat for sanktioner dér. Navnlige af denne grund kan disse sagsøgere derfor ikke anses for at have en reel mulighed for at forlade transitområdet i Rösztke.
- 230 Således som sagsøgerne i hovedsagen i sag C-925/19 PPU i det væsentlige har anført, risikerer de ved at forlade det ungarske område for det andet at fortabe enhver chance for at blive tildelt flygtningestatus i Ungarn. I henhold til § 80/J i lov om ret til asyl kan de nemlig kun indgive en ny ansøgning om asyl i et af de to transitområder i Rösztke og Tompa (Ungarn). Det følger desuden af samme lovs § 80/K, at asylmyndigheden kan træffe afgørelse om at afslutte proceduren om international beskyttelse, såfremt ansøgeren forlader et af disse to områder, og uden at denne afgørelse kan påklages inden for rammerne af en forvaltningssag.
- 231 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål, litra b), og det fjerde spørgsmål, litra a), skal besvares med, at direktiv 2008/115 og 2013/33 skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborgers pligt til permanent at forblive i et afgrænset og lukket transitområde, inden for hvilket denne statsborgers bevægelser begrænses og overvåges, og som den pågældende ikke lovligt kan forlade frivilligt i nogen retning, synes at udgøre en berøvelse af frihed, der er kendetegnende for en »frihedsberøvelse« i disse direktivers forstand.

Om de frihedsberøvelsesbetingelser, der er fastsat i direktiv 2013/32 og 2013/33

– Om artikel 43 i direktiv 2013/32

- 232 Med det tredje spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse frihedsberøves i et transitområde i en periode på mere end fire uger.

- 233 Det skal indledningsvis bemærkes, at den ungarske regering har bestridt, at sagsøgerne i hovedsagernes asylansøgninger har været genstand for en behandlingsprocedure på grundlag af de nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 234 Det skal imidlertid bemærkes, at den forelæggende ret har enekompetence til at fortolke national ret samt til at fastslå og bedømme de faktiske omstændigheder i den tvist, der er indbragt for den, og fastslå, hvilke konsekvenser disse skal have for den afgørelse, som retten skal træffe (jf. i denne retning dom af 11.12.2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, præmis 18, og af 30.1.2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, præmis 50). Det følger heraf, at Domstolen for så vidt angår anvendelsen af den relevante nationale lovgivning skal henholde sig til det, som den nævnte retsinstant anser for godtgjort, og at Domstolen ikke kan være bundet af hypoteser, der fremføres af en af parterne i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 8.6.2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, præmis 36, og af 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, præmis 22).
- 235 På baggrund af denne præcisering skal det for det første bemærkes, at artikel 43, stk. 1, i direktiv 2013/32 indrømmer medlemsstaterne mulighed for ved grænsen eller i deres transitområder at fastlægge specifikke procedurer med henblik på at kunne træffe afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet der, til behandling, i henhold til direktivets artikel 33, eller om substansen i denne ansøgning i et af de i direktivets artikel 31, stk. 8, fastsatte tilfælde, forudsat at disse procedurer overholder de grundlæggende principper og garantier i direktivets kapitel II. I medfør af artikel 43, stk. 2, i direktiv 2013/32 skal disse særlige procedurer gennemføres inden for en rimelig tidsfrist, og det er underforstået, at den pågældende medlemsstat, såfremt der ikke inden fire uger er blevet vedtaget nogen afgørelse om afslag på ansøgningen om international beskyttelse, skal give ansøgeren tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, idet den pågældendes ansøgning skal behandles inden denne frist på fire uger i overensstemmelse med den almindelige procedure.
- 236 Det følger ligeledes af 38. betragtning til direktiv 2013/32, at en sådan procedure ved grænsen har til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe en afgørelse med hensyn til de ansøgninger om international beskyttelse, der fremsættes ved grænsen eller i en medlemsstats transitområde, inden det beslutes, om ansøgerne kan rejse ind i landet.
- 237 Medlemsstaterne har således tilladelse til at pålægge ansøgere om international beskyttelse at forblive, i højst fire uger, ved deres grænser eller i et af deres transitområder med henblik på at undersøge, inden de træffer afgørelse om ansøgernes ret til indrejse i landet, om deres ansøgninger skal afvises i medfør af artikel 33 i direktiv 2013/32, eller om de kan anses for grundløse i overensstemmelse med direktivets artikel 31, stk. 8.
- 238 En sådan situation er omhandlet i artikel 8, stk. 3, litra c), i direktiv 2013/33, hvorefter medlemsstaterne kan frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse for i forbindelse med en procedure at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på deres område. Desuden indeholder artikel 10, stk. 5, og artikel 11, stk. 6, i direktiv 2013/33 en udtrykkelig henvisning til fremgangsmåden i forbindelse med frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse ved et grænseovergangssted eller i et transitområde inden for rammerne af anvendelsen af de specifikke procedurer, der er omhandlet i artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 239 Det følger heraf, at artikel 43 i direktiv 2013/32 giver medlemsstaterne tilladelse til at foretage en »frihedsberøvelse« – som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 – af de ansøgere om international beskyttelse, der ankommer til deres grænser, under de betingelser, som nævnte artikel 43 fastsætter, og med henblik på at sikre, at de heri fastsatte procedurer er effektive.
- 240 Det fremgår imidlertid af nævnte artikel 43, stk. 1 og 2, at en frihedsberøvelse, der er støttet på disse bestemmelser, ikke må overstige fire uger. Selv om det tidspunkt, hvorfra denne frist begynder at løbe, ikke er præciseret deri, skal det fastslås, at denne frist begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor

ansøgningen om international beskyttelse er blevet indgivet som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2013/32, idet dette tidspunkt skal anses for at være det, hvor proceduren for behandling af en sådan ansøgning påbegyndes.

- 241 Det følger heraf, at den frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse i et transitområde i en periode på fire uger, der begynder at løbe fra indgivelsen af vedkommendes ansøgning som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2013/32, ikke kan begrundes i medfør af direktivets artikel 43, stk. 1 og 2.
- 242 Når dette er sagt, skal det for det andet bemærkes, at det fremgår af artikel 43, stk. 3, i direktiv 2013/32, at hvis ankomster, der indebærer et stort antal ansøgere om international beskyttelse, gør det umuligt at anvende de specifikke procedurer, som medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 43, stk. 1 har indført ved deres grænser eller i deres transitområder, kan disse procedurer dog fortsat anvendes, når og så længe de pågældende ansøgere om international beskyttelse er normalt indkvarteret på steder i nærheden af disse grænser eller i disse transitområder.
- 243 Stk. 3 i artikel 43 i direktiv 2013/32 gør det således i den specifikke situation med en massiv tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse muligt for medlemsstaterne at fortsætte med at anvende de i artiklens stk. 1 fastsatte procedurer, selv om den frist på fire uger, inden for hvilken procedurerne normalt skal gennemføres i overensstemmelse med artiklens stk. 2, er overskredet.
- 244 Det fremgår imidlertid af selve ordlyden af direktivets artikel 43, stk. 3, at sådanne procedurer kun kan opretholdes under forudsætning af, at ansøgerne om international beskyttelse ved udløbet af den frist på fire uger, der er fastsat i artiklens stk. 2, er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet.
- 245 Ved at kræve, at disse ansøgere indkvarteres under normale forhold, har artikel 43, stk. 3, i direktiv 2013/32 nødvendigvis udelukket, at de fortsat kan frihedsberøves. De normale indkvarteringsforhold for ansøgere om international beskyttelse er således reguleret i artikel 17 og 18 i direktiv 2013/33, hvorefter enhver ansøger om international beskyttelse principielt har ret til en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller til gratis indkvartering på et andet sted end en facilitet til brug for frihedsberøvelse.
- 246 Det følger heraf, at artikel 43, stk. 3, i direktiv 2013/32 ikke giver en medlemsstat beføjelse til at frihedsberøve ansøgere om international beskyttelse ved sine grænser eller i et af sine transitområder ud over den i nærværende doms præmis 241 omhandlede frist på fire uger, selv når en massiv tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse gør det umuligt at anvende de i direktivets artikel 43, stk. 1, fastsatte procedurer inden for denne frist.
- 247 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at selv om disse ansøgere i medfør af stk. 2 i artikel 43 i direktiv 2013/32 principielt har ret til at rejse ind på den pågældende medlemsstats område efter udløbet af denne frist på fire uger, giver artiklens stk. 3 ikke desto mindre denne medlemsstat tilladelse til at begrænse deres bevægelsesfrihed til et område i nærheden af grænsen eller i transitområdet i overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 2013/33.
- 248 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål, litra a), skal besvares med, at artikel 43 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den ikke giver tilladelse til, at en ansøger om international beskyttelse frihedsberøves i et transitområde i en periode på mere end fire uger.

– Om artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33

- 249 Med det tredje spørgsmål, litra c) og d), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse for det første frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende ikke kan sikre sit underhold, at frihedsberøvelsen for det andet finder sted, uden at der forinden er truffet en afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning er blevet undersøgt, at den således frihedsberøvede ansøger for det tredje ikke råder over noget retsmiddel til at anfægte lovligheden af dennes frihedsberøvelse og opretholdelsen heraf, og at den nøjagtige varighed af opretholdelsen af frihedsberøvelsen for det fjerde ikke er begrænset.
- 250 Det bemærkes for det første, at artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 indeholder en udtømmende liste over de forskellige grunde, der kan begrunde frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse, og at hver af disse grunde opfylder et specifikt behov og har en selvstændig karakter (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 59, og af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 42).
- 251 Som generaladvokaten har anført i punkt 189 i forslaget til afgørelse, omhandler ingen af de grunde, der er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, den situation, hvor en ansøger om international beskyttelse ikke kan sikre sit underhold.
- 252 Selv om det desuden er korrekt, således som det er anført i 17. betragtning til det nævnte direktiv, at de grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i dette direktiv, ikke berører andre grunde til frihedsberøvelse, herunder grunde til frihedsberøvelse inden for rammerne af straffesager, der finder anvendelse i henhold til national ret, og som ikke har forbindelse til tredjelandsstatsborgerens eller den statsløse persons ansøgning om international beskyttelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne, når de indfører sådanne grunde til frihedsberøvelse, skal sikre, at principperne og målet med direktiv 2013/33 overholdes (jf. analogt dom af 6.12.2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 46).
- 253 Det fremgår af artikel 17, stk. 3, i direktiv 2013/33, at medlemsstaterne skal give adgang til materielle modtagelsesforhold til enhver ansøger om international beskyttelse, der ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som den pågældendes sundhed kræver, og til at sikre sit underhold.
- 254 Det følger heraf, at en ansøger om international beskyttelse, der ikke råder over tilstrækkelige midler til sit underhold, enten skal indrømmes en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller gratis indkvartering på et af de steder, der er omhandlet i direktivets artikel 18, og som ikke må være en af de i direktivets artikel 10 omhandlede faciliteter til brug for frihedsberøvelse. Den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse, der ikke har midler til at sikre sit underhold, bliver indrømmet gratis indkvartering som omhandlet i nævnte artikel 18, kan derfor ikke have til følge, at ansøgeren berøves sin bevægelsesfrihed under trussel om sanktioner, der kan pålægges den pågældende i medfør af direktivets artikel 20 (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 52).
- 255 Uden at det er fornødent at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren ikke kan sikre sit underhold, udgør en frihedsberøvelsesgrund, der ikke afhænger af den pågældende status som ansøger om international beskyttelse, skal det derfor blot bemærkes, at en sådan grund under alle omstændigheder er i strid med det væsentlige indhold af de materielle modtagelsesforhold, som ansøgeren skal indrømmes under behandlingen af dennes ansøgning om international beskyttelse, og følgelig hverken overholder principperne i eller målet med direktiv 2013/33.

- 256 Det følger af det ovenstående, at artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse frihedsberøves, alene fordi den pågældende ikke kan sikre sit underhold.
- 257 I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i direktiv 2013/33 skal en afgørelse om frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse for det andet træffes af en retsinstant eller en administrativ myndighed ved en skrivelse, idet afgørelsen om frihedsberøvelse desuden skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.
- 258 Endvidere fastsætter direktivets artikel 8, stk. 2, at der kun må træffes afgørelse om frihedsberøvelse, hvis det viser sig nødvendigt på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag, og hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Heraf følger, at de nationale myndigheder kun kan frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse efter i hvert enkelt tilfælde først at have undersøgt, om en sådan frihedsberøvelse står i forhold til de hermed forfulgte mål (dom af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 48).
- 259 Det følger af det ovenstående, at artikel 8, stk. 2 og 3, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 2013/33 er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse frihedsberøves, uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af denne foranstaltning er blevet undersøgt forinden, og uden at der er blevet vedtaget en administrativ eller retslig afgørelse, som indeholder den faktiske og retlige begrundelse for, at der er truffet afgørelse om en sådan frihedsberøvelse.
- 260 For det tredje opstiller artikel 9, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 et krav om, at medlemsstaterne, når afgørelsen om frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse træffes af en administrativ myndighed, skal åbne mulighed for en hurtig retslig prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen, der skal foretages af en retsinstant ex officio og/eller efter anmodning fra den frihedsberøvede person. Endvidere fastsætter direktivets artikel 9, stk. 5, at opretholdelsen af frihedsberøvelsen med passende mellemrum tages op til fornyet vurdering af retsinstanten, ex officio eller på den pågældende ansøgers anmodning.
- 261 Det følger af det ovenstående, at artikel 9, stk. 3 og 5, i direktiv 2013/33 er til hinder for, at en medlemsstat ikke fastsætter nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af den administrative afgørelse, hvorved der er blevet anordnet frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse.
- 262 For det fjerde fastsætter artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/33, at frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse skal være så kort som mulig og kun må opretholdes, så længe grunden for frihedsberøvelsen af den pågældende gør sig gældende, idet de administrative procedurer, der vedrører denne grund til frihedsberøvelse, skal gennemføres med rettidig omhu, og idet de forsinkelser i disse procedurer, som ikke kan tilskrives ansøgeren, ikke kan berettige til fortsat frihedsberøvelse.
- 263 Derimod er der ingen bestemmelse i direktiv 2013/33, der fastsætter en bestemt frist, efter hvilken medlemsstaterne vil være forpligtet til at bringe frihedsberøvelsen af ansøgere om international beskyttelse til ophør. I denne henseende skal det bemærkes, at skønt artikel 9 i forslaget til direktiv (KOM(2008) 815 endelig) udtrykkeligt fastsatte, at afgørelsen om frihedsberøvelse skulle angive den maksimale varighed af frihedsberøvelsen, er dette krav ikke indeholdt i den endelige tekst til direktiv 2013/33.
- 264 Det skal imidlertid tilføjes, at den manglende fastsættelse af en maksimal varighed af frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse kun overholder ansøgerens ret til frihed som sikret ved chartrets artikel 6, såfremt denne ansøger, således som artikel 9 i direktiv 2013/33 kræver det, indrømmes effektive processuelle garantier, der gør det muligt at bringe den pågældendes frihedsberøvelse til ophør, så snart denne ophører med at være nødvendig eller med at stå i rimeligt forhold til det mål, som forfølges hermed. Navnlig skal den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 handle med behørig omhu, når der ikke er opstillet en tidsmæssig

ramme for frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse (jf. analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.6.2017, S.M.M. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2017:0622JUD 007745012, § 84 og den deri nævnte retspraksis).

- 265 Det følger heraf, at artikel 9 i direktiv 2013/33 ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der ikke fastsætter nogen frist, efter hvilken frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse automatisk skal anses for at være ulovlig, forudsat at denne medlemsstat sikrer dels, at frihedsberøvelsen kun varer, så længe den grund, den er støttet på, fortsat gør sig gældende, dels, at de til denne grund knyttede administrative procedurer gennemføres med omhu.
- 266 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål, litra c) og d), skal besvares med, at artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse for det første frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende ikke kan sikre sit underhold, at frihedsberøvelsen for det andet finder sted, uden at der forinden er truffet en begrundet afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning er blevet undersøgt, og at der for det tredje ikke foreligger nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af den administrative afgørelse om frihedsberøvelse af denne ansøger. Derimod skal direktivets artikel 9 fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at fastsætte en maksimal varighed for opretholdelsen af frihedsberøvelsen, forudsat at deres nationale ret sikrer, at frihedsberøvelsen kun varer, så længe den grund, den er støttet på, fortsat gør sig gældende, og at de til denne grund knyttede administrative procedurer gennemføres med omhu.

Om de i direktiv 2008/115 fastsatte betingelser for frihedsberøvelse

- 267 Med det fjerde spørgsmål, litra b)-d), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15 og 16 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en tredjelandsstatsborger for det første frihedsberøves alene med den begrundelse, at den pågældende er genstand for en tilbagesendelsesafgørelse, og at den pågældende ikke kan sikre sit underhold, at frihedsberøvelsen for det andet finder sted, uden at der forinden er truffet en afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning er blevet undersøgt, at den frihedsberøvede person for det tredje ikke råder over noget retsmiddel til at anfægte lovligheden af dennes frihedsberøvelse og opretholdelsen heraf, og at den nøjagtige varighed af opretholdelsen af frihedsberøvelsen for det fjerde ikke er begrænset.
- 268 Det fremgår for det første udtrykkeligt af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115, at når der ikke foreligger tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger, som kan anvendes effektivt, kan frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område kun begrundes med henblik på at forberede denne tredjelandsstatsborgers tilbagesendelse og/eller gennemføre dennes udsendelse, navnlig når der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller den pågældende tredjelandsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.
- 269 Det er således kun, hvis gennemførelsen af tilbagesendelsen i form af udsendelse, henset til en bedømmelse af hvert enkelt tilfælde, risikerer at bringes i fare ved den pågældendes adfærd, at medlemsstaterne kan skride til frihedsberøvelse af sidstnævnte (dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 39).
- 270 Den omstændighed, at tredjelandsstatsborgeren er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og ikke er i stand til at sikre sit underhold, er derfor ikke tilstrækkelig til at frihedsberøve den pågældende på grundlag af artikel 15 i direktiv 2008/115.

- 271 Denne omstændighed er nemlig ikke en af de omstændigheder, der kan true effektiviteten af tilbagesendelses- og udsendelsesprocedurerne, såfremt der ikke træffes en frihedsberøvelsesforanstaltning (jf. i denne retning dom af 30.11.2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, præmis 68 og 70).
- 272 Det følger af det ovenstående, at artikel 15 i direktiv 2008/115 er til hinder for, at en tredjelandstatsborger frihedsberøves alene med den begrundelse, at den pågældende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og ikke kan sikre sit underhold.
- 273 Det fremgår for det andet af artikel 15, stk. 2, i direktiv 2008/115, at en afgørelse om frihedsberøvelse skal træffes af administrative eller retslige myndigheder ved en skrivelse med angivelse af de faktiske og retlige grunde til afgørelsen om frihedsberøvelse. Overholdelsen af forpligtelsen til at meddele de nævnte grunde er nødvendig såvel for at sætte den berørte person i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af den kompetente retsinstans, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve legalitetsprøvelsen af den omhandlede afgørelse (dom af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 41 og 45).
- 274 Som det fremgår af 13., 16. og 24. betragtning til direktiv 2008/115, er enhver frihedsberøvelse, der anordnes i medfør af dette direktiv, i øvrigt strengt reguleret ved bestemmelserne i direktivets kapitel IV med henblik på at sikre dels overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål, dels respekt for de berørte tredjelandstatsborgeres grundlæggende rettigheder. Det fremgår således af det nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, første afsnit, at der kun kan træffes afgørelse om frihedsberøvelse, når det forinden er blevet undersøgt, om andre mindre indgribende foranstaltninger ikke var tilstrækkelige. Desuden, og således som det bliver bekræftet i sjette betragtning til direktivet, bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, herunder afgørelser om frihedsberøvelse, i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier (jf. i denne retning dom af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 55 og 70).
- 275 Det følger af det ovenstående, at artikel 15, stk. 1 og 2, i direktiv 2008/115 er til hinder for, at en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område frihedsberøves, uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af denne foranstaltning er blevet undersøgt forinden, og uden at der er blevet vedtaget en afgørelse om frihedsberøvelse, der angiver den faktiske og retlige begrundelse, som afgørelsen er støttet på.
- 276 For det tredje fastsætter artikel 15, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2008/115, at når det er administrative myndigheder, der har truffet afgørelsen om frihedsberøvelse, skal medlemsstaterne foreskrive hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som skal foretages ex officio eller efter anmodning fra den pågældende tredjelandstatsborger. Endvidere fremgår det af det nævnte direktivs artikel 15, stk. 3, at i tilfælde af langvarig frihedsberøvelse skal den fornyede vurdering af frihedsberøvelsen, der skal foretages med rimelige mellemrum, være undergivet en retslig myndigheds tilsyn.
- 277 Det følger af det ovenstående, at artikel 15, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/115 er til hinder for, at en medlemsstat ikke fastsætter nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på denne medlemsstats område.
- 278 For det fjerde fremgår det af artikel 15, stk. 1, sidste afsnit, og artikel 15, stk. 4, i direktiv 2008/115, at frihedsberøvelsen af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold skal være af så kort varighed som muligt og kun må opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu, idet det er underforstået, at når der ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse, eller når de betingelser, som har begrundet frihedsberøvelsen, ikke længere foreligger, ophører frihedsberøvelsen med at være berettiget, og den pågældende person skal løslades omgående.

- 279 Endvidere fastsætter det nævnte direktivs artikel 15, stk. 5 og 6, at hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder, idet denne periode kun kan forlænges i en begrænset periode på yderligere 12 måneder og kun i de tilfælde, hvor udsendelsesproceduren, uanset alle rimelige bestræbelser fra de nationale myndigheder, kan forventes at tage længere tid som følge af manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandstatsborgers side eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande. Da overskridelse af denne maksimale frist under ingen omstændigheder er tilladt, skal den frihedsberøvede person under alle omstændigheder løslades, så snart den maksimale frihedsberøvelsesvarighed på 18 måneder er nået (jf. i denne retning dom af 30.11.2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, præmis 60 og 69).
- 280 Det følger heraf, at artikel 15, stk. 1 og 4-6, i direktiv 2008/115 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der dels ikke fastsætter, at frihedsberøvelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold automatisk skal anses for ulovlig ved udløbet af en maksimal frist på 18 måneder, dels ikke sikrer, at denne frihedsberøvelse kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.
- 281 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det fjerde spørgsmål, litra b)-d), skal besvares med, at artikel 15 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en tredjelandstatsborger for det første frihedsberøves med den begrundelse alene, at den pågældende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og ikke kan sikre sit underhold, at denne frihedsberøvelse for det andet finder sted, uden at der forinden er vedtaget en begrundet afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af denne foranstaltning er blevet undersøgt, at der for det tredje ikke foreligger nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af den administrative afgørelse om frihedsberøvelse, og at denne frihedsberøvelse for det fjerde kan overstige 18 måneder og opretholdes, skønt udsendelsen ikke længere er under forberedelse eller ikke længere gennemføres med nødvendig omhu.

Om følgerne af en ulovlig frihedsberøvelse

- 282 Med det tredje spørgsmål, litra e), og det fjerde spørgsmål, litra e), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, og navnlig chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når det er åbenbart, at frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse eller af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område er i strid med EU-retlige regler, kan en retsinstans i en medlemsstat som en foreløbig forholdsregel tilpligte den kompetente nationale myndighed at tildele den ulovligt frihedsberøvede person et indkvarteringssted, der ikke er en frihedsberøvelsesfacilitet.
- 283 Indledningsvis skal det bemærkes, at det ifølge den følgende ret forholder sig således, at hverken den administrative afgørelse, hvorved sagsøgerne i hovedsagerne blev indkvarteret i den sektor af transitområdet i Rösztke, der er forbeholdt asylansøgere, eller den, hvorved de blev indkvarteret i den sektor af dette transitområde, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, kan gøres til genstand for en retslig prøvelse.
- 284 I retsmødet for Domstolen har den ungarske regering ikke desto mindre henvist til bestemte processuelle bestemmelser, der ifølge denne regering gør det muligt at gøre den nævnte indkvartering i transitområdet til genstand for en retslig prøvelse, som opfylder kravene i EU-retten.
- 285 Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret, som er enekompetent til at fortolke national ret, at undersøge, om en retsinstans i medfør af sidstnævnte ret råder over muligheden for at efterprøve indkvarteringen og opretholdelsen af sagsøgerne i hovedsagerne i transitområdet i Rösztke.

- 286 Når dette er sagt, skal Domstolen, således som det i det væsentlige er blevet anført i nærværende doms præmis 234, henholde sig til det, som den forelæggende ret anser for godtgjort, og Domstolen er ikke bundet af hypoteser, der fremføres af en af parterne i hovedsagen.
- 287 Det tilkommer derfor Domstolen for det første at afgøre, om den forelæggende ret, såfremt denne er af den opfattelse, at indkvarteringen af sagsøgerne i hovedsagerne i den sektor af transitområdet i Rösztke, der er forbeholdt de tredjelandsstatsborgere, som har fået afslag på deres asylansøgning, udgør en frihedsberøvelse, i medfør af EU-retten kan erklære sig kompetent til at efterprøve lovligheden af denne frihedsberøvelse, selv om der ikke foreligger nogen national bestemmelse, der gør det muligt at foretage en sådan retslig prøvelse.
- 288 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 15 i direktiv 2008/115 er ubetinget og tilstrækkeligt præcis, og at bestemmelsen derfor har direkte virkning (jf. i denne retning dom af 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 46 og 47, og af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 54). Af tilsvarende grunde skal artikel 9 i direktiv 2013/33 også anses for at have en sådan virkning.
- 289 Endvidere udgør artikel 15, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2008/115 og artikel 9, stk. 3, i direktiv 2013/33 en materialisering på det omhandlede område af den ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er sikret i chartrets artikel 47. Som anført i nærværende doms præmis 140 er nævnte artikel 47 i sig selv tilstrækkelig og skal ikke præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes.
- 290 For det andet udgør en national lovgivning, der ikke sikrer nogen retslig prøvelse af lovligheden af en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse eller af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, ikke alene, således som det er anført i nærværende doms præmis 261 og 277, en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2008/115 og artikel 9, stk. 3, i direktiv 2013/33, men tilsidesætter også det væsentligste indhold af den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som den indebærer en absolut hindring for, at en retsinstans tager stilling til overholdelsen af de rettigheder og friheder, som den frihedsberøvede tredjelandsstatsborger er sikret ved EU-retten.
- 291 Derfor, og af grunde, der svarer til de i nærværende doms præmis 138-146 anførte, forpligter princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse den forelæggende ret til, såfremt den anser sagsøgerne i hovedsagerne for at være genstand for en frihedsberøvelse, at erklære sig kompetent til at efterprøve lovligheden af denne frihedsberøvelse ved om fornødent at undlade at anvende enhver national bestemmelse, som forbyder den at handle på denne måde.
- 292 Det skal for det andet bemærkes, at artikel 15, stk. 2, sidste afsnit, i direktiv 2008/115 og artikel 9, stk. 3, sidste afsnit, i direktiv 2013/33 udtrykkeligt fastsætter, at den pågældende person straks skal løslades, såfremt det fastslås, at frihedsberøvelsen er ulovlig.
- 293 Det følger heraf, at den nationale retsinstans i en sådan situation skal være i stand til at erstatte den administrative myndigheds afgørelse, hvorved frihedsberøvelsen blev anordnet, med sin egen afgørelse og at træffe afgørelse om enten en alternativ foranstaltning til frihedsberøvelsen eller løsladelse af den berørte person (jf. i denne retning dom af 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 62). Anordning af en alternativ foranstaltning til frihedsberøvelsen er imidlertid kun mulig, såfremt den grund, som frihedsberøvelsen af den pågældende person var støttet på, var og fortsat er gældende, men denne frihedsberøvelse ikke eller ikke længere synes at være nødvendig eller forholdsmæssig i lyset af denne grund.

- 294 Artikel 15, stk. 2, i direktiv 2008/115 og artikel 9, stk. 3, i direktiv 2013/33 giver derfor, idet der ikke er nogen anden kompetent retsinstant i henhold til national ret, den forelæggende ret beføjelse til at træffe afgørelse om den umiddelbare løsladelse af sagsøgerne i hovedsagerne, såfremt den finder, at deres indkvartering i den sektor af transitområdet i Rösztke, som er forbeholdt de tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, udgør en frihedsberøvelse, som er i strid med de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse herpå.
- 295 Hvad for det tredje angår muligheden for som en foreløbig forholdsregel at tilpligte den kompetente administrative myndighed at tildele sagsøgerne i hovedsagerne indkvartering, skal det for så vidt angår en ansøger om international beskyttelse for det første bemærkes, at selv om artikel 9, stk. 3, sidste afsnit, i direktiv 2013/33 blot fastsætter, at en sådan ansøger skal løslades straks, såfremt det ligger fast, at frihedsberøvelsen af den pågældende er ulovlig, forholder det sig ikke desto mindre således, at vedkommende efter sin løsladelse fortsat har status som ansøger om international beskyttelse og derfor kan gøre krav på materielle modtagelsesforhold i overensstemmelse med direktivets artikel 17. Som det er blevet anført i nærværende doms præmis 245, omfatter disse materielle modtagelsesforhold tildeling af en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller tildeling af gratis indkvartering.
- 296 Det fremgår endvidere af artikel 26 i direktiv 2013/33, at ansøgere om international beskyttelse skal have mulighed for at indgive klage over afgørelser vedrørende bl.a. tildeling af materielle modtagelsesforhold. Det tilkommer derfor den retsinstant, der i henhold til national ret er kompetent til at påkende en sådan klage, at sikre overholdelsen af retten for ansøgeren om international beskyttelse til indkvartering under behandlingen af den pågældendes ansøgning, og denne indkvartering må ikke, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 254, de facto udgøre en frihedsberøvelse.
- 297 Det skal endelig bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at en national domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter EU-retten, skal kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der påberåbes i henhold til EU-retten (jf. bl.a. dom af 19.6.1990, *Factortame m.fl.*, C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 21, og af 15.1.2013, *Križan m.fl.*, C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 107).
- 298 Det følger heraf, at artikel 26 i direktiv 2013/33 kræver, at en ansøger om international beskyttelse, hvis frihedsberøvelse er ophørt, for den retsinstant, som er kompetent i henhold til national ret, skal kunne påberåbe sig sin ret til at modtage enten en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller gratis indkvartering, og denne retsinstant råder i medfør af EU-retten over muligheden for at indrømme foreløbige foranstaltninger, indtil den træffer endelig afgørelse.
- 299 Det skal af grunde, der svarer til de i nærværende doms præmis 138-146 anførte, desuden bemærkes, at princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse forpligter den forelæggende ret til at erklære sig kompetent til at påkende den klage, som er nævnt i den foregående præmis i nærværende dom, såfremt ingen anden retsinstant er kompetent til at påkende den i medfør af national ret.
- 300 Hvad for det andet angår tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, skal det bemærkes, at artikel 15, stk. 2, sidste afsnit, i direktiv 2008/115 – ligesom det er tilfældet for artikel 9, stk. 3, sidste afsnit, i direktiv 2013/33 – blot opstiller et krav om, at den pågældende person omgående skal løslades, såfremt det ligger fast, at frihedsberøvelsen af vedkommende er ulovlig.

301 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål, litra e), og det fjerde spørgsmål, litra e), skal besvares på følgende måde:

- Princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de, når der ikke foreligger nogen national bestemmelse, som fastsætter en adgang til retslig prøvelse af lovligheden af en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse eller af tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, forpligter den nationale retsinstans til at erklære sig kompetent til at udtale sig om lovligheden af en sådan frihedsberøvelse og giver denne retsinstans beføjelse til straks at løslade de pågældende personer, såfremt den finder, at denne frihedsberøvelse udgør en frihedsberøvelse, som er i strid med EU-retten.
- Artikel 26 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at den kræver, at en ansøger om international beskyttelse, hvis frihedsberøvelse – der er konstateret ulovlig – er ophørt, for den retsinstans, som er kompetent i henhold til national ret, skal kunne påberåbe sig sin ret til at modtage enten en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller gratis indkvartering, og denne retsinstans råder i medfør af EU-retten over muligheden for at indrømme foreløbige foranstaltninger, indtil den træffer endelig afgørelse.
- Princippet om EU-rettens forrang og den i chartrets artikel 47 sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de, når der ikke foreligger nogen national bestemmelse, som fastsætter en retslig prøvelse af retten til indkvartering som omhandlet i artikel 17 i direktiv 2013/33, forpligter den nationale retsinstans til at erklære sig kompetent til at påkende det søgsmål, hvorved det tilsigtes at sikre den sidstnævnte ret.

Sagsomkostninger

302 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en administrativ myndigheds ændring af det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere tilbagesendelsesafgørelse, kun kan anfægtes af den pågældende tredjelandstatsborger ved et retsmiddel, som iværksættes for en administrativ myndighed, uden at der er sikret en efterfølgende domstolsprøvelse af denne myndigheds afgørelse. I en sådan situation skal princippet om EU-rettens forrang og den i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse fortolkes således, at de forpligter den nationale retsinstans, for hvilken der er anlagt et søgsmål med sigte på at anfægte lovligheden, i lyset af EU-retten, af en afgørelse om tilbagesendelse bestående i en sådan ændring af bestemmelseslandet, til at erklære sig kompetent til at påkende dette søgsmål.
- 2) 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 national lovgivning, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises, når ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast – som omhandlet i den nationale bestemmelse til gennemførelse af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 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 subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse – eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.
- 3) Direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og det af artikel 4, stk. 3, TEU følgende princip om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at når en asylansøgning har været genstand for en afgørelse om afvisning, som er blevet stadfæstet ved en endelig retsafgørelse, inden det er blevet fastslået, at den nævnte afgørelse om afvisning er i strid med EU-retten, er den besluttende myndighed som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 ikke forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af ansøgningen. Artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den omstændighed, at der foreligger en dom fra Domstolen, hvorved det fastslås, at en national lovgivning, som gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse under henvisning til, at ansøgeren er indrejst på den pågældende medlemsstats område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, er i strid med EU-retten, udgør et nyt element af betydning for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand. Desuden finder den nævnte bestemmelse ikke anvendelse på en fornyet ansøgning som omhandlet i direktivets artikel 2, litra q), når den besluttende myndighed konstaterer, at en endelig afvisning af den tidligere ansøgning er i strid med EU-retten. En sådan konstatering påhviler nødvendigvis den nævnte myndighed, når denne strid følger af en dom fra Domstolen eller er blevet fastslået af en national retsinstans efter indsigelse.
- 4) Direktiv 2008/115 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborgers pligt til permanent at forblive i et afgrænset og lukket transitområde, inden for hvilket denne statsborgers bevægelser begrænses og

overvåges, og som den pågældende ikke lovligt kan forlade frivilligt i nogen retning, synes at udgøre en berøvelse af frihed, der er kendetegnende for en »frihedsberøvelse« i disse direktivers forstand.

- 5) Artikel 43 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den ikke giver tilladelse til, at en ansøger om international beskyttelse frihedsberøves i et transitområde i en periode på mere end fire uger.
- 6) Artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse for det første frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende ikke kan sikre sit underhold, at frihedsberøvelsen for det andet finder sted, uden at der forinden er truffet en begrundet afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning er blevet undersøgt, og at der for det tredje ikke foreligger nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af den administrative afgørelse om frihedsberøvelse af denne ansøger. Derimod skal direktivets artikel 9 fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at fastsætte en maksimal varighed for opretholdelsen af frihedsberøvelsen, forudsat at deres nationale ret sikrer, at frihedsberøvelsen kun varer, så længe den grund, den er støttet på, fortsat gør sig gældende, og at de til denne grund knyttede administrative procedurer gennemføres med omhu.
- 7) Artikel 15 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en tredjelandstatsborger for det første frihedsberøves med den begrundelse alene, at den pågældende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og ikke kan sikre sit underhold, at denne frihedsberøvelse for det andet finder sted, uden at der forinden er vedtaget en begrundet afgørelse om frihedsberøvelse, og uden at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af denne foranstaltning er blevet undersøgt, at der for det tredje ikke foreligger nogen adgang til retslig prøvelse af lovligheden af den administrative afgørelse om frihedsberøvelse, og at denne frihedsberøvelse for det fjerde kan overstige 18 måneder og opretholdes, skønt udsendelsen ikke længere er under forberedelse eller ikke længere gennemføres med nødvendig omhu.
- 8) Princippet om EU-rettens forrang og den i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de, når der ikke foreligger nogen national bestemmelse, som fastsætter en adgang til retslig prøvelse af lovligheden af en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse eller af tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgning, forpligter den nationale retsinstans til at erklære sig kompetent til at udtale sig om lovligheden af en sådan frihedsberøvelse og giver denne retsinstans beføjelse til straks at løslade de pågældende personer, såfremt den finder, at denne frihedsberøvelse udgør en frihedsberøvelse, som er i strid med EU-retten.

Artikel 26 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at den kræver, at en ansøger om international beskyttelse, hvis frihedsberøvelse – der er konstateret ulovlig – er ophørt, for den retsinstans, som er kompetent i henhold til national ret, skal kunne påberåbe sig sin ret til at modtage enten en kontantydelse, der gør det muligt for den pågældende at finde en bolig, eller gratis indkvartering, og denne retsinstans råder i medfør af EU-retten over muligheden for at indrømme foreløbige foranstaltninger, indtil den træffer endelig afgørelse.

Princippet om EU-rettens forrang og den i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de, når der ikke foreligger nogen national bestemmelse, som fastsætter en adgang til retslig prøvelse af retten til indkvartering som omhandlet i artikel 17 i direktiv 2013/33, forpligter den nationale retsinstans til at erklære sig kompetent til at påkende det søgsmål, hvorved det tilsigtes at sikre den sidstnævnte ret.

Underskrifter