



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. EMILIOU

fremsat den 30. maj 2024¹

Sag C-406/22

CV

mod

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno, Den Tjekkiske Republik))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – procedure for behandling af en ansøgning om international beskyttelse – ansøgning, der betragtes som åbenbart grundløs – ansøgning fra en statsborger i et sikkert oprindelsesland – begrebet sikkert oprindelsesland – Moldova – artikel 15 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) – fravigelse af forpligtelser, der er fastsat i EMRK, under krig eller anden offentlig faretilstand – konsekvensen af anvendelsen af EMRK's artikel 15 for muligheden for at betragte et tredjeland som et sikkert oprindelsesland – tredjeland, der kun anses for delvist sikkert – den nationale rets ex officio-beføjelser«

I. Indledning

1. De fælles procedureregler for tildeling af international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2013/32/EU², gør det muligt at foretage en særlig behandling af ansøgninger fra personer, som i korte træk er statsborgere i et land, der er blevet udpeget som et »sikkert oprindelsesland«. Denne udpegelse har vigtige retlige konsekvenser, der begrænser betingelserne for, hvordan sådanne ansøgninger behandles.

2. Der findes endnu ingen fælles liste over sikre oprindelseslande på EU-plan. Direktiv 2013/32 tillader derimod medlemsstaterne at opstille sådanne lister til nationale formål. Selv om begrebet »sikkert oprindelsesland« anvendes i en lang række medlemsstater (19), gælder det ikke for alle medlemsstater³. Dette begreb har faktisk også givet anledning til kritik.

3. Den Tjekkiske Republiks liste omfatter Moldova.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) (herefter »direktiv 2013/32«).

³ – Jf. oplysningerne på <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>

4. Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno, Den Tjekkiske Republik), der er den forelæggende ret, er i en sag anlagt til prøvelse af denne afgørelse i tvivl om, hvordan begrebet sikkert oprindelsesland skal forstås i lyset af følgende omstændigheder.

5. For det første er Den Tjekkiske Republiks klassificering af Moldova som et sikkert oprindelsesland (eller denne *var* tilsyneladende på det relevante tidspunkt) undergivet en territorial undtagelse for Transnistrien, som er en region i den østlige del af landet, der støder op til den ukrainske grænse. Det fremgår af sagsakterne, at denne undtagelse blev indført, fordi det ikke var muligt for Moldova at udøve myndighed inden for denne region.

6. For det andet benyttede Moldova, der er kontraherende part i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«)⁴, sig i 2022 af konventionens artikel 15, som gør det muligt at fravige de forpligtelser, der er fastsat i dette instrument, under krig eller anden offentlig faretilstand.

7. Den forelæggende ret ønsker på denne baggrund oplyst, om den omstændighed, at et land har anvendt bestemmelserne i EMRK's artikel 15, indebærer, at det ikke længere kan betragtes som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om dette direktiv er til hinder for, at medlemsstaterne kun udpeger et land som et delvist sikkert oprindelsesland med en territorial undtagelse. Såfremt det følger af prøvelsen af et af disse spørgsmål, at EU-retten er til hinder for, at Moldova klassificeres som et sikkert oprindelsesland, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, om Moldova i henhold til direktiv 2013/32 skal rejse dette spørgsmål ex officio.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

8. EMRK's artikel 15 bestemmer:

»1. Under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan en høj kontraherende part træffe forholdsregler, der fraviger dens forpligtelser ifølge [EMRK], i det omfang det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.

2. Der kan ikke med hjemmel i denne bestemmelse gøres afvigelse fra artikel 2, undtagen ved død som følge af lovlige krigshandlinger, eller fra artiklerne 3, 4, stk. 1, og 7.

3. Enhver stat, som benytter sig af denne ret til fravigelse, skal holde Europarådets generalsekretær fuldt underrettet om de forholdsregler, som den har taget, og om grundene dertil. Den skal også underrette Europarådets generalsekretær, når sådanne forholdsregler er ophørt [med] at virke, og konventionens bestemmelser igen er fuldt ud i kraft.«

⁴ – Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet den 4.11.1950 (ETS nr. 005) og trådte i kraft den 3.9.1953, ændret ved protokol nr. 11, 14 og 15 og suppleret ved protokol nr. 1, 4, 6, 7, 12, 13 og 16.

B. EU-retten

a) Protokol nr. 24 om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater⁵

9. Den eneste artikel i protokol nr. 24 bestemmer:

»På grund af niveauet for beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i medlemsstaterne i Den Europæiske Union anses medlemsstaterne [for] sikre oprindelseslande i relation til hinanden i alle retlige og praktiske spørgsmål i forbindelse med asyl. En ansøgning om asyl, der indgives af en statsborger i en medlemsstat, kan derfor kun tages i betragtning eller antages til behandling i en anden medlemsstat i følgende tilfælde:

- a) hvis den medlemsstat, hvori ansøgeren er statsborger, under anvendelse af artikel 15 i [EMRK] efter ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten træffer foranstaltninger til på sit område at fravige sine forpligtelser i henhold til denne konvention

[...]«

b) Direktiv 2013/32

10. Artikel 31 i direktiv 2013/32 med overskriften »Behandlingsprocedure« bestemmer:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

[...]

8. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

[...]

- b) ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i dette direktivs forstand [...]

[...]«

11. Artikel 32 i direktiv 2013/32 med overskriften »Grundløse ansøgninger« bestemmer:

»[...]

⁵ – Protokol nr. 24 om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, der er knyttet som bilag til EUF-traktaten (EUT 2010, C 83, s. 305) (herefter »protokol nr. 24«).

2. I tilfælde af grundløse ansøgninger, hvor en hvilken som helst af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 31, stk. 8, gør sig gældende, kan medlemsstaterne også betragte en ansøgning, hvis defineret således i national lovgivning, [som] åbenbart grundløs.«

12. Artikel 36 i direktiv 2013/32 med overskriften »Begrebet sikkert oprindelsesland« bestemmer:

»1. Et tredjeland udpeget som sikkert oprindelsesland i overensstemmelse med dette direktiv kan efter en individuel behandling af ansøgningen kun betragtes som et sikkert oprindelsesland for en bestemt ansøger, såfremt

a) vedkommende er statsborger i det pågældende land, eller

b) vedkommende er statsløs og tidligere havde sit sædvanlige opholdssted i dette land

og ikke har anført nogen væsentlige argumenter, der giver anledning til at antage, at det ikke er et sikkert oprindelsesland, under hensyn til vedkommendes særlige situation med hensyn til opnåelse af status som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU⁶].

2. Medlemsstaterne fastsætter i deres nationale lovgivning yderligere regler og bestemmelser for anvendelsen af begrebet sikkert oprindelsesland.«

13. Artikel 37 i direktiv 2013/32 med overskriften »National udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med bilag I i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse opretholde eller indføre ny lovgivning, der gør det muligt at udpege sikre oprindelseslande.

2. Medlemsstaterne overvåger løbende situationen i de tredjelande, der er udpeget som sikre oprindelseslande i overensstemmelse med denne artikel.

3. Vurderingen af, om et land er et sikkert oprindelsesland i overensstemmelse med denne artikel[,] bygger på en række informationskilder, herunder især oplysninger fra andre medlemsstater, EASO, UNHCR, Europarådet og andre relevante internationale organisationer.

4. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de lande, der er udpeget som sikre oprindelseslande i overensstemmelse med denne artikel.«

14. Artikel 46 i direktiv 2013/32 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« bestemmer:

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

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

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9) (herefter »direktiv 2011/95«).

- i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus
 - ii) om afvisning i henhold til artikel 33, stk. 2
 - iii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 43, stk. 1
 - iv) om at undlade at foretage en behandling i henhold til artikel 39
- b) et afslag på genoptagelse af behandlingen af en ansøgning, efter at den er afbrudt i henhold til artikel 27 og 28
- c) en afgørelse truffet i henhold til artikel 45 om fratagelse af international beskyttelse.

[...]

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

4. Medlemsstaterne fastsætter rimelige tidsfrister og andre nødvendige bestemmelser for at ansøgeren kan udøve sin til et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.

Medlemsstaterne kan også træffe bestemmelser om ex officio-prøvelse af afgørelser, der er truffet i henhold til artikel 43.

5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af at der træffes en afgørelse

- a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, undtagen i tilfælde, hvor disse afgørelser er baseret på de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 8, litra h)

[...]

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.

[...]«

15. Bilag I til direktiv 2013/32 med overskriften »Udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 37, stk. 1« bestemmer:

»Et land betragtes som et sikkert oprindelsesland, hvis det på grundlag af de retlige forhold, anvendelsen af lovgivningen inden for rammerne af et demokratisk system og de generelle politiske omstændigheder kan påvises, at der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i [direktiv 2011/95], ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

Ved denne vurdering skal der [bl.a.] tages hensyn til, i hvilket omfang der ydes beskyttelse mod forfølgelse og mishandling i henhold til:

- a) det pågældende lands relevante love og administrative bestemmelser og deres anvendelse i praksis
- b) respekt for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i [EMRK] og/eller Den Internationale Konvention om Civile og Politiske Rettigheder og/eller FN's Konvention mod Tortur, herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2 [...]
- c) overholdelse af non-refoulement-princippet i overensstemmelse med Genèvekonventionen
- d) effektive retsmidler mod krænkelse af disse rettigheder og frihedsrettigheder.«

C. Tjekkisk ret

16. § 2, stk. 1, litra k), i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (lov nr. 325/1999 om asyl, herefter »asylloven«) bestemmer:

»I denne lov forstås ved [...] »sikkert oprindelsesland« den stat, hvori udlændingen er statsborger, eller for så vidt angår en statsløs den stat, hvor den pågældende senest har haft fast bopæl

- 1) hvor der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og hvor der ikke er nogen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt
- 2) som hverken dens statsborgere eller statsløse har forladt af de grunde, der er anført [i asyllovens] § 12 eller § 14, litra a)
- 3) som har ratificeret og overholder internationale traktater om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler, og
- 4) som gør det muligt for retlige enheder at overvåge situationen med hensyn til overholdelse af menneskerettigheder [...]

17. Ifølge forelæggelsesafgørelsen bestemte § 2 i vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (dekret nr. 328/2015 om gennemførelse af asylloven og lov om midlertidig beskyttelse af udlændinge, herefter »dekret nr. 328/2015«) på det relevante tidspunkt, at Den Tjekkiske Republik anså Moldova for at være et sikkert oprindelsesland, dog

med undtagelse af Transnistrien⁷.

18. I henhold til asylovens § 16, stk. 2 og 3, vil ansøgninger om tildeling af international beskyttelse ligeledes blive afvist som åbenbart grundløse, hvis ansøgeren kommer fra et land, som Den Tjekkiske Republik anser for at være et sikkert oprindelsesland, medmindre ansøgeren beviser, at dette land i det konkrete tilfælde ikke kan betragtes som et sådant land. Hvis betingelserne for en sådan afvisning er opfyldt, vurderes det ikke, om ansøgeren opfylder betingelserne for at blive meddelt asyl eller subsidær beskyttelse, og om ansøgeren har henvist til omstændigheder, der tyder på, at vedkommende kan være i risiko for forfølgelse eller risikerer alvorlig overlast.

19. I henhold til asylovens § 32, stk. 2, har indgivelse af klage over en afgørelse truffet efter asylovens artikel 16, stk. 2, ikke opsættende virkning⁸.

20. Ifølge § 73, stk. 2, i zákon č. 150/2002 Sb., soudní rád správní (lov nr. 150/2002 om forvaltningsretspleje, herefter »forvaltningsretsplejeloven«), skal retten imidlertid efter anmodning fra sagsøgeren og efter at have hørt sagsøgte ved kendelse tillægge søgsmålet opsættende virkning, hvis fuldbyrdsen eller andre retsvirkninger af afgørelsen vil være til uforholdsmæssigt større skade for sagsøgeren, end tilkendelse af opsættende virkning kan være for tredjeparter, forudsat at dette ikke er i strid med en vigtig samfundsinteresse.

21. I henhold til forvaltningsretsplejelovens § 75, stk. 2, »undersøger retten de omtvistede punkter i afgørelsen inden for rammerne af de fremsatte anbringender«.

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Moldova i januar 2022 erklærede undtagelsestilstand som følge af en energikrise, og at Moldova den 24. februar 2022 efter Ruslands invasion af Ukraine erklærede undtagelses- og krigstilstand. Det angives ligeledes i forelæggelsesafgørelsen, at Moldova den 25. februar 2022 meddelte Europarådet, at landet påberåbte sig EMRK's artikel 15.

23. Den 9. februar 2022 indgav CV en ansøgning om international beskyttelse i Den Tjekkiske Republik. I ansøgningen hævdede han, at han havde været vidne til en hændelse, hvor føreren af et køretøj var kørt op på fortovet og havde kørt en fodgænger ned. Føreren af køretøjet flygtede fra stedet. Samme nat opsøgte et antal ukendte personer CV på hans bopæl, hvorefter de tog ham med ud i skoven og overfaldt ham. CV slap væk og skjulte sig. Efter to dage vendte han tilbage til sit hjem og opdagede, at det var brændt ned. Han flygtede kort efter fra Moldova og rejste ind i Den Tjekkiske Republik ved hjælp af et falsk rumænsk pas. CV anførte ligeledes, at det moldoviske politi angiveligt aldrig har identificeret gerningsmændene til den hævdede hændelse, og at han er bange for at vende tilbage til Moldova, fordi han frygter at lide overlast både fra sine overfaldsmænd og på grund af den russiske invasion af Ukraine.

⁷ – Der gøres – med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – opmærksom på, at denne territoriale undtagelse synes at være blevet afskaffet med virkning fra den 1.10.2023 ved vyhláška č. 289/2023 Sb, kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb. (dekret nr. 289/2023 om ændring af dekret nr. 328/2015, herefter »dekret nr. 289/2023«) (jf. de tilsvarende oplysninger på <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>).

⁸ – I henhold til asylovens § 85b, stk. 1, skal ministeriet desuden ex officio, efter at have truffet afgørelse om afvisning af en ansøgning om international beskyttelse som åbenbart grundløs, hvis afgørelsen ikke er blevet omgjort af en domstol, eller efter at en regional domstol har truffet afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning, pålægge udlændingen et udrejsepåbud, der er gældende i højst en måned.

24. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at CV vendte tilbage til Moldova i 2016 og igen i 2019, inden han indgav sin ansøgning om international beskyttelse, og at han forsøgte ikke at vække opmærksomhed og derfor kun fortalte sine fætre om besøgene. CV oplyste, at han i 2016 var blevet pålagt administrativ udvisning i to år, fordi han var blevet ansat på grundlag af et falsk rumænsk pas. I 2020 modtog han desuden en udrejseordre, der blev genudstedt den 23. januar 2022. Han forklarede, at han ansøgt om international beskyttelse tidligere, fordi han ikke forstod mekanismen.

25. Ministeriet afviste den 8. marts 2022 hans ansøgning om international beskyttelse som åbenbart grundløs i henhold til asyllovens § 16, stk. 2. Ministeriet baserede denne afgørelse på oplysninger om den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Moldova (som ministeriet ifølge forelæggelsesafgørelsen havde hentet i to dokumenter fra midten af 2021⁹ og i sin egen rapport fra januar 2022) og på den omstændighed, at Den Tjekkiske Republik i henhold til dekret nr. 328/2015 anså Moldova, med undtagelse af Transnistrien, for at være et sikkert oprindelsesland¹⁰.

26. Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at en ansøger om international beskyttelse fra et sikkert oprindelsesland ifølge ministeriet har en større bevisbyrde og skal godtgøre, at dette land ikke er sikkert i ansøgerens individuelle situation. Ministeriet lagde til grund, at CV havde undladt at løfte denne bevisbyrde, og tog af denne grund ikke stilling til, om han var berettiget til asyl eller international beskyttelse. Ministeriet fastslog nærmere bestemt, at CV af flere grunde havde undladt at løfte den nødvendige bevisbyrde.

27. For det første var der på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om afslag intet, der tydede på, at konflikten i Ukraine ville sprede sig til Moldova. For det andet erkendte ministeriet, at selv om der forekommer grundlæggende mangler med hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet i Moldova, navnlig hvad angår retsvæsenet, og selv om modstanderne af det politiske system, deres advokater og aktivister risikerer forfølgelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 2011/95, havde ansøgeren ikke gjort gældende, at han tilhørte en af disse grupper. For det tredje anførte ministeriet, at ansøgeren kunne have ansøgt de moldoviske myndigheder om beskyttelse, men at han ikke havde forsøgt at gøre det. For det fjerde anførte ministeriet, at CV at dømme efter samtlige faktiske omstændigheder kun havde ansøgt om international beskyttelse for at lovliggøre sit ophold i Den Tjekkiske Republik.

28. CV har anlagt sag ved Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno).

29. Den 9. maj 2022 har den forelæggende ret efter anmodning fra CV udsat fuldbyrdelsen af ministeriets afgørelse med støtte i CV's argument om, at hvis han vender tilbage til Moldova, vil han risikere at lide alvorlig overlast fra sine overfaldsmænd. Den forelæggende ret har ligeledes taget hensyn til, at den transnistriske separatisthær den 8. maj 2022 gjorde sig klar til en konflikt. Retten har endvidere lagt til grund, at Moldova den 28. april 2022 meddelte Europarådet, at landet på grund af krigen i Ukraine forlængede både fravigelsen af sine forpligtelser i henhold til EMRK's artikel 15 og undtagelsestilstanden indtil den 23. juni 2022.

⁹ – Der henvises i forelæggelsesafgørelsen til to dokumenter med titlen *Évaluation de la Moldavie comme pays d'origine sûr, situation en juillet 2021* af 28.7.2021 og *Informations du Bureau fédéral de la Migration et des Réfugiés de juin 2021*.

¹⁰ – Jf. fodnote 7 ovenfor.

30. Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno) har under disse omstændigheder med henvisning til, at CV's udsigt til at få medhold afhænger af fortolkningen af begrebet sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal kriteriet »udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 37, stk. 1« i bilag I, litra b), til direktiv [2013/32], hvorefter det pågældende land skal sikre beskyttelse mod forfølgelse eller mishandling ved at overholde de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i [EMRK], herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2 [...], fortolkes således, at hvis et land under offentlige faretilstande som omhandlet i [EMRK's] artikel 15 fraviger sine forpligtelser i henhold til [EMRK], opfylder det således ikke længere betingelsen for dets betegnelse som et sikkert oprindelsesland?
- 2) Skal artikel 36 og [...] 37 [i direktiv 2013/32] fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat udpeger et land som et delvist sikkert oprindelsesland med visse territoriale undtagelser, hvor formodningen om, at den pågældende del af landet er sikker for ansøgeren, ikke finder anvendelse, og hvis en medlemsstat udpeger et land med sådanne territoriale undtagelser som sikkert, kan det pågældende land [da] som helhed ikke betragtes som et sikkert oprindelsesland i henhold til dette direktivs formål?
- 3) Såfremt et af de to ovenstående præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 46, stk. 3, i direktiv [2013/32], sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, da fortolkes således, at retten, der træffer afgørelse om en appel af en afgørelse om en åbenbart grundløs ansøgning i henhold til [...] artikel 32, stk. 2, [i direktiv 2013/32,] truffet i en procedure i henhold til direktivets artikel 31, stk. 8, litra b), ex officio – selv uden ansøgerens indsigelse – skal tage i betragtning, at udpegelsen af et land som sikkert er i modstrid med EU-retten af de anførte grunde?»

31. Den tjekkiske, den tyske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Den tjekkiske og den nederlandske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 6. juni 2023.

IV. Bedømmelse

32. For at kunne behandle de forelagte spørgsmål vil jeg først forklare, at Domstolens svar på trods af visse hændelser, der synes at være indtruffet efter indgivelsen af den foreliggende forelæggelsesafgørelse, stadig er relevant for afgørelsen af den sag, der verserer for den forelæggende ret (afsnit A). Jeg vil dernæst fremsætte en række indledende bemærkninger om begrebet sikkert oprindelsesland (afsnit B). Som svar på det første spørgsmål vil jeg forklare, at den omstændighed alene, at et land har påberåbt sig EMRK's artikel 15, ikke er til hinder for, at det klassificeres som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32 (afsnit C). Som svar på det andet spørgsmål vil jeg anføre, hvorfor jeg har konkluderet, at direktiv 2013/32 kun giver medlemsstaterne mulighed for at udpege et land som sikkert oprindelsesland på grundlag af hele dets område (afsnit D). Jeg vil endelig undersøge det tredje præjudicielle spørgsmål og angive, at direktiv 2013/32 kræver, at en national ret *ex officio* tager stilling til, om det er uforeneligt med direktiv 2013/32 at udpege et land som sikkert oprindelsesland (afsnit E).

A. Er det stadig nødvendigt at besvare de forelagte spørgsmål?

33. Det bør på den ene side påpeges, at det første spørgsmål vedrører de konsekvenser, som et tredjeland's afgørelse om at påberåbe sig EMRK's artikel 15 har for en medlemsstats mulighed for fortsat at betegne dette land som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32. Det fremgår af nedenstående detaljerede gennemgang af den ordning, der er forbundet med EMRK's artikel 15, at Moldova den 11. april 2024 meddelte Europarådet, at denne ordning var blevet bragt til ophør den 31. december 2023¹¹.

34. På den anden side vedrører det andet spørgsmål en medlemsstats mulighed for at udpege et tredjeland som et sikkert oprindelsesland med en territorial undtagelse. Jeg har i denne henseende allerede anført, at den territoriale undtagelse, der er omhandlet i hovedsagen, angiveligt blev afskaffet med virkning fra den 1.10.2023¹². Fra denne dato synes Den Tjekkiske Republik at have betragtet Moldova som et sikkert oprindelsesland i dets helhed.

35. Det tredje spørgsmål er endelig forbundet med, og dets relevans afhænger af, hvordan det første og det andet spørgsmål besvares.

36. Det følger i det væsentlige af forelæggelsesafgørelsen, at såfremt Domstolen fastslår, at påberåbelsen af EMRK's artikel 15 eller den omhandlede territoriale undtagelses eksistens er til hinder for, at Moldova udpeges som sikkert oprindelsesland, medfører dette, at CV's ansøgning ikke skulle have været behandlet efter den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland.

37. Denne forklaring skal naturligvis ses i lyset af den retlige situation, der forelår, da forelæggelsesafgørelsen blev vedtaget. I betragtning af de ovennævnte hændelser er jeg ikke sikker på, hvilke præcise konsekvenser behandlingen af de problemstillinger, der er rejst i forbindelse med det første og det andet spørgsmål, vil have for hovedsagen, hvis Domstolen besvarer det ene af eller begge disse spørgsmål på den nævnte måde.

38. Det er imidlertid ikke min opfattelse, at dette gør Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål åbenbart irrelevant¹³. Hvis Domstolen rent faktisk drager en af de ovenfor anførte konklusioner, kan dette nemlig, som jeg har forstået det, have proceduremæssige konsekvenser for, hvordan CV's ansøgning skal behandles, når sagen ved den forelæggende ret genoptages. Det tilkommer desuden den forelæggende ret at bekræfte de hændelser, som jeg i korte træk har beskrevet ovenfor.

39. Jeg antager derfor, at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål fortsat er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

¹¹ – *Note verbale* nr. FRA-CoE/352.6/410110 af 11.4.2024 fra Republikken Moldovas Faste Repræsentation, registreret af generalsekretariatet den 11.4.2024 (tilgængelig på rm.coe.int/0900001680af4f7e).

¹² – Jf. fodnote 7 ovenfor.

¹³ – Ifølge fast retspraksis »foreligger der en formodning for, at præjudicielle anmodninger, der forelægges for Domstolen, er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de retlige eller faktiske oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål«. Jf. f.eks. dom af 7.3.2024, Roheline Kogukond m.fl. (C-234/22, EU:C:2024:211, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

B. Begrebet sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32

40. Begrebet »sikkert oprindelsesland« indgår i en større kategori af beslægtede begreber såsom »første asylland«, »sikkert tredjeland« og »europæisk sikkert tredjeland«, som medlemsstaterne har mulighed for at anvende i asylprocedurer baseret på direktiv 2013/32 for i det væsentlige at gøre processen mere effektiv. De indebærer alle indfører en vis fravigelse af de overordnede regler, der ellers gælder for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, men deres retlige konsekvenser er forskellige¹⁴.

41. Disse begreber er siden deres fremkomst i 1990'erne (og deres efterfølgende hurtige udbredelse inden for de nationale retssystemer)¹⁵ blevet kritiseret for at kunne medføre en begrænsning af den ret, som ansøgere om international beskyttelse har til en korrekt behandling af deres situation. De er samtidig, såfremt de ledsages af passende garantier, ligeledes blevet anerkendt som redskaber til at fremskynde behandlingen af (det stigende antal) ansøgninger om international beskyttelse, eftersom de gør det muligt for staten at koncentrere sine ressourcer om at behandle ansøgninger fra oprindelseslande for asylansøgere, hvis ansøgninger overvejende er begrundede¹⁶.

42. Den foreliggende sag vedrører undersøgelsesordningen i tilknytning til begrebet sikkert oprindelsesland, som er reguleret ved artikel 36 og 37 i samt bilag I til direktiv 2013/32, og som i modsætning til de øvrige ovennævnte begreber ikke fritager de kompetente myndigheder fra forpligtelsen til at undersøge, om en ansøgning om international beskyttelse er begrundet.

43. De grundlæggende træk ved dette begreb og de retlige konsekvenser, som det har, beskrives i det følgende.

44. *For det første* følger det af den fælles definition af det omhandlede begreb, at et tredjeland kan udpeges som sikkert oprindelsesland, hvis »det på grundlag af de retlige forhold, anvendelsen af lovgivningen inden for rammerne af et demokratisk system og de generelle politiske omstændigheder kan påvises, at der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv [2011/95], ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt«¹⁷.

45. *For det andet* kan medlemsstaterne i henhold til artikel 37 i direktiv 2013/32 udpege tredjelande som sikre oprindelseslande, hvilket som regel sker ved hjælp af nationale lister, der opstilles til dette formål¹⁸. Dette direktiv overtog således ikke idéen om en fælles liste, som indgik

¹⁴ – Jf. henholdsvis artikel 36 og 37 i (og bilag I til) direktiv 2013/32 (sikkert oprindelsesland) samt artikel 38 (sikkert tredjeland) og artikel 39 (europæisk sikkert tredjeland) i direktiv 2013/32. Jf. beskrivelsen af disse forskellige begreber i Den Europæiske Unions Asylagentur (»EUAA«), *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, december 2022. Jf. også I. Goldner Lang og B. Nagy, »External border control techniques in the EU as a challenge to the principle of non-refoulement«, *European Constitutional Law Review*, bind 17, nr. 3, 2021, s. 442-470.

¹⁵ – Som beskrevet i H. Martenson og J. McCarthy, »In General, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States«, *Journal of Refugee Studies*, bind 11, nr. 3, 1998, s. 304-325, på s. 306. Jf. også J. van Selm, »Access to Procedures »Safe Third Countries«, »Safe Countries of Origin« and »Time Limits««, 2001 (tilgængelig på <https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits>).

¹⁶ – Jf. vedrørende disse to aspekter f.eks. G.S. Goodwin-Gill, »Safe country? Says who?«, *International Journal of Refugee Law*, bind 4, udgave 2, 1992, s. 248-250, og C. Costello, »Safe country? Says who?«, *International Journal of Refugee Law*, bind 28, anden udgave, 2016, s. 601-622. Jf. også analogt dom af 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 65, herefter »Samba Diouf-dommen«).

¹⁷ – Jf. bilag I, første afsnit, til direktiv 2013/32.

¹⁸ – Jf. vedrørende et interaktivt kort, der omfatter listen over sikre oprindelseslande (<https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>).

i direktiv 2005/85¹⁹ (den retlige forgænger for det nuværende direktiv), men ikke blev realiseret inden for rammerne af dette direktiv, og Domstolen annullerede i øvrigt den relevante del af direktivet af institutionelle grunde²⁰.

46. *For det tredje* skal medlemsstaterne imidlertid, når de beslutter at anvende begrebet sikkert oprindelsesland, overholde den fælles definition heraf, der er nævnt i punkt 44 ovenfor. De er derfor nødt til at sikre sig, at der ikke foreligger en af de deri anførte risici, ved at tage hensyn til en række faktorer, der er opregnet på ikke-udtømmende vis i bilag I til direktiv 2013/32, heriblandt »a) [de] relevante love og administrative bestemmelser og deres anvendelse i praksis, b) respekt for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i [EMRK] og/eller den internationale konvention om civile og politiske rettigheder og/eller FN's konvention mod tortur, herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2 [...], c) overholdelse af non-refoulement-princippet i overensstemmelse med Genèvekonventionen [²¹] [og] d) effektive retsmidler mod krænkelse af disse rettigheder og frihedsrettigheder«.

47. Medlemsstaterne skal desuden overholde visse proceduremæssige forpligtelser, herunder forpligtelsen til at underrette Kommissionen om nationale udpegelser og forpligtelsen til løbende at overvåge situationen »[baseret] på en række informationskilder, herunder især oplysninger fra andre medlemsstater, [EUAA²²], UNHCR, Europarådet og andre relevante internationale organisationer«²³.

48. *Sidst, men ikke mindst*, har udpegelsen af et land som sikkert oprindelsesland betydelige konsekvenser for ansøgere fra disse lande.

49. For det første udløser en sådan udpegelse, som Domstolen har forklaret, »en særlig undersøgelsesordning«, som »beror på en afkræftelig formodning om, at oprindelseslandet kan yde tilstrækkelig beskyttelse, hvilket ansøgeren kan afkræfte, hvis vedkommende fremfører tvingende hensyn vedrørende sin særlige situation«²⁴.

50. For det andet giver artikel 31, stk. 8, litra b), i direktiv 2013/32 medlemsstaterne mulighed for at behandle ansøgninger, der indgives af ansøgere fra sikre oprindelseslande, efter en fremskyndet procedure (inden for »rimelige« frister, som de fastsætter)²⁵ eller at behandle disse ved grænsen eller i et transitområde.

¹⁹ – Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandards for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13). Dette direktiv blev ophævet ved direktiv 2013/32.

²⁰ – Dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257). Den samme idé er blevet fremført igen i forbindelse med efterfølgende lovgivningsforslag. Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etablering af en fælles EU-liste over sikre oprindelseslande med henblik på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse og om ændring af direktiv 2013/32/EU, COM(2015) 452, og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU, COM(2016) 467 final, s. 18 og 19. Jf. vedrørende det seneste element i lovgivningsprocessen, der er tilgængeligt på tidspunktet for udarbejdelsen af dette forslag til afgørelse, artikel 61, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU, dok. PE 16 2024 REV 1 af 15.4.2024.

²¹ – Konventionen af 28.7.1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31.1.1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

²² – I direktivets tekst henvises der til EASO (Det Europæiske Asylstøttekontor), der imidlertid er blevet til Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA). Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2303 af 15.12.2021 om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (EUT 2021, L 468, s. 1).

²³ – Artikel 37, stk. 3, i direktiv 2013/32.

²⁴ – Dom af 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 25, herefter »A-dommen«). Jf. også artikel 36, stk. 1, i direktiv 2013/32.

²⁵ – Artikel 31, stk. 9, i direktiv 2013/32.

51. For det tredje fremgår det af artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32, at når en ansøgning, der indgives af en person fra et sikkert oprindelsesland, anses for grundløs, kan medlemsstaterne i øvrigt også betragte den som »åbenbart grundløs«²⁶, hvis dette er fastsat i national lovgivning.

52. Som den nederlandske regering og Kommissionen i det væsentlige har anført, medfører denne yderligere kvalificering bl.a., at ansøgeren ikke gives tilladelse til at forblive på det nationale område, indtil der er truffet afgørelse om vedkommendes klage over afgørelsen om afslag (i modsætning til, hvad der generelt gælder i tilfælde af et »simpelt« afslag), medmindre den nationale ret har tillagt klagen opsættende virkning²⁷.

53. Den omstændighed, at ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, gør det derimod ikke muligt for de nationale myndigheder at afslå en ansøgning, der indgives af en person fra et sikkert oprindelsesland, uden at foretage en individuel vurdering af ansøgerens behov for international beskyttelse. Den modsatte konklusion ville ikke være forenelig med direktiv 2013/32, nærmere bestemt artikel 31, stk. 8, hvorefter den fremskyndede procedure (også for ansøgere fra sikre oprindelseslande) er underlagt de »grundlæggende principper og garantier«, der generelt er fastlagt i samme direktivs kapitel II. Disse garantier indebærer en forpligtelse for medlemsstaten til at sikre, at ansøgningerne behandles og afgørelserne træffes individuelt, hvilket fremgår af artikel 10, stk. 3, litra a), og for så vidt angår den omhandlede »særlige undersøgelsesordning« gentages i artikel 36, stk. 1, i direktiv 2013/32²⁸.

54. Efter disse indledende bemærkninger vil jeg nu behandle det første præjudicielle spørgsmål.

C. Er påberåbelsen af EMRK's artikel 15 til hinder for, at et tredjeland bevarer sin udpegelse som »sikkert oprindelsesland«?

55. Med det første spørgsmål ønsker forelæggende ret som nævnt oplyst, om et givet tredjelands påberåbelse af EMRK's artikel 15 er til hinder for, at det bevarer sin status som sikkert oprindelsesland.

56. Før jeg kommer nærmere ind på dette spørgsmål, vil jeg gennemgå den retlige ordning, der er forbundet med EMRK's artikel 15 (afsnit 1). På dette grundlag vil jeg forklare, hvorfor jeg i lighed med samtlige intervenienter er af den opfattelse, at påberåbelsen af EMRK's artikel 15 ikke i sig selv er til hinder for, at et land betragtes som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32, såfremt de betingelser for denne udpegelse, der er fastsat i bilag I til dette direktiv, fortsat er opfyldt (afsnit 2). Jeg vil ligeledes forklare, at min konklusion ikke drages i tvivl af protokol nr. 24, hvortil den forelæggende ret har henvist, og hvis virkninger navnlig blev drøftet under retsmødet (afsnit 3).

²⁶ – Min fremhævelse. Jf. bestemmelserne i artikel 31, stk. 8, litra b), sammenholdt med artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32, og A-dommen, præmis 26. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at ministeriet kvalificerede CV's ansøgning således.

²⁷ – Som det ligeledes blev fastslået i A-dommen, præmis 27, hvori der henvises til artikel 46, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/32. Det bør påpeges, at den forelæggende ret efter anmodning fra CV har suspenderet virkningerne af afgørelsen om afslag, indtil klagesagen er afsluttet. Jf. punkt 29 ovenfor.

²⁸ – I forbindelse med den foreliggende sag er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at drøfte Kommissionens synspunkt om, at asyllovens § 16, der er beskrevet i punkt 18 i dette forslag til afgørelse, er uforenelig med direktiv 2013/32, fordi den undtager ansøgere fra sikre oprindelseslande fra kravet om individuel vurdering af behovet for international beskyttelse. Hvis dette var tilfældet, ville jeg være enig med Kommissionen. Det fremgår imidlertid ikke af forelæggelsesafgørelsen, at CV's behov for international beskyttelse ikke blev undersøgt i forbindelse med behandlingen af hans ansøgning.

1. Hvilken betydning har det, at et land påberåber sig EMRK's artikel 15?

57. EMRK's artikel 15, stk. 1, gør det muligt for en kontraherende part at fravige dennes forpligtelser i henhold til EMRK »[u]nder krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens«. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har anført, at dette begreb vedrører en »exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed«²⁹, og at den relevante nødsituation skal være »actual or imminent«³⁰.

58. De forholdsregler, der træffes for at afhjælpe en sådan ekstraordinær situation, kan imidlertid kun anvendes »to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that [they] are not inconsistent with [...] other obligations under international law«³¹. Desuden må sådanne forholdsregler i henhold til artikel 15, stk. 2 (sammenholdt med efterfølgende protokoller til EMRK³²), under ingen omstændigheder berøre rettigheder, der anses for at være ufravigelige: retten til livet, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, forbuddet mod slaveri og trældom, forbuddet mod straf uden retsregel, afskaffelse af dødsstraf og retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange.

59. Med forbehold af disse vigtige begrænsninger har Menneskerettighedsdomstolen gentagne gange fastslået, at de kontraherende parter i EMRK råder over et vidt skøn med hensyn til at afgøre, om en »offentlig faretilstand [...] truer nationens eksistens« som omhandlet i EMRK's artikel 15, og med hensyn til at finde et passende svar³³.

60. Udøvelsen af dette skøn er ikke desto mindre stadig undergivet Menneskerettighedsdomstolens tilsyn. For det første har Menneskerettighedsdomstolen allerede fastslået, at den tærskel, der gør det muligt at udløse ordningen i EMRK's artikel 15, ikke nås i visse situationer³⁴. For det andet undersøges spørgsmålet om, hvorvidt de forholdsregler, der træffes, rent faktisk står i et rimeligt forhold til den påberåbte faretilstand, navnlig i forhold til de berørte rettigheders karakter og de omstændigheder, der har resulteret i nødsituationen, og i lyset af dens varighed³⁵. Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes påpeget, at påberåbelsen af artikel 15 »does not give the State authorities *carte blanche* to engage in conduct that may lead to arbitrary consequences for individuals«³⁶, og insisteret på, at der sikres passende garantier mod misbrug³⁷, således som den forelæggende ret har anført.

²⁹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.9.2021, Dareskizb mod Armenien, CE:ECHR:2021:0921JUD006173708, § 59 og den deri nævnte retspraksis (herefter »Menneskerettighedsdomstolens dom i Dareskizb-sagen«).

³⁰ – Ibidem.

³¹ – Dette fremgår direkte af EMRK's artikel 15, stk. 1.

³² – Jf. artikel 1 og 3 i protokol nr. 6 til EMRK, artikel 1 og 2 i protokol nr. 13 til EMRK og artikel 4, stk. 1 og 3, i protokol nr. 7 til EMRK.

³³ – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.9.2023, Yüksel Yalçinkaya mod Tyrkiet (CE:ECHR:2023:0926JUD001566920, § 348 og den deri nævnte retspraksis) (herefter »Menneskerettighedsdomstolens dom i Yüksel Yalçinkaya-sagen«).

³⁴ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i Dareskizb-sagen, § 62.

³⁵ – Menneskerettighedsdomstolen synes i denne henseende at have accepteret, at den ekstraordinære situation, som en kontraherende part har påberåbt sig med henblik på at udløse EMRK's artikel 15, ikke kan betragtes som midlertidig. Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.2.2009, A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2009:0219JUD000345505, § 178) (herefter »Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige«), hvori denne domstol ikke desto mindre bemærkede, at »the question of the proportionality of the response may be linked to the duration of the emergency«.

³⁶ – Menneskerettighedsdomstolens dom i Yüksel Yalçinkaya-sagen, §§ 349 og 350 samt den deri nævnte retspraksis.

³⁷ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige, § 184 og den deri nævnte retspraksis.

61. Det følger desuden af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den omstændighed, at et land har påberåbt sig EMRK's artikel 15, ikke nødvendigvis ændrer denne domstols vurdering af en angivelig overtrædelse af EMRK. Som jeg har forstået det, vil Menneskerettighedsdomstolen nemlig ved behandlingen af en sag, der er indbragt for den, som udgangspunkt først vurdere, om den angivelige overtrædelse er begrundet i henhold til den *almindelige* ordning. Det er kun, når dette ikke er tilfældet, at Menneskerettighedsdomstolen foretager den ovenfor nævnte specifikke og mere tolerante proportionalitetsvurdering³⁸. Påberåbelsen af artikel 15 svarer nemlig ikke til en opsigelse af EMRK (som den forelæggende ret har anført), og den pågældende kontraherende part er fortsat bundet af konventionen, selv om ordningen i EMRK's artikel 15 giver den en større skønsmargen, når den træffer restriktive foranstaltninger.

62. Det er med andre ord min opfattelse, at påberåbelsen af EMRK's artikel 15 ikke indebærer, at den pågældende kontraherende part automatisk udviser en adfærd, som strider mod de rettigheder og friheder, der er sikret ved EMRK. Når der indgives en meddelelse i denne sammenhæng, synes formålet snarere at være at underrette de øvrige kontraherende parter om, at den pågældende part muligvis ikke vil være i stand til at beskytte disse rettigheder og friheder på grund af den ekstraordinære situation, som denne part står over for³⁹. Vurderingen af, om dette rent faktisk har været tilfældet, og hvilke konkrete rettigheder og friheder der har været berørt, afhænger af en sådan meddelelses indhold og af de foranstaltninger, der reelt blev truffet.

63. Der er historisk set indgivet »artikel 15-meddelelser« i forskellige situationer. Blandt nyere eksempler kan nævnes, at ti kontraherende parter (herunder tre medlemsstater – Estland, Letland og Rumænien – men også Moldova) indgav meddelelse om fravigelser i henhold til denne bestemmelse i forbindelse med covid-19-pandemien⁴⁰, og at der fra begyndelsen af 2020 til udgangen af 2023 blev indgivet syv nye meddelelser af andre grunde, herunder naturkatastrofer, energikriser og krig⁴¹. Moldovas anvendelse af EMRK's artikel 15, der er omhandlet i hovedsagen, synes at være en del af denne seneste udvikling⁴².

64. Med dette in mente vil jeg nu undersøge, hvordan et tredjeland's afgørelse om at påberåbe sig EMRK's artikel 15 påvirker en medlemsstats mulighed for fortsat at betegne dette land som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32.

³⁸ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige, § 161 og den deri nævnte retspraksis.

³⁹ – Hvilket Menneskerettighedsdomstolen ligeledes har bekræftet i *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, februar 2022, s. 5, punkt 4.

⁴⁰ – Jf. Europarådets særlige webside vedrørende listen over meddelte fravigelser (<https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>).

⁴¹ – Jf. Styringskomitéen for Menneskerettigheder (CDDH), redaktionsgruppen for menneskerettigheder i krisesituationer (CDDH-SCR), »Draft Explanatory Memorandum to the draft Recommendation of the Committee of Ministers on the effective protection of human rights in situations of crisis«, CDDH-SCR(2024)02, 10.1.2024, punkt 46.

⁴² – Den meddelelse, som Moldova indgav i forbindelse med covid-19-pandemien, er ikke relevant her. Jf. vedrørende dens tilbagetrækning *Note Verbale* nr. FRA-CoE/352/175 af 29.4.2021 fra Republikken Moldovas Faste Repræsentation, registreret af generalsekretariatet den 29.4.2021, tilgængelig på rm.coe.int/1680a24f55.

2. Påberåbelsen af EMRK's artikel 15 og begrebet sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32

65. Det skal påpeges, at for at et land kan betragtes som et sikkert oprindelsesland, må der som tidligere nævnt »generelt og til stadighed ikke [ske] forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv [2011/95], ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt«⁴³. Dette krav gælder både for lande, der er kontraherende parter i EMRK, og for lande, der ikke er det.

66. Det fremgår af bilag I til direktiv 2013/32, at medlemsstaterne skal vurdere, om dette krav er overholdt, på grundlag af en ikke-udtømmende liste over retsmidler, som sikrer beskyttelsen mod de risici, hvortil jeg har henvist i punkt 46 ovenfor, og som omfatter respekten for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i EMRK, herunder navnlig de ufravigelige rettigheder.

67. Det følger således af forklaringen i det foregående afsnit, at disse ufravigelige rettigheder, der er angivet i EMRK, skal respekteres »selv under de vanskeligste omstændigheder«⁴⁴, herunder omstændigheder, hvor det har været nødvendigt at anvende EMRK's artikel 15. Det følger imidlertid ikke heraf, at foranstaltninger, der er truffet på grundlag af EMRK's artikel 15, og som berører *andre* rettigheder, der er sikret ved EMRK, ikke kan sidestilles med en situation, der er uforenelig med den fælles definition af et sikkert oprindelsesland i bilag I til direktiv 2013/32. Det er imidlertid vanskeligt at angive abstrakt, om dette er tilfældet, alene ud fra påberåbelsen af EMRK's artikel 15, således som Den Tjekkiske Republik og Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende.

68. Som jeg tidligere har nævnt, er påberåbelsen af denne bestemmelse ikke ensbetydende med, at de rettigheder, der er sikret ved EMRK (dem, der kan fraviges), rent faktisk vil blive berørt⁴⁵. Denne omstændighed vil snarere afhænge af det konkrete tilfælde og navnlig af den faktiske situation i det pågældende tredjeland. Som Den Tjekkiske Republik fremhævede i retsmødet, er beslutningen om at påberåbe sig EMRK's artikel 15 baseret på det pågældende lands vurdering om, hvorvidt det i den givne situation er eller kan blive nødvendigt at tage dette skridt. Visse lande vil nemlig vælge at påberåbe sig EMRK's artikel 15 af forsigtighedshensyn, mens andre vil være af den opfattelse, at den samme situation ikke bør medføre en fravigelse af den almindelige ordning i EMRK⁴⁶.

69. Det bør herved påpeges, at der ikke gives udtryk for bekymring over konkrete foranstaltninger, som Moldova har bebudet eller vedtaget, i forelæggelsesafgørelsen. Der henvises dog *for det første* til, at Moldova den 25. februar 2022 indgav en meddelelse, hvori landet fremhævede behovet for at fravige anvendelsen af visse bestemmelser i EMRK og protokollerne hertil, herunder EMRK's artikel 10 (der omhandler ytringsfriheden). Det fremgår af denne meddelelse, der vedrører »en undtagelsestilstand« som reaktion på energikrisen, at der eventuelt

⁴³ – Jf. bilag I, første afsnit, til direktiv 2013/32.

⁴⁴ – Styringskomitéen for Menneskerettigheder (CDDH), redaktionsgruppen for menneskerettigheder i krisesituationer (CDDH-SCR), »Draft Recommendation of the Committee of Ministers on the effective protection of human rights in situations of crisis«, CDDH-SCR(2024)01, 10.1.2024, ottende betragtning.

⁴⁵ – Jf. punkt 61 ovenfor.

⁴⁶ – I retsmødet henviste den tjekkiske regering til eksemplet med covid-19-pandemien, hvor tre medlemsstater som nævnt i punkt 63 ovenfor besluttede at påberåbe sig EMRK's artikel 15, men de øvrige medlemsstater undlod dette, selv om den underliggende situation, der var opstået som følge af denne pandemi, som jeg har forstået det, ikke var grundlæggende anderledes i disse medlemsstater.

skal træffes foranstaltninger, som indebærer en »rationalisering af naturgasforbruget [...] [herunder] koordinering af mediernes arbejde [...] [eller] indførelse af hurtige instrumenter til opkrævning af betalinger fra forbrugerne for anvendt naturgas«⁴⁷.

70. *For det andet* har den forelæggende ret henvist til en meddelelse af 3. marts 2022, hvori Moldova beskriver en »undtagelses- og krigstilstand«⁴⁸. Ifølge offentligt tilgængelige oplysninger gengiver denne meddelelse og de efterfølgende forlængelser en liste over foranstaltninger, der er meget mere omfattende end foranstaltningerne i den tidligere meddelelse. Denne liste synes at dække forskellige facetter af livet for personer, der opholder sig på det nationale område, og omhandler, blandt andre mulige foranstaltninger, »udsendelse fra området [...] af personer, hvis tilstedeværelse kan påvirke sikringen af den offentlige orden og sikkerhed« eller »iværksættelse af foranstaltninger, der er nødvendige for at håndtere migrationsstrømme«⁴⁹.

71. Behovet for foranstaltninger forklares desuden uden nærmere angivelse af, hvilke rettigheder i henhold til EMRK der kan blive berørt (i modsætning til den tidligere meddelelse af 25.2.2022, der er nævnt ovenfor), ved henvisning til »alvorlige trusler mod den nationale sikkerhed i umiddelbar nærhed af landegrænsen mellem Moldova og Ukraine som følge af indledningen af massive militære aktioner på ukrainsk område den 24. februar 2022«⁵⁰ eller – senere – »som følge af den fortsatte krig på ukrainsk område«⁵¹.

72. For at give et andet eksempel omhandler den meddelelse, som Moldova indgav i forbindelse med covid-19-pandemien, og som jeg har nævnt ganske kort i punkt 63 ovenfor, vedtagelsen af en særlig ordning for indrejse i, bevægelse inden for og udrejse fra landet med henblik på »indstilling af uddannelsesinstitutioners aktiviteter, indførelse af en karantæneordning [og] forbud mod møder, offentlige arrangementer og andre større forsamlinger«, og der peges på behovet for at fravige »navnlig [EMRK's] artikel 11, artikel 2 i den første protokol og artikel 2 i protokol nr. 4«⁵².

73. De forskellige foranstaltninger, der blev påberåbt i disse eksempler, viser, hvor vanskeligt det er at konkludere, at *enhver* meddelelse, der indgives i henhold til EMRK's artikel 15, automatisk forhindrer et tredjeland i at opfylde betingelserne i bilag I til direktiv 2013/32. Det fremgår samtidig af disse eksempler, at visse påtænkte foranstaltningers art eller brede rækkevidde kræver, at der udvises særlig årvågenhed.

74. Min bemærkning om, at påberåbelsen af EMRK's artikel 15 ikke som sådan og abstrakt påvirker udpegelsen af et sikkert oprindelsesland, skal nemlig ikke forstås således, at denne påberåbelse ikke er relevant. Det er i lighed med, hvad samtlige parter i det væsentlige gjorde

⁴⁷ – Denne meddelelse svarer tilsyneladende til *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/81 af 25.2.2022 fra Moldovas Faste Repræsentation ved Europarådet, registreret af generalsekretariatet den 25.2.2022, <https://rm.coe.int/0900001680a5a421>. Selv om det ikke fremgår helt klart af de offentligt tilgængelige kilder, hvilken status denne fravigelse har, har jeg – med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – forstået det således, at den påberåbte undtagelsestilstand efterfølgende blev ophævet, hvilket synes at følge af andet afsnit i *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/96 af 3.3.2022 fra Moldovas Faste Repræsentation ved Europarådet, registreret af generalsekretariatet den 3.3.2022, tilgængelig på <https://rm.coe.int/0900001680a5b630>, hvortil den forelæggende ret ligeledes har henvist.

⁴⁸ – Jf. *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/96, der er nævnt i den foregående fodnote. Den fravigelse, der blev bebudet i meddelelsen af 3.3.2022, blev tilsyneladende – med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – forlænget indtil den 31.12.2023 og som nævnt i punkt 33 ophævet den 11.4.2024 ved den meddelelse, der angivet i fodnote 11. En fuldstændig liste over meddelelserne kan ses på <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=0>

⁴⁹ – Jf. den fuldstændige liste over foranstaltninger i *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/96, der er nævnt i fodnote 47 ovenfor.

⁵⁰ – Jf. *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/96, der er nævnt i fodnote 47 ovenfor.

⁵¹ – Jf. f.eks. *Note verbale* nr. FRA-CoE/352.2/410 af 29.11.2023 fra Republikken Moldovas Faste Repræsentation, tilgængelig på <https://rm.coe.int/0900001680ad80c6>, og de tidligere meddelelser, som kan ses på det websted, der er nævnt i fodnote 48 ovenfor.

⁵² – *Note verbale* nr. FRA-CoE/352/124 af 2.4.2021 fra Republikken Moldovas Faste Repræsentation ved Europarådet.

gældende under retsmødet, min opfattelse, at påberåbelsen af EMRK's artikel 15 er en faktor, der – som jeg allerede har forklaret⁵³ – skal tages i betragtning i forbindelse med den regelmæssige vurdering af situationen, som medlemsstaterne skal foretage (når de anvender begrebet sikkert oprindelsesland). I denne sammenhæng skal medlemsstaterne efter min opfattelse tage hensyn til foranstaltningernes rækkevidde, som de er fastlagt i den meddelelse, der er indgivet i henhold til EMRK's artikel 15, og som de er gennemført i praksis.

75. Efter denne præcisering skal det nu undersøges, om det har betydning for dette synspunkt, at der tages hensyn til protokol nr. 24, hvortil den forelæggende ret har henvist specifikt i forbindelse med sit første spørgsmål.

3. Hensyntagen til protokol nr. 24

76. I protokol nr. 24 erklærer medlemsstaterne, at de gensidigt anser hinanden for at være sikre oprindelseslande, og »derfor« er enige om, at en »ansøgning om asyl, der indgives af en statsborger i en medlemsstat, [...] kun [kan] tages i betragtning eller antages til behandling i en anden medlemsstat« i et af de fire tilfælde, der er opregnet heri, herunder påberåbelsen af EMRK's artikel 15⁵⁴.

77. Den forelæggende ret har forstået denne regel således, at når en medlemsstat påberåber sig EMRK's artikel 15, kan andre medlemsstater ikke længere betragte denne medlemsstat som et sikkert oprindelsesland. Ifølge denne ret må det samme gælde så meget desto mere, når EMRK's artikel 15 påberåbes af et tredjeland (i det foreliggende tilfælde Moldova).

78. Efter min opfattelse hviler den forelæggende rets konklusion på en forkert forudsætning.

79. Jeg er nemlig enig med Kommissionen, der (i det væsentlige) har gjort gældende, at begrebet »sikkert oprindelsesland« i protokol nr. 24 ganske enkelt har en anden betydning end det begreb, der er omhandlet i direktiv 2013/32.

80. Modsat hvad der følger af denne protokol med hensyn til ansøgninger om international beskyttelse inden for EU, kan udpegelsen af et *tredjeland* som sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32 således *aldrig* i sig selv være til hinder for, at en ansøgning behandles. Som jeg kort har været inde på i den foregående del af dette forslag til afgørelse, skal en ansøgning, der indgives af en person fra et sådant land, *altid* behandles (medmindre ansøgningen – som jeg ser det – afvises af en af de udtømmende grunde, der er angivet i direktiv 2013/32)⁵⁵.

⁵³ – Jf. punkt 47 ovenfor. Det fremgår bl.a. af 48. betragtning til direktiv 2013/32, at »[n]år medlemsstaterne bliver opmærksomme på en væsentlig ændring i menneskerettighedssituationen i et land, som de har betegnet som sikkert, bør de sikre sig, at der hurtigst muligt gøres status over den pågældende situation, og om nødvendigt tage stilling til, om landet fortsat skal betegnes som sikkert«.

⁵⁴ – De øvrige undtagelser vedrører indledningen eller afslutningen af den proces, der er omhandlet i henholdsvis artikel 7, stk. 1, TEU og artikel 7, stk. 2, TEU, såfremt »en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 [TEU]«, som fastsat i litra b) og c) i den eneste artikel i protokol nr. 24. Den fjerde undtagelse anvendes kun, hvis en medlemsstat beslutter at behandle en bestemt ansøgning på særlige betingelser som omhandlet i litra d) i den eneste artikel i protokol nr. 24.

⁵⁵ – Jf. artikel 33 i direktiv 2013/32.

81. Der gøres opmærksom på, at protokol nr. 24 er en ajourført udgave af protokollen om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, som var knyttet som bilag til Amsterdamtraktaten (herefter »den oprindelige protokol«)⁵⁶ og lå forud for ikke bare det nuværende direktiv 2013/32, men også det foregående direktiv (direktiv 2005/85), hvorved begrebet sikkert oprindelsesland blev indført i den afledte EU-ret.

82. En gennemgang af betragtningerne til de to protokoller (hvis indhold i det væsentlige er ens) viser, at medlemsstaternes hensigt i forbindelse med vedtagelsen (og den efterfølgende opretholdelse) af de respektive protokoller var at udelukke, at ansøgninger om international beskyttelse inden for EU kunne antages til behandling, med særligt afsæt i den gensidige tillid⁵⁷. Den tjekkiske regering pegede på dette forhold i retsmødet.

83. I disse betragtninger henvises der navnlig til medlemsstaternes forpligtelse til at overholde de værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU⁵⁸, til den »særlig[e] status og den særlige beskyttelse«, som »enhver statsborger i en medlemsstat som unionsborger« nyder⁵⁹, og til målet om at undgå, at »asylinstituttet udnyttes til andre formål end de tilsigtede«⁶⁰.

84. Henset til disse omstændigheder forstår jeg protokollen således, at den udgør en aftale mellem medlemsstaterne vedrørende dels hovedreglen om, at det ikke er muligt at behandle ansøgninger om international beskyttelse inden for EU, dels en (mindre) række undtagelser fra denne regel (såsom påberåbelsen af EMRK's artikel 15). De synes derimod ikke at være relevante for de betingelser, hvorunder et *tredjeland* kan anses for et sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32⁶¹.

85. Jeg er af disse grunde og i lighed med samtlige intervenienter i den foreliggende sag af den opfattelse, at protokol nr. 24 ikke har nogen betydning for min konklusion i punkt 74 ovenfor vedrørende de konsekvenser, som et tredjeland påberåbelse af EMRK's artikel 15 har for dets mulighed for fortsat at blive betragtet som et sikkert oprindelsesland. Min generelle konklusion vedrørende det første spørgsmål er således, at den omstændighed alene, at et tredjeland, der er udpeget som sikkert oprindelsesland, har påberåbt sig EMRK's artikel 15, ikke automatisk er til hinder for, at det bevarer denne udpegelse som omhandlet i artikel 37, stk. 1, i direktiv 2013/32, sammenholdt med bilag I til dette direktiv. De kompetente myndigheder skal imidlertid tage

⁵⁶ – Amsterdamtraktaten knyttede protokollen om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater som bilag til EF-traktaten (EFT 1997, C 340, s. 103).

⁵⁷ – Jf. generelt udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 191 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁸ – Det fremgår af fjerde betragtning til protokol nr. 24, at »alle europæiske stater i henhold til artikel 49 [TEU] skal overholde værdierne i artikel 2 [TEU], når de ansøger om at blive medlem af Unionen«. Jf. også tredje betragtning til den oprindelige protokol.

⁵⁹ – Jf. sjette betragtning til protokol nr. 24 og femte betragtning til den oprindelige protokol.

⁶⁰ – Ottende betragtning til begge protokoller. Den oprindelige protokol blev vedtaget i kølvandet på en sag, hvor en spansk statsborger, der var anklaget for at have deltaget i terrorvirksomhed, havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Belgien, og hvor den belgiske ret indvilgede i ikke at betragte Spanien som et sikkert land. H. Martenson og J. McCarthy, »In General, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States«, *Journal of Refugee Studies*, bind 11, nr. 3, 1998, s. 311. Jf. også J. van Selm, »Access to Procedures »Safe Third Countries«, »Safe Countries of Origin« and »Time Limits««, 2001, punkt 93, tilgængelig på <https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits>. Det bør påpeges, at Belgien har afgivet en erklæring (erklæring nr. 5 om protokollen om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT 1997, C 340, s. 144), der er knyttet som bilag til Amsterdamtraktaten), hvoraf det fremgår, at Belgien i overensstemmelse med sine forpligtelser i henhold til Genèvekonventionen vil foretage en individuel behandling af en asylansøgning fra en statsborger i en anden medlemsstat.

⁶¹ – I forbindelse med den foreliggende sag er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstats påberåbelse af EMRK's artikel 15 kun udløser en *mulighed* for at behandle ansøgninger fra statsborgere i denne stat, hvilket den tjekkiske regering har gjort gældende, eller om denne påberåbelse medfører en *forpligtelse* til at gøre dette, hvilket den forelæggende ret har anført. Da protokol nr. 24 udgør en undtagelse fra den generelle forpligtelse til at behandle ansøgninger om international beskyttelse, er jeg imidlertid tilbøjelig til at støtte den forelæggende rets fortolkning.

hensyn til en sådan påberåbelse med henblik på at afgøre, om udpegelsen som sikkert oprindelsesland kan opretholdes, navnlig henset til rækkevidden af de foranstaltninger, der fraviger forpligtelserne i henhold til EMRK, som fastlagt i den meddelelse, der er indgivet i henhold til EMRK's artikel 15.

D. Territorial undtagelse fra udpegelsen som sikkert oprindelsesland

86. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 36 og 37 i direktiv 2013/32 er til hinder for, at en medlemsstat udpeger et tredjeland som et sikkert oprindelsesland med en territorial undtagelse, og om det, når situationen i en del af et tredjeland gør det nødvendigt at indføre en sådan undtagelse fra denne udpegelse, indebærer, at det pågældende tredjeland ikke kan betragtes som et sikkert oprindelsesland som omhandlet i det pågældende direktiv.

87. Dette spørgsmål er som nævnt blevet rejst, fordi Den Tjekkiske Republik på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om afslag havde udpeget Moldova som sikkert oprindelsesland, dog med undtagelse af Transnistrien⁶².

88. I modsætning til det første præjudicielle spørgsmål, hvor intervenienternes holdninger er sammenfaldende, er der stor forskel på deres holdninger til det andet spørgsmål. Efter den tjekkiske og den nederlandske regerings opfattelse er direktiv 2013/32 ikke til hinder for, at udpegelsen som sikkert oprindelsesland undergives en territorial undtagelse, hvorimod den tyske regering er af den modsatte opfattelse. Kommissionen er i det væsentlige enig med den tyske regering. Den har imidlertid anført, at den i hovedsagen omhandlede territoriale undtagelse stadig er mulig, fordi Moldova ikke er i stand til at udøve sin myndighed effektivt i Transnistrien.

89. Jeg vil på denne baggrund forklare, at det følger af ordlyden af de relevante bestemmelser i direktiv 2013/32 (afsnit 1), den retlige sammenhæng, hvori de indgår (afsnit 2), og lovgivers hensigt med direktiv 2013/32 (afsnit 3), at det kun er muligt at udpege et land som sikkert oprindelsesland for hele det territoriale område. Jeg vil ligeledes forklare, at denne konklusion også gælder, når der er fastsat en territorial undtagelse, fordi det pågældende tredjeland ikke kan udøve myndighed i en del af sit område (afsnit 4).

1. Ordlyden

90. Det fremgår som bekendt af bilag I til direktiv 2013/32, at »[e]t land betragtes som et sikkert oprindelsesland, hvis det på grundlag af de retlige forhold, anvendelsen af lovgivningen inden for rammerne af et demokratisk system og de generelle politiske omstændigheder kan påvises, at der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv 2011/95/EU, ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt«.

91. To aspekter af denne definition er efter min opfattelse værd at lægge mærke til. Det drejer sig dels om kravet om, at landets sikkerhed skal fastlægges *generelt* [litra a)], dels om den omstændighed, at lovgiver valgte at definere det omhandlede begreb alene i forhold til *et land* [litra b)]. Jeg vil behandle disse to aspekter hver for sig.

⁶² – Jf. forklaringen i fodnote 7 og punkt 34 ovenfor.

a) *Kravet om, at sikkerheden skal fastlægges generelt*

92. Det bør påpeges, at der i definitionen af det omhandlede begreb henvises til et land, hvor der *generelt* (og til stadighed) ikke foreligger nogen af de risici, som er angivet heri.

93. Når adverbiet »generelt« anvendes i forbindelse med en retsakt, som konkretiserer asylretten inden for Unionens retsorden, indikerer dette efter min opfattelse, at denne betingelse skal være opfyldt i landets samlede territoriale udstrækning og ikke kun i en del heraf (selv om der er tale om en væsentlig del).

94. Jeg vil indledningsvis tilbagevise argumentet om, at når de relevante risici er begrænset til en del af det nationale område, er dette ikke til hinder for, at det pågældende land generelt anses for sikkert, eftersom medlemmer af den berørte befolkning vil have mulighed for at søge tilflugt i den sikre del af landet.

95. Spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk findes et tilflugtssted i en anden del af landet, skal nemlig afgøres i forbindelse med realitetsbehandlingen ved hjælp af begrebet »national beskyttelse«, der er omhandlet i artikel 8 i direktiv 2011/95⁶³, således som Kommissionen med rette forklarede i retsmødet. Denne behandling skal være af individuel karakter, og resultatet vil altid afhænge af den enkelte ansøgers situation. Selv om der kan foreligge et »nationalt beskyttelsesalternativ«, kan dette som følge heraf ikke give anledning til en anden afgørelse af, om et givet land generelt kan betragtes som sikkert, hvilket er den eneste omstændighed, hvor det er begrundet at gøre brug af de retlige konsekvenser, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, som jeg i korte træk har beskrevet i punkt 48-52 ovenfor⁶⁴.

96. Det følger af disse konsekvenser, at begrebet sikkert oprindelsesland frem for alt er et proceduremæssigt effektivitetsværktøj, som gør det muligt at kanalisere *alle* ansøgninger, der indgives af ansøgere fra det pågældende tredjeland, gennem en fremskyndet procedure baseret på den formodning om sikkerhed, der gælder i ansøgernes oprindelsesland.

⁶³ – Undertiden benævnt nationalt beskyttelsesalternativ eller nationalt flugtalternativ. Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2011/95 bestemmer, at »[medlemsstaterne] [s]om led i vurderingen af ansøgningen om international beskyttelse kan [...] beslutte, at en ansøger ikke har behov for international beskyttelse, hvis den pågældende *i en del af hjemlandet*: a) ikke har grund til at nære nogen velbegrundet frygt for forfølgelse eller ikke løber nogen reel risiko for at lide alvorlig overlast eller b) har adgang til beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast, jf. artikel 7, og sikkert og lovligt kan rejse til og sikkert og lovligt kan rejse ind i den del af landet og med rimelighed kan forventes at bosætte sig der«. Min fremhævelse.

⁶⁴ – UNHCR har ligeledes advaret mod en sammenblanding af de to begreber, eftersom »de komplekse spørgsmål, der opstår ved anvendelsen af det nationale beskyttelsesalternativ, kræver en grundig undersøgelse af det konkrete tilfælde«, som det i øvrigt og ifølge UNHCR ikke vil være hensigtsmæssigt at foretage efter den fremskyndede procedure. UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Key Findings and Recommendations, marts 2010, s. 67, <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2010/en/92062>. Jf. også UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: »Internal Flight or Relocation Alternative« Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23.7.2003, HCR/GIP/03/04, s. 8, punkt 36, og UNHCR Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act, the Law Enforcement Act and the Act on Granting International Protection to Aliens, 12.11.2018, <http://www.refworld.org/docid/5c66ceb77.html>, punkt 22.

97. Selv om denne fremgangsmåde kan være berettiget i forhold til lande, hvor der ikke hersker tvivl om den generelle situation, således som den forelæggende ret i det væsentlige har anført, og såfremt der ydes passende garantier⁶⁵, kan den derimod, som jeg ser det, ikke anvendes, når den generelle situation i en del af et givet tredjeland fører til den modsatte opfattelse, selv om den manglende sikkerhed er begrænset til en bestemt region.

98. Hvis det modsatte standpunkt indtages, vil det nemlig indebære, at den omhandlede fremskyndede behandlingsmetode stadig kan anvendes for alle ansøgninger, der indgives af ansøgere fra et sådant land, selv om en del af dets befolkning systematisk udsættes for de relevante risici, hvilket igen ville medføre en øget risiko for tilsidesættelse af asylretten og ligeledes af princippet om non-refoulement, der begge er sikret i Unionens retsorden som grundlæggende rettigheder i henhold til chartrets artikel 18 og artikel 19, stk. 2⁶⁶.

99. Den tjekkiske regering forklarede ganske vist i retsmødet, at den territoriale undtagelse, der er omhandlet i hovedsagen, blev indført netop for at løse dette problem og dermed sikre ansøgere fra Transnistrien en bedre beskyttelse.

100. Det bør fremhæves, at selv om denne tilgang faktisk tager sigte på situationen for den befolkning, der bor i det berørte område, kan det ikke undgås, at begrebet sikkert oprindelsesland anvendes på en (større) del af befolkningen til trods for konklusionen om, at det pågældende tredjeland ikke kan betragtes som sikkert i sin samlede territoriale udstrækning (uden hvilken den territoriale undtagelse under alle omstændigheder ikke ville være blevet anset for nødvendig).

101. Dette resultat er efter min opfattelse problematisk, fordi jeg ikke er sikker på, at det altid vil være let at få (og bevare) kendskab til, hvor den indre »grænse« mellem de sikre og usikre dele af det pågældende tredjeland egentlig befinder sig, og denne grænse i øvrigt af naturlige årsager vil være flydende på grund af den prekære situation i det pågældende område. Det bør påpeges, at UNHCR også flere gange har givet udtryk for, at begrebet sikkert oprindelsesland kun bør anvendes om lande i deres helhed⁶⁷.

102. Uanset dette indebærer valget om at opdele et land i to dele for at bevare den hurtige undersøgelsesordning for en del af ansøgerne fra det pågældende tredjeland desuden, at begrebet sikkert oprindelsesland forstås anderledes, end udtrykket »land« forstås både i almindelig sprogbrug og – for så vidt angår den foreliggende sag – specifikt i asylsammenhæng. Jeg vil i det følgende forklare, at EU-lovgivers definition af det omhandlede begreb i mangel af oplysninger om det modsatte udelukkende er baseret på denne betydning.

⁶⁵ – Jf. f.eks. UNHCR, Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin, 31.3.2020, www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 3, punkt 8; UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM(2016) 467, april 2019, www.refworld.org/docid/5cb597a27.html, s. 43; UNHCR, Improving Asylum Procedures: [...], dokument nævnt i fodnote 64 ovenfor, s. 65; og UNHCR's Summary Observations on the Amended Proposal by the European Commission for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (COM(2000) 326 final/2, 18.6.2002), <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2003/en/31802>, s. 8.

⁶⁶ – Jf. i denne retning dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis) (C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 55), og af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 82) (herefter »dommen i sagen M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus)«).

⁶⁷ – Jf. f.eks. UNHCR, Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin, 31.3.2020, www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 4, punkt 11; UNHCR, Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave [...], dokument nævnt i fodnote 64 ovenfor, punkt 21; UNHCR, Improving Asylum Procedures: [...], dokument nævnt i fodnote 64 ovenfor, s. 67; Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), s. 4, in fine.

b) Valget om at definere det omhandlede begreb alene i forhold til et land

103. Som jeg tidligere har nævnt, indgår direktiv 2013/32 i det fælles europæiske asylsystem, hvis forskellige elementer konkretiserer asylretten. I forbindelse med disse elementer i asylsystemet tages der hensyn til de risici, som ansøgere om international beskyttelse kan blive udsat for, og som typisk vurderes i forhold til situationen i deres oprindelsesland og ikke i forhold til territoriale områder, der defineres forskelligt. Denne tilgang afspejles i de forskellige begreber, som asylsystemet er baseret på, først og fremmest definitionen af en flygtning⁶⁸ og det grundlæggende princip om non-refoulement⁶⁹.

104. Dette er faktisk ikke overraskende, eftersom det overordnede ansvar for at beskytte befolkningen ifølge den internationale retsorden påhviler staterne. Da staterne således er de primære garanter for sikkerheden, er det kun naturligt, at dette konkrete sikkerhedsmæssige hensyn lægges til grund i en retsakt, hvori der er fastsat et særligt proceduremæssigt værktøj til undersøgelse af, om der foreligger en ret til international beskyttelse (såsom begrebet sikkert oprindelsesland, der er omhandlet i denne sag).

105. Uden at det berører min bemærkning om de vanskeligheder, der kan opstå, når det besluttes at behandle befolkningen i et givet tredjeland forskelligt i asylsammenhæng, følger det efter min opfattelse af det centrale landebegreb på asylområdet, at når lovgiver beslutter at fravige dette overordnede hensyn, kræver dette under alle omstændigheder en udtrykkelig bekræftelse og desuden en redegørelse for, hvad en sådan fravigelse reelt indebærer.

106. Dette fremgår klart af begrebet nationalt beskyttelsesalternativ, der er nævnt i præmis 95 ovenfor, og i den foreliggende sammenhæng illustreres denne bemærknings betydning endnu bedre af de respektive bestemmelser i direktiv 2005/85, som var forgængeren for direktiv 2013/32, hvilket den tyske regering ligeledes i det væsentlige har anført.

107. Det skal påpeges, at begrebet sikkert oprindelsesland blev defineret på samme måde i bilag II til direktiv 2005/85, som det i dag defineres i bilag I til direktiv 2013/32. I modsætning til dette direktiv omhandlede direktiv 2005/85 imidlertid også to forskellige kategorier af delvise udpegelser.

108. Det blev for det første præciseret i artikel 30, stk. 1, i direktiv 2005/85, at medlemsstaterne kunne udpege *en del af et land som sikkert*, hvis de relevante betingelser kun var opfyldt for så vidt angik denne del. Denne mulighed var underlagt de fælles udpegelsesbetingelser i bilag II til direktiv 2005/85 (som igen svarede til dem, der på nuværende tidspunkt gælder i henhold til bilag I til direktiv 2013/32)⁷⁰. For det andet indeholdt artikel 30, stk. 3, en standstill-klausul, hvorefter det fremgik, at medlemsstaterne kunne opretholde en allerede eksisterende national lovgivning, der gjorde det muligt at udpege *en del af et land som sikker* eller at udpege et land

⁶⁸ – Ifølge artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 forstås der ved »»flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det *land*, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette *lands* beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det *land*, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette *land* [...]«. Min fremhævelse.

⁶⁹ – Jf. chartrets artikel 19, stk. 2, hvorefter »[i]ngen må udsendes, udvises eller udleveres til *en stat*, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling«. Min fremhævelse.

⁷⁰ – Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2005/85 fastsatte, at »[m]edlemsstaterne [...] i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger [kan] opretholde eller indføre ny lovgivning, der gør det muligt at udpege [...] tredjelande [...] som sikre oprindelseslande [...]. Dette kan omfatte udpegelsen af en del af et land som sikkert, hvis betingelserne i bilag II er opfyldt for så vidt angår denne [del]«.

som sikkert eller en del af et land som sikker for *en bestemt gruppe personer*⁷¹. Denne mulighed var underlagt udpegelsesbetingelser, som kunne afvige fra dem, der var fastsat i bilag II til direktiv 2005/85.

109. Selv om dette viser, at EU-lovgivers tilgang til begrebet sikkert oprindelsesland tidligere er faldet uden for den sædvanlige betydning, der normalt tillægges udtrykket »land«, fremgår det ligeledes, at en afvigelse fra en så åbenbar og almindelig betydning kræver en udtrykkelig tilkendegivelse og en samtidig præcisering af dets nøjagtige rækkevidde, hvor det angives, om begrebet sikkert oprindelsesland ligeledes kan referere til en del af det nationale område, en del af den befolkning, der bor på det samlede nationale område, eller tilmed en del af den befolkning, der bor på en del af det nationale område, svarende til alle de muligheder, der var fastsat i direktiv 2005/85 som beskrevet ovenfor.

110. Ingen af elementerne i denne ret komplekse ordning er blevet opretholdt i direktiv 2013/32. Jeg vil senere komme nærmere ind på virkningerne af, at denne ordning blev fjernet, og gør opmærksom på, at der i modsætning til den tidligere situation ikke er noget i ordlyden af direktiv 2013/32, der tyder på, at lovgiver ønskede at afvige fra den almindelige betydning af udtrykket »land«, som dette udtryk ligeledes generelt tillægges i den specifikke asylsammenhæng. Det er på denne baggrund min opfattelse, at begrebet sikkert oprindelsesland ikke kan forstås således, at det sigter til noget, der er mindre eller større end et land, det være sig et område inden for et land eller en region, der består af flere lande.

111. Jeg vil i det følgende forklare, at denne konklusion også understøttes af gennemgangen af den særlige retlige ordning, som begrebet sikkert oprindelsesland udløser, når den holdes op mod den bredere sammenhæng, hvori de fælles proceduremæssige standarder i direktiv 2013/32 indgår.

2. Sammenhængen

112. Som jeg har forklaret i den foregående del af dette forslag til afgørelse, skal det undersøges, om ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af ansøgere fra sikre oprindelseslande, er begrundede. Set i forhold til den generelle systematik i de fælles proceduremæssige standarder, der er fastsat i direktiv 2013/32, adskiller reglerne for denne undersøgelse sig imidlertid fra hinanden på tre vigtige punkter.

113. *For det første* kan begrebet sikkert oprindelsesland som tidligere nævnt føre til anvendelse af den fremskyndede procedure, der pr. definition gennemføres inden for kortere frister end dem, der normalt gælder i forbindelse med den almindelige procedure. Selv om den fremskyndede procedure indebærer en klar fordel ved at gøre det hurtigere at klarlægge ansøgernes retsstilling, har den ligeledes den ulempe, at ansøgerne får mindre tid til at gøre deres synspunkter gældende end »almindelige« ansøgere om international beskyttelse⁷².

⁷¹ – Artikel 30, stk. 3, i direktiv 2005/85 bestemte, at »[m]edlemsstaterne [...] også [kan] opretholde lovgivning, der er gældende den 1. december 2005, og som gør det muligt at udpege en del af et land som sikkert eller et land eller en del af et land som sikkert for en bestemt gruppe personer i dette land, hvis betingelserne [...] er opfyldt for denne del eller gruppe«.

⁷² – Jf. artikel 31, stk. 8, litra b, i direktiv 2013/32. Dette direktiv indeholder ingen præcisering af den fremskyndede procedures varighed, som det overlades til medlemsstaterne at fastsætte, forudsat at fristerne er »rimelige«, hvilket er nævnt ganske kort i punkt 50 ovenfor og fremgår af artikel 31, stk. 9, i direktiv 2013/32. Til gengæld er standardprocedurens varighed i samme direktivs artikel 31, stk. 3 og 5, fastsat til seks måneder regnet fra det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives, og den skal afsluttes »senest 21 måneder efter indgivelsen af ansøgningen«.

114. *For det andet* har »almindelige« ansøgere, når behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse resulterer i et afslag, ret til at forblive på det nationale område, indtil klagesagen er afgjort, såfremt de har indgivet en sådan klage. Medlemsstaterne kan derimod beslutte ikke automatisk at indrømme ansøgere fra sikre oprindelseslande denne ret, og en sådan ret kan kun opnås ved, at klagen tillægges opsættende virkning⁷³.

115. *For det tredje* skal ansøgere fra et sikkert oprindelsesland for at undgå de to ovenfor nævnte ulemper som udgangspunkt forhindre, at det omhandlede begreb anvendes over for dem, ved at afkræfte formodningen om, at de kommer fra et sikkert oprindelsesland, og ved at godtgøre, at dette land ikke kan anses for sikkert i deres særlige situation⁷⁴. En sådan formodning påvirker derimod ikke undersøgelsesproceduren for »almindelige« ansøgere.

116. De tre forhold, der er beskrevet ovenfor, udgør således en væsentlig afvigelse fra de almindelige regler, der gælder for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, og stiller ansøgere fra sådanne lande i en ufordelagtig retlig situation i forhold til den, der følger af de almindelige regler, som finder anvendelse på almindelige ansøgere. Når en ansøger kommer fra et sikkert oprindelsesland, er proceduren for behandlingen af den pågældendes ansøgning nemlig ikke blot hurtigere, men ansøgeren påvirkes også i væsentlig grad i forhold til, hvordan den pågældende kan påberåbe sig retten til asyl. Selv om jeg er enig med Kommissionen i, at det omhandlede begreb, som jeg tidligere har nævnt, ikke berører forpligtelsen til at undersøge ansøgerens behov for international beskyttelse, kræver denne individuelle undersøgelse ikke desto mindre, at ansøgeren afkræfter formodningen om sikkerhed, hvilket følger af artikel 36, stk. 1, andet afsnit i direktiv 2013/32.

117. Det begreb, der udløser anvendelsen af de ovennævnte væsentlige undtagelser, skal som følge heraf fortolkes snævert og må ikke udvides til at omfatte andre tilfælde end de af EU-lovgiver tilsigtede. Dette er efter min opfattelse til hinder for, at begrebet udvides til at omfatte tredjelande, når det ikke er fastslået, at de gældende betingelser er opfyldt på hele deres område.

118. Denne konstatering understøttes endelig af lovgivers hensigt, som har resulteret i vedtagelsen af det nuværende direktiv 2013/32, og som jeg nu vil redegøre for.

3. Lovgivers hensigt med direktiv 2013/32

119. Som jeg tidligere har nævnt, var definitionen af det omhandlede begreb i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2013/32 den samme som definitionen i direktiv 2005/85, men to særlige bestemmelser, der omhandlede to forskellige kategorier af delvise udpegelser (beskrevet i punkt 109-107 ovenfor), blev ophævet.

120. I forbindelse med den foreslåede ændring forklarede Kommissionen, at denne ophævelse betød, at »de materielle krav til den nationale udpegelse [som sikkert oprindelsesland] derfor skal opfyldes *for et lands samlede område*«⁷⁵.

⁷³ – Jf. artikel 46, stk. 5, sammenholdt med artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32. Jf. vedrørende disse bestemmelser dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 271 og 303). Jf. også kendelse af 5.7.2018, C. m.fl. (C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, præmis 53).

⁷⁴ – Jf. artikel 36, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32.

⁷⁵ – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast) ANNEX, COM(2009) 554 final, s. 15. Min fremhævelse.

121. I betragtning af dette udsagn anser jeg det i modsætning til den nederlandske regering ikke for uklart, hvad Kommissionen søgte at opnå.

122. Det blev imidlertid drøftet indgående i retsmødet, hvorvidt der manglede en forklaring på denne ændring i den vedtagne tekst. Den tjekkiske og den nederlandske regering gjorde således gældende, at det ikke kunne udledes af den manglende forklaring, at EU-lovgivers hensigt var, at denne ophævelse skulle have den samme konsekvens, som Kommissionen beskrev i det nævnte forslag. Ophævelsen af de pågældende bestemmelser indebar under disse omstændigheder snarere, at spørgsmålet blev overladt til medlemsstaternes skøn.

123. Jeg er ikke enig i denne udlægning.

124. For det første anser jeg det i modsætning til disse intervenienter ikke for overraskende, at der ikke findes nogen betragtning, hvori der redegøres for den konkrete ændrings virkning. Denne ændring gik nemlig ikke ud på at fastsætte en ny regel eller en ny undtagelse til en eksisterende regel, men at afskaffe en undtagelse⁷⁶. Som jeg har nævnt ovenfor, bevirkede denne undtagelse, at begrebet sikkert oprindelsesland blev udvidet til at omfatte en del af et land, en del af befolkningen eller en del af befolkningen i en del af et land. Da denne undtagelse blev afskaffet, vendte definitionen af det omhandlede begreb blot tilbage til den almindelige betydning af dette udtryk, således som det normalt forstås på asylområdet. Dette kræver ikke i sig selv en nærmere forklaring, hvilket måske er grunden til, at Kommissionen undlod at give en sådan forklaring, bl.a. i de foreslåede betragtninger til det oprindelige forslag.

125. For det andet vil det efter min opfattelse være relevant at sammenligne »start- og slutpunkterne« for den samlede lovgivningsproces. Denne sammenligning viser, at ovennævnte lovgivningsmæssige ændring (ophævelse) blev vedtaget som oprindeligt foreslået, og det kan derfor med rimelighed antages, at denne ændring ikke gav anledning til bekymring, bl.a. med hensyn til Kommissionens forklaring på det tilsigtede resultat.

126. Det skal for det tredje påpeges, at Kommissionen i de dokumenter, der ledsagede dens oprindelige forslag, henviste til ønsket om »at sikre, at anvendelsen af begrebet [sikkert oprindelsesland] undergives de samme betingelser i alle de medlemsstater, der er omfattet af direktivet«⁷⁷, og »at gøre [de daværende standarder] mindre tvetydige«⁷⁸. Dette mål blev opstillet i forbindelse med udarbejdelsen af en retsakt, hvori EU-lovgiver bekræftede sin hensigt om arbejde videre med indførelsen af den fælles asylprocedure som led i en ny harmoniseringsfase⁷⁹.

⁷⁶ – Svarende til, hvad der foreslås i det udkast til 80. betragtning og artikel 61, stk. 2, der er indeholdt i dok. PE 16 2024 REV 1 af 15.5.2024, hvortil der henvises i fodnote 20 ovenfor, og hvorefter det bør være muligt at udpege et tredjeland som et sikkert oprindelsesland »med undtagelser for bestemte dele af dets område eller for klart identificerbare personkategorier«. På tidspunktet for færdiggørelsen af dette forslag til afgørelse er dette dokument det seneste tilgængelige element i den igangværende lovgivningsproces vedrørende forslaget til en forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 final).

⁷⁷ – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast) ANNEX, COM(2009) 554 final, s. 15.

⁷⁸ – Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection – Impact Assessment, SEC(2009) 1376, s. 34. Jf. også Annexes to the Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection – Impact Assessment, SEC(2009) 1376 (part II), s. 66-68.

⁷⁹ – I fjerde betragtning til direktiv 2005/85 blev »[d]e i dette direktiv fastlagte minimumsstandarder« betegnet som »en første foranstaltning vedrørende asylprocedurer«, og det fremgår af 12. betragtning til direktiv 2013/32, at »[h]ovedformålet med [det sidstnævnte] direktiv er at udvikle standarderne for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse yderligere med henblik på at få indført en fælles asylprocedure i Unionen«.

127. Med hensyn til det sidstnævnte forhold og det omhandlede begreb er det korrekt, at direktiv 2013/32 markerede et opgør med idéen om en fælles minimumsliste over sikre oprindelseslande (som aldrig var blevet indført inden for rammerne af det tidligere direktiv)⁸⁰. Det afskaffede imidlertid også standstill-ordningen, hvorefter medlemsstaterne bevarede den tidligere tildelte mulighed for at anvende standarder for udpegelsen som sikkert oprindelsesland, som afveg fra den fælles definition i bilag II til direktiv 2005/85⁸¹. Dette betyder, at alle nationale udpegelser i henhold til direktiv 2013/32 skal være i overensstemmelse med den fælles definition af begrebet sikkert oprindelsesland, som er fastsat i bilag I til dette direktiv.

128. Set i dette perspektiv, og henset til lovgivers tidligere nævnte langsigtede hensigt om at arbejde for en fælles asylprocedure, kan afskaffelsen af ovennævnte undtagelser med god ret betragtes som et skridt i retning af større ensartethed i de proceduremæssige standarder. Selv om den nuværende retlige situation ikke fjerner risikoen for, at ansøgere fra det samme tredjeland behandles forskelligt i forskellige medlemsstater⁸², mindsker det således denne risiko, at det ikke er muligt at anvende territoriale undtagelser.

129. Hvis den fortolkning, som den tjekkiske og den nederlandske regering har foreslået, lægges til grund, vil det desuden medføre, at selv om den udtrykkelige og ret indviklede undtagelse fra en allerede eksisterende hovedregel afskaffes⁸³, vil den samme hovedregel stadig være omfattet af de samme (og/eller eventuelt andre) undtagelser.

130. Efter min opfattelse er dette fortolkningsresultat simpelthen for forvirrende til, at det kan støttes. Jeg har nemlig vanskeligt ved at se, hvorfor EU-lovgiver skulle have afskaffet den omhandlede undtagelse, hvis hensigten faktisk var at opretholde den. Hvis dette reelt var det tilsigtede resultat, ville denne hensigt – i modsætning til den ovenfor beskrevne hensigt – have krævet en forklaring på, hvorfor afskaffelsen af en ordning, der afviger fra hovedreglen, medfører, at denne ordning rent faktisk opretholdes, og på hvilke nærmere betingelser.

131. Denne konklusion berøres endelig ikke af artikel 36, stk. 2, i direktiv 2013/32, hvortil Den Tjekkiske Republik har henvist, og hvorefter »[m]edlemsstaterne [...] i deres nationale lovgivning [fastsætter] yderligere regler og bestemmelser for anvendelsen af begrebet sikkert oprindelsesland«. Som det følger af denne bestemmelses ordlyd og opbygning, vedrører denne mulighed »yderligere« regler og bestemmelser i forhold til dem, der er indeholdt i artikel 36, stk. 1, som fastsætter betingelserne for, at et land kan betragtes som et sikkert oprindelsesland for en bestemt ansøger⁸⁴. Dette stykke vedrører derimod ikke begrebets definition, der – som Den Tjekkiske Republik har erkendt – i første række skal overholdes. Denne definition (der findes i bilag I til direktiv 2013/32) indeholder imidlertid ikke en tilsvarende formulering, som indikerer, at medlemsstaten kan tilføje andre betingelser end de anførte.

⁸⁰ – Jf. vedrørende anerkendelsen af de politiske vanskeligheder i denne forbindelse Annexes to the Commission Staff Working Document, der er nævnt i fodnote 78 ovenfor, s. 18.

⁸¹ – Jf. artikel 30, stk. 2 og 3, i direktiv 2005/85.

⁸² – Som følge af forskelle med hensyn til eventuelle lister over sikre oprindelseslande og deres indhold.

⁸³ – Det fremgår af forklaringen i punkt 108 ovenfor, at der i den tidligere ordning reelt sondredes mellem to overordnede muligheder: Muligheden for at foretage delvise udpegelser på *territorials* grundlag blev bekræftet i forbindelse med de nationale udpegelser, der skulle baseres på de fælles udpegelsesbetingelser (artikel 30, stk. 2, i direktiv 2005/85), hvorimod udpegelsen som sikkert oprindelsesland for *en del af befolkningen* kun var mulig, hvis der fandtes en sådan mulighed i henhold til den allerede eksisterende nationale lovgivning, hvilket følger af den ovennævnte standstill-klausul i artikel 30, stk. 3, i direktiv 2005/85.

⁸⁴ – Dette gælder dog kun, hvis ansøgeren er statsborger eller har haft sit sædvanlige opholdssted i et sådant land og samtidig ikke har anført nogen væsentlige argumenter, der giver anledning til at antage, at det ikke er et sikkert oprindelsesland under hensyn til vedkommendes særlige situation.

132. Det er som følge heraf min opfattelse, at når EU-lovgiver besluttede at ophæve den tidligere ordning, som gjorde det muligt at anvende to særlige kategorier af delvise udpegelser, der var udformet forskelligt, samtidig med at den samme hovedregel om definitionen af begrebet sikkert oprindelsesland blev opretholdt, skal denne ændring fortolkes således, at EU-lovgiver havde til hensigt at harmonisere den retlige ordning, der gælder for nationale udpegelser som sikre oprindelseslande, ved kun at tillade, at sådanne udpegelser foretages for hele det territoriale område.

133. Selv om denne bemærkning bekræfter ovenstående elementer i min vurdering, skal det ikke desto mindre ligeledes undersøges, om denne generelle konklusion påvirkes af Kommissionens betragtning om, at en udpegelse som sikkert oprindelsesland stadig kan undergives en territorial undtagelse, når et tredjeland ikke er i stand til at udøve sin myndighed på en del af sit område.

4. Begrebet effektiv kontrol (og effektiv myndighed)

134. Som jeg tidligere har anført, var grunden til, at Transnistrien blev udelukket fra Moldovas udpegelse som sikkert oprindelsesland, at Moldova ikke blev anset for at have »effektiv kontrol« over denne region.

135. Kommissionen har med støtte i denne omstændighed gjort gældende, at selv om direktiv 2013/32 efter dens opfattelse ikke tillader territoriale undtagelser (og udpegelser som sikre oprindelseslande, der ville kræve sådanne undtagelser), udgør Moldovas manglende mulighed for at udøve myndighed i Transnistrien en gyldig grund til en sådan undtagelse, og der er ifølge denne intervenient tale om en situation, som EU-lovgiver har undladt at tage højde for⁸⁵.

136. *For det første* har jeg i modsætning til Kommissionen vanskeligt ved at se, hvordan spørgsmålet om effektiv kontrol kan påvirke resultatet af ovenstående vurdering.

137. Begrebet effektiv kontrol er et folkeretligt begreb, hvis formål principielt er at afgøre, om det internationale ansvar for en internationalt ulovlig handling kan tilregnes en stat i en ekstraterritorial sammenhæng (hvilket i så fald kan resultere i en tilsvarende begrænsning af territorialstatens ansvar)⁸⁶. Den heraf følgende retlige ordning virker ret kompleks, men denne kompleksitet skal ikke behandles her⁸⁷.

138. Dette skyldes, at den foreliggende sag ikke omhandler (og ikke kan omhandle) tilregnelse af internationalt ansvar for en ulovlig handling, men spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten tillader, at en udpegelse som sikkert oprindelsesland undergives en territorial undtagelse.

139. Dette spørgsmål skal afgøres ud fra de særlige regler, som EU-lovgiver fastsatte i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2013/32. Jeg har forklaret ovenfor, hvorfor jeg har konkluderet, at der ikke foreligger en sådan mulighed i henhold til de nugældende regler. Set i dette perspektiv har

⁸⁵ – Det bør påpeges, at Kommissionens holdning, der beskrives i dette afsnit, svarer til den overordnede holdning hos den tjekkiske og den nederlandske regering, som har argumenteret for, at der i højere grad bør gives adgang til territoriale undtagelser.

⁸⁶ – Menneskerettighedsdomstolen henviste til »effective overall control« i dom af 18.12.1996, Loizidou mod Tyrkiet (CE:ECHR:1996:1218JUD001531889, § 56).

⁸⁷ – Jf. navnlig artikel 8 i Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, bind II, anden del, navnlig s. 47 og punkt 4. S. Talmon, »The Responsibility of Outside Powers for Acts of Secessionist Entities«, *International and Comparative Law Quarterly*, bind 58, nr. 3, 2009, s. 493-517, navnlig s. 493.

den præcise begrundelse for, at en medlemsstat har konkluderet, at situationen i et tredjeland gør det nødvendigt at indføre en territorial undtagelse fra dets udpegelse som sikkert oprindelsesland, ingen relevans.

140. *For det andet* er jeg ikke overbevist af argumentet om lovgivers undladelse. Argumentet om effektiv kontrol synes således at stamme fra Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvori denne domstol har begrænset Moldovas ansvar for overtrædelser af EMRK i Transnistrien med henvisning til, at dette land »does not exercise authority« i denne region, som Menneskerettighedsdomstolen konsekvent har anset for at være underlagt Ruslands »effective control«⁸⁸.

141. Det bør fremhæves, at den første dom, der indgår i denne praksis, stammer fra 2004, mens det forslag, der dannede grundlag for vedtagelsen af det nuværende direktiv, blev offentliggjort i 2009, og selve direktivet blev vedtaget i 2013. Den omhandlede situation var derfor slet ikke ukendt.

142. Der er i øvrigt på ingen måde tale om et isoleret tilfælde, således som den tjekkiske regering i det væsentlige anførte i retsmødet. Den nederlandske regering forklarede desuden i retsmødet, at Nederlandene har udpeget Georgien som sikkert oprindelsesland med undtagelse af Abkhasien og Sydossetien, eftersom territorialstaten ikke udøver effektiv myndighed i disse regioner⁸⁹.

143. Selv om det ikke kan udelukkes, at der har været andre grunde til, at medlemsstaterne tidligere har set sig nødsaget til at indføre en specifik territorial undtagelse fra en udpegelse som sikkert oprindelsesland⁹⁰, er det derfor min opfattelse, at den typiske og måske mest udbredte grund har været, at det på en eller anden måde har været praktisk umuligt at udøve myndighed i en region. Efter min opfattelse er det som følge heraf vanskeligt at forestille sig, at EU-lovgiver, da denne som tidligere nævnt fjernede grundlaget for delvise udpegelser, kunne være uvidende om, at visse tredjelande kan støde på sådanne vanskeligheder.

144. Det må heraf udledes, at den omstændighed, at et tredjeland ikke kan udøve sin myndighed i en del af sit nationale område, ikke berører den konklusion, som jeg har draget i punkt 132 ovenfor, nemlig at direktiv 2013/32 kun tillader, at et land udpeges som sikkert oprindelsesland for hele det territoriale område, når de gældende betingelser er opfyldt i det pågældende tredjelands samlede territoriale udstrækning.

⁸⁸ – Jf. navnlig Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.2004, *Ilaşcu m.fl. mod Moldova og Rusland* (CE:ECHR:2004:0708JUD004878799, §§ 335, 392 og 394), af 19.10.2012, *Catan mod Moldova og Rusland* (CE:ECHR:2012:1019JUD004337004, §§ 109 og 110), af 23.2.2016, *Mozier mod Moldova og Rusland* (CE:ECHR:2016:0223JUD001113810, § 99), og af 17.7.2018, *Sandu m.fl. mod Republiken Moldova og Rusland* (CE:ECHR:2018:0717JUD002103405, §§ 34-39).

⁸⁹ – Det fremgår af den tjekkiske regerings forklaringer under retsmødet, at den tjekkiske liste over sikre oprindelseslande indeholdt de samme territoriale undtagelser, som – med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – i lighed med den undtagelse, der er omhandlet i den foreliggende sag, blev ophævet med virkning fra den 1.10.2023. Jf. fodnote 7 ovenfor.

⁹⁰ – Ungarn har således udpeget Amerikas Forenede Stater som sikkert oprindelsesland med undtagelse af de stater, der anvender dødsstraf (jf. EUAA's oplysninger på <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>).

E. Spørgsmålet om, hvorvidt udpegelsen som sikkert oprindelsesland er uforenelig med direktiv 2013/32, og domstolsprøvelse ex officio

145. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, pålægger den forelæggende ret ex officio at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede udpegelse som sikkert oprindelsesland er uforenelig med direktiv 2013/32, såfremt Domstolen fastslår, at der foreligger en sådan uforenelighed, i forbindelse med besvarelsen af det første eller det andet spørgsmål.

146. Det følger heraf, at behovet for en besvarelse af det tredje spørgsmål afhænger af svarene på de to første præjudicielle spørgsmål. Henset til det svar på det andet spørgsmål, som jeg har foreslået, er det klart, at der foreligger et sådant behov⁹¹.

147. I denne henseende bør det indledningsvis påpeges, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, som det tredje spørgsmål især omhandler, udgør en specifik garanti, som EU-lovgiver har fastsat på det asylretlige område for at beskytte ansøgerens ret til en effektiv domstolsprøvelse. Dette kræver »effektive retsmidler [ved en domstol, som] omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans«.

148. Eftersom denne bestemmelse harmoniserer omfanget af den domstolsprøvelse, der skal sikres inden for Unionens asylret, er jeg enig med den forelæggende ret i, at svaret på det tredje spørgsmål først og fremmest skal formuleres i lyset af dette præcise udtryk for retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Hvis det godtgøres, at problematikken om den retslige forpligtelse til at efterprøve det omhandlede spørgsmål ex officio falder uden for anvendelsesområdet for den harmoniserede standard, vil ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (som nogle af intervenienterne har henvist til) imidlertid automatisk blive relevante⁹².

149. Jeg vil derfor først identificere den konkrete problematik, som den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undersøge i lyset af navnlig artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 (afsnit 1). Baseret på disse præciseringer vil jeg dernæst forklare, at det efter undersøgelsen af denne bestemmelse må konkluderes, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares bekræftende (afsnit 2). Jeg vil subsidiært behandle dette spørgsmål i lyset af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (afsnit 3).

1. Det konkrete problematik, der er rejst

150. Det bør påpeges, at CV's ansøgning blev afslået som åbenbart grundløs (som omhandlet i artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32), og at denne afgørelse blev truffet efter en fremskyndet procedure (som omhandlet i samme direktivs artikel 31, stk. 8), hvor anvendelsen af disse bestemmelser skyldtes Moldovas status som sikkert oprindelsesland, hvori CV er statsborger.

⁹¹ – Den samme konklusion følger mere generelt af min rolle i forhold til at bistå Domstolen bedst muligt, hvis den vælger ikke at følge mit forslag om, hvordan det andet præjudicielle spørgsmål bør besvares, og i modsætning til, hvad jeg har foreslået i forbindelse med det første præjudicielle spørgsmål, fastslår, at et tredjelands påberåbelse af EMRK's artikel 15 automatisk udelukker, at det udpeges som sikkert oprindelsesland.

⁹² – Jf. f.eks. dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Opsættende virkning af appelsager) (C-180/17, EU:C:2018:775, navnlig præmis 33 og 34). Jf. mere generelt S. Prechal, »Between effectiveness, procedural autonomy and judicial protection«, *Izzivi prava v življenjski resničnosti. Challenges of law in life reality. Liber amicorum Marko Ilešič*, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2017, s. 601 og 391-404, navnlig s. 395.

151. Kommissionen er i det væsentlige af den opfattelse, at en sådan proceduremæssig situation forudsætter, at der først træffes en afgørelse om at anvende den fremskyndede procedure, dernæst en materiel afgørelse, hvorved ansøgningen om international beskyttelse anses for *grundløs*, og endelig en afgørelse, hvorved samme ansøgning (endvidere) anses for *åbenbart grundløs* (hvilket ifølge Kommissionen først kan ske, hvis den pågældende ansøgning forinden er blevet anset for grundløs)⁹³.

152. Ud fra denne sontring har Kommissionen tilrettelagt sit svar på det tredje præjudicielle spørgsmål forskelligt alt efter, hvilket af de ovenfor fremhævede aspekter der er tale om. Jeg vil komme nærmere ind på disse betragtninger i forbindelse med nedenstående vurdering, men det er også nødvendigt at fremsætte følgende tre bemærkninger.

153. *For det første* er der intet i sagsakterne, der tyder på, at der blev truffet mere end én formel afgørelse under den nationale procedure, der blev fulgt i forbindelse med CV's ansøgning. Med forbehold af den forelæggende rets prøvelse synes der således hverken at være blevet truffet en formel afgørelse, som indledte den fremskyndede procedure, eller en særskilt formel afgørelse, hvorved CV's ansøgning først blev anset for grundløs og dernæst for *åbenbart grundløs*.

154. *For det andet* og uden at det er nødvendigt at drøfte denne tilgang nærmere i forbindelse med den foreliggende sag⁹⁴, synes det ikke at være blevet gjort gældende, at den direkte kvalificering af CV's ansøgning som *åbenbart grundløs* (uden en forudgående afgørelse, hvori det fastslås, at den er grundløs) er til hinder for, at den omhandlede negative afgørelse gøres til genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, for så vidt som der ved denne afgørelse gives afslag på CV's ansøgning. Det følger nemlig af sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med dette direktivs artikel 46, stk. 1, at afgørelser, hvorved der gives afslag på en ansøgning om international beskyttelse, skal kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32⁹⁵.

155. *For det tredje* vedrører den problematik, som den forelæggende ret har rejst, imidlertid ikke CV's mulighed for at anfægte rigtigheden af afgørelsen om afslag, men anvendelsen af begrebet sikkert oprindelsesland, som lå til grund for denne afgørelse. Selv om CV har anfægtet rigtigheden af afgørelsen om afslag, har han nemlig ikke bestridt, at det grundlæggende kunne være ulovligt at udpege Moldova som sikkert oprindelsesland.

156. Som jeg allerede har forklaret i det foregående afsnit, indebar Moldovas udpegelse som sikkert oprindelsesland, at CV's ansøgning om international beskyttelse blev genstand for en særlig undersøgelsesordning, som er knyttet til dette begreb, og som bl.a. medførte, at hans situation blev vurderet ud fra en formodning om, at hans hjemland var sikkert, og at den fremskyndede procedure blev anvendt.

⁹³ – Det bør fremhæves, at den omstændighed, at en *grundløs* ansøgning også anses for at være *åbenbart grundløs*, inden for rammerne af den ordning, der er indført ved direktiv 2013/32, har den konsekvens, at medlemsstaterne kan vælge ikke automatisk at tillade ansøgeren at forblive på det nationale område, mens klagen over afgørelsen om afslag på vedkommendes ansøgning om international beskyttelse behandles (hvilket følger af en samlet læsning af artikel 46, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/32).

⁹⁴ – Den nederlandske regering anførte i retsmødet, at det ikke er en betingelse for at kunne træffe en afgørelse om at betragte en ansøgning, der er indgivet af en ansøger fra et sikkert oprindelsesland, som *åbenbart grundløs*, at der foreligger en tidligere afgørelse om at betragte den samme ansøgning som *grundløs*, eftersom begge aspekter vurderes på samme tid.

⁹⁵ – Det følger af artikel 46, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2013/32, at retten til effektive retsmidler ved en domstol som defineret i samme direktivs artikel 46, stk. 3, bl.a. gælder i forbindelse med afgørelser om at betragte en ansøgning om international beskyttelse som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidier beskyttelsesstatus.

157. Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at selv om det måtte fremgå af Domstolens svar på det første eller det andet præjudicielle spørgsmål, at udpegelsen af Moldova som sikkert oprindelsesland var uforenelig med direktiv 2013/32, giver gældende national ret ikke den forelæggende ret mulighed for at rejse en sådan problematik ex officio. Den har nærmere bestemt forklaret, at den retslige prøvelse i forvaltningssager i henhold til forvaltningsretsplejelovens § 75, stk. 2, er begrænset til retlige spørgsmål, der rejses af sagsøgeren.

158. Den forelæggende ret har ikke desto mindre tilføjet, at der som en undtagelse til denne regel findes en national praksis ved de tjekkiske forvaltningsdomstole, hvorefter dommere ex officio skal tage hensyn til en proceduremangel, som består i, at den administrative myndighed har truffet en afgørelse, der falder uden for de proceduremæssige rammer for den konkrete sag. Den forelæggende ret har anført, at denne løsning rent hypotetisk vil kunne anvendes i den omhandlede situation, eftersom den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, som jeg har forstået dette argument, ikke burde have været anvendt, når betingelserne for dens anvendelse ikke var opfyldt (fordi udpegelsen som sikkert oprindelsesland kunne være uforenelig med direktiv 2013/32).

159. Den forelæggende ret har samtidig også forklaret, at det ikke er blevet bekræftet i national retspraksis, at denne undtagelse kan anvendes i forbindelse med domstolsprøvelse på asylområdet, og at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 ikke er blevet gennemført i den nationale retsorden. Den ønsker derfor nærmere bestemt oplyst, om den har beføjelse til ex officio at rejse spørgsmålet om (eventuel) ulovlig udpegelse af et sikkert oprindelsesland på grundlag af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 (der gælder umiddelbart), sammenholdt med chartrets artikel 47⁹⁶, og om disse bestemmelser faktisk kræver, at denne ret foretager en sådan prøvelse. Det er således denne konkrete problemstilling, der skal undersøges i det følgende.

2. Den primære løsning

160. Det bør fremhæves, at ordlyden af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 (som anført i punkt 147 ovenfor) bl.a. er blevet fortolket i Alheto-dommen, hvori Domstolen i det væsentlige præciserede, at selv om udtrykket »ex nunc« kræver, at den nationale ret, hvor det er relevant, tager hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, kræver udtrykket »fuldstændig« en undersøgelse af både de forhold, som den besluttende myndighed tog hensyn til, og de forhold, som den kunne have taget hensyn til (hvilket den undlod)⁹⁷.

161. Det følger i øvrigt af Domstolens efterfølgende praksis, at der med en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af ansøgerens behov for international beskyttelse, menes en undersøgelse, der er »udførlig og opdateret«, og at EU-lovgiver har fastsat denne standard for domstolsprøvelsen for at gøre det muligt for den nationale ret at udtale sig bindende om »spørgsmålet om, hvorvidt

⁹⁶ – Det skal påpeges, at det i det væsentlige følger af Domstolens praksis, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 i lighed med 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 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 56) (herefter »Torubarov-dommen«).

⁹⁷ – Og nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den omhandlede negative afgørelse. Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 111-113, herefter »Alheto-dommen«). Det skal påpeges, at den engelske version af denne dom ikke anvender udtrykket »elements«, men udtrykket »new evidence« (præmis 111 og 112) og »evidence« (præmis 113), mens den franske version henviser til »nouveaux éléments« (præmis 111 og 112) og »éléments« (præmis 113). Henset til det anliggende, som den administrative myndighed ikke tog i betragtning i denne sag, og som var af retlig karakter, er det min opfattelse, at den pågældende del af Domstolens ræsonnement skal forstås således, at der henvises til ethvert faktisk eller retligt forhold, således som det fremgår af både den engelske og den franske version af denne doms præmis 118. Jf. også dom af 3.3.2022, Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-349/20, EU:C:2022:151, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

ansøgeren opfylder [...] [betingelserne] for at blive tildelt international beskyttelse«, når denne råder over »oplysninger om alle de i denne henseende nødvendige faktiske og retlige omstændigheder«⁹⁸.

162. I lyset af disse præciseringer og under hensyntagen til den sammenhæng, hvori artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 indgår, samt de formål, der forfølges med dette direktiv, er det min opfattelse, at forpligtelsen til at foretage en »fuldstændig« undersøgelse eller med Domstolens ord en »udførlig« og opdateret undersøgelse principielt indebærer en forpligtelse for den nationale ret til ex officio at behandle en fejl, som består i, at den pågældende ansøgning blev behandlet efter den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, selv om betingelserne for dens anvendelse ikke var opfyldt.

163. Til støtte for denne opfattelse skal det *for det første* påpeges, at den primære EU-ret indebærer en forpligtelse for EU-lovgiver til at overholde Genèvekonventionen⁹⁹ og ligeledes sikrer asylretten som en grundlæggende rettighed¹⁰⁰. Dette indebærer, at den EU-lovgivning, der er vedtaget for at konkretisere denne rettighed, såsom direktiv 2013/32, skal udformes og fortolkes i overensstemmelse med disse primærretlige krav¹⁰¹. Disse instrumenter skal i øvrigt ligeledes fortolkes under hensyntagen til arten af de rettigheder, som tredjelandsstatsborgere kan påberåbe sig i henhold til direktiv 2011/95, hvorved der blev indført en særlig retlig ordning for international beskyttelse inden for EU.

164. Domstolen har i denne henseende allerede præciseret, at når en tredjelandsstatsborger opfylder de betingelser for tildeling af international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2011/95, er medlemsstaterne principielt forpligtet til at tildele den ansøgte status, idet de ikke råder over nogen skønsbeføjelse i denne forbindelse¹⁰².

165. Dette indebærer, at elementerne i den domstolsprøvelse, der er omhandlet i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, skal fortolkes på en måde, der bidrager til at sikre, at personer, som opfylder de gældende betingelser, tildeles international beskyttelse, og ligeledes til at undgå en situation, hvor der gives afslag på en sådan beskyttelse, selv om de gældende betingelser er opfyldt.

166. Med hensyn til den foreliggende sag følger det *for det andet* af begrebet sikkert oprindelsesland som omhandlet i direktiv 2013/32, at behandlingen af en ansøgning, der er omfattet af dette begreb, hviler på en formodning om, at ansøgerens oprindelsesland er sikkert, som det tilkommer ansøgeren at afkræfte inden for rammerne af en procedure, der desuden kan fremskyndes.

167. Dette ændrer i sig selv den anvendte undersøgelsesramme, og selv om denne ramme, som jeg flere gange har nævnt, ikke gør det muligt at fravige forpligtelsen til at foretage en individuel behandling, kan en ansøgning om international beskyttelse ikke anses for at være blevet

⁹⁸ – Torubarov-dommen, præmis 65, og dom af 8.2.2024, Bundesrepublik Deutschland (Formaliteten med hensyn til en fornyet ansøgning) (C-216/22, EU:C:2024:122, præmis 62, herefter »dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Formaliteten med hensyn til en fornyet ansøgning)«).

⁹⁹ – Jf. i denne retning (vedrørende direktiv 2011/95) dommen i sagen M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), præmis 74 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰⁰ – Jf. i denne retning dom af 29.2.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Gensidig tillid i forbindelse med overførsel) (C-392/22, EU:C:2024:195, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁰¹ – Jf. i denne retning dommen i sagen M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), præmis 83.

¹⁰² – Torubarov-dommen, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

behandlet på den korrekte og fuldstændige måde, der generelt kræves i henhold til direktiv 2013/32¹⁰³, når den besluttende myndighed anvendte denne ordning, selv om de gældende betingelser for dens anvendelse ikke var opfyldt.

168. *For det tredje* er jeg ikke helt sikker på, hvordan forpligtelsen til at foretage en »fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse« af faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af ansøgerens behov for international beskyttelse, vil fungere, hvis artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, som indeholder denne forpligtelse, ikke fortolkes således, at den nationale ret har pligt til ex officio at rejse spørgsmålet om, hvorvidt den anvendte procedure er ulovlig, og – som den tjekkiske regering har anført – begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren har afkræftet formodningen om sikkerhed, uden at retten har mulighed for at efterprøve, om det begreb, der har givet anledning til denne formodning, rent faktisk finder anvendelse¹⁰⁴.

169. Hvis det i mangel af et anbringende fra ansøgeren ikke er muligt at rejse spørgsmålet om den anvendte processuelle rammes ulovlighed, vil det nemlig betyde, at den nationale ret fortsat er bundet af et procedurevalg, som den besluttende myndighed har foretaget, og som i det foreliggende tilfælde vil påvirke ikke bare tidsrammen for procedurens undersøgelse, men også undersøgelsens omfang (som følge af anvendelsen af formodningen om, at ansøgerens oprindelsesland er sikkert).

170. Under disse omstændigheder vil den nationale rets manglende mulighed for at vurdere lovligheden af den undersøgelsesordning, der reelt har gjort hele processen for undersøgelse af ansøgerens behov for international beskyttelse mangelfuld, medføre unødige begrænsninger for den nationale ret, som forhindrer den i at overskride rammerne for den pågældende undersøgelsesordning for så vidt angår vurderingen af, om ansøgeren skal indrømmes international beskyttelse.

171. Afgørelsen af dette spørgsmål udgør som allerede nævnt det overordnede rationale for procedurereglerne i direktiv 2013/32. EU-lovgivers hensigt med at fastlægge den nye definition af domstolsprøvelsens omfang i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 var således efter min opfattelse at

¹⁰³ – Jf. 18. betragtning til og artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32.

¹⁰⁴ – Uden at det er nødvendigt at komme nærmere ind på det argument om vurderingens kompleksitet, som den tjekkiske regering har fremført, og i givet fald at adskille det fra spørgsmålet om, hvorvidt en udpegelse som den, der gennemgås i de foregående afsnit i dette forslag til afgørelse, er ulovlig, har jeg forstået, at de nationale retter efter februar 2022 ophørte med at betragte Ukraine som et sikkert oprindelsesland, selv om Ukraine endnu ikke var blevet slettet fra listen over sikre oprindelseslande. Jf. med forbehold af den forelæggende rets prøvelse dom afsagt den 10.3.2022 af Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik), 10 Azs 537/2021 – 31, navnlig præmis 17 (i dette tilfælde krævede domstolen en fornyet behandling af den pågældende ansøgning efter den almindelige ordning). Ukraine blev – ligeledes med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – slettet fra listen over sikre oprindelseslande med virkning fra den 1.10.2023 i medfør af det dekret, der er nævnt i fodnote 7 ovenfor, og hvorved den omhandlede territoriale undtagelse blev afskaffet (jf. også <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>).

sikre en fyldestgørende sagsbehandling¹⁰⁵, og det må derfor konkluderes, at den domstolsprøvelse, der er omhandlet i denne bestemmelse, nødvendigvis omfatter lovligheden af den procedure, der er anvendt ved behandlingen af den pågældende ansøgning.

172. Det bør tilføjes, at den nationale ret i forbindelse med prøvelsen af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er blevet behandlet efter den omhandlede særlige ordning, selvfølgelig kan konkludere, at oplysningerne i sagen indebærer, at den negative afgørelse skal omgøres, og at der skal tildeles international beskyttelse. I denne situation er jeg enig med Kommissionen i, at det ikke er relevant at undersøge, om det var lovligt at udpege et givet tredjeland som sikkert oprindelsesland¹⁰⁶.

173. Det følger ikke desto mindre – modsat hvad Kommissionen mere generelt har anført – af det ovenfor anførte, at det stadig er relevant at vurdere, om udpegelsen af det omhandlede sikre oprindelsesland er lovlig, når den nationale ret ikke er i stand til at drage en konklusion, der materielt set adskiller sig fra den, som den besluttende myndighed nåede frem til.

174. Den forelæggende ret kan nemlig kun sikre sig, at ansøgningen har været genstand for en korrekt og fuldstændig behandling (efter at den er blevet underkastet en undersøgelsesordning, som ikke skulle have været anvendt), enten ved selv at behandle ansøgningen eller ved at hjemvise sagen til den besluttende myndighed¹⁰⁷. Den nationale ret skal i begge situationer være i stand til at undgå enhver processuel behandling af sagen (hvilket nødvendigvis indebærer, at der tages stilling til dens lovlighed) og til i givet fald at udtale sig bindende om den korrekte proceduremæssige ramme, inden for hvilken ansøgningen på ny skal behandles af den besluttende myndighed, uanset om ansøgeren har anfægtet den proceduremæssige ramme, der blev anvendt i første instans.

175. Denne konklusion berøres ikke af den omstændighed, at Domstolen i Fathi-dommen fortolkede artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 således, at den nationale ret ikke var forpligtet til ex officio at undersøge, om de i Dublin III-forordningen fastsatte kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, var blevet anvendt korrekt¹⁰⁸. Domstolens benægtende svar var støttet

¹⁰⁵ – Jf. i denne retning Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection – Impact Assessment, SEC(2009) 1376, punkt 4.2.7. Henset til betragtningerne i dette afsnit anser jeg det for overflødigt at tage stilling til Kommissionens argument om, at domstolsprøvelsen i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 ikke finder anvendelse på en afgørelse om at behandle en ansøgning efter den fremskyndede procedure. Dette argument modsiges for det første af Samba Diouf-dommen, selv når der tages hensyn til de særlige omstændigheder i denne sag. For det andet har begrebet sikkert oprindelsesland retlige konsekvenser, der rækker ud over anvendelsen af den fremskyndede procedure. For det tredje blev denne sag undersøgt i forhold til artikel 39 i direktiv 2005/85, som er den retlige forgænger for artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32. Da kendetegnene ved dette retsmiddel er angivet i den sidstnævnte bestemmelse, er det ikke nødvendigt at undersøge spørgsmålet nærmere, eftersom der heri kræves en fuldstændig undersøgelse af bl.a. »retlige omstændigheder«, og disse ikke er begrænset til en realitetsprøvelse. Jf. i denne retning Alheto-dommen, præmis 115, og dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 67).

¹⁰⁶ – Det samme gælder efter min opfattelse, når den forelæggende ret finder, at ansøgningen skal afvises. Jf. Alheto-dommen, præmis 119-127. Jf. også dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 69). Dette vil efter min opfattelse kræve en yderligere sontring mellem de relevante grunde til en sådan afvisning, som er fastsat i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32, men det er ikke nødvendigt at komme nærmere ind på dette spørgsmål i forbindelse med den foreliggende sag.

¹⁰⁷ – Det følger som bekendt af ordlyden (»hvor det er relevant«) af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 og af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ganske vist er forpligtet til at bemyndige de nationale retter til at undersøge behovet for international beskyttelse, men at disse retter ikke altid behøver at foretage denne undersøgelse, eftersom de ud fra oplysningerne i sagen kan vurdere, at den besluttende myndighed er bedre i stand til at gøre dette (jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Formaliteten med hensyn til en fornyet ansøgning), præmis 67). Jf. vedrørende en henvisning til de besluttende myndigheders »særlige midler og et på området specialiseret personale«, Torubarov-dommen, præmis 64, eller dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 61).

¹⁰⁸ – Dom af 4.10.2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803, præmis 72).

på specifikke bestemmelser i de to omhandlede EU-retsakter, som reelt udelukker de procedurer mellem medlemsstaterne, der er reguleret ved Dublin III-forordningen, fra anvendelsesområdet for direktiv 2013/32¹⁰⁹. Der er imidlertid ikke tale om en sådan udelukkelse i det foreliggende tilfælde.

176. Den nævnte konklusion berøres heller ikke af den omstændighed, at der ikke henvises til »ex officio-prøvelse« i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, hvilket – som den nederlandske regering har fremhævet – adskiller denne bestemmelse fra artikel 46, stk. 4 og 6, hvori dette udtryk anvendes.

177. Artikel 46, stk. 4, i direktiv 2013/32 fastsætter således bl.a., at »[m]edlemsstaterne kan [...] træffe bestemmelser om ex officio-prøvelse af afgørelser«, der er truffet i forbindelse med procedurer ved grænsen eller i transitområder¹¹⁰. Artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32 omhandler derimod konsekvenserne af muligheden for at undgå, at ansøgere i visse situationer (f.eks. når de kommer fra sikre oprindelseslande) automatisk får ret til at forblive på det nationale område, mens klagen over afgørelsen om afslag på deres ansøgning behandles. Denne mulighed kræver, at de nationale retter har beføjelse til at afgøre, om ansøgeren kan forblive på det nationale område, »enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio [...]«¹¹¹.

178. Efter min opfattelse er disse aspekter ikke relevante for den foreliggende vurdering, da ingen af dem vedrører *omfanget* af prøvelsen af ansøgerens sag.

179. Det er dog klart, at der ikke kan ses bort fra EU-lovgivers beslutning om at anvende forskellige udtryk til at beskrive den pågældende prøvelse i de forskellige stykker i samme bestemmelse (dels udtrykket »ex officio« i artikel 46, stk. 4 og 6, i direktiv 2013/32, dels udtrykket »fuldstændig« i direktivets artikel 46, stk. 3).

180. I denne forbindelse skal de ovenfor anførte betragtninger imidlertid ikke forstås således, at forpligtelsen til at foretage en »fuldstændig« domstolsprøvelse af retlige omstændigheder i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 indebærer en forpligtelse for de nationale retter til at efterprøve disse omstændigheder ex officio, når deres materielle rækkevidde ikke er begrænset. Dette gælder så meget desto mere, som adjektivet »fuldstændig«, som det fremgår af Alheto-dommen, bl.a. omfatter retlige omstændigheder, som den myndighed, der har truffet afgørelse i første instans, ikke har taget hensyn til. Hvis dette krav kombineres med forpligtelsen til ex officio-prøvelse, vil dette medføre, at de nationale retter har pligt til ex officio at efterprøve en potentielt ikke nærmere afgrænset kategori af retlige spørgsmål¹¹².

¹⁰⁹ – Ibidem, præmis 69-71. Det fremgår af denne doms præmis 57, at de nationale retter, for hvilke der var anlagt sag til prøvelse af en afgørelse om afslag på en asylansøgning, i henhold til national ret var forpligtet til at undersøge, om den nationale myndighed i første instans havde anvendt den korrekte procedure, hvilket synes at være årsagen til, at den forelæggende ret i denne sag ønskede oplyst, om der gjaldt en sådan forpligtelse med hensyn til den korrekte anvendelse af reglerne i Dublin III-forordningen.

¹¹⁰ – I henhold til artikel 43 i direktiv 2013/32.

¹¹¹ – Jf. i denne henseende de domme, der er nævnt i fodnote 73 ovenfor.

¹¹² – I den sag, der gav anledning til Alheto-dommen, var det konkrete retlige spørgsmål, som den besluttende myndighed ikke havde rejst, spørgsmålet om, hvorvidt ordningen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 fandt anvendelse. Det var i forhold til dette retlige spørgsmål, at Domstolen besvarede det tredje præjudicielle spørgsmål i denne sag vedrørende omfanget af domstolsprøvelsen i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, som er omhandlet i den foreliggende sag. Det skal påpeges, at det andet præjudicielle spørgsmål i denne sag vedrørte muligheden for at anvende artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95, selv om ansøgeren ikke havde henvist hertil. Der er samtidig intet, der tyder på, at den forelæggende ret i denne sag var stødt på en hindring svarende til den, som den forelæggende ret står over for i den foreliggende sag. Jf. Alheto-dommen, navnlig præmis 97 og 117.

181. Det er til gengæld klart, at spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningen blev behandlet efter den korrekte undersøgelsesordning, indgik i den vurdering, som den besluttende myndighed foretog. Jeg har desuden forklaret, at den besluttende myndigheds valg om at anvende den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, påvirker parametrene for denne undersøgelse og af denne grund er tæt knyttet til de indsamlede oplysningers omfang og derfor eventuelt kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.

182. Det er som følge heraf min opfattelse, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at en national ret, for hvilken der er indbragt en sag til prøvelse af en afgørelse, hvorved en ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs som omhandlet i artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32, inden for rammerne af den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, har pligt til ex officio at rejse spørgsmålet om, hvorvidt udpegelsen som sikkert oprindelsesland er uforenelig med kravene i direktiv 2013/32, når ansøgeren ikke har rejst dette spørgsmål, og når denne ret ikke er i stand til at drage en konklusion, der materielt set adskiller sig fra den, som den besluttende myndighed nåede frem til.

3. Den subsidære løsning

183. Såfremt Domstolen ikke er enig i ovenstående vurdering og i stedet fastslår, at begrebet »fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse« i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 ikke indebærer en forpligtelse for den nationale ret til ex officio at behandle en fejl ved den anvendte undersøgelsesordning, vil det medføre, at medlemsstaterne principielt skal afgøre et sådant spørgsmål ud fra ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet¹¹³.

184. For det første kræver *ækvivalensprincippet* en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten¹¹⁴.

185. Den forelæggende ret har som tidligere nævnt fremhævet, at der foreligger en praksis ved de tjekkiske forvaltningsdomstole, hvorefter de nationale domstole på områder, der – som jeg har forstået det – er underlagt national ret, ex officio skal tage hensyn til proceduremangler, når den pågældende mangel har medført, at den administrative myndighed har truffet en afgørelse, der falder uden for de proceduremæssige rammer for sagen. Den forelæggende ret har samtidig gjort opmærksom på, at denne praksis ikke er blevet udvidet til at omfatte den retslige prøvelse af en afgørelse vedrørende en ansøgning om international beskyttelse, som er reguleret ved de gældende EU-retlige regler.

186. Jeg henviser i denne forbindelse til fast retspraksis, hvorefter det afgøres, om ækvivalensprincippet finder anvendelse, ud fra spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende søgsmål, der støttes på henholdsvis national ret og EU-retten, rent faktisk er sammenlignelige. Dette spørgsmål skal vurderes i forhold til »sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold«¹¹⁵ og under hensyn til, »hvilken stilling de omhandlede regler indtager i

¹¹³ – Jf. f.eks. mit forslag til afgørelse Bundesrepublik Deutschland (Formaliteten med hensyn til en fornyet ansøgning) (C-216/22, EU:C:2023:646, punkt 94). Som jeg tidligere har anført, er følgende betragtninger kun relevante, hvis den nationale ret ikke er i stand til at drage en konklusion, der materielt set adskiller sig fra den, som den besluttende myndighed nåede frem til.

¹¹⁴ – Jf. f.eks. dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 36, herefter »dommen i sagen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist)«).

¹¹⁵ – Ibidem, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

den samlede procedure, procedurens forløb og disse reglers særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser»¹¹⁶. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at det tilkommer den nationale ret, som har direkte kendskab til de gældende processuelle regler, at foretage denne undersøgelse¹¹⁷.

187. Det tilkommer på denne baggrund den forelæggende ret at efterprøve, om de søgsmål, der støttes på national ret, og hvor de nationale retter har pligt til at efterprøve procedurens lovlighed *ex officio*, er sammenlignelige med det her omhandlede søgsmål. I bekræftende fald kræver ækvivalensprincippet, at den forelæggende ret ligeledes anvender denne nationale praksis i forbindelse med det verserende søgsmål i hovedsagen.

188. For det andet skal det i forbindelse med vurderingen i forhold til *effektivitetsprincippet* undersøges, om forvaltningsretsplejelovens § 75, stk. 2, hvori de nationale retters prøvelse af forvaltningsafgørelser begrænses til en undersøgelse af de anbringender, som parterne har fremsat, gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for ansøgerne at udøve de rettigheder, som de har i medfør af de relevante EU-retlige regler.

189. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved vurderingen af, om en national bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden, tages hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, dennes forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retter, samt i givet fald beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren¹¹⁸.

190. I forbindelse med de nationale retters *ex officio*-forpligtelser følger det af Domstolens generelle praksis, at effektivitetsprincippet ikke pålægger nationale retter en forpligtelse til at egen drift at tage et anbringende udledt af en bestemmelse i EU-retten under påkendelse, uafhængigt af denne bestemmelses betydning for Unionens retsorden, hvis parterne gives en faktisk mulighed for at gøre et sådant anbringende gældende for en national ret¹¹⁹.

191. Det er på den ene side korrekt, at Domstolen gradvis har fastlagt vidtrækkende *ex officio*-forpligtelser for de nationale retter på det forbrugerretlige område for i korte træk at sikre, at forbrugerne ikke bindes af urimelige kontraktvilkår¹²⁰.

¹¹⁶ – Ibidem, præmis 39.

¹¹⁷ – Ibidem, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

¹¹⁸ – Jf. f.eks. dommen i sagen *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist), præmis 42 og den deri nævnte retspraksis.

¹¹⁹ – Dom af 7.6.2007, *van der Weerd* m.fl. (C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 41), og af 11.7.1991, *Verholen* m.fl. (C-87/90 – C-89/90, EU:C:1991:314, præmis 11-16), samt domme af 14.12.1995, *van Schijndel og van Veen* (C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:441, navnlig præmis 17 og 22) og *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 15-21).

¹²⁰ – Jf. mit forslag til afgørelse *Profi Credit Polska* (Genoptagelse af sagen, hvor der er blevet truffet en endelig afgørelse) (C-582/21, EU:C:2023:674, punkt 151-154).

192. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at denne tilgang rent faktisk er begrænset til det område, hvor den blev udviklet. Domstolen har således præciseret, at der ikke kræves samme tilgang i forbindelse med straffesager, såfremt visse betingelser, der gælder for dette retsområde, er opfyldt, og jeg kan ikke se, hvorfor dette ikke skulle være tilfældet i den foreliggende sammenhæng¹²¹.

193. For det andet har Domstolen ganske vist fastslået, at den kompetente retslige myndighed ex officio skal efterprøve, om det er lovligt at frihedsberøve tredjelandstatsborgere, også for så vidt angår grunde, som den berørte person ikke har påberåbt sig.

194. Domstolen drog imidlertid ikke denne konklusion på grundlag af effektivitetsprincippet, men ud fra de specifikke og præcise regler, som EU-lovgiver har fastsat for retslig prøvelse af frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere¹²², i lighed med ovenstående vurdering, som jeg har baseret på den præcise regel i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32.

195. Hvis Domstolen ikke er enig i min primære løsning, er det derfor min opfattelse, at svaret på det tredje spørgsmål, henset til effektivitetsprincippet, skal baseres på Domstolens generelle praksis, som jeg har nævnt i punkt 190 ovenfor.

196. Set i dette perspektiv kan det ikke udledes af sagsakterne, at CV ikke har haft mulighed for at gøre gældende, at udpegelsen som sikkert oprindelsesland var i strid med de betingelser, der er fastsat i bilag I til direktiv 2013/32, i forbindelse med den klagesag, der verserer for den forelæggende ret.

197. Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at den fremskyndede procedure gør det meget vanskeligt for ansøgerne at fremsætte deres anbringender.

198. Dette tyder imidlertid ikke i sig selv på, at det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for ansøgere såsom CV at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert oprindelsesland.

199. Som den tyske regering med rette har gjort gældende, indtager ansøgerne på den ene side og de besluttende myndigheder på den anden side forskellige roller i forbindelse med proceduren i første instans.

200. Det følger nærmere bestemt af en gennemgang af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95, at selv om det kan pålægges ansøgere om international beskyttelse at fremlægge de faktuelle oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af deres ansøgning¹²³, er de imidlertid ikke forpligtet til at rejse spørgsmål vedrørende de retlige rammer, der ligger til grund for behandlingen af deres

¹²¹ – Dom af 22.6.2023, K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område) (C-660/21, EU:C:2023:498, præmis 52 og 53). I denne dom fastslog Domstolen nærmere bestemt, at de relevante EU-retlige bestemmelser ikke var til hinder for en national lovgivning, som forbyder den ret, der behandler en straffesag, ex officio at fastslå en tilsidesættelse af forpligtelsen til straks at underrette mistænkte eller tiltalte om deres ret til ikke at udtale sig, når disse personer reelt havde haft konkret og effektiv mulighed for at få adgang til advokatbistand og aktindsigt i deres sagsakter, og når de kunne påberåbe sig den pågældende tilsidesættelse inden for en rimelig frist.

¹²² – Dom af 8.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid og X (Prøvelse ex officio af frihedsberøvelse) (C-704/20 og C-39/21, EU:C:2022:858, præmis 88-85 og 91-94). Den verserende sag C-156/23, Ararat, rejser i øvrigt i korte træk spørgsmålet om den retslige myndigheds forpligtelse til ex officio at efterprøve, om non-refoulement-princippet er overholdt, i forbindelse med en sag, der henhører under anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

¹²³ – Jf. vedrørende deres forpligtelse til at samarbejde Alheto-dommen, præmis 116, og dom af 29.6.2023, International Protection Appeals Tribunal m.fl. (Attentat i Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, præmis 46 ff.), der vedrørte Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12), som var den retlige forgænger for direktiv 2011/95.

ansøgning. Denne opgave påhviler den besluttende myndighed, hvilket i generelle vendinger bekræftes i samme bestemmelse, hvoraf det fremgår, at »[m]edlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen«¹²⁴.

201. Som jeg ser det, kan en sådan fordeling af opgaver mellem ansøgerne, der fremlægger de faktuelle oplysninger, og de nationale myndigheder, der står for den retlige kvalificering af disse oplysninger, imidlertid ikke i sig selv betragtes som en uforholdsmæssig strukturel vanskelighed, der under alle omstændigheder skal opvejes af de nationale retters forpligtelse til ex officio at rejse retlige spørgsmål, der kan være blevet vurderet forkert. Kapitel II i direktiv 2013/32 omhandler desuden de generelle garantier, som ansøgerne skal indrømmes, bl.a. i forbindelse med den fremskyndede procedure, såsom retten til at blive underrettet om, hvilken procedure der følges¹²⁵, og hvordan der gøres indsigelse mod en negativ afgørelse¹²⁶, eller gratis juridisk bistand i forbindelse med klageprocedurer¹²⁷.

202. Selv om medlemsstaternes forpligtelser til at yde disse garantier kan være underlagt visse begrænsninger og i visse tilfælde kræver, at ansøgerne anmoder herom (hvilket forudsætter, at de har kendskab til deres eksistens), fremgår det ikke af sagsakterne, at CV ikke fik adgang hertil. Der er heller intet, der tyder på, at klagefristen var så kort, at det ville være uforholdsmæssigt vanskeligt eller umuligt for ansøgeren at gøre gældende, at den omhandlede udpegelse som sikkert oprindelsesland var ulovlig.

203. Det er under disse omstændigheder ikke min opfattelse, at effektivitetsprincippet pålægger den nationale ret en forpligtelse til ex officio at rejse spørgsmålet om, hvorvidt udpegelsen som sikkert oprindelsesland var forenelig med direktiv 2013/32.

V. Forslag til afgørelse

204. Jeg foreslår, henset til det ovenfor anførte, at Domstolen giver Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno, Den Tjekkiske Republik) følgende svar:

»1) Artikel 37, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med bilag I til dette direktiv,

skal fortolkes således, at

den omstændighed, at et tredjeland, der er udpeget som sikkert oprindelsesland som omhandlet i ovennævnte bestemmelser, har påberåbt sig EMRK's artikel 15, ikke automatisk er til hinder for, at det fortsat betegnes som et sikkert oprindelsesland. De kompetente myndigheder skal imidlertid tage hensyn til en sådan påberåbelse med henblik på at afgøre, om udpegelsen som sikkert oprindelsesland kan opretholdes, navnlig henset til rækkevidden af de foranstaltninger, der fraviger forpligtelserne i henhold til EMRK, som fastlagt i den meddelelse, der er indgivet i henhold til EMRK's artikel 15.

2) Artikel 37, stk. 1, i direktiv 2013/32, sammenholdt med bilag I til dette direktiv,

¹²⁴ – Jf. i denne retning også dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Formaliteten med hensyn til en fornyet ansøgning), præmis 47 in fine.

¹²⁵ – Artikel 19 i direktiv 2013/32.

¹²⁶ – Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/32.

¹²⁷ – Artikel 20 i direktiv 2013/32.

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse kun gør det muligt at udpege et land som sikkert oprindelsesland for hele det territoriale område, når de gældende betingelser er opfyldt i det pågældende tredjelands samlede territoriale udstrækning.

3) Artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32

skal fortolkes således, at

såfremt en national ret, for hvilken der er indbragt en sag til prøvelse af en afgørelse, hvorved en ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået som åbenbart grundløs inden for rammerne af den særlige undersøgelsesordning, der er forbundet med begrebet sikkert oprindelsesland, fastslår, at den pågældende udpegelse som sikkert oprindelsesland er uforenelig med direktiv 2013/32, skal den rejse dette spørgsmål ex officio, når ansøgeren ikke har rejst dette spørgsmål, og når denne ret ikke er i stand til at drage en konklusion, der materielt set adskiller sig fra den, som den besluttende myndighed nåede frem til.«