



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MICHAL BOBEK  
föredraget den 5 december 2019<sup>1</sup>

**Mål C-564/18**

**LH**

**mot**

**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

(begäran om förhandsavgörande från Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam politik avseende asyl och subsidiärt skydd – Gemensamma förfaranden för beviljande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 33 – Grunder för att inte ta upp till prövning – Uttömmande karaktär – Artikel 46.3 – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Tidsfrist på åtta dagar för domstolen att avgöra målet”

## I. Inledning

1. Direktiv 2013/32/EU<sup>2</sup> anger fem fall i vilka en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning. Två av dessa fall är relevanta i detta mål: när ett tredjeland kan anses vara antingen ett ”första asylland” eller ett ”säkert tredjeland” för den berörda sökanden.
2. Kan en medlemsstat anta en regel som tillåter att dess myndigheter avvisar ansökningar som ges in av sökande som anländer till den medlemsstaten genom ett tredjeland som anses vara ett ”säkert transitland” och på det sättet faktiskt lägger till en ny kategori till förteckningen i artikel 33 i direktiv 2013/32?
3. Kan vidare domstolsprövningen av förvaltningsbeslut som förklarar att ansökningar inte tas upp till prövning underkastas en tidsfrist på åtta dagar?

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

4. I skäl 43 i direktiv 2013/32 anges att ”medlemsstaterna bör pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det är rimligt att anta att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. Medlemsstaterna bör i synnerhet inte vara skyldiga att bedöma sakskalet i en ansökan om internationellt skydd om ett första asylansökan har beviljat sökanden flyktingstatus eller tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet”.

5. Skäl 44 i direktiv 2013/32 anger att ”medlemsstaterna ... inte [bör] vara skyldiga att bedöma en ansökan om internationellt skydd i sak om sökanden på grund av tillräcklig anknytning till ett tredjeland enligt definitionen i nationell rätt rimligtvis kan förväntas söka skydd i detta tredjeland, och det finns anledning att anta att sökanden kommer att tillåtas resa in eller resa in på nytt i det landet. Medlemsstaterna bör endast gå vidare på denna grund om denna särskilda sökande skulle vara säker i det berörda tredjelandet. För att undvika sekundära förflyttningar bland sökande bör gemensamma principer fastställas för medlemsstaternas övervägande eller fastställande av säkra ursprungsländer”.

6. Artikel 33 i direktiv 2013/32 rör ”ansökningar som inte kan tas upp till prövning”. Den har följande lydelse:

”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning (EU) nr 604/2013 behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.

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

- a) en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd,
- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylansökan för sökanden enligt artikel 35,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,
- d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU har framkommit eller lagts fram av sökanden, eller
- e) en person i beroendeställning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 7.2 har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring situationen för personen i beroendeställning som motiverar en separat ansökan.”

7. Artikel 35 i direktiv 2013/32 behandlar ”begreppet första asylansökan”. Den anger att:

”Ett land kan betraktas som första asylansökan för en enskild sökande, om

- a) han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller

- b) han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om '*non-refoulement*',

förutsatt att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.

När medlemsstaterna tillämpar begreppet första asylansökan på en sökandes särskilda omständigheter, får de ta hänsyn till artikel 38.1. Sökanden ska beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppet första asylansökan med hänvisning till de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall.”

8. Artikel 38 rör ”begreppet säkert tredjeland”. Den anger följande:

”1. Medlemsstaterna får tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet:

- a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.
- b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv 2011/95/EU.
- c) Principen om '*non-refoulement*' iaktas i enlighet med Genèvekonventionen.
- d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iaktas.
- e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befins vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.

2. Begreppet säkert tredjeland ska tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt, inbegripet

- a) bestämmelser enligt vilka sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet,
- b) bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande; sådana metoder ska inbegripa att i varje enskilt fall bedöma huruvida landet är säkert för en enskild sökande och/eller att på nationell nivå fastställa länder som i allmänhet betraktas som säkra,
- c) bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande, och vilka minst ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med anledning av att tredjelandet i fråga inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter; sökanden ska också tillåtas att invända mot sin anknytning till tredjelandet i enlighet med led a.

...”

9. Artikel 46 behandlar ”rätten till ett effektivt rättsmedel”. Den har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut:

...

ii) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2,

...

...

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

...

10. Medlemsstaterna får fastställa tidsfrister för domstolen enligt punkt 1 för att pröva den beslutande myndighetens beslut.

...”

### ***B. Nationell rätt***

10. Enligt artikel 51.2 f i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lag nr LXXX från 2007 om rätt till asyl) (nedan kallad lagen om asylrätt) kan en ansökan inte tas upp till prövning när ”sökanden anlant till Ungern via ett land där han inte är utsatt för förföljelse i den mening som avses i artikel 6.1 eller för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 12.1 eller i vilket en tillräcklig grad av säkerhet garanteras”.

11. Artikel 53.4 i lagen om asylrätt föreskriver att domstolsstadiet av asylförfarandet inte får vara längre än åtta dagar när det avser ansökningar som förklarats inte kunna tas upp till prövning.

### **III. De faktiska omständigheterna, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna**

12. Sökanden i det nationella målet är en syrisk medborgare av kurdisk etnicitet som ansökte om internationellt skydd den 19 juli 2018.

13. Den behöriga asylmyndigheten, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (immigrations- och asylmyndigheten, Ungern) (nedan kallad immigrationsmyndigheten) förklarade att ansökan inte kunde tas upp till prövning och att principen om non-refoulement inte var tillämplig på sökandens fall. Den beslutade att sökanden skulle aviseras från Europeiska unionens territorium till Republiken Serbiens territorium och att beslutet skulle verkställas genom avlägsnande. Den utfärdade också ett tvåårigt förbud mot inresa och vistelse mot sökanden.

14. Sökanden angrep detta beslut vid Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern), den hänskjutande domstolen.

15. Sökanden har gjort gällande att immigrationsmyndighetens beslut är rättsstridigt och ska ogiltigförklaras. Han har vidare gjort gällande att en prövning i sak ska ske av hans ställning som flykting mot bakgrund av att artikel 51.2 f i lagen om asylrätt, enligt vilken immigrationsmyndigheten fann att hans ansökan inte kunde tas upp till prövning, strider mot unionsrätten. Detta beror på att den utgör en ny grund för att underlåta prövning i sak grundad på begreppet ”säkert transitland” som inte föreskrivs i artikel 33 i direktiv 2013/32.

16. Immigrationsmyndigheten har i huvudsak påstått att artikel 51.2 f i lagen om asylrätt ska bedömas i dess historiska sammanhang: lagstiftaren försökte utforma regler som bland annat bemötte de svårigheter som hängde samman med det avsevärda antalet sökande.

17. Den hänskjutande domstolen hyser dessutom tvivel beträffande lämpligheten av den åttadagarsfrist inom vilken den måste slutföra omprövningen av immigrationsmyndighetens beslut att inte ta upp ansökan till prövning.

18. Under dessa omständigheter vilandeförklarade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) målet och hänsköt följande frågor till domstolen:

”1. Ska bestämmelserna avseende ansökningar som inte kan tas upp till prövning i artikel 33 i [direktiv 2013/32] tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser enligt vilka en asylansökan ska avvisas när den asylsökande anlät till den aktuella medlemsstaten – Ungern – via ett land i vilket han eller hon inte utsätts för förföljelse eller en risk för allvarlig skada eller där en godtagbar skyddsnivå kan garanteras?

2. Ska artikel 47 i [Europeiska unionens] stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 31 i [direktiv 2013/32] – mot bakgrund även av artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – tolkas så, att en nationell lagstiftning är förenlig med dessa bestämmelser när det i denna lagstiftning föreskrivs en tvingande frist om åtta dagar för att slutföra förvaltningsförfarandet vid domstol vad gäller prövning av en ansökan som avvisats i ett asylförfarande?”

19. Den hänskjutande domstolen har begärt att förevarande begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt reglerna för förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande i artikel 107 i domstolens rättegångsregler. Genom beslut av den 19 september 2018 beslutade den avdelning som tilldelats målet att inte bevilja denna begäran.

20. Sökanden, den ungerska regeringen, den tyska regeringen, den franska regeringen och Europeiska kommissionen har gett in skriftliga yttranden. Med undantag för den franska regeringen deltog de också vid förhandlingen som ägde rum den 11 september 2019.

#### **IV. Bedömning**

21. I den första delen av detta förslag till avgörande kommer jag att föreslå att förteckningen över (materiella) grunder för att inte ta upp en ansökan till prövning i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 är uttömmande. Då den ytterligare grunden ”säkert transitland” inte kan föras in under de befintliga begreppen ”första asylland” eller ”säkert tredjeland” drar jag slutsatsen att medlemsstaterna är förhindrade att anta ytterligare en sådan grund för att inte ta upp en ansökan till prövning (A).

22. Beträffande den andra frågan föreslår jag i förevarande mål på samma sätt som i mitt samtida förslag i målet PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (mål C-406/18) (nedan kallat PG) att huruvida den föreskrivna åttadagarsfristen är lämplig beror av huruvida den medger att sökandens processuella rättigheter garanteras. Detta ska bedömas av den nationella domstolen mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet med beaktande av dess skyldighet att genomföra en full omprövning och prövning av det aktuella behovet men också inom ramen för de övergripande villkoren och förutsättningarna för hur den domstolen har att utöva sin dömande funktion. Om den nationella domstolen kommer till slutsatsen att tidsfristen i fråga mot bakgrund av dessa förhållanden inte kan iakttas så ska den domstolen underlåta att tillämpa den tillämpliga tidsfristen och slutföra prövningen så snabbt som möjligt efter det att tidsfristen löpt ut (B).

#### ***A. Den första frågan: grunder för att underlåta prövning***

23. Enligt artikel 51.2 f i lagen om asylrätt som infördes från och med den 1 juli 2018 kan inte en ansökan tas upp till prövning när sökanden anländer till Ungern genom ett tredjeland där han inte är utsatt för förföljelse eller en risk för allvarlig skada eller i vilket ”en tillräcklig grad av skydd garanteras”.<sup>3</sup> I detta förslag till avgörande kommer jag genomgående att hänvisa till denna grund som ”säkert transitland”-grunden i likhet med den kortform som används av den hänskjutande domstolen, sökanden och de berörda parterna.

24. Den ungerska regeringen anser att denna grund är förenlig med begreppet ”säkert tredjeland” enligt artiklarna 33.2 c och 38 i direktiv 2013/32. Den betonar det utrymme för egen bedömning som medlemsstaterna har vid införlivande av ett direktiv och påpekar att den tidigare versionen av den nationella lagstiftningen nära följde ordalydelsen i direktiv 2013/32 vilket emellertid visade sig vara otillfredsställande, särskilt under migrationskrisen. Den ungerska regeringen anför vidare att den nuvarande lagstiftningen syftar till att förhindra ’forum shopping’ i asylärenden. Enligt den regeringen ska en asylsökande ansöka om asyl i det första land som är säkert för honom och inte med nödvändighet i det land som han anser vara bäst för honom. Den nya grunden i fråga återspeglar det förhållandet att asylsökanden inte kan välja att inte ansöka om internationellt skydd i ett tredjeland där han tillfälligt vistades.

25. Samtliga övriga berörda parter (samt den hänskjutande domstolen) påpekar att ”säkert transitland”-grunden för underlåten prövning inte anges i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. De har påstått att det är klart att förteckningen i den artikeln är uttömmande och inte medger att medlemsstaterna lägger till ytterligare kategorier.

26. Jag delar den uppfattningen. Det är ändå viktigt att inledningsvis klarlägga att uttrycket ”inte ta upp till prövning” i artikel 33 i direktiv 2013/32, som diskuteras i förevarande mål, hänför sig till vad som bäst kan kallas ”saklig” avvisning i motsats till ”processuell” avvisning.

27. Artikel 33.2 i direktiv 2013/32 föreskriver att medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (och således inte pröva den i sak) under vissa förutsättningar. De scenarier som anges i punkterna a) till e) i den artikeln syftar samtliga på situationer i vilka ingen (eller ingen ny) bedömning i sak av ansökan är erforderlig.<sup>4</sup> Sådan ”saklig” avvisning skiljer sig ändå från frågor om processuell avvisning i allmänhet som kan uppkomma under olika omständigheter. Den omständigheten att grunderna för ”saklig” avvisning har harmoniserats genom direktiv 2013/32 betyder med andra ord inte att medlemsstaterna är förhindrade att behålla eller införa regler om olika aspekter av *processuell* avvisning såsom sådana som avser tillämpliga tidsfrister för väckande av talan, villkoren för att göra detta, personers rättskapacitet och så vidare.

<sup>3</sup> Min kursivering.

<sup>4</sup> Se ovan i punkt 6.



28. Vad särskilt gäller grunderna för saklig avvisning kan jag inte dra någon annan slutsats än att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 återger en uttömmande förteckning i detta avseende. Denna slutsats framgår tydligt inte endast av texten i denna bestämmelse ("Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om ...") utan även av direktivets logik och systematik;<sup>5</sup> detta bekräftades nyligen av EU-domstolen, låt vara i ett något annorlunda sammanhang.<sup>6</sup>

29. Den fråga som därför återstår att behandla är huruvida "säkert transitland"-grunden kan inordnas under en av grunderna för avvisning som redan anges i förteckningen i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. Av de fem grunder som anges är det endast de två följande som eventuellt kan komma i fråga i förevarande sammanhang: "första asylland" och "säkert tredjeland" som ytterligare definieras i artiklarna 35 respektive 38 i direktiv 2013/32.

30. Jag kommer nu att pröva dessa två grunder var för sig.

### 1. Första asylland

31. Begreppet "första asylland" definieras i artikel 35 i direktiv 2013/32. Det är tillämpligt på två situationer.

32. För det första avser det enligt artikel 35 a i direktiv 2013/32 ett land i vilket en enskild sökande har erkänts som flykting och fortfarande kan erhålla detta skydd. Denna situation som innefattar flyktingstatus som redan beviljats och som sökanden fortfarande kan erhålla omfattar klart inte "säkert transitland"-grunden och är inte enligt tillgänglig information tillämplig på sökandens situation.

33. För det andra kan begreppet första asylland enligt artikel 35 b i direktiv 2013/32 avse ett land i vilket den enskilda sökanden "åtnjuter annat tillräckligt skydd", "inbegripet enligt principen om 'non-refoulement' förutsatt att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet".

34. Direktiv 2013/32 anger inte vad som menas med "tillräckligt skydd". EU-domstolens dom i målet Alheto ger dock viss ledning i detta avseende. Domstolen tillämpade i det målet begreppet "tillräckligt skydd" i den mening som avses i artikel 35 b i direktiv 2013/32 på en palestinsk sökande som var registrerad hos UNRWA<sup>7</sup> och som hade lämnat platsen där hon hade sin vanliga vistelseort i Gazaremsan och reste till Hashimitiska kungadömet Jordanien. Hon stannade där en kort tid<sup>8</sup> innan hon reste till en medlemsstat och lämnade där in en ansökan om internationellt skydd. UNRWA är verksamt och är erkänt på Jordaniens territorium och frågan var i huvudsak huruvida Jordanien kunde anses vara sökandens första asylland.

35. I detta specifika sammanhang förklarade EU-domstolen att "tillräckligt skydd" i den mening som avses i artikel 35 b i direktiv 2013/32 kan anses ha getts till en person som åtnjuter konkret skydd eller bistånd från UNRWA om landet i fråga "åtar sig att låta den berörda personen resa in i landet på nytt efter att ha lämnat dess territorium för att söka internationellt skydd i unionen" och om detta land

5 Systematiskt, som bekräftas av skäl 43 i direktiv 2013/32, bör "[m]edlemsstaterna ... pröva alla ansökningar i sak", vilket anger att de fall där det är möjligt att avstå från att uppfylla denna skyldighet ska behandlas som undantag och tolkas restriktivt.

6 Dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 76).

7 Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

8 23 dagar. Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 85).

”erkänner nämnda skydd eller bistånd från UNRWA och upprätthåller principen om ”non-refoulement” och därmed gör det möjligt för personen att vistas på landets territorium i säkerhet, under värdiga levnadsförhållanden och så länge riskerna i det territorium där personens vanliga vistelseort är belägen gör detta nödvändigt”.<sup>9</sup>

36. I likhet således med situationen enligt artikel 35 a i direktiv 2013/32 vilar situationen enligt punkt b i samma bestämmelse på förutsättningen att den enskilda sökanden *redan* kan åtnjuta viss grad av skydd som fortfarande kan tillhandahållas denne.<sup>10</sup>

37. Denna något ”retrospektiva” dimension av det internationella skydd som redan tillhandahållits (och fortfarande tillhandahålls) sökanden i den mening som avses i artikel 35 b bekräftas vidare av rubriken till hela bestämmelsen (*första asylland*) och av förklaringarna i detta avseende i skäl 43 i direktiv 2013/32.

38. Dessa förhållanden klarlägger att begreppet ”första asylland” enligt artikel 35 b i direktiv 2013/32 syftar på något helt annat än uttrycket ”säkert transitland”.

39. För det första är det riktigt att det ganska allmänna uttrycket ”tillräckligt skydd” som utgör en del av definitionen av ”första asylland” enligt artikel 35 b i direktiv 2013/32 också nämns i definitionen av ”säkert transitland” enligt den nationella bestämmelsen i fråga. Artikel 51.2 f i lagen om asylrätt kräver emellertid inte uttryckligen att principen om ”non-refoulement” ska garanteras i tredjelandet i fråga.

40. För det andra, och mer grundläggande, anser jag att det är svårt att förstå hur enbart förhållandet att kunna resa genom ett land skulle medföra effektivt skydd för sökanden som sökanden kunde förlita sig på när (och om) denne tilläts att resa tillbaka. Enbart möjligheten att denna sökande senare ansöker om internationellt skydd i det landet är mycket olik det skydd som redan erhållits och som fortfarande kan tillhandahållas, vilket ligger i begreppet första asylland.

41. Mot bakgrund av det föregående är det min slutsats att begreppet ”säkert transitland” inte kan anses omfattas av eller vara förenligt med begreppet ”första asylland” i den mening som avses i artiklarna 33.2 b och 35 i direktiv 2013/32.

## 2. Säkert tredjeland

42. Tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland” enligt artiklarna 33.2 c och 38 i direktiv 2013/32 är underkastad tre generella kategorier av villkor som i huvudsak kan beskrivas som *principer, regler och garantier*.

43. För det första ska medlemsstaten enligt artikel 38.1 a–e i direktiv 2013/32 vara övertygad om att uttryckligen angivna *principer* kommer att iakttas vis-à-vis sökanden. Dessa är att liv och frihet inte är hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse; att det inte föreligger någon risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv 2011/95/EU;<sup>11</sup> att principen om ”non-refoulement” iakttas i enlighet med

<sup>9</sup> Dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 143).

<sup>10</sup> Se också förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 84).

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).



Genèvekonventionen;<sup>12</sup> att förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas och att sökande har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befins vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.

44. För det andra ska medlemsstaterna enligt artikel 38.2 a införa *bestämmelser* enligt vilka *sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet*. Enligt artikel 38.2 b i direktiv 2013/32 ska dessa bestämmelser också ange vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande. Slutligen ska enligt artikel 38.2 c införas bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande.

45. För det tredje anger artikel 38.2 c beträffande garantier att införda bestämmelser ”minst” ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med anledning av att tredjelandet i fråga inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter. Sökanden ska också tillåtas att invända mot sin anknytning till tredjelandet. Om ett beslut genomförs enligt artikel 38.3 av en medlemsstat endast på grundval av begreppet säkert tredjeland ska den dessutom informera sökanden om detta, och förse sökanden med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan inte har prövats i sak. Om tredjelandet enligt artikel 38.4 nekar en sökande tillstånd att resa in på dess territorium, ska medlemsstaterna slutligen se till att rätt till prövning ges i enlighet med de grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II i direktiv 2013/32.

46. Under den muntliga förhandlingen förekom viss diskussion om huruvida sökandens resa genom ett specifikt land kan anses som ”en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet” i den mening som avses i artikel 38.2 a.

47. Jag anser inte att den kan det.

48. Jag medger att ordalydelsen i artikel 38.2 a i direktiv 2013/32 inte ger mycket ledning beträffande betydelsen av skrivningen ”sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet”. Skäl 44 hänvisar till en definition som ska antas i nationell rätt.

49. Vid prövningen av det direkta sammanhanget för begreppet ”anknytning” konstaterar jag att artikel 38.2 a och b i direktiv 2013/32 emellertid inför en skyldighet för medlemsstaterna att anta bestämmelser enligt vilka denna anknytning ska föreligga och att fastställa metoder för att bedöma situationen med avseende på en enskild sökande. Om enbart en enstaka genomresa skulle vara tillräcklig för att fastställa en sådan anknytning, varför uppställs då detaljerade krav på principer, bestämmelser eller garantier?

50. Vad beträffar det vidare sammanhanget för artikel 38.2 a konstaterar jag att begreppet ”säkert tredjeland” är en av de tre kategorierna av länder (tillsammans med ”en annan medlemsstat” och ”första asylland”) som en sökande kan hänvisas till för prövning av dennes ansökan om internationellt skydd. Dessa begrepp tillåter med andra ord medlemsstaternas myndigheter som mottagit en ansökan om internationellt skydd att överföra ansvaret för prövningen av sökandens behov av internationellt skydd till ett annat land.

<sup>12</sup> Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 och trädde i kraft den 22 april 1954 (United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 137, No 2545 (1954)). Genèvekonventionen kompletterades och ändrades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

51. För det första är detta ett undantag från grundregeln enligt vilken i princip alla ansökningar ska prövas.<sup>13</sup> I likhet med alla undantag ska det tolkas restriktivt.<sup>14</sup>

52. För det andra är de tre kategorierna av länder inte *vilka andra länder som helst* utan länder som erbjuder specifika garantier vars förekomst antingen presumeras (i fråga om medlemsstaterna)<sup>15</sup> eller kontrolleras enligt specifika bestämmelser. Beträffande den ganska detaljerade ordning som införs genom artikel 38.2 i direktiv 2013/32 är det min uppfattning att om lagstiftaren hade haft för avsikt att definiera anknytningen som är ett centralt moment i begreppet ”säkert tredjeland” genom hänvisning till enbart en genomresa, så skulle en sådan avsikt ha klart uttalats. Om detta, återigen, vore fallet, skulle den nuvarande detaljerade ordningen vara helt överflödigt.

53. För det tredje föreskrivs i den sista meningen i artikel 38.2 c att sökanden ska tillåtas ”att invända mot sin anknytning till tredjelandet”. Om den rättigheten ska ha någon mening måste anknytningen i fråga vara något mer än en genomresa då diskussionen annars sannolikt skulle begränsas till vilket slag av genomresa det ska vara fråga om, huruvida den genomförts till fots, med bil, buss eller flyg och huruvida exempelvis ett tjugo minuter långt uppehåll, under vilket den eventuella sökanden kunde ha kontaktat tjänstemännen i landet i fråga, är tillräckligt för att utgöra den relevanta anknytningen.

54. Det finns ytterligare en aspekt på begreppet ”säkert transitland” enligt artikel 51.2 f i lagen om asylrätt, nämligen kravet på ”tillräckligt skydd”.

55. Till skillnad från begreppen första asylland och säkert tredjeland kräver inte – som redan nämnts – artikel 51.2 f i lagen om asylrätt uttryckligen att ett ”säkert transitland” garanterar principen ”non-refoulement”, vars iakttagande krävs enligt Genèvekonventionen och således logiskt även enligt unionsrätten.<sup>16</sup>

56. ”Säkert transitland”-grunden som anges i den nationella rätten i fråga släpper därför på gällande normer i två avseenden: beträffande hur stark anknytningen ska vara mellan sökanden och det berörda tredjelandet samt nivån på det skydd som det landet ska erbjuda. Min uppfattning är att av båda dessa skäl kan inte grunden ”säkert transitland” som föreskrivs i artikel 51.2 f i lagen om asylrätt anses motsvara begreppet ”säkert tredjeland” som anges i artikel 33.2 i direktiv 2013/32.

57. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att det nyligen avgivna förslaget av Europeiska kommissionen till en förordning om asylofförande<sup>17</sup> som ska ersätta direktiv 2013/32 föreslår – i utkast till artikel 45.3 a rörande begreppet säkert tredjeland – att ”den beslutande myndigheten ska betrakta ett tredjeland som ett säkert tredjeland för en särskild sökande, efter en individuell prövning av ansökan, endast om den har övertygat sig om tredjelandets säkerhet för en särskild sökande i enlighet med de kriterier som anges i punkt 1 och det har fastställts att (a) sökanden har en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet, *bland annat därför att sökanden har transiterat genom detta tredjeland, som ligger geografiskt nära sökandens ursprungsland ...*”<sup>18</sup>

58. För det första befinner sig denna text på lagstiftningsstadiet. Den är inte (ännu) en bindande unionsrättsakt.

<sup>13</sup> Se fotnot 5 ovan.

<sup>14</sup> Se också förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 78) rörande den rättsliga föregångaren till direktiv 2013/32.

<sup>15</sup> Dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

<sup>16</sup> Artikel 33 i Genèvekonventionen. Se artikel 78.1 FEUF och artikel 21 i direktiv 2011/95.

<sup>17</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 0467).

<sup>18</sup> Min kursivering.

59. För det andra kan knappast innehållet i den föreslagna texten beträffande begreppet säkert tredjeland anses vara ett klarläggande eller en kodifiering av gällande rätt i denna fråga. Om den antas skulle den snarare utgöra en tydlig ändring i gällande rätt, vilket kommissionen medgav vid den muntliga förhandlingen.

60. För det tredje förefaller förhållandet att den föreslagna versionen överväger en väsentlig ändring utöver ett rent klarläggande av det befintliga begreppet ha väckt uppmärksamhet i lagstiftningsförfarandet, under vilket tvivel har uttalats beträffande huruvida kommissionens förslag passar in i den övergripande logik som ligger till grund för begreppet säkert tredjeland.

61. I detta avseende konstaterar jag att utskottet i fråga i Europaparlamentet har föreslagit följande ändring i den föreslagna texten som citerats ovan: "(a) sökanden har tillräcklig anknytning till tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet, vilket innebär förekomst av tidigare bosättning eller vistelse i det landet där, med hänsyn tagen till varaktigheten och arten av denna bosättning eller vistelse, en sökande rimligen kan förväntas ansöka om skydd, och då det finns skäl att anse att sökanden kommer att tillåtas resa in på nytt till det landet ..."<sup>19</sup>

62. På samma sätt anser Förenta nationernas höga kommissariat för flyktingar (UNHCR) att begreppet "säkert tredjeland" inte ska definieras på det sätt som föreslagits av kommissionen i dess förslag.<sup>20</sup> UNHCR medger att samtidigt som "internationell rätt inte kräver att det finns en meningsfull koppling eller anknytning har UNHCR konsekvent förordat att en sådan meningsfull anknytning ska föreligga som skulle göra det rimligt och hållbart för en person att ansöka om asyl i ett annat land".<sup>21</sup> Den föreslår vidare att "beaktande av varaktigheten och karaktären av varje vistelse och anknytningar grundade på familjeband eller andra nära band ökar möjligheterna att genomföra återvändandet eller överföringen både ur den enskildes och tredjelandets synvinkel. Detta minskar risken för olovlig vidare förflyttning, förhindrar uppkomsten av 'kretsgång' och befrämjar internationellt samarbete och ansvarsfördelning."<sup>22</sup>

63. Jag konstaterar att ståndpunkten att en sådan koppling kan anses föreligga när sökanden har vissa specifika band, men förvisso utöver enbart en genomresa, återges också i tidigare ståndpunkter som UNCHR har intagit i denna fråga.<sup>23</sup>

64. Det är inte EU-domstolens uppgift att yttra sig angående förslag till lagstiftning. Om emellertid begreppet säkert tredjeland ska ha någon självständig betydelse kan inte tolkningen av detta begrepp leda till ett nästan automatiskt avlägsnande av sökande till länder som de rest genom, vilket skulle ge upphov till en dominoeffekt varigenom en ansökan aldrig skulle prövas i sak någonstans.<sup>24</sup>

19 Betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, utskottet för medborgarlaga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, 22 maj 2018 (COM(2016) 0467 – C8–0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 UNHCR:s kommentarer till Europeiska kommissionens förslag till en förordning om asylförfaranden (COM (2016) 467), april 2019. Som EU-domstolen konstaterade i samband med direktiv 2011/95, "har de handlingar som utfärdats av Förenta nationernas höga kommissariat för flyktingar (UNHCR) särskild relevans med hänsyn till den roll som UNHCR tilldelats av Genèvekonventionen". Dom av den 23 maj 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Se också dom av den 30 maj 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

21 UNHCR:s kommentarer till Europeiska kommissionens förslag till en förordning om asylförfaranden (COM (2016) 467), april 2019, s. 42.

22 Ibidem.

23 Se, till exempel, UNCHR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries*, april 2018, och *Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers*, maj 2013.

24 Se också skäl 44 i direktiv 2013/32 som varnar för sökandes sekundära förflyttningar (vilket inträffar när sökande av internationellt skydd flyttar från det land till vilket de först anlände för att begära skydd i ett annat land).

65. Mot bakgrund av ovanstående är således min slutsats i denna del att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 utgör hinder för nationell lagstiftning i en medlemsstat som innebär att en ansökan inte kan tas upp till prövning när sökanden har anlänt till den medlemsstaten genom ett tredjeland där han inte är utsatt för förföljelse eller risk för allvarlig skada, eller i vilket en tillräcklig grad av skydd garanteras.

### ***B. Den andra frågan: lämpligheten av tidsfristen på åtta dagar***

66. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan),<sup>25</sup> utgör hinder för lagstiftning som fastställer en tvingande tidsfrist på åtta dagar för en domstol för att slutföra dess omprövning av ett förvaltningsbeslut som innebar att en ansökan om internationellt skydd inte togs upp till prövning.

67. Jag behandlar frågan om tidsfrister som gäller en domstols omprövning i mål om internationellt skydd i allmänhet i mitt samtidiga förslag till avgörande i målet PG som föredras samma dag som förevarande förslag. Enligt min uppfattning är de synpunkter som uttrycks däri med avseende på en tidsfrist på 60 dagar för omprövning i sak av beslut i mål om internationellt skydd lika giltiga, och i många fall också mer giltiga, beträffande en tidsfrist på åtta dagar för beslut om upptagande till prövning.

68. I förevarande förslag kommer jag därför endast att inrikta mig på de förhållanden som *skiljer* förevarande mål från målet PG och hänvisar i övrigt till min bedömning som gjorts i det förslaget. Jag kommer att i synnerhet framhålla att även om ett beslut, som grundas på en av grunderna för avvisning, fattas i ett specifikt och påskyndat förfarande kan inte omprövningen därav ske enligt en ”uppmjukad” norm (1). Detta förhållande, tillsammans med strukturella överväganden liknande dem i målet PG, leder mig till slutsatsen att om den hänskjutande domstolen skulle konstatera att tidsfristen på åtta dagar i det nationella målet gör det omöjligt att genomföra en full omprövning och prövning av det aktuella behovet med säkerställande av att sökandens rättigheter i synnerhet enligt direktiv 2013/32 iakttas, måste den domstolen underlåta att tillämpa bestämmelsen i fråga i nationell rätt och slutföra domstolsprövningen så fort som möjligt efter det att tidsfristen löpt ut (2).

#### *1. De (begränsade) specifika dragen i omprövning avseende grunderna för avvisning*

69. I sitt beslut om hänskjutande konstaterar den nationella domstolen att åttadagensfristen vid många tillfällen inte kan iakttas eller kan iakttas endast med stor svårighet. Den medger inte att domstolen klarlägger omständigheterna enligt den föreskrivna normen. Den föranleder således åsidosättande av kravet att genomföra en fullständig omprövning. Slutförande av förfarandet inom fristen i fråga är särskilt svårt i samband med ansökningar som inte tagits upp till prövning då bevisbördan nästan uteslutande vilar på sökandena som redan befinner sig i en sårbar situation. Den hänskjutande domstolen betonar också förhållandet att dess avgörande inte kan överklagas.

70. I sina skriftliga yttranden uttrycker parterna olika uppfattningar i frågan huruvida åttadagensfristen är lämplig.

<sup>25</sup> Den hänskjutande domstolen hänvisar i sin andra fråga till artikel 31 i direktiv 2013/32 samt till artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen). Med hänsyn till omständigheterna i målet (ett mål vid domstol) och det faktum att Europeiska unionen inte är part till Europakonventionen kommer jag emellertid att förstå den frågan som att den hänvisar till artikel 46 i direktiv 2013/32 (som rör prövning som görs av en domstol) och inte till artikel 31 (som rör prövningen på administrativ nivå) och till artikel 47 i stadgan tolkad på grundval av artikel 52.3 mot bakgrund av bestämmelserna i Europakonventionen och praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan Europadomstolen).

71. Sökanden delar den hänskjutande domstolens uppfattning att det i praktiken är omöjligt att iaktta tidsfristen i fråga. Han har påpekat att tillämpningen i det nationella målet genomfördes enligt specifika bestämmelser som var tillämpliga i en krissituation och att andra aspekter på förfarandet gör det svårt att iaktta sökandens rättigheter. Han hänvisar till tidsfristen på tre dagar för att väcka talan och till det förhållandet att det i praktiken är omöjligt att få en intervju med domaren då en sådan intervju ska genomföras i transitzonen med medel för telekommunikation som domaren inte har tillgång till. Sökanden har vidare framhållit att överklagande av förvaltningsbeslut inte har uppskjutande verkan utan ansökan därom, vilket inte är görligt utan rättsligt biträde. Han har också pekat på sökandens behov att få tillräcklig tid att ta fram utredning och förhållandet att det kanske endast finns en tolk i hela landet avseende vissa språk. Han nämner också att domstolen ska förvissa sig om att det negativa beslutet och avlägsnandet av sökanden inte leder till en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Hans slutsats är att medan tidsfristen i fråga inte i sig är oförenlig med kravet på effektivt domstolsskydd så innebär den omständigheten att den inte kan förlängas att den inte är förenlig med nämnda krav.

72. Enligt den ungerska regeringen får medlemsstaterna i avsaknad av gemensamma regler fastställa tillämpliga tidsfrister i enlighet med principen om processuell autonomi. Det föreligger ett övergripande mål att behandla ansökningar snabbt. Snabb behandling av mål som det förevarande gör det dessutom möjligt för domstolarna att fokusera mer på de mål som prövas i sak. Denna regering anser att tidsfristen i fråga är rimlig då sakprövning inte sker i mål om upptagande till prövning och de frågor som behandlas inte kräver att tidskrävande utredning tas fram.

73. Kommissionen har påpekat att då direktiv 2013/32 inte innehåller några gemensamma bestämmelser om tidsfrister, omfattas frågan av medlemsstaternas processuella autonomi. I detta sammanhang anser den att kravet på effektivitet inte är uppfyllt då tidsfristen i fråga inte medger att enskilda omständigheter tas i beaktande. Kommissionen har mer specifikt hänvisat till utkastet till artikel 55 i dess förslag till en förordning som ska ersätta nuvarande direktiv 2013/32<sup>26</sup> i vilket den för situationer som den som föreligger i det nationella målet föreslår en tidsfrist på två månader som kan förlängas med ytterligare tre månader. Det är mot bakgrund av detta förslag som kommissionen anser att åtta dagar är en olämplig tidsfrist.

74. För det första förefaller tidsfristen på åtta dagar vara av samma processuella karaktär som tidsfristen på 60 dagar som är i fråga i målet PG.<sup>27</sup>

75. För det andra är tidsfristen i fråga olik och betydligt kortare än tidsfristen på 60 dagar i målet PG. Denna skillnad, oavsett den exakta längden, är inte i sig ett problem. I ett liknande sammanhang har EU-domstolen godtagit att medlemsstaterna får föreskriva olika tidsfrister inom vilka sökanden ska väcka talan beroende på huruvida en viss typ av beslut antas i ett vanligt eller påskyndat förfarande.<sup>28</sup>

76. Detta uttalande kan, med vederbörliga ändringar, tillämpas på skillnader som kan föreligga mellan tidsfrister för en domstol att genomföra sin prövning av ett mål beroende på huruvida domstolen prövar förvaltningsorganets bedömning i sak eller endast bedömningen av skälen för upptagande till prövning. Alla mål är verkligen inte desamma.

<sup>26</sup> COM(2016) 0467. Pågår för närvarande som förfarande 2016/0224(COD).

<sup>27</sup> Se ytterligare förklaringar i mitt förslag till avgörande i målet PG, punkterna 43–47.

<sup>28</sup> EU-domstolen konstaterade att det kan finnas en avsikt att handlägga ansökningar som inte kan tas upp till sakprövning så snabbt som möjligt för att "tillåta en mer effektiv prövning av ansökningar från personer som sannolikt kan beviljas flyktingstatus". Dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkterna 65–66).



77. För det tredje, och kanske av största vikt i samband med förevarande mål, har EU-domstolen godtagit att genom att ange vissa skäl för att en ansökan inte kan tas upp till prövning var lagstiftarens syfte att "underlätta bördan för den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt skydd".<sup>29</sup> I likhet därmed har EU-domstolen förklarat att "... den fulla omprövning och den prövning av det aktuella behovet som ankommer på domstolen [enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32] inte nödvändigtvis måste avse den materiella prövningen av behovet av internationellt skydd, utan får således, när den nationella rätten tillåter detta enligt artikel 33.2 i direktiv 2013/32, avse frågan huruvida ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning".<sup>30</sup>

78. Det är emellertid en sak att hålla med om att prövning av förvaltningsbeslut inte inbegriper en full prövning i sak när överklagandet rör den särskilda frågan om upptagande till prövning av en ansökan. Det är en helt annan sak att påstå att i ett sådant fall gäller inte längre normen för omprövning eller de rättigheter som tillkommer sökande enligt direktiv 2013/32.

79. När det således är fråga om rätten att få sitt mål prövat av en domstol i den mening som avses i artikel 46 i det direktivet åtnjuter sökande i princip samma rättigheter oavsett om deras ansökan omprövas beträffande upptagande till prövning eller i sak.<sup>31</sup> Under förutsättning av de specifika bestämmelserna i direktiv 2013/32 är det enda som ändras vad som kan omprövas men inte omprövningens kvalitet.

## *2. Ett rättighetsorienterat synsätt till bedömningen av lämpligheten av tidsfristen*

80. I linje med mitt förslag till avgörande i målet PG<sup>32</sup> bör tidsfristen på åtta dagar prövas utifrån den ställda normen för omprövning och de specifika processuella rättigheter som sökande ska kunna åtnjuta enligt unionsrätten.

81. I förevarande mål påstår sökanden att tidsfristen i fråga ska bedömas utifrån förfarandet i dess helhet. Han har i synnerhet framhållit tidsfristen på tre dagar inom vilken sökande måste väcka talan vid domstol medan de befinner sig i ett transitområde. Denna tillkommande omständighet begränsar ytterligare, enligt hans uppfattning, möjligheten att erhålla rättsligt biträde eller en personlig intervju med domaren som i praktiken aldrig äger rum då domstolen inte har nödvändig utrustning för kommunikation.

82. Medan dessa förhållanden ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma är det tydligt att sådana villkor varigenom en sökande underkastats inte bara en utan tydligen en rad stränga tidsfrister nödvändigtvis kommer att påverka processföringens kvalitet. Detta kommer i sin tur att påverka domstolens arbete,<sup>33</sup> vilken domstol icke desto mindre är skyldig att genomföra en full omprövning och prövning av det aktuella behovet.<sup>34</sup>

29 Dom av den 17 mars 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 43).

30 Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).

31 Se, i denna mening, dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).

32 Se punkterna 59–63 i det förslaget till avgörande.

33 Se, i detta avseende, Europadomstolens dom av den 2 februari 2012, *I.M. mot Frankrike* (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 Se dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).



83. Sökande ska vidare beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppen ”första asylland” eller ”säkert tredjeland” på de särskilda omständigheterna i deras fall,<sup>35</sup> vilket betyder att tillämpningen av dessa begrepp alltid ska bedömas från fall till fall mot bakgrund av sökandens särskilda situation.

84. Slutligen nämner inte den hänskjutande domstolen huruvida några av de rättigheter som garanteras i synnerhet i artiklarna 12.1 b–e tillsammans med artikel 12.2 i direktiv 2013/32 eller i artiklarna 20, 22, 24 eller 25 i samma direktiv har åsidosatts till följd av tidsfristen i fråga.<sup>36</sup>

85. Mot bakgrund av samtliga dessa förhållanden är mitt förslag till svar på den andra frågan som ställts i förevarande mål därför detsamma som det som lämnats i målet PG: om den nationella domstolen mot bakgrund av dessa förhållanden konstaterar att det är omöjligt att genomföra den omprövning som krävs inom den föreskrivna tidsfristen med iakttagande av sökandens rättigheter som garanteras enligt unionsrätten, måste den domstolen underlåta att tillämpa den relevanta bestämmelsen i nationell rätt och slutföra omprövningen så snabbt som möjligt efter det att tidsfristen löpt ut.<sup>37</sup>

86. Det bör ändå tilläggas att i målet PG kunde lämpligheten av tidsfristen på 60 dagar diskuteras under vissa förutsättningar (såsom när domstolens eller domarens målbelastning är ringa och samtliga tekniska hjälpmedel är tillgängliga för domstolen).<sup>38</sup> En tidsfrist på åtta dagar däremot föranleder mer allvarliga tvivel beträffande dess lämplighet även om en domare ”endast” ska ompröva den bedömning som gjorts av den beslutande myndigheten med avseende på de fem grunderna för avvisning.

87. Redan registreringen av ett mål vid en domstol tar tid, följd av den tid som krävs för att domaren ska bekanta sig med akten och vidta nödvändiga åtgärder såsom att besluta om rättsligt biträde och tolkning i förekommande fall, planera in en intervju om så krävs samt inhämta nödvändig information om relevanta tredjeländer och sökandens individuella förhållanden. Samtidigt som jag förvisso inte betvivlar effektiviteten i välskötta domstolsförfaranden skulle förmågan att göra allt detta, tillsammans med efterföljande prövning av målet enligt vederbörlig norm inom åtta dagar och under tiden ha ett antal andra mål löpande parallellt, vara nog för att till och med få domare Herkules att lida av mindervärdeskomplex.

88. Mot bakgrund av dessa överväganden är min andra slutsats att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 jämförd med artikel 47 i stadgan ska tolkas på det sättet att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma lämpligheten av den tidsfrist för omprövning som anges i den nationella lagstiftningen i målet vid den nationella domstolen, med beaktande av skyldigheten att genomföra en full omprövning och prövning av det aktuella behovet, inbegripet, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95 samt med säkerställande av sökandens rättigheter som de anges i synnerhet i direktiv 2013/32. Om den nationella domstolen anser att dessa rättigheter inte kan säkerställas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i

35 Beträffande begreppet ”första asylland” anges i sista meningen i artikel 35 i direktiv 2013/32 att ”sökanden ska beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppet första asylland med hänvisning till de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall.” Vad beträffar begreppet ”säkert tredjeland” ska medlemsstaterna enligt artikel 38.2 c i direktiv 2013/32 fastställa bestämmelser ”i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande, och vilka minst ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med anledning av att tredjelandet i fråga inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter; sökanden ska också tillåtas att invända mot sin anknytning till tredjelandet i enlighet med led a”.

36 Se mitt förslag till avgörande i målet PG, punkt 64.

37 De klarlägganden som gjorts i punkt 71 i det förslaget till avgörande är även tillämpliga här. Jag noterar att såväl artikel 46.3 i direktiv 2013/32 som artikel 47 i stadgan har direkt effekt. Se dom av den 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkterna 56 och 73), eller (gäller endast artikel 47 i stadgan) dom av den 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78), och av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162).

38 Se mitt förslag till avgörande i målet PG, punkterna 65–69.

målet eller mot bakgrund av de övergripande villkor på vilka den domstolen ska genomföra sina uppgifter, såsom ett särskilt stort antal ansökningar som getts in samtidigt, måste den domstolen om nödvändigt underlåta att tillämpa den tillämpliga tidsfristen och slutföra prövningen så snabbt som möjligt efter det att denna tidsfrist har löpt ut.

## V. Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen ger följande svar till Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern):

1. Artikel 33 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska tolkas på det sättet att den utgör hinder för nationell lagstiftning i en medlemsstat som innebär att en ansökan inte kan tas upp till prövning när sökanden har anlänt till den medlemsstaten genom ett tredjeland där han inte är utsatt för förföljelse eller risk för allvarlig skada, eller i vilket en tillräcklig grad av skydd garanteras.
2. Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas på det sättet att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma lämpligheten av den tidsfrist för omprövning som anges i den nationella lagstiftningen i målet vid den nationella domstolen, med beaktande av skyldigheten att genomföra en full omprövning och prövning av det aktuella behovet, inbegripet, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, samt med säkerställande av sökandens rättigheter som de anges i synnerhet i direktiv 2013/32. Om den nationella domstolen anser att dessa rättigheter inte kan säkerställas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet eller mot bakgrund av de övergripande villkor på vilka den domstolen ska genomföra sina uppgifter, såsom ett särskilt stort antal ansökningar som getts in samtidigt, måste den domstolen om nödvändigt underlåta att tillämpa den tillämpliga tidsfristen och slutföra prövningen så snabbt som möjligt efter det att denna tidsfrist har löpt ut.