ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Toekenning van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 38 – Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Begrip ‚veilig derde land' – Kwalificatie van de Republiek Turkije als ‚veilig derde land' – Wedertoelating van verzoekers om internationale bescherming in het derde land – Weigering"

In zaak C-134/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) bij beslissing van 3 februari 2023, ingekomen bij het Hof op 7 maart 2023, in de procedure

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges",

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio"

tegen

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 maart 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges", vertegenwoordigd door V. Papadopoulos, dikigoros,

* Procestaal: Grieks.

– Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”, vertegenwoordigd door E. Spathana, dikigoros,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou en S. Spyropoulos als gemachtigden,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door A. Edelmannová, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,

– de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door I. Neophytou en F. Sotiriou als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door Zs. Biró-Tóth en M. Z. Fehér als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en A. Hanje als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma en A. Katsimerou als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juni 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18), gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding dat speelt tussen, enerzijds, de Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (vereniging „Griekse raad voor de vluchtelingen”, Griekenland) en de Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (privaatrechtelijke non-profitorganisatie „Steun aan de vluchtelingen in de Egeïsche Zee”, Griekenland), die zich beide inzetten voor vluchtelingen, en, anderzijds, de Ypourgos Exoterikon (minister van Buitenlandse Zaken, Griekenland) en de Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (minister voor Immigratie en Asiel, Griekenland) en dat betrekking heeft op de geldigheid van ministeriële besluiten die door die ministers zijn vastgesteld en waarin de Republiek Turkije voor bepaalde categorieën van verzoekers om internationale bescherming als veilig derde land wordt aangemerkt.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen

3 Op 16 december 2013 hebben de Europese Unie en de Republiek Turkije een overeenkomst gesloten inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PB 2014, L 134, blz. 3; hierna: „overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen"). Deze overeenkomst is namens de Europese Unie bekrachtigd bij besluit 2014/252/EU van de Raad van 14 april 2014 (PB 2014, L 134, blz. 1, met rectificatie in PB 2014, L 331, blz. 40).

4 Artikel 4, lid 1, van de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen bepaalt:

„Turkije neemt, op verzoek van een lidstaat en zonder dat deze lidstaat andere formaliteiten in acht dient te nemen dan die welke in deze overeenkomst zijn genoemd, alle onderdanen van derde landen en staatloze personen over die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de verzoekende lidstaat, wanneer overeenkomstig artikel 10 wordt aangetoond dat deze personen:

[…]

c) het grondgebied van de lidstaten illegaal en rechtstreeks zijn binnengekomen na verblijf op of doorreis via het grondgebied van Turkije."

5 Krachtens besluit (EU) 2016/551 van de Raad van 23 maart 2016 tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie in het Gemengd Comité overname moet worden ingenomen over een besluit van het Gemengd Comité overname inzake uitvoeringsregelingen voor de toepassing vanaf 1 juni 2016 van de artikelen 4 en 6 van de [overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen] (PB 2016, L 95, blz. 9) is de in artikel 4 van de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen opgenomen verplichting van toepassing vanaf 1 juni 2016.

Richtlijn 2013/32

6 De overwegingen 18, 43, 44 en 46 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[…]

(43) De lidstaten moeten alle verzoeken onderzoeken op de inhoud, met andere woorden beoordelen of de betrokken verzoeker al dan niet in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een

uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)], behoudens andere bepalingen in onderhavige richtlijn, met name indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een ander land het onderzoek zal doen of voldoende bescherming zal verlenen. […]

(44) De lidstaten dienen niet te worden verplicht de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien op grond van een voldoende band met een derde land, zoals omschreven in het nationale recht, redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker in dat derde land bescherming zoekt, en er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten. De lidstaten mogen slechts op die basis handelen indien die verzoeker in het betrokken derde land veilig is. Teneinde secundaire stromen verzoekers te vermijden, moeten gemeenschappelijke principes worden vastgesteld voor het als veilig beschouwen of aanmerken van derde landen door de lidstaten.

[…]

(46) Indien lidstaten ‚veilig land'-begrippen per geval toepassen of landen als veilig aanmerken door daartoe strekkende lijsten vast te stellen, moeten zij onder meer rekening houden met de richtsnoeren en operationele handleidingen en met de informatie over de landen van herkomst en de activiteiten, met inbegrip van de door het [Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)] ontwikkelde methodologie voor de rapportage inzake informatie over het land van herkomst, als bedoeld in verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een [EASO] [PB 2010, L 132, blz. 11], alsook met de relevante [richtsnoeren van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR)]."

7 Artikel 2 van deze richtlijn heeft als opschrift „Definities" en bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚Verdrag van Genève': het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;

[…]

c) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[…]

e) ‚definitieve beslissing': een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn [2011/95], waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat;

[…]"

8 Hoofdstuk II van die richtlijn, met als opschrift „Uitgangspunten en waarborgen", bevat de artikelen 6 tot en met 30.

9 Hoofdstuk III van die richtlijn, met als opschrift „Procedures in eerste aanleg", bevat onder meer de artikelen 31, 33, 35 en 38.

10 Artikel 31 van richtlijn 2013/32 heeft als opschrift „Behandelingsprocedure" en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling."

11 Artikel 33 („Niet-ontvankelijke verzoeken") van die richtlijn bepaalt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95], indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

2. De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;

b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd;

c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;

[…]"

12 Artikel 35 van die richtlijn, met als opschrift „Het begrip ‚eerste land van asiel'", luidt:

„Een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker wanneer:

a) de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of

b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement,

mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten.

Bij de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel' op de bijzondere omstandigheden van een verzoeker kunnen de lidstaten rekening houden met artikel 38, lid 1. De verzoeker mag de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel' op zijn bijzondere omstandigheden aanvechten."

13 Artikel 38 („Het begrip ‚veilig derde land'") van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten mogen het begrip ‚veilig derde land' alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:

a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging;

b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn [2011/95];

c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt nageleefd;

d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en

e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.

2. De toepassing van het begrip ‚veilig derde land' is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht, waaronder:

a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;

b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‚veilig derde land' op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;

c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land' aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.

3. Bij de uitvoering van een uitsluitend op dit artikel gebaseerde beslissing dienen de lidstaten:

a) de verzoeker hiervan op de hoogte te brengen, en

b) hem een document te verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht.

4. Wanneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, zorgen de lidstaten ervoor dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II.

5. De lidstaten stellen de [Europese] Commissie op gezette tijden in kennis van de landen waarop dit begrip wordt toegepast overeenkomstig het bepaalde in dit artikel."

Verordening 2024/1348

14 Richtlijn 2013/32 is ingetrokken bij verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348), die overeenkomstig artikel 79, lid 2, van die verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026.

Grieks recht

Wet inzake internationale bescherming

15 Bij Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (wet 4636/2019 inzake internationale bescherming en andere bepalingen, FEK A' 169/1.11.2019; hierna: „wet inzake internationale bescherming"), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, is richtlijn 2013/32 omgezet in de Griekse rechtsorde.

16 Overeenkomstig artikel 84, lid 1, onder d), van de wet inzake internationale bescherming verklaren de bevoegde autoriteiten een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wanneer een land dat geen lidstaat is krachtens artikel 86 van die wet wordt geacht een veilig derde land te zijn voor de verzoeker.

17 Artikel 86, lid 1, van de wet inzake internationale bescherming stelt de cumulatieve voorwaarden vast voor de kwalificatie van een derde land als „veilig derde land".

18 Krachtens lid 2 van artikel 86 van die wet wordt de naleving van de in lid 1 van dat artikel opgenomen voorwaarden per geval en voor elke verzoeker afzonderlijk onderzocht, tenzij het derde land is aangemerkt als zijnde over het algemeen veilig en voorkomt op de nationale lijst van veilige derde landen. Indien dat het geval is, kan de persoon die om internationale bescherming verzoekt de toepassing van het begrip „veilig derde land" aanvechten op grond van het feit dat het betrokken derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. Overeenkomstig artikel 86, lid 3, van die wet bepaalt een interministerieel besluit welke derde landen voor bepaalde categorieën asielzoekers, naargelang van hun specifieke omstandigheden, worden aangemerkt als veilig met het oog op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming.

19 Volgens artikel 86, lid 5, van die wet wordt het verzoek inhoudelijk onderzocht door de bevoegde autoriteiten wanneer het betrokken derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat.

Eerste en tweede interministerieel besluit

20 Op grond van artikel 86, lid 3, van de wet inzake internationale bescherming is Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021 „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)" vastgesteld [interministerieel besluit 42799/3.6.2021 „Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet 4636/2019 (A'169)", FEK B 2425/7.6.2021; hierna: „eerste interministerieel besluit"].

21 In dit interministerieel besluit wordt de Republiek Turkije als „veilig derde land" gekwalificeerd voor personen die om internationale bescherming verzoeken en afkomstig zijn uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh of Somalië.

22 Het eerste interministerieel besluit werd vervangen door de Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou ‚Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)' (B'2425)" [interministerieel besluit 458568/15.12.2021 „Wijziging van het interministerieel besluit 42799/03.06.2021 van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Immigratie en Asiel ‚Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet 4636/2019 (A'169)' (B'2425)", FEK B' 5949/16.12.2021; hierna: „tweede interministerieel besluit").

23 Ook in dat interministerieel besluit wordt de Republiek Turkije „als veilig derde land" aangemerkt voor personen die om internationale bescherming verzoeken en afkomstig zijn uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh of Somalië.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

24 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland), de verwijzende rechter, beroep tot nietigverklaring van het eerste en het tweede interministerieel besluit ingesteld, onder meer op grond dat die besluiten in strijd zijn met artikel 86 van de wet inzake internationale bescherming en artikel 38 van richtlijn 2013/32.

25 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen in het bijzonder, ten eerste, dat de mogelijkheid om de in die besluiten bedoelde verzoekers om internationale bescherming opnieuw tot Turkije toe te laten niet is verzekerd „door middel van internationale overeenkomsten" en, ten tweede, dat er geen redelijk vooruitzicht is dat die verzoekers om internationale bescherming opnieuw in Turkije zullen worden toegelaten, aangezien dat derde land sedert maart 2020 en de COVID-19-pandemie wedertoelatingen van dergelijke verzoekers op zijn grondgebied heeft opgeschort.

26 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter, na te hebben vastgesteld dat het beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk was voor zover het gericht was tegen het tweede interministerieel besluit, heeft geoordeeld dat de grief waarbij verzoeksters in het hoofdgeding aanvoerden dat de Republiek Turkije juridisch niet verplicht was om verzoekers om internationale bescherming vanuit Griekenland opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten, moest

worden afgewezen. Gelet op met name de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen heeft de verwijzende rechter immers geoordeeld dat de Republiek Turkije wel gehouden was aan een dergelijke juridische verplichting.

27 De verwijzende rechter stelt zich echter vragen bij de daadwerkelijke naleving door de Republiek Turkije van die juridische verplichting, gelet op de – ook door de Griekse autoriteiten erkende – omstandigheid dat dit derde land verzoekers om internationale bescherming wier verzoeken in Griekenland op grond van het begrip „veilig derde land" niet-ontvankelijk zijn verklaard, sedert maart 2020 niet langer opnieuw tot zijn grondgebied toelaat, en wijst erop dat er in de nabije toekomst geen verandering lijkt te zullen optreden in die situatie.

28 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat er in verband met dit vraagstuk binnen de verwijzende rechterlijke instantie twee verschillende interpretaties van artikel 38 van richtlijn 2013/32 worden gehanteerd.

29 Volgens de eerste interpretatie – die gesteund wordt door de meerderheid binnen die rechterlijke instantie – is de mogelijkheid van wedertoelating van de verzoekers om internationale bescherming door het betrokken derde land een noodzakelijke voorwaarde om dat land te kunnen aanmerken als een „veilig derde land" in de zin van artikel 38 van richtlijn 2013/32, met name gelet op het – in overweging 18 van die richtlijn in herinnering gebrachte en ook in artikel 31, lid 2, ervan herhaalde – doel om te zorgen voor een zo spoedig mogelijke behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Een andere interpretatie zou de duur van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming alleen maar verlengen, alsook de onzekerheid over het verblijf van de verzoeker in het land waar hij zijn verzoek heeft ingediend, nog afgezien van het risico dat hij wordt teruggestuurd naar een land waar hij zou kunnen worden vervolgd of van de mogelijkheid dat de internationale betrekkingen worden verstoord. Hieruit volgt volgens de eerste interpretatie dat een lidstaat niet door middel van een handeling van algemene strekking een derde land als over het algemeen veilig kan aanmerken, zoals artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 mogelijk maakt, wanneer dat derde land niet waarborgt dat het daadwerkelijk voldoet aan zijn verplichting om de betrokken verzoekers om internationale bescherming tot zijn grondgebied toe te laten of over te nemen. Wordt deze interpretatie gevolgd, dan moet het beroep tot nietigverklaring van het tweede interministerieel besluit worden toegewezen.

30 De verwijzende rechter merkt echter op dat de voorwaarde met betrekking tot de daadwerkelijke toelating of wedertoelating van verzoekers om internationale bescherming volgens een tweede interpretatie van richtlijn 2013/32 geen onderdeel is van de geldigheid van de regelgevingshandeling waarbij een land wordt aangemerkt als over het algemeen veilig, maar wel van de individuele handeling waarbij een concreet verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard bij toepassing van het begrip ‚veilig derde land', of van de tenuitvoerlegging van die handeling. Wordt deze interpretatie gevolgd, dan moet het beroep tot nietigverklaring van het tweede interministerieel besluit ongegrond worden verklaard.

31 Daarop heeft de Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 38 van richtlijn [2013/32], gelezen in samenhang met artikel 18 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale (regelgevende) handeling waarin een derde land voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken als over het algemeen veilig wordt aangemerkt, wanneer dat land

weliswaar een juridische verplichting is aangegaan om die categorieën verzoekers om internationale bescherming opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten, maar die wedertoelating in feite reeds lange tijd (in casu meer dan 20 maanden) niet meer toestaat, terwijl niet is onderzocht of de mogelijkheid bestaat dat dat land die beslissing in de nabije toekomst zal herzien,

dan wel aldus, dat

2) de wedertoelating tot het derde land geen cumulatieve voorwaarde is voor de vaststelling van een nationale (regelgevende) handeling waarbij een derde land als over het algemeen veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën verzoekers om internationale bescherming, maar een cumulatieve voorwaarde voor de vaststelling van een individuele handeling waarbij een concreet verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard bij toepassing van het begrip ‚veilig derde land',

dan wel aldus, dat

3) de wedertoelating tot het ‚veilige derde land' een vraagstuk is dat pas bij de tenuitvoerlegging van een besluit moet worden geverifieerd, indien de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming is gebaseerd op het begrip ‚veilig derde land'?"

Procedure bij het Hof

32 In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof op grond dat de beslissing van het Hof een groot aantal personen raakt en het gaat om een bijzonder gevoelig onderwerp.

33 Op 31 maart 2023 heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslist om dit verzoek niet in te willigen.

34 De versnelde procedure is namelijk een procedureel instrument dat bedoeld is om het hoofd te bieden aan buitengewoon spoedeisende situaties. Het grote aantal personen of juridische situaties dat mogelijkerwijs wordt geraakt door de gestelde vragen, is als zodanig geen uitzonderlijke omstandigheid die de toepassing van een versnelde procedure kan rechtvaardigen [zie in die zin arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit), C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punten 33-35]. Bovendien heeft de verwijzende rechter geen elementen vermeld op grond waarvan de onderhavige zaak kan worden aangemerkt als een uitzonderlijke crisissituatie die de bevoegde nationale autoriteiten met name niet de mogelijkheid biedt om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te verzekeren, of die de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel aanzienlijk verstoort in afwachting van het antwoord van het Hof [zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 19 september 2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, punt 18, en arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit), C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punt 36].

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 38 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een derde land als over het algemeen veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken, hoewel dat derde land, in weerwil van de juridische verplichting waaraan het gebonden is, de toelating of de wedertoelating van die personen op zijn grondgebied algeheel heeft opgeschort zonder dat er een tegengestelde ontwikkeling te verwachten is.

36 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 een exhaustieve opsomming wordt gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen [arrest van 8 februari 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ontvankelijkheid van een volgend verzoek), C-216/22, EU:C:2024:122, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

37 Zo biedt artikel 33, lid 2, onder c), van deze richtlijn een lidstaat de mogelijkheid om een dergelijk verzoek niet-ontvankelijk te verklaren wanneer een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 van die richtlijn voor de verzoeker als een „veilig derde land” wordt beschouwd. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens is deze mogelijkheid krachtens artikel 84, lid 1, onder d), van de wet inzake internationale bescherming omgezet in nationaal recht.

38 Uit artikel 38 van richtlijn 2013/32 volgt dat het begrip „veilig derde land” slechts kan worden toegepast indien is voldaan aan de in de leden 1 tot en met 4 ervan gestelde cumulatieve voorwaarden [arresten van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 36, en 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

39 Ten eerste bepaalt artikel 38, lid 1, van die richtlijn dat de lidstaten het begrip „veilig derde land” alleen mogen toepassen indien zij de zekerheid hebben verkregen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, in het betrokken derde land zal worden behandeld overeenkomstig de beginselen die uitdrukkelijk zijn uiteengezet onder a) tot en met e) van die bepaling.

40 In casu blijkt uit de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter het door verzoeksters in het hoofdgeding aangevoerde middel dat Turkije die beginselen niet in acht neemt, definitief heeft afgewezen en dat deze rechter aan het Hof dus geen vragen voorlegt over de uitlegging van die beginselen.

41 Ten tweede is de toepassing van het begrip „veilig derde land” volgens artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 onderworpen aan voorschriften in het nationale recht. Er moet meer bepaald worden voorzien in voorschriften waarbij een band tussen de persoon die om internationale bescherming verzoekt en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor die verzoeker redelijk zou zijn naar dat land te gaan, voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip „veilig derde land” op een bepaald land of een bepaalde persoon die om internationale bescherming verzoekt, kan

worden toegepast, waarbij die methode onder meer dient te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig, en voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker om internationale bescherming veilig is, en die de verzoeker in staat stellen om zowel de toepassing van het begrip „veilig derde land" in zijn specifieke omstandigheden als het bestaan een band tussen hem en dat land aan te vechten.

42 Ten derde verplicht artikel 38, lid 3, van richtlijn 2013/32 de lidstaten om bij de uitvoering van een uitsluitend op het begrip „veilig derde land" gebaseerde beslissing de verzoeker op de hoogte te brengen en hem een document te verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek om internationale bescherming niet inhoudelijk is onderzocht. Bovendien bepaalt artikel 38, lid 4, van de richtlijn dat wanneer het derde land de persoon die om die bescherming verzoekt niet tot zijn grondgebied toelaat, de lidstaten ervoor zorgen dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die in hoofdstuk II van die richtlijn zijn beschreven.

43 In de eerste plaats volgt dus uit de bewoordingen van artikel 38 van richtlijn 2013/32 dat die bepaling het een lidstaat mogelijk maakt om door middel van een handeling van algemene strekking zoals het tweede interministerieel besluit, een land aan te merken als een derde land dat over het algemeen veilig is voor bepaalde verzoekers om internationale bescherming.

44 Ten eerste moet immers worden opgemerkt dat de methoden die de lidstaten moeten toepassen om ervoor te zorgen dat het begrip „veilig derde land" op een specifiek land kan worden toegepast en waarnaar artikel 38, lid 2, onder b), van de richtlijn verwijst, voorzien in een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker „en/of de nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig". Voorts impliceert het feit dat artikel 38, lid 2, onder c), van die richtlijn de lidstaten verplicht om voorschriften vast te stellen die in een afzonderlijke studie voorzien om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is, waarbij die verzoeker met name in staat moeten worden gesteld om de toepassing van het begrip „veilig derde land" aan te vechten op grond dat het betrokken derde land dat in zijn specifieke geval niet is, noodzakelijkerwijs dat een lidstaat een dergelijk derde land in een handeling van algemene strekking als over het algemeen veilig mag aanmerken.

45 Ten tweede vindt deze uitlegging steun in de overwegingen 44 en 46 van richtlijn 2013/32, die uitdrukkelijk verwijzen naar, respectievelijk, de vaststelling van „gemeenschappelijke principes […] voor het als veilig […] aanmerken van derde landen door de lidstaten" en de inaanmerkingneming van bepaalde informatie en documenten wanneer de lidstaten „landen als veilig aanmerken door daartoe strekkende lijsten vast te stellen".

46 Ten derde moet worden opgemerkt dat artikel 38 van richtlijn 2013/32 de geldigheid van een handeling van algemene strekking waarbij een lidstaat een derde land als over het algemeen veilig aanmerkt, niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat wordt aangetoond dat de betrokken verzoekers om internationale bescherming daadwerkelijk tot het grondgebied van dat derde land worden toegelaten of opnieuw worden toegelaten.

47 Het bewijs van de toelating of wedertoelating van die verzoekers in dat derde land behoort immers niet tot de in artikel 38, lid 2, van die richtlijn opgesomde voorschriften voor de toepassing van het begrip „veilig derde land" in de lidstaten. Voorts volgt impliciet uit artikel 38, lid 4, van die richtlijn, waarin wordt bepaald dat „[w]anneer het [betrokken veilige] derde land de verzoeker

niet tot zijn grondgebied toelaat, […] de lidstaten ervoor [zorgen] dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II [van richtlijn 2013/32]", dat de kwalificatie van een dergelijk derde land als „veilig derde land" verenigbaar is met de weigering van dat land om verzoekers om internationale bescherming toe te laten of opnieuw toe te laten op zijn grondgebied.

48 Uit die bepaling volgt dus dat een lidstaat die door middel van een handeling van algemene strekking een derde land als over het algemeen veilig heeft aangemerkt hoewel dat land de mogelijkheid voor verzoekers om internationale bescherming om zijn grondgebied binnen te komen heeft opgeschort, aan elk van de betrokken verzoekers het recht moet waarborgen om een procedure in te leiden voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming.

49 In de tweede plaats moet wat de context van artikel 38 van richtlijn 2013/32 betreft rekening worden gehouden met artikel 35 van die richtlijn, dat verwijst naar een andere grond voor niet-ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming dan die welke wordt vermeld in punt 37 van het onderhavige arrest.

50 Artikel 35 van de richtlijn bepaalt namelijk dat een land kan worden beschouwd als het eerste land van asiel van een bepaalde verzoeker wanneer die persoon in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, „mits [die verzoeker in die beide gevallen] opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten".

51 Anders dan in artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32 is aangegeven met betrekking tot het begrip „veilig derde land", stelt artikel 35 van die richtlijn de toepassing in de lidstaten van het begrip „eerste land van asiel" dus afhankelijk van de voorwaarde dat de verzoeker daadwerkelijk opnieuw wordt toegelaten tot het aldus aangemerkte land.

52 In de derde plaats is de uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32 – die gebaseerd is op de bewoordingen en de context ervan – volgens welke dat artikel de aanmerking van een derde land als over het algemeen veilig niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het betrokken derde land in de praktijk de verzoekers om internationale bescherming toelaat of opnieuw toelaat op zijn grondgebied, niet in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2013/32 zoals door de verwijzende rechter was geopperd. In het bijzonder is die uitlegging niet in strijd met het in overweging 18 van die richtlijn aangegeven doel om in het belang van met name personen die om internationale bescherming verzoeken ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake die verzoeken, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Zoals in punt 48 van het onderhavige arrest is opgemerkt, blijkt immers uit artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32 dat de opschorting van de toelating of wedertoelating van verzoekers om internationale bescherming op het grondgebied van een derde land dat door een lidstaat als over het algemeen veilig wordt aangemerkt, tot gevolg heeft dat die lidstaat moet waarborgen dat die verzoekers een procedure kunnen inleiden overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn neergelegd in de artikelen 6 tot en met 30 in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32.

54 Hieruit volgt dat een lidstaat, wanneer vaststaat dat het door hem als over het algemeen veilig aangemerkte derde land de betrokken verzoekers om internationale bescherming in de praktijk niet toelaat of opnieuw toelaat, niet op grond van artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32 hun verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan verklaren. Bovendien mag die lidstaat de behandeling van deze verzoeken niet op ongerechtvaardigde wijze uitstellen en moet hij er met name op toezien dat die behandeling op individuele wijze plaatsvindt overeenkomstig artikel 10, lid 3, onder a), van die richtlijn en binnen de in artikel 31 ervan gestelde termijnen.

55 Gelet op het voorgaande kan de in punt 52 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32 evenmin afbreuk doen aan de nuttige werking van het in artikel 18 van het Handvest en in die richtlijn nader uitgewerkte recht dat is toegekend aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt om erkend te worden als persoon die internationale bescherming geniet indien aan de door het Unierecht gestelde voorwaarden is voldaan [zie in die zin arrest van 8 februari 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ontvankelijkheid van een volgend verzoek), C-216/22, EU:C:2024:122, punt 39].

56 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 38 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een derde land als over het algemeen veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken, hoewel dat derde land, in weerwil van de juridische verplichting waaraan het gebonden is, de toelating of de wedertoelating van die personen op zijn grondgebied algeheel heeft opgeschort zonder dat er een tegengestelde ontwikkeling te verwachten is.

Tweede en derde vraag

57 De tweede en de derde vraag hoeven niet te worden onderzocht, gelet op het feit dat het antwoord op de eerste vraag de verwijzende rechter in staat zal stellen om het hoofdgeding te beslechten, welk geding uitsluitend betrekking heeft op de geldigheid van een bestuursrechtelijke bepaling waarbij de Republiek Turkije als een „over het algemeen veilig land” wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken.

Kosten

58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een derde land als over het algemeen veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken, hoewel dat derde land, in weerwil van de juridische verplichting waaraan het gebonden is, de toelating of de wedertoelating van die personen op zijn grondgebied algeheel heeft opgeschort zonder dat er een tegengestelde ontwikkeling te verwachten is.

ondertekeningen