Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Beviljande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 38 – Artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Begreppet säkert tredjeland – Kvalificering av Republiken Turkiet som säkert tredjeland – Återtagande av ett tredjeland av personer som ansökt om internationellt skydd – Återtagande nekas”

I mål C-134/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland) genom beslut av den 3 februari 2023, som inkom till domstolen den 7 mars 2023, i målet

**Somateio ”Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”,**

**Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”**

mot

**Ypourgos Exoterikon,**

**Ypourgos Metanastefsis kai Asylou**

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos samt domarna O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 mars 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Somateio ”Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”, genom V. Papadopoulos, dikigoros,

* Rättegångsspråk: grekiska.

– Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”, genom E. Spathana, dikigoros,

– Greklands regering, genom Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou och S. Spyropoulos, samtliga i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom A. Edelmannová, M. Smolek och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

– Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,

– Cyperns regering, genom I. Neophytou och F. Sotiriou, båda i egenskap av ombud,

– Ungerns regering, genom Zs. Biró-Tóth och M.Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och A. Hanje, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Azéma och A. Katsimerou, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 13 juni 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 38 i 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), jämförd med artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Somateio ”Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (Föreningen ”Grekiska rådet för flyktingar”, Grekland) och Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (icke-vinstdrivande bolaget ”Stöd till flyktingarna på Egeiska havet”, Grekland), som båda verkar för flyktingar och, å andra sidan, Ypourgos Exoterikon (Utrikesministern, Grekland) och Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (Ministern för invandring och asyl, Grekland). Målet rör giltigheten av ministrarnas gemensamma beslut i vilka Republiken Turkiet anges vara ett ”säkert tredjeland” för vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

*Avtalet mellan EU och Turkiet om återtagande*

3 Den 16 december 2013 ingick Europeiska unionen och Republiken Turkiet ett avtal om återtagande av personer utan uppehållstillstånd (EUT L 134, 2014, s. 3) (nedan kallat återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet). Avtalet ratificerades på Europeiska unionens vägnar genom rådets beslut 2014/252/EU av den 14 april 2014 (EUT L 134, 2014, s. 1 och rättelse EUT L 331, 2014, s. 40).

4 I artikel 4.1 i återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet stadgas följande:

”Turkiet ska, efter anmodan av en medlemsstat och utan att medlemsstaten behöver vidta andra formaliteter än de som avses i detta avtal, återta alla tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte, eller inte längre, uppfyller gällande villkor för inresa, vistelse eller bosättning inom den begärande medlemsstatens territorium, förutsatt att det i enlighet med artikel 10 har fastställts att dessa personer

…

c) olagligt har rest in till medlemsstaternas territorium omedelbart efter att ha vistats inom eller transiterat genom turkiskt territorium.”

5 Enligt rådets beslut (EU) 2016/551 av den 23 mars 2016 om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i gemensamma kommittén för återtagande angående ett beslut av den gemensamma kommittén för återtagande om genomförandebestämmelser för tillämpningen av artiklarna 4 och 6 i avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Turkiet om återtagande av personer utan uppehållstillstånd från och med den 1 juni 2016 (EUT L 95, 2016, s. 9), ska skyldigheten enligt artikel 4 i avtalet mellan EU och Turkiet om återtagande tillämpas från och med den 1 juni 2016.

*Direktiv 2013/32*

6 Skälen 18, 43, 44 och 46 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

…

(43) Medlemsstaterna bör pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till 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 (EUT L 337, 2011, s. 9)], förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det inte är rimligt att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. …

(44) Medlemsstaterna bör inte 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.

…

(46) De medlemsstater som tillämpar begreppet säkert land från fall till fall eller betecknar länder som säkra genom att anta förteckningar i detta syfte bör bland annat ta hänsyn till de riktlinjer och handledningar och den information om ursprungsländer och åtgärder, inbegripet rapporteringsmetoden från stödkontoret avseende information om ursprungsländer, som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EUT L 132, 2010, s. 11], samt relevanta riktlinjer från [Förenta nationernas högkommissarie för flyktingar (UNHCR)]."

7 I artikel 2 i detta direktiv, med rubriken "Definitioner", föreskrivs följande:

"I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) Genèvekonventionen: konventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

…

c) Sökande: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.

…

e) slutligt beslut: ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt direktiv [2011/95/EU] och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i det här direktivet, oberoende av om ett sådant överklagande innebär att sökandena får stanna i de berörda medlemsstaterna i avvaktan på resultatet.

…"

8 I kapitel II i direktivet, med rubriken "Grundläggande principer och garantier", återfinns artiklarna 6–30.

9 Bland bestämmelserna i kapitel III i samma direktiv, med rubriken ”Förfaranden i första instans”, återfinns bland annat artiklarna 31, 33, 35 och 38.

10 I artikel 31 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Prövningsförfarande”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna ska se till att ett prövningsförfarande avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.”

11 Artikel 33 i detta direktiv, med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”, har följande lydelse:

”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Europaparlamentets och rådets förordning 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31)] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], 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 asylland för sökanden enligt artikel 35,

c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,

…”

12 I artikel 35 i direktivet, med rubriken ”Begreppet första asylland”, föreskrivs följande:

”Ett land kan betraktas som första asylland 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 asylland på en sökandes särskilda omständigheter, får de ta hänsyn till artikel 38.1. Sökanden ska beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppet första asylland med hänvisning till de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall.”

13 I artikel 38 i direktivet, med rubriken ”Begreppet säkert tredjeland”, föreskrivs 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].

c) Principen om ’*non-refoulement*’ iakttas 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 iakttas.

e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinns 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.

3. Om ett beslut genomförs endast på grundval av denna artikel ska medlemsstaterna

a) informera sökanden om detta, och

b) förse sökanden med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan inte har prövats i sak.

4. Om tredjelandet nekar en sökande tillstånd att resa in på dess territorium, ska medlemsstaterna se till att rätt till prövning ges i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i kapitel II.

5. Medlemsstaterna ska regelbundet underrätta [Europeiska] kommissionen om tredjeländer på vilka detta begrepp tillämpas enligt bestämmelserna i denna artikel.”

*Förordning (EU) 2024/1348*

14 Direktiv 2013/32 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L 2024/1348), med verkan från den 12 juni 2026 enligt artikel 79.2 i denna förordning.

***Grekisk rätt***

*Lagen om internationellt skydd*

15 Nomos 4636/2019 peri Diethnous prostasias kai alles diatakseis (lag 4636/2019 om internationellt skydd och andra bestämmelser) (FEK A’169/1.11.2019), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om internationellt skydd), införlivar direktiv 2013/32 med grekisk rätt.

16 Enligt artikel 84.1 d i lagen om internationellt skydd ska de behöriga myndigheterna avvisa en ansökan om internationellt skydd om ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 86 i denna lag.

17 I artikel 86.1 i lagen om internationellt skydd fastställs de kumulativa villkoren för att ett tredjeland ska klassificeras som ett ”säkert tredjeland”.

18 Enligt artikel 86.2 i denna lag ska uppfyllandet av kriterierna i punkt 1 bedömas från fall till fall och för varje enskild sökande, såvida inte tredjelandet har fastställts vara säkert i allmänhet och finns med i den nationella förteckningen över säkra tredjeländer. Är så fallet, kan den som har ansökt om internationellt skydd bestrida tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med hänvisning till att tredjelandet inte är säkert under just hans eller hennes särskilda omständigheter. I enlighet med artikel 86.3 i nämnda lag ska det i ett gemensamt ministerdekret fastställas vilka tredjeländer som ska anses som säkra för vissa kategorier av asylsökande, med hänsyn till deras särdrag, för prövning av ansökningar om internationellt skydd.

19 I artikel 86.5 i samma lag föreskrivs att om det ifrågavarande tredjelandet nekar sökanden tillstånd att resa in på dess territorium, ska ansökan i sak prövas av de myndigheter som är behöriga att fatta beslut.

*Det första gemensamma ministerdekretet och det andra gemensamma ministerdekretet*

20 Med stöd av artikel 86.3 i lagen om internationellt skydd antogs 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)” (gemensamt

ministerdekret 42799/3.6.2021, ”Fastställande av säkra tredjeländer och upprättande av en nationell förteckning enligt artikel 86 i lag 4636/2019 (A’169)”) (FEK B 2425/7.6.2021) (nedan kallat det första gemensamma ministerdekretet).

21 I detta gemensamma ministerdekret kvalificerades Republiken Turkiet som ett ”säkert tredjeland” för sökande av internationellt skydd som har Syrien, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh eller Somalia som ursprungsland.

22 Det första ministerdekretet ersattes av Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 ”Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton 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)” (gemensamt ministerdekret 458568/15.12.2021 ”Ändring av det gemensamma dekretet 42799/3.6.2021, av utrikesministern och ministern för immigration och asyl, ’Fastställande av säkra tredjeländer och upprättande av en nationell förteckning enligt artikel 86 i lag 4636/2019 (A’169)’ (B’2425)”) (FEK B’ 5949/16.12.2021) (nedan kallat det andra gemensamma ministerdekretet).

23 I detta gemensamma ministerdekret fastställs på nytt Republiken Turkiet som ett säkert tredjeland för sökande som har Syrien, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh eller Somalia som ursprungsland.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24 Klagandena i det nationella målet väckte talan vid Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland), som är den hänskjutande domstolen, om ogiltigförklaring av det första gemensamma ministerdekretet och av det andra gemensamma ministerbeslutet, och åberopade bland annat att de stred mot artikel 86 i lagen om internationellt skydd och artikel 38 i direktiv 2013/32.

25 I synnerhet har klagandena i det nationella målet gjort gällande dels att möjligheten för personer som har ansökt om internationellt skydd och som omfattas av dessa dekret att resa in på nytt i Turkiet inte garanteras ”genom internationella avtal”, dels att det inte finns några rimliga utsikter till att personer som har ansökt om internationellt skydd framöver kommer att återtas av Turkiet, eftersom detta tredjeland sedan mars 2020 och covid 19-pandemin har nekat att återta sådana sökande.

26 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen, efter att ha konstaterat att talan om ogiltigförklaring endast kunde tas upp till sakprövning med avseende på det andra gemensamma ministerdekretet, fann att klagandena i det nationella målet inte kunde vinna framgång med det argument som rörde avsaknaden av en rättslig skyldighet för Republiken Turkiet att från Grekland återta personer som har ansökt om internationellt skydd. Med beaktande bland annat av återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet gjorde nämligen den hänskjutande domstolen bedömningen att Republiken Turkiet hade åtagit sig en sådan rättslig skyldighet.

27 Däremot önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i vad som gäller såvitt avser Republiken Turkiets faktiska fullgörande av nämnda rättsliga skyldighet, med tanke på att detta tredjeland – såsom de grekiska myndigheterna har vitsordat – sedan mars 2020 inte längre återtar personer

som har ansökt om internationellt skydd i Grekland och har fått sina ansökningar avvisade där med hänvisning till begreppet säkert tredjeland samt med tanke på att någon förändring på den punkten inte heller torde vara att vänta inom den närmaste framtiden.

28 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till två klart avgränsade tolkningar av artikel 38 i direktiv 2013/32 i denna fråga.

29 Enligt den första tolkningen, som ett flertal av den hänskjutande domstolens ledamöter delar, är möjligheten för personer som har ansökt om internationellt skydd att på nytt kunna resa in i ifrågavarande tredjeland en förutsättning för att detta tredjeland ska kunna klassificeras som säkert tredjeland i den mening som avses i artikel 38 i direktiv 2013/32, särskilt med tanke på målet att garantera skyndsammaste möjliga handläggning av ansökningar om internationellt skydd, en målsättning som det erinras om i bland annat skäl 18 i direktivet och även kommer till uttryck i artikel 31.2 i detta. En motsatt tolkning skulle enbart förlänga handläggningstiden för ansökningar om internationellt skydd och öka osäkerheten om huruvida de sökande kommer att få stanna i de länder där de har lämnat in sin ansökan, utan att detta skulle undanröja risken för att de ska återsändas till länder där de kan komma att utsättas för förföljelse och utan att det skulle kunna uteslutas att de internationella förbindelserna störs. Härav följer att en medlemsstat inte genom en rättsakt med allmän giltighet kan fastställa att ett tredjeland är säkert i allmänhet, såsom är tillåtet enligt artikel 38.2 i direktiv 2013/32, när detta tredjeland i praktiken inte iakttar sin skyldighet att möjliggöra inresa eller återinresa på sitt territorium av personer som ansöker om internationellt skydd. Under dessa omständigheter ska talan om ogiltigförklaring av det andra gemensamma ministerdekretet bifallas.

30 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att enligt en andra tolkning, ska bestämmelserna i direktiv 2013/32 tolkas så, att villkoret avseende faktisk inresa eller återinresa för personer som ansöker om internationellt skydd inte avser giltigheten av den rättsakt enligt vilken ett land fastställs vara säkert i allmänhet, utan av den individuella rättsakt genom vilken en konkret ansökan om internationellt skydd avvisas med tillämpning av begreppet säkert tredjeland, eller av verkställigheten av en sådan individuell rättsakt. Under dessa omständigheter ska talan om ogiltigförklaring av det andra gemensamma ministerdekretet ogillas.

31 Mot bakgrund av det ovan anförda har Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 38 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i [stadgan], tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning (i form av dekret) enligt vilken ett tredjeland i allmänhet betraktas som säkert för vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, för det fall det berörda tredjelandet, trots att det har åtagit sig den rättsliga skyldigheten att tillåta återtagande till dess territorium av dessa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, i praktiken under en längre tid (i det aktuella fallet i över 20 månader) har underlåtit att godta sådana återtaganden, utan att det har bedömts huruvida denna praxis kan komma att ändras inom en snar framtid?

eller

2) Ska nämnda bestämmelse tolkas på så sätt att återtagande till tredjelandet inte är ett av de kumulativa villkoren för att vidta en nationell åtgärd (i form av dekret) enligt vilken ett tredjeland i allmänhet betraktas som säkert för vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, men utgör ett av de kumulativa villkoren för att anta ett individuellt beslut att avvisa en specifik ansökan om internationellt skydd på grunden säkert tredjeland?

eller

3) Ska nämnda bestämmelse tolkas på så sätt att återtagande till det säkra tredjelandet är en fråga som inte ska prövas förrän vid verkställigheten av beslutet, för det fall ansökan om internationellt skydd har avvisats på grunden säkert tredjeland?”

## Förfarandet vid domstolen

32 Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande begärt att domstolen ska handlägga förevarande mål skyndsamt i enlighet med artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler, på grund av det stora antal personer som berörs av domstolens avgörande och att det ifrågavarande området är särskilt känsligt.

33 Den 31 mars 2023 beslutade domstolens ordförande efter att ha hört referenten och generaladvokaten att det saknades grund för att efterkomma denna begäran.

34 Skyndsam handläggning utgör nämligen ett processrättsligt instrument som är avsett att hantera synnerligen brådskande fall. Det förhållandet att ett stort antal personer eller rättsliga situationer kan komma att påverkas av de frågor som ställs kan inte i sig anses utgöra ett synnerligt skäl som kan föranleda en skyndsam handläggning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Administrativt avbrytande av verkställigheten av ett överföringsbeslut), C-245/21 och C-248/21, EU:C:2022:709, punkterna 33–35) Den hänskjutande domstolen har vidare inte inkommit med några uppgifter som visar att målet avser en särskilt krisartad situation som bland annat inte möjliggör för behöriga nationella myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ansökningar om internationellt skydd prövas eller att det europeiska gemensamma asylsystemets funktionssätt påtagligt äventyras i avvaktan på domstolens svar (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens ordförande av den 19 september 2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, punkt 18, och dom av den 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Administrativt avbrytande av verkställigheten av ett överföringsbeslut), C-245/21 och C-248/21, EU:C:2022:709, punkt 36).

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 38 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som anger att ett tredjeland är säkert i allmänhet i förhållande till vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, trots att detta tredjeland, oaktat en rättslig skyldighet, generellt och utan förutsägbara utsikter till en ändring, nekar dessa personer inresa eller att resa in på nytt på dess territorium.

36 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innehåller en uttömmande uppräkning av de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (dom av den 8 februari 2024, Bundesrepublik Deutschland (Upptagande till prövning av en efterföljande ansökan), C-216/22, EU:C:2024:122, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

37 I artikel 33.2 c i direktivet föreskrivs således en möjlighet för en medlemsstat att anse att en sådan ansökan inte kan tas upp till prövning om ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38 i direktivet. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat har denna möjlighet införlivats med nationell rätt med stöd av artikel 84.1 d i lagen om internationellt skydd.

38 Det framgår av artikel 38 i direktiv 2013/32 att begreppet säkert land endast kan tillämpas om de kumulativa villkoren i punkterna 1–4 i nämnda artikel är uppfyllda (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 36, och dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Kriminalisering av hjälp till asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

39 För det första föreskrivs i artikel 38.1 i direktivet att medlemsstaterna endast får tillämpa begreppet ”säkert tredjeland” om de är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med de principer som uttryckligen anges i leden a–e i denna bestämmelse i det berörda tredjelandet.

40 I förevarande fall framgår det av motiveringen till begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen slutgiltigt har underkänt klagandenas grund att Republiken Turkiet har åsidosatt dessa principer, vilket innebär att den hänskjutande domstolen inte har frågat EU-domstolen om tolkningen av dessa principer.

41 För det andra framgår det av artikel 38.2 i direktivet att begreppet säkert tredjeland ska tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt. Dessa ska bland annat omfatta bestämmelser enligt vilka den som ansöker om internationellt skydd måste ha en sådan anknytning till det berörda tredjelandet att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet, 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 person, varvid 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 anses säkra, och 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 samt att sökanden också ska tillåtas att invända mot sin anknytning till detta tredjeland.

42 För det tredje krävs det enligt artikel 38.3 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna, om de verkställer ett beslut endast på grundval av begreppet säkert tredjeland, ska informera sökanden om detta och förse vederbörande med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan om internationellt skydd inte har prövats i sak. Därutöver stadgas i artikel 38.4 i samma direktiv att medlemsstaterna, om tredjelandet nekar en sökande tillstånd att resa in på dess territorium ska se till att sökanden ges en rätt till prövning i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i kapitel II i nämnda direktiv.

43 Det följer således av ordalydelsen i artikel 38 i direktiv 2013/32 att den tillåter en medlemsstat att genom en rättsakt med allmän giltighet, såsom det andra gemensamma ministerdekretet, fastställa att ett land är säkert i allmänhet för vissa personer som ansöker om internationellt skydd.

44 Domstolen erinrar nämligen om att de metoder som medlemsstaterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land och som det hänvisas till i artikel 38.2 b inbegriper en bedömning i varje enskilt fall av huruvida det berörda landet är säkert för en enskild sökande ”och/eller att på nationell nivå fastställa [tredjeländer] som i allmänhet betraktas som säkra”. Vidare innebär den omständigheten att artikel 38.2 c i direktivet ålägger medlemsstaterna att fastställa bestämmelser som tillåter en enskild prövning för att avgöra huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande – vilka minst ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland” med hänvisning till att det berörda tredjelandet inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter – med nödvändighet att en medlemsstat har rätt att i en rättsakt med allmän giltighet fastställa att ett sådant tredjeland är säkert i allmänhet.

45 Denna tolkning finner vidare stöd i skälen 44 och 46 i direktiv 2013/32, i vilka det uttryckligen hänvisas till ”gemensamma principer … för medlemsstaternas övervägande eller fastställande av säkra ursprungsländer” respektive att medlemsstaterna bör ta hänsyn till vissa uppgifter och handlingar när de ”betecknar länder som säkra genom att anta förteckningar i detta syfte”.

46 Domstolen erinrar dessutom om att artikel 38 i direktiv 2013/32 inte gör giltigheten av en rättsakt med allmän giltighet genom vilken en medlemsstat fastställer att ett tredjeland är säkert i allmänhet beroende av villkoret att det ska visas att de berörda sökandena av internationellt skydd faktiskt tillåts inresa eller återresa på detta tredjelands territorium.

47 Säkra inrese- eller återtagandemöjligheter för dessa sökande i nämnda tredjeland ingår nämligen inte bland de regler som räknas upp i artikel 38.2 i direktivet, vilka gäller för tillämpningen av begreppet säkert tredjeland i medlemsstaterna. Vidare följer det underförstått av artikel 38.4 i nämnda direktiv att ”[o]m [det berörda säkra] tredjelandet nekar en sökande att resa in på dess territorium, ska medlemsstaterna se till att rätt till prövning ges i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i kapitel II i [direktiv 2013/32]” och att kvalificera ett sådant tredjeland som ett säkert tredjeland är förenligt med att nämnda land nekar personer som ansöker om internationellt skydd inresa eller återresa på sitt territorium.

48 Det framgår således av sistnämnda bestämmelse att när en medlemsstat genom en rättsakt med allmän giltighet har fastställt att ett tredjeland är säkert i allmänhet, trots att det landet har upphävt möjligheten för personer som ansöker om internationellt skydd att resa in på dess territorium, ska denna medlemsstat se till att var och en av de berörda sökandena har rätt till prövning av deras ansökan om internationellt skydd.

49 Vad beträffar det sammanhang i vilket artikel 38 i direktiv 2013/32 ingår, ska artikel 35 i direktivet beaktas, i vilken det hänvisas till en annan grund för avvisning av en ansökan om internationellt skydd än den som anges i punkt 37 ovan.

50 Såsom preciseras i artikel 35 kan ett land betraktas som ”första asylland” för en enskild sökande om han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i det landet, enligt principen om ”*non-refoulement*”, ”förutsatt [i båda fallen] att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet”.

51 Till skillnad från vad som framgår av artikel 38.4 i direktiv 2013/32 med avseende på begreppet ”säkert tredjeland”, uppställs det i artikel 35 i direktivet som villkor för att begreppet ”första asylland” ska kunna tillämpas i medlemsstaterna att sökanden faktiskt kommer att tillåtas resa in på nytt i det angivna landet.

52 En tolkning av artikel 38 i direktiv 2013/32, enligt vilken denna artikel vid fastställandet av att ett land är säkert i allmänhet inte underkastas villkoret att detta tredjeland i praktiken ska tillåta sökande av internationellt skydd att resa in eller resa in på nytt på dess territorium, vilket kan utläsas av artikelns lydelse och det sammanhang som den ingår i, strider inte, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett mot syftena med direktiv 2013/32. Den strider i synnerhet inte mot det syfte som anges i skäl 18 i detta direktiv enligt vilket de som ansöker om internationellt skydd har ett intresse av att sådana ansökningar handläggs så fort som möjligt, utan åsidosättande av kraven på att prövningen är adekvat och fullständig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, Toubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

53 Såsom angetts i punkt 48 ovan framgår det nämligen av artikel 38.4 i direktiv 2013/32 att den omständigheten att ett tredjeland, som en medlemsstat har fastställt vara säkert i allmänhet, nekar en sökande att resa in eller resa in på nytt på dess territorium, medför att denna medlemsstat ska se till att dessa sökande ges rätt till prövning i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i artiklarna 6–30 i direktiv 2013/32, vilka återfinns i kapitel II i direktivet.

54 Härav följer att när det är utrett att ett land som en medlemsstat har fastställt som säkert i allmänhet i praktiken inte tillåter personer som söker om internationellt skydd att resa in eller att resa in på nytt kan denna medlemsstat inte avvisa deras ansökningar om internationellt skydd med stöd av artikel 33.2 c i direktiv 2013/32. Nämnda medlemsstat får vidare inte göra någon omotiverad skillnad vid prövningen av dessa ansökningar och ska, bland annat, säkerställa en bedömning i varje enskilt fall i enlighet med artikel 10.3 a i samma direktiv och iaktta de frister som anges i artikel 31 i direktivet.

55 Mot denna bakgrund kan inte heller den tolkning av artikel 38 i direktiv 2013/32 som gjorts i punkt 52 ovan medföra att den rätt som tillerkänns en person som ansöker om internationellt skydd, vilken stadfästs i artikel 18 i stadgan och konkretiseras genom detta direktiv, att beviljas internationellt skydd förlorar sin ändamålsenliga verkan när villkoren i unionsrätten är uppfyllda (se, för ett likande resonemang, dom av den 8 februari 2024, Bundesrepublik Deutschland (Upptagande till prövning av en efterföljande ansökan), C-216/22, EU:C:2024:122, punkt 39).

56 Den första frågan ska följaktligen bevaras enligt följande. Artikel 38 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken ett tredjeland anses vara säkert i allmänhet i förhållande till vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, trots att detta tredjeland, oaktat en rättslig skyldighet, generellt och utan förutsägbara utsikter till en ändring, nekar dessa personer inresa eller att resa in på nytt på dess territorium.

### *Den andra och den tredje frågan*

57 Med hänsyn till svaret på den första frågan, mot bakgrund av vilket den hänskjutande domstolen kan avgöra det nationella målet, vilken endast avser giltigheten av en bestämmelse i vilken Republiken Turkiet anges vara ett ”land som är säkert i allmänhet” för vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, saknas det anledning att pröva den andra och den tredje frågan.

## Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

**Artikel 38 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**

**ska tolkas så,**

**att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett tredjeland betecknas som säkert i allmänhet för vissa kategorier av personer som har ansökt om internationellt skydd trots att detta tredjeland, oaktat en rättslig skyldighet, generellt och utan förutsägbara utsikter till en ändring, nekar dessa personer inresa eller att resa in på nytt på dess territorium.**

Underskrifter