Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – artikel 36 og 37 – begrebet »sikkert oprindelsesland« – udpegelse – bilag I – kriterier – artikel 46 – adgang til effektive retsmidler – rettens prøvelse af udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland«

I sag C-406/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno, Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 20. juni 2022, indgået til Domstolen den 20. juni 2022, i sagen

CV

mod

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan (refererende dommer), T. von Danwitz, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis, A. Kumin, M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juni 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

* Processprog: tjekkisk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, A. Hanje og P.P. Huurnink, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma og M. Salyková, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. maj 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 36 og 37, artikel 46, stk. 3, i og bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) og af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem CV og Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (Den Tjekkiske Republiks indenrigsministerium, afdelingen for asyl- og migrationspolitik, herefter »indenrigsministeriet«) vedrørende et afslag på CV's ansøgning om international beskyttelse.

Retsforskrifter

Folkeretten

Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling

3 Konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)) og trådte i kraft den 22. april 1954, og som er blevet suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967 og trådt i kraft den 4. oktober 1967, bestemmer i artikel 1, afsnit A, nr. 2, at »[f]or nærværende konventions formål skal udtrykket »flygtning« finde anvendelse på enhver person, der: [...] som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse [...]«.

EMRK

4 Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), fastsætter følgende i artikel 15 med overskriften »Fravigelse af forpligtelser under offentlige faretilstande«:

»1. Under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan en Høj kontraherende Part træffe forholdsregler, der fraviger dens forpligtelser ifølge denne konvention,

i det omfang det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.

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

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

EU-retten

Direktiv 2005/85/EF

5 Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13) blev ophævet ved direktiv 2013/32. Artikel 30 i direktiv 2005/85 med overskriften »National udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande« lød således:

»Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med bilag II i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger opretholde eller indføre ny lovgivning, der gør det muligt at udpege andre tredjelande end dem, der er opført på den fælles minimumsliste, som sikre oprindelseslande, jf. dog artikel 29. Dette kan omfatte udpegelsen af en del af et land som sikkert, hvis betingelserne i bilag II er opfyldt for så vidt angår denne part.«

6 Sidstnævnte direktivs artikel 31 med overskriften »Begrebet sikkert tredjeland« bestemte i stk. 1:

»Et tredjeland udpeget som sikkert oprindelsesland i overensstemmelse med enten artikel 29 eller 30 kan efter en individuel behandling af ansøgningen kun betragtes som et sikkert oprindelsesland for en bestemt asylansøger, såfremt

a) den pågældende er statsborger i det pågældende land, eller

b) den pågældende er statsløs eller tidligere havde sit sædvanlige opholdssted i dette land

og ikke har anført nogen væsentlige argumenter, der giver anledning til at antage, at det ikke er et sikkert oprindelsesland under hensyn til hans/hendes særlige omstændigheder med hensyn til opnåelse af flygtningestatus i henhold til [Rådets] direktiv 2004/83/EF[af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12)].«

7 Bilag II til nævnte direktiv, der har overskriften »Udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 29 og artikel 30, stk. 1«, opstillede kriterierne for at udpege et land som sikkert oprindelsesland.

Direktiv 2011/95/EU

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9) bestemmer i artikel 9 med overskriften »Forfølgelse«:

»1. For at anses for forfølgelse som omhandlet i artikel 1, afsnit A, i Genèvekonventionen skal adfærd:

a) være tilstrækkelig alvorlig på grund af sin karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2, […] eller

b) bestå i anvendelse af flere foranstaltninger, herunder krænkelse af menneskerettighederne, der er tilstrækkelig alvorlige til at berøre et menneske på en tilsvarende måde som omhandlet i litra a).

2. Forfølgelse i henhold til stk. 1 kan f.eks. tage form af:

a) fysisk eller psykisk vold, herunder seksuelle overgreb

b) juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, der i sig selv er diskriminerende eller gennemføres på en diskriminerende måde

c) uforholdsmæssig eller diskriminerende retsforfølgning eller straf

d) nægtelse af adgang til retsmidler, som resulterer i en uforholdsmæssig eller diskriminerende straf

e) retsforfølgning eller straf for at nægte at gøre militærtjeneste i en konflikt, hvis militærtjeneste ville omfatte forbrydelser eller handlinger, der falder inden for anvendelsesområdet af udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2

f) kønsbestemte handlinger eller handlinger rettet mod børn.

3. I overensstemmelse med artikel 2, litra d), skal der være en sammenhæng mellem de i artikel 10 nævnte grunde og forfølgelse i henhold til nærværende artikels stk. 1 eller den manglende beskyttelse mod en sådan forfølgelse.«

Direktiv 2013/32

9 18. og 20. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[...]

(20) Under nøje definerede omstændigheder, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, eller hvor der skal tages hensyn til alvorlige nationale sikkerhedsanliggender eller den offentlige orden, bør medlemsstaterne have mulighed for at accelerere behandlingsproceduren, navnlig ved at indføre kortere, men rimelige, tidsfrister for visse dele af proceduren, idet dette dog ikke må være til hinder for udførelsen af en tilstrækkelig og fuldstændig behandling eller for ansøgerens effektive adgang til de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i dette direktiv.«

10 Dette direktivs artikel 31 med overskriften »Behandlingsprocedure« bestemmer i stk. 8:

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

[...]

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

[...]«

11 Nævnte direktivs artikel 32 med overskriften »Grundløse ansøgninger« har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 27 kan medlemsstaterne kun anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

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

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

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

a) vedkommende er statsborger i det pågældende land, eller

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

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

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

13 Dette direktivs artikel 37 med overskriften »National udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande« fastsætter:

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

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

3. Vurderingen af, om et land er et sikkert oprindelsesland i overensstemmelse med denne artikel bygger på en række informationskilder, herunder især oplysninger fra andre medlemsstater, [Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)], [De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)], Europarådet og andre relevante internationale organisationer.

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

14 Nævnte direktivs artikel 43 med overskriften »Grænseprocedurer« bestemmer i stk. 1:

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

[...]

b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.«

15 Artikel 46 i direktiv 2013/32 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« fastsætter:

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

a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
   i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

[...]
   iii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 43, stk. 1

[...]

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

[...]

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

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse

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

[...]

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

[...]«

16 Dette direktivs artikel 53 med overskriften »Ophævelse« bestemmer:

»Direktiv [2005/85] ophæves for de medlemsstater, der er bundet af nærværende direktiv, med virkning fra den 21. juli 2015, [...]

Henvisninger til det ophævede direktiv gælder som henvisninger til nærværende direktiv og læses efter sammenligningstabellen i bilag III.«

17 Bilag I til nævnte direktiv, der har overskriften »Udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 37, stk. 1«, er affattet således:

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

Ved denne vurdering skal der blandt andet tages hensyn til, i hvilket omfang der ydes beskyttelse mod forfølgelse og mishandling i henhold til:

a) det pågældende lands relevante love og administrative bestemmelser og deres anvendelse i praksis

b) respekt for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i [EMRK] og/eller Den Internationale Konvention om Civile og Politiske Rettigheder [vedtaget den 16. december 1966 af FN's Generalforsamling og trådt i kraft den 23. marts 1976] og/eller FN's Konvention mod Tortur, herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2 [...]

c) overholdelse af non-refoulement-princippet i overensstemmelse med Genèvekonventionen

d) effektive retsmidler mod krænkelser af disse rettigheder og frihedsrettigheder.«

Forordning (EU) 2024/1348

18 Artikel 61 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1348 af 14. maj 2024 om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348) med overskriften »Begrebet sikkert oprindelsesland« bestemmer i stk. 2:

»Udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland på både EU-plan og nationalt plan kan ske med undtagelser for bestemte dele af dets område eller for klart identificerbare personkategorier.«

19 Forordningens artikel 78 med overskriften »Ophævelse« lyder således i stk. 1:

»Direktiv [2013/32] ophæves med virkning fra den i artikel 79, stk. 2, omhandlede dato, uden at det berører artikel 79, stk. 3.«

20 Nævnte forordnings artikel 79 med overskriften »Ikrafttræden og anvendelse« fastsætter følgende i stk. 2 og 3:

»2. Denne forordning finder anvendelse fra den 12. juni 2026.

3. Denne forordning finder anvendelse på proceduren for tildeling af international beskyttelse i forbindelse med ansøgninger, der indgives fra den 12. juni 2026. Ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet før denne dato, er omfattet af direktiv [2013/32]. Denne forordning finder anvendelse på proceduren for fratagelse af international beskyttelse, hvis behandlingen med henblik på fratagelse af international beskyttelse indledes fra den 12. juni 2026. Hvis behandlingen med henblik på fratagelse af international beskyttelse blev indledt før den 12. juni 2026, er proceduren for fratagelse af international beskyttelse omfattet af direktiv [2013/32].«

Tjekkisk ret

Asylloven

21 § 2, stk. 1, litra b) og k), i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (lov nr. 325/1999 om asyl) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »asylloven«), bestemmer:

»I denne lov forstås ved

[...]

b) »[A]nsøger om international beskyttelse« en udlænding, som i Den Tjekkiske Republik har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som endnu ikke har ført til en endelig afgørelse. En udlænding har ligeledes status som ansøger om international beskyttelse, mens fristen for indgivelse af søgsmål i henhold til § 32 løber, og under varigheden af retssagen vedrørende søgsmålet til prøvelse af ministeriets afgørelse i overensstemmelse med [zákon č. 150/2002 Sb, soudní řád správní (lov nr. 150/2002 – lov om forvaltningsretspleje) i den

affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »forvaltningsretsplejeloven«)], hvis dette søgsmål har opsættende virkning, eller indtil en regional domstol har truffet afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning, hvis udlændingen har anmodet herom. […]

[…]

k) »[S]ikkert oprindelsesland« den stat, hvori udlændingen er statsborger, eller for så vidt angår en statsløs den stat, hvor den pågældende senest har haft fast bopæl,
   1. hvor der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og hvor der ikke er nogen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt
   2. som hverken dens statsborgere eller statsløse har forladt af de grunde, der er anført i § 12 eller § 14a
   3. som har ratificeret og overholder internationale traktater om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler, og
   4. som gør det muligt for juridiske personer at overvåge situationen med hensyn til overholdelse af menneskerettighederne[.]

[…]«

22 Denne lovs § 3d er sålydende:

»1. En ansøger om international beskyttelse har ret til at forblive på området; […] Retten til at forblive på området giver ikke ret til opholdstilladelse som omhandlet i [zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (lov nr. 326/1999 om udlændinges ophold på Republikken Tjekkiets område og om ændringer af visse love)]. Ministeriet har ret til at begrænse opholdet for en ansøger om international beskyttelse til kun en del af området eller modtagelsescentret i transitområdet i en international lufthavn, hvis ansøgeren ikke har tilladelse til at indrejse på området.

2. Hvis ansøgeren om international beskyttelse ikke er en person, som har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, kan vedkommendes ophold på området ikke bringes til ophør på grundlag af en administrativ eller retslig afgørelse; […]«

23 Nævnte lovs § 16, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

»2. En ansøgning om international beskyttelse indgivet af en ansøger fra en stat, som Den Tjekkiske Republik anser for et sikkert oprindelsesland, afslås ligeledes som åbenbart grundløs, medmindre den pågældende godtgør, at denne stat i den pågældendes tilfælde ikke kan anses for et sikkert oprindelsesland.

3. Hvis der er grunde til at afslå ansøgningen om international beskyttelse som åbenbart grundløs, er det ufornødent at undersøge, om ansøgeren om international beskyttelse opfylder de i §§ 13 og 14 henholdsvis § 14b fastsatte grunde for tildeling af asyl eller subsidiær beskyttelse. Hvis der er grunde til at afslå ansøgningen om international beskyttelse som åbenbart grundløs i henhold til stk. 2, er det heller ikke fornødent at undersøge, om ansøgeren om international beskyttelse har henvist til omstændigheder, der tyder på, at vedkommende kan blive udsat for

forfølgelse af de i § 12 nævnte grunde eller risikerer at lide alvorlig overlast som omhandlet i § 14a.«

24 Asyllovens § 32, stk. 2, er affattet således:

»Anlæggelse af søgsmål [...] har opsættende virkning med undtagelse af [...] søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet i henhold til § 16, stk. 2 [...]«

25 Denne lovs § 85b, stk. 1, bestemmer:

»Efter [...] en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse som åbenbart grundløs, og hvis afgørelsen ikke er blevet annulleret af en dommer, eller efter en afgørelse fra en regional domstol, der ikke tillægger opsættende virkning, selv om der er anmodet herom, udsteder ministeriet ex officio et udrejsepåbud over for udlændingen, som er gyldigt i højst en måned, medmindre der træffes foranstaltninger i henhold til [lov nr. 326/1999 om udlændinges ophold på Republikken Tjekkiets område og om ændringer af visse love] [...]«

26 Nævnte lovs § 86, stk. 4, fastsætter:

»Ministeriet udarbejder ved dekret en liste over sikre oprindelseslande, [...] Det reviderer mindst en gang om året de ved dekret opstillede landelister.«

Dekret nr. 328/2015 om gennemførelse af lov om asyl og lov om midlertidig beskyttelse af udlændinge

27 § 2, nr. 15, i vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (dekret nr. 328/2015 om gennemførelse af lov om asyl og lov om midlertidig beskyttelse af udlændinge) bestemmer:

»Den Tjekkiske Republik betragter Moldova med undtagelse af Transnistrien [...] som et sikkert oprindelsesland [...]«

Forvaltningsretsplejeloven

28 Forvaltningsretsplejelovens § 75, stk. 2, er sålydende:

»Retten undersøger de anfægtede punkter i afgørelsen inden for rammerne af de fremsatte anbringender. [...]«

29 Denne lovs § 76, stk. 1, fastsætter:

»Retten annullerer ved dom uden mundtlig forhandling den anfægtede afgørelse under henvisning til procedurefejl,

a) hvis en prøvelse er umulig, fordi afgørelsen er uforståelig eller utilstrækkeligt begrundet

b) hvis de faktiske omstændigheder, som den administrative myndighed har lagt til grund for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, ikke er i overensstemmelse med sagsakterne, ikke er blevet godtgjort eller skal suppleres i et vidt eller grundlæggende omfang

c) hvis der foreligger en væsentlig tilsidesættelse af bestemmelserne om proceduren for den administrative myndighed, når der er risiko for, at denne tilsidesættelse fører til en ulovlig materiel afgørelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

30 Den 9. februar 2022 indgav CV, der er moldovisk statsborger, en ansøgning om international beskyttelse i Den Tjekkiske Republik. I forbindelse med denne ansøgning anførte han, at han i 2015 havde været vidne til en ulykke i Moldova, hvor føreren af en bil angiveligt havde påkørt og dræbt en fodgænger og derefter var flygtet fra stedet. Efter ulykken opsøgte nogle personer angiveligt CV på hans bopæl samme nat og tog ham med ud i skoven og overfaldt ham.

31 Efter at være undsluppet skjulte CV sig hos venner, før han to dage senere vendte hjem og opdagede, at hans hus var blevet brændt ned. Derefter flygtede han fra Moldova og indrejste på tjekkisk område ved hjælp af et falsk rumænsk pas, som han havde fået af en bekendt. I 2016 og 2019 vendte CV tilbage til Moldova, idet han bestræbte sig på at sikre, at ingen, bortset fra sine fætre, vidste det.

32 Til støtte for sin ansøgning om international beskyttelse påberåbte CV sig trusler mod ham i Moldova fra enkeltpersoner, som politimyndighederne ikke har kunnet identificere. Han anførte også, at han ikke ville vende tilbage til sin oprindelsesregion på grund af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine.

33 Ved afgørelse af 8. marts 2022 (herefter »afslaget«) afslog indenrigsministeriet denne ansøgning som åbenbart grundløs som omhandlet i asyllovens § 16, stk. 2, henset til de oplysninger, som ministeriet havde indsamlet om den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Moldova og om overholdelsen af menneskerettighederne i dette tredjeland. Ministeriet anførte navnlig, at Den Tjekkiske Republik i henhold til § 2 i dekret nr. 328/2015 om gennemførelse af lov om asyl og lov om midlertidig beskyttelse af udlændinge anså Republikken Moldova, med undtagelse af Transnistrien, for et »sikkert oprindelsesland«, og at CV ikke havde godtgjort, at dette ikke ville være tilfældet i hans særlige situation.

34 CV indbragte denne afgørelse for Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno, Den Tjekkiske Republik), som er den forelæggende ret. CV har for denne ret i det væsentlige gentaget de forhold, som han fremførte til støtte for sin ansøgning om international beskyttelse, og har for denne ret derudover gjort gældende, at ministeriet, selv om det var forpligtet til at tage hensyn til alle relevante oplysninger og foretage en samlet vurdering af denne ansøgning, som det eneste afgørende forhold har taget i betragtning, at CV oprindeligt er fra Republikken Moldova.

35 Indenrigsministeriet har for den nævnte ret præciseret, at det ikke har set bort fra den situation, der er opstået som følge af konflikten affødt af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine. På tidspunktet for vedtagelsen af afslaget var der imidlertid ingen rapport, der tydede på, at denne konflikt ville sprede sig til Ukraine, eller at dette ministerium burde revurdere indholdet af de oplysninger, der var indsamlet om Republikken Moldova, i den ene eller den anden retning.

36 Den forelæggende ret har i øvrigt oplyst, at det nævnte ministerium har erkendt, at der foreligger grundlæggende mangler med hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet i Moldova, navnlig hvad angår retsvæsenet, således at det ikke kan udelukkes, at der forekommer forfølgelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 2011/95. Der er navnlig risiko for uforholdsmæssig eller

diskriminerende retsforfølgelse eller straffedomme, som i vidt omfang berører politiske modstandere, deres advokater, menneskerettighedsforkæmpere eller civilsamfundets aktivister. Indenrigsministeriet er imidlertid af den opfattelse, at CV ikke tilhører nogen af disse kategorier. CV har heller ikke oplyst, at han har problemer med de moldoviske statslige institutioner.

37 Den 9. maj 2022 imødekom den forelæggende ret CV's anmodning om, at det søgsmål, som han havde anlagt til prøvelse af afslaget, skulle tillægges opsættende virkning, idet retten tiltrådte hans argument om, at det kun ville have en formel virkning for ham, hvis han fik medhold i sit søgsmål efter at have forladt det tjekkiske område, eftersom han i Moldova ville blive udsat for en risiko for at lide alvorlig overlast begået af de personer, der tidligere havde overfaldet ham. Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at den har taget hensyn til, at Republikken Moldova den 28. april 2022 som følge af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine besluttede at forlænge udøvelsen af sin ret i henhold til EMRK's artikel 15 til at fravige de forpligtelser, der følger af denne konvention, hvilken ret Moldova havde påberåbt sig den 25. februar 2022 på grund af den energikrise, som landet befandt sig i.

38 Eftersom CV's ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået i betragtning af bl.a. den omstændighed, at Den Tjekkiske Republik har udpeget Republikken Moldova som sikkert oprindelsesland med undtagelse af Transnistrien, er den forelæggende ret i første række i tvivl om begrebet »sikkert oprindelsesland« og navnlig, henset til artikel 37 i direktiv 2013/32 og bilag I hertil, om kriterierne for udpegelse af et tredjeland som sikkert oprindelsesland.

39 For det første er den i tvivl om, hvorvidt et tredjeland ophører med at kunne udpeges som et sådant, når det påberåber sig fravigelsesretten i EMRK's artikel 15.

40 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat udpeger et tredjeland som sikkert oprindelsesland med undtagelse af visse dele af dette lands område. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at den mulighed for at foretage en sådan delvis udpegelse, der fremgik af artikel 30 i direktiv 2005/85, som direktiv 2013/32 har ophævet, ikke længere er fastsat i sidstnævnte direktivs artikel 37. Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at begrebet »sikkert oprindelsesland« har til formål at forenkle proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, en forenkling, som kun er begrundet for så vidt angår tredjelande, hvor det reelt ikke er særligt sandsynligt, at deres statsborgere har behov for international beskyttelse eller subsidiær beskyttelse. Dette er imidlertid kun tilfældet for de tredjelande, der opfylder de kriterier, der er fastsat i bilag I til direktiv 2013/322, på hele deres område.

41 Hvis det måtte lægges til grund, at et tredjeland, som har udøvet fravigelsesretten i EMRK's artikel 15, ikke kan udpeges som sikkert oprindelsesland, eller at en sådan udpegelse ikke må udelukke en del af det pågældende tredjelands område, ønsker den forelæggende ret i anden række en afklaring af omfanget af den prøvelse, som det tilkommer den at foretage i så henseende i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, hvilken bestemmelse ikke er blevet gennemført i tjekkisk ret, men som efter denne rets opfattelse har direkte virkning.

42 Den forelæggende ret har navnlig anført, at ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af statsborgere fra tredjelande, der er udpeget som sikre oprindelseslande, i lighed med den ansøgning, som den verserende tvist vedrører, kan undergives en særlig sagsbehandlingsordning, der i henhold til dette direktivs bestemmelser bl.a. gør det muligt at behandle disse ansøgninger efter en fremskyndet procedure og i givet fald erklære dem for åbenbart grundløse. Den forelæggende ret har endvidere påpeget, at den medlemsstat, hvor en ansøger om international

beskyttelse har indgivet en sådan ansøgning, under disse omstændigheder kan undlade at tillade den pågældende at forblive på sit område, indtil udfaldet af vedkommendes søgsmål til prøvelse af afslaget på denne ansøgning er afsluttet.

43 Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt en ret, for hvilken der er anlagt søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er vedtaget inden for rammerne af en sådan ordning, i forbindelse med den fuldstændige og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, der er fastsat i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, er forpligtet til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt de regler, der er fastsat i dette direktiv vedrørende udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland, er blevet tilsidesat, selv om en sådan tilsidesættelse ikke er blevet gjort gældende af den ansøger, der har anlagt dette søgsmål.

44 På denne baggrund har Krajský soud v Brně (den regionale ret i Brno) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal kriteriet »udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 37, stk. 1« [i bilag I, litra b),] til direktiv [2013/32], hvorefter det pågældende land skal sikre beskyttelse mod forfølgelse eller mishandling ved at overholde de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i [EMRK], herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2, [...] fortolkes således, at hvis et land under offentlige faretilstande som omhandlet i [EMRK's] artikel 15 fraviger sine forpligtelser i henhold til [denne konvention], opfylder det således ikke længere betingelsen for dets betegnelse som et sikkert oprindelsesland?

2) Skal artikel 36 og 37 [i direktiv 2013/32] fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat udpeger et land som et delvist sikkert oprindelsesland med visse territoriale undtagelser, hvor formodningen om, at den pågældende del af landet er sikker for ansøgeren, ikke finder anvendelse, og hvis en medlemsstat udpeger et land med sådanne territoriale undtagelser som sikkert, kan det pågældende land [da] som helhed ikke betragtes som et sikkert oprindelsesland i henhold til dette direktivs formål?

3) Såfremt et af de to ovenstående præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 46, stk. 3, i direktiv [2013/32], sammenholdt med [chartrets] artikel 47 […], da fortolkes således, at retten, der træffer afgørelse [i et søgsmål til prøvelse] af en afgørelse om en åbenbart grundløs ansøgning i henhold til direktivets artikel 32, stk. 2, truffet i en procedure i henhold til direktivets artikel 31, stk. 8, litra b), ex officio – selv uden ansøgerens indsigelse – skal tage i betragtning, at udpegelsen af et land som sikkert er i modstrid med EU-retten af de anførte grunde?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

45 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 37 i direktiv 2013/32, sammenholdt med bilag I hertil, skal fortolkes således, at et tredjeland ophører med at opfylde kriterierne for at blive udpeget som et sikkert oprindelsesland alene af den grund, at det anvender retten i henhold til EMRK's artikel 15 til at fravige de forpligtelser, der er fastsat i denne konvention.

46 Som det fremgår af den forelæggende rets oplysninger, har sagsøgeren i hovedsagen foreholdt indenrigsministeriet, at dette ministerium, selv om sagsøgeren har redegjort for de trusler, som han er udsat for i Moldova, og har anført, at han ikke ønsker at vende tilbage til sin oprindelsesregion på grund af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine, udelukkende har baseret sit afslag på den omstændighed, at han stammer fra Republikken Moldova, og at Den Tjekkiske Republik har udpeget dette tredjeland som sikkert oprindelsesland, med undtagelse af Transnistrien. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvilken betydning det har for udpegelsen som sikkert tredjeland, at Republikken Moldova den 28. april 2022, mens tvisten i hovedsagen verserede for den forelæggende ret, besluttede at forlænge udøvelsen af sin ret i henhold til EMRK's artikel 15 til at fravige de forpligtelser, der følger af denne konvention, som følge af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine.

47 Indledningsvis bemærkes, at artikel 36 og 37 i direktiv 2013/32 om henholdsvis begrebet sikkert oprindelsesland og medlemsstaternes udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande indfører en særlig sagsbehandlingsordning, som medlemsstaterne kan underlægge ansøgninger om international beskyttelse, og som beror på en afkræftelig formodning om, at oprindelseslandet kan yde tilstrækkelig beskyttelse, hvilket ansøgeren kan afkræfte, hvis vedkommende fremfører tvingende hensyn vedrørende sin særlige situation (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, A, C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 25).

48 Som et særligt træk ved denne særlige sagsbehandlingsordning kan medlemsstaterne i overensstemmelse med dette direktivs artikel 31, stk. 8, litra b), beslutte dels at fremskynde sagsbehandlingsproceduren, dels at gennemføre denne ved grænsen eller i transitområderne i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 43.

49 Når en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en ansøger fra et sikkert oprindelsesland, er blevet anset for grundløs, idet den besluttende myndighed i overensstemmelse med artikel 32, stk. 1, i direktiv 2013/32 har fastslået, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at gøre krav på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, kan medlemsstaterne i øvrigt ligeledes i henhold til denne artikel 32, stk. 2, anse en sådan ansøgning for at være åbenbart grundløs, hvis den er defineret som sådan i den nationale lovgivning.

50 En af konsekvenserne for den person, hvis ansøgning er blevet afslået på grundlag af anvendelsen af begrebet sikkert oprindelsesland, er desuden, at ansøgeren, i modsætning til, hvad der er fastsat med hensyn til et almindeligt afslag, eventuelt ikke gives tilladelse til at forblive i den medlemsstat, hvor ansøgningen er indgivet, indtil behandlingen af vedkommendes søgsmål til prøvelse af afslaget på denne ansøgning er afsluttet, således som det følger af artikel 46, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/32 (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, A, C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 27).

51 Efter disse indledende bemærkninger skal det bemærkes, at dette direktivs artikel 37, således som det fremgår af dens overskrift, vedrører medlemsstaternes udpegning af tredjelande som sikre oprindelseslande. Navnlig bestemmer denne artikel 37, stk. 1, at medlemsstaterne i overensstemmelse med bilag I i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse kan opretholde eller indføre ny lovgivning, der gør det muligt at udpege sikre oprindelseslande.

52 Dette bilag I præciserer bl.a., at et tredjeland kan betragtes som et sikkert oprindelsesland, hvis det på grundlag af de retlige forhold, anvendelsen af lovgivningen inden for rammerne af et demokratisk system og de generelle politiske omstændigheder kan påvises, at der generelt og til

stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv 2011/95, ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

53 I denne henseende opregner det nævnte bilag de forhold, der kan tages i betragtning med henblik på bl.a. at vurdere, i hvilket omfang det pågældende tredjeland yder beskyttelse mod forfølgelse og mishandling. Blandt disse forhold er i samme bilags andet afsnit, litra b), nævnt respekten for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i EMRK, herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til denne konventions artikel 15, stk. 2.

54 Selv om denne artikel i EMRK bestemmer, at det under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, er muligt at træffe forholdsregler, der fraviger de forpligtelser, der er fastsat i konventionen, er udøvelsen af denne mulighed undergivet visse garantier.

55 Ifølge ordlyden af EMRK's artikel 15, stk. 1, skal denne mulighed nemlig først og fremmest udøves i det omfang, det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med andre forpligtelser ifølge folkeretten. Dernæst fastsætter denne artikel 15, stk. 2, at ingen fravigelse kan vedrøre EMRK's artikel 2 om retten til livet – undtagen i tilfælde af død som følge af lovlige krigshandlinger – artikel 3 og artikel 4, stk. 1, i denne konvention, der fastsætter henholdsvis forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og forbuddet mod slaveri, samt den nævnte konventions artikel 7, der fastsætter princippet om, at der ikke kan idømmes straf uden lov. Endelig er de foranstaltninger, der vedtages i henhold til nævnte artikel 15, således som den forelæggende ret i øvrigt har anført, underlagt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kontrol.

56 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, kan det i øvrigt ikke udledes af et tredjelands blotte påberåbelse af fravigelsesretten i EMRK's artikel 15, om dette tredjeland rent faktisk har truffet foranstaltninger, der bevirker en fravigelse af de forpligtelser, der er fastsat i denne konvention, eller, i givet fald, arten og omfanget af de vedtagne fravigelsesforanstaltninger.

57 Det følger heraf, at det ikke kan antages, at et tredjeland ophører med at opfylde de kriterier, der er nævnt i denne doms præmis 52, for at kunne udpeges som sikkert oprindelsesland som omhandlet i artikel 37 i direktiv 2013/32, alene af den grund, at det har påberåbt sig fravigelsesretten i EMRK's artikel 15.

58 Imidlertid skal en påberåbelse af fravigelsesretten, således som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, føre til, at de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der har udpeget det pågældende tredjeland som sikkert oprindelsesland, vurderer, om der, henset til betingelserne for iværksættelse af fravigelsesretten, er grund til at opretholde udpegelsen som sikkert oprindelsesland med henblik på behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af ansøgere fra dette tredjeland.

59 Artikel 37, stk. 2, i direktiv 2013/32 kræver nemlig, at medlemsstaterne regelmæssigt undersøger situationen i de tredjelande, der er udpeget som sikre oprindelseslande. Herved har EU-lovgiver ønsket at forpligte medlemsstaterne til at tage hensyn til, at de omstændigheder, der gør det muligt at formode, at ansøgere om international beskyttelse er i sikkerhed i et givet oprindelsesland, i sagens natur kan ændre sig.

60 Derfor omfatter dette krav om regelmæssig undersøgelse ligeledes indtrædelsen af væsentlige begivenheder, der på grund af deres betydning kan påvirke et udpeget sikkert tredjelands evne til fortsat at opfylde de kriterier, der med henblik på denne udpegelse er fastsat i bilag I til nævnte direktiv, således at det må formodes at kunne garantere ansøgernes sikkerhed.

61 Påberåbelsen af fravigelsesretten i EMRK's artikel 15 udgør en sådan begivenhed. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, forholder det sig nemlig således, at selv om foranstaltninger i strid med denne artikel 15, stk. 2, som bl.a. fraviger forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, der er fastsat i denne konventions artikel 3, i sagens natur er til hinder for en udpegelse af et tredjeland som sikkert oprindelsesland, kan det ikke udelukkes, at fravigelsesforanstaltninger, der berører andre grundlæggende rettigheder end dem, som nævnte artikel 15, stk. 2, udelukker fra denne fravigelsesmuligheds anvendelsesområde, også kan være uforenelige med de kriterier, der er fastsat i bilag I til direktiv 2013/32 med henblik på udpegelse af et tredjeland som sikkert oprindelsesland. En påberåbelse af fravigelsesretten afslører i øvrigt under alle omstændigheder en betydelig risiko for væsentlige ændringer med hensyn til den måde, hvorpå reglerne om rettigheder og friheder anvendes i det pågældende tredjeland.

62 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 37 i direktiv 2013/32, sammenholdt med bilag I hertil, skal fortolkes således, at et tredjeland ikke ophører med at opfylde kriterierne for at blive udpeget som sikkert oprindelsesland alene af den grund, at det anvender retten i henhold til EMRK's artikel 15 til at fravige de forpligtelser, der er fastsat i denne konvention, idet de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der har foretaget en sådan udpegelse, imidlertid skal vurdere, om betingelserne for at iværksætte fravigelsesretten kan rejse tvivl om udpegelsen som sikkert oprindelsesland.

Det andet spørgsmål

63 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 37 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et tredjeland kan udpeges som sikkert oprindelsesland med undtagelse af visse dele af dets område.

64 Da Den Tjekkiske Republik har udpeget Republikken Moldova som sikkert oprindelsesland med undtagelse af Transnistrien, er den forelæggende ret således i tvivl om, hvorvidt en sådan delvis udpegelse er forenelig med dette direktiv.

65 Ifølge fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af, og eventuelt dens tilblivelseshistorie (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

66 Hvad i første række angår ordlyden af artikel 37 i direktiv 2013/32, som i overensstemmelse med sin overskrift vedrører en medlemsstats udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande, henvises der gentagne gange heri til udtrykkene »land« og »tredjeland«, uden at det angives, at disse udtryk med henblik på en sådan udpegelse kan forstås således, at de kun omfatter en del af det pågældende tredjelands område.

67 Hvad i anden række angår den sammenhæng, hvori dette direktivs artikel 37 indgår, fremgår det for det første af denne artikel 37, at medlemsstaterne kan udpege sikre oprindelseslande i overensstemmelse med bilag I til nævnte direktiv. I lighed med ordlyden af nævnte artikel 37 giver kriterierne i dette bilag imidlertid ingen holdepunkter for, at det står medlemsstaterne frit for kun at udpege den del af det pågældende tredjelands område, hvor disse kriterier er opfyldt, som sikkert oprindelsesland.

68 I henhold til det nævnte bilag afhænger udpegelsen af et land som sikkert oprindelsesland derimod, således som det er anført i nærværende doms præmis 52, af muligheden for at påvise, at der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv 2011/95, ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

69 Som generaladvokaten har anført i punkt 92 og 93 i forslaget til afgørelse, tyder anvendelsen af udtrykkene »generelt og til stadighed«, i mangel af enhver henvisning til en del af det pågældende tredjelands område i bilag I til direktiv 2013/32 eller i dette direktivs artikel 37, på, at betingelserne i dette bilag skal være opfyldt på hele det pågældende tredjelands område, for at dette tredjeland kan udpeges som sikkert oprindelsesland.

70 For det andet gør en medlemsstats udpegelse af tredjelande som sikre oprindelseslande det muligt, således som det er anført i nærværende doms præmis 47-50, at underlægge ansøgninger om international beskyttelse fra ansøgere fra disse tredjelande en særlig sagsbehandlingsordning, der har karakter af undtagelse.

71 I så henseende ville en fortolkning af artikel 37 i direktiv 2013/32, hvorefter tredjelande med undtagelse af visse dele af deres område kan udpeges som sikre oprindelseslande, medføre en udvidelse af anvendelsesområdet for denne særlige sagsbehandlingsordning. Da en sådan fortolkning ikke finder støtte i ordlyden af denne artikel 37 eller mere generelt i dette direktiv, ville anerkendelsen af en sådan mulighed være i strid med den strenge fortolkning, der skal anlægges af bestemmelser, der har karakter af undtagelser (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Kommissionen mod Luxembourg, C-502/13, EU:C:2015:143, præmis 61, og af 8.2.2024, Bundesrepublik Deutschland (Antagelse af en fornyet ansøgning til behandling), C-216/22, EU:C:2024:122, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

72 For det tredje bekræftes en fortolkning, hvorefter artikel 37 i direktiv 2013/32 ikke tillader medlemsstaterne at udpege et tredjeland som sikkert oprindelsesland med undtagelse af visse dele af dets område, af denne bestemmelses tilblivelseshistorie. I denne forbindelse bemærkes, at inden direktiv 2013/32 trådte i kraft, var muligheden for at udpege tredjelande som sikre oprindelseslande med henblik på behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse tillagt medlemsstaterne ved direktiv 2005/85, navnlig dets artikel 30.

73 Denne artikel 30 bestemte udtrykkeligt, at medlemsstaterne ligeledes kunne udpege en del af et tredjelands område som sikker, hvis betingelserne i bilag II til direktiv 2005/85, som i det væsentlige svarer til betingelserne i bilag I til direktiv 2013/32, var opfyldt for så vidt angik denne del af området. Selv om bilag II til direktiv 2005/85 i lighed med bilag I til direktiv 2013/32 krævede bevis for, at der »generelt og til stadighed« ikke sker forfølgelse fulgte det af selve ordlyden af nævnte artikel 30, at dette krav i tilfælde af en sådan delvis udpegelse kun fandt anvendelse på den del af området, der blev udpeget som sikker.

74 I overensstemmelse med artikel 53 i direktiv 2013/32 ophævede dette direktiv 2005/85, hvis artikel 30, således som det fremgår af sammenligningstabellen i bilag III til direktiv 2013/32, er blevet erstattet af dette direktivs artikel 37. Muligheden for at udpege en del af et tredjelands område som sikker fremgår imidlertid ikke længere af sidstnævnte artikel.

75 Hensigten om at fjerne denne mulighed fremgår af selve ordlyden af den ændring af artikel 30, stk. 1, i direktiv 2005/85, der er indeholdt i Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (KOM(2009) 554 endelig udg. s. 60), hvor denne mulighed i størstedelen af sprogversionerne udtrykkeligt er blevet overstreget og i andre sprogversioner slettet.

76 En sådan hensigt bekræftes desuden af den detaljerede redegørelse for dette forslag (KOM(2009) 554 endelig udg., Bilag, 14959/09 ADD 1, s. 15), som Kommissionen gav Rådet for Den Europæiske Union, hvor der udtrykkeligt omtales et ønske om at fjerne medlemsstaternes mulighed for at anvende begrebet sikkert oprindelsesland på en del af et tredjeland og konsekvensen heraf, nemlig at det nu kræves, at de materielle betingelser for en sådan udpegelse skal være opfyldt for hele det pågældende tredjelands område.

77 For det fjerde og sidste er de formål, der forfølges med direktiv 2013/32, ikke til hinder for en sådan konsekvens og dermed for en fortolkning af dette direktivs artikel 37, hvorefter denne bestemmelse ikke tillader medlemsstaterne at udpege et tredjeland som sikkert oprindelsesland, hvis visse dele af dets område ikke opfylder de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er fastsat i bilag I til nævnte direktiv.

78 Ud over den omstændighed, at direktiv 2013/32 forfølger et overordnet mål om at indføre fælles procedurestandarder, skal det i denne henseende bemærkes, at det med direktivet, således som det bl.a. fremgår af 18. betragtning hertil, særligt tilsigtes at behandle ansøgninger om international beskyttelse »hurtig[t] [...], dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling« (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 109).

79 På denne baggrund fremgår det af 20. betragtning til nævnte direktiv, at medlemsstaterne under nøje definerede omstændigheder, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, bør have mulighed for at fremskynde behandlingsproceduren, navnlig ved at indføre kortere, men rimelige, tidsfrister for visse dele af proceduren, idet dette dog ikke må være til hinder for udførelsen af en tilstrækkelig og fuldstændig behandling eller for ansøgerens effektive adgang til de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i samme direktiv.

80 Som anført i denne doms præmis 47-50 kan en medlemsstat underlægge ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af ansøgere fra et tredjeland, som denne medlemsstat har udpeget som sikkert oprindelsesland, en særlig behandlingsordning, der er baseret på en form for afkræftelig formodning om tilstrækkelig beskyttelse i oprindelseslandet, i henhold til hvilken det bl.a. er muligt at fremskynde proceduren for behandling af disse ansøgninger.

81 For så vidt som EU-lovgiver, således som det er anført i denne doms præmis 78, med direktiv 2013/32 tilsigter at sikre en hurtig såvel som en fuldstændig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, tilkommer det denne inden for rammerne af udøvelsen af den skønsbeføjelse, som den råder over med henblik på fastsættelsen af de fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, at afveje disse to formål ved fastlæggelsen af de

betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan udpege et tredjeland som sikkert oprindelsesland. Den omstændighed, at denne lovgiver ikke inden for rammerne af dette direktiv har fastsat en mulighed for medlemsstaterne for at udelukke en del af et tredjelands område med henblik på en sådan udpegelse, afspejler denne afvejning og lovgivers valg om at prioritere en fuldstændig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet af ansøgere, hvis oprindelsesland ikke opfylder de materielle betingelser i bilag I til nævnte direktiv for hele dets område.

82 Selv om artikel 61, stk. 2, i forordning 2024/1348, som ophæver direktiv 2013/32 med virkning fra den 12. juni 2026, genindfører en sådan mulighed, idet den bestemmer, at der ved udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland på såvel EU-plan som nationalt plan kan fastsættes undtagelser for specifikke dele af deres område, er der tale om EU-lovgivers prærogativ til at kunne ændre sit valg ved at foretage en ny afvejning, forudsat at denne overholder de krav, der bl.a. følger af Genèvekonventionen og chartret. Det må i øvrigt konstateres, at den omstændighed, at den retlige ordning, der med henblik herpå indføres ved denne forordning, adskiller sig fra den ordning, der blev fastsat i direktiv 2005/85, underbygger den fortolkning, at EU-lovgiver ikke fastsatte denne mulighed i direktiv 2013/32.

83 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 37 i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et tredjeland kan udpeges som sikkert oprindelsesland, når visse dele af dets område ikke opfylder de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er fastsat i bilag I til dette direktiv.

Det tredje spørgsmål

84 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når der ved en retsinstans er anlagt søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er blevet behandlet inden for rammerne af den særordning, der finder anvendelse på ansøgninger indgivet af ansøgere fra tredjelande, der i overensstemmelse med dette direktivs artikel 37 er udpeget som sikre oprindelseslande, skal denne retsinstans i forbindelse med den fuldstændige ex nunc-undersøgelse, der er foreskrevet i nævnte artikel 46, stk. 3, rejse spørgsmålet om, hvorvidt de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er omhandlet i bilag I til nævnte direktiv, er blevet tilsidesat, selv om en sådan tilsidesættelse ikke udtrykkeligt er blevet påberåbt til støtte for dette søgsmål.

85 I overensstemmelse med sin overskrift vedrører artikel 46 i direktiv 2013/32 retten til effektive retsmidler for ansøgere om international beskyttelse. Denne artikel 46, stk. 1, indrømmer ansøgerne om international beskyttelse en ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med afgørelser, der er truffet om deres ansøgninger. Nævnte artikel 46, stk. 3, definerer rækkevidden af denne ret til effektive retsmidler, idet den præciserer, at de medlemsstater, for hvilke direktivet er bindende, skal sikre, at den domstol eller det domstolslignende organ, for hvilken afgørelsen om ansøgningen om international beskyttelse er blevet indbragt, foretager »en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]« (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

86 Det skal desuden bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at kendetegnene ved det retsmiddel, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Chartrets artikel 47 er imidlertid i sig selv tilstrækkelig og skal ikke præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes. Det kan derfor ikke forholde sig anderledes med hensyn til artikel 46, stk. 3, i dette direktiv, sammenholdt med chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 55 og 56 og den deri nævnte retspraksis).

87 På denne baggrund har Domstolen for så vidt angår rækkevidden af retten til effektive retsmidler som defineret i denne artikel 46, stk. 3, fastslået, at udtrykket »sikrer [...], at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder« skal fortolkes således, at medlemsstaterne i medfør af denne bestemmelse er forpligtet til at udforme deres nationale ret på en sådan måde, at behandlingen af de omhandlede søgsmål omfatter en retsinstans' prøvelse af samtlige de faktiske og retlige forhold, som gør det muligt for denne at foretage en ajourført bedømmelse af det konkrete tilfælde (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 110).

88 Indledningsvis fremhæver udtrykket »ex-nunc« i denne henseende retsinstansens forpligtelse til at foretage en bedømmelse, under hvilken der, hvor det er relevant, tages hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den afgørelse, som er genstand for søgsmålet. En sådan bedømmelse gør det nemlig muligt at behandle ansøgningen om international beskyttelse udførligt, uden at der er behov for at sende sagen tilbage til den besluttende myndighed. Den beføjelse, som retsinstansen således har til at tage hensyn til nye oplysninger, som denne myndighed ikke har taget stilling til, falder inden for rammerne af formålet med direktiv 2013/32, som anført i nærværende doms præmis 78 (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 111 og 112).

89 Dernæst bekræfter adjektivet »fuldstændig« i dette direktivs artikel 46, stk. 3, at retsinstansen er forpligtet til at undersøge såvel de forhold, som den besluttende myndighed har taget eller burde have taget hensyn til, som dem, der er fremkommet efter denne myndigheds vedtagelse af afgørelsen (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 113).

90 Hvad endelig angår ordene »hvor det er relevant« – der er indeholdt i sætningsleddet »herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]« – fremhæver disse den omstændighed, at den fuldstændige og ex-nunc-undersøgelse, der påhviler retsinstansen, ikke nødvendigvis skal vedrøre en realitetsprøvelse af behovet for international beskyttelse, og at den derfor kan vedrøre de proceduremæssige aspekter af en ansøgning om international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 115).

91 Udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland henhører under disse proceduremæssige aspekter af ansøgninger om international beskyttelse, for så vidt som en sådan udpegelse, henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 48-50, kan have indvirkning på proceduren for behandling af sådanne ansøgninger.

92 Som det fremgår af denne dom præmis 46, har sagsøgeren i hovedsagen foreholdt indenrigsministeriet, at dette ministerium, selv om sagsøgeren har redegjort for de trusler, som han er udsat for i Moldova, og har anført, at han ikke ønsker at vende tilbage til sin oprindelsesregion på grund af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine, udelukkende har

baseret sit afslag på den omstændighed, at han stammer fra Republikken Moldova, og at Den Tjekkiske Republik har udpeget dette tredjeland som sikkert oprindelsesland med undtagelse af Transnistrien.

93 Udpegelsen af dette tredjeland som sikkert oprindelsesland udgør således et af de elementer i de sagsakter, som er blevet bragt til den forelæggende rets kendskab, og som denne skal påkende i forbindelse med søgsmålet til prøvelse af den nævnte afgørelse.

94 Det skal på denne baggrund konkluderes, at selv om sagsøgeren i hovedsagen under sådanne omstændigheder ikke udtrykkeligt som sådan har påberåbt sig en eventuel tilsidesættelse af de regler, der er fastsat i direktiv 2013/32, om en sådan udpegelse med henblik på at underlægge proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse fra en ansøger fra det nævnte tredjeland den særordning, der følger af dettes udpegelse som sikkert oprindelsesland, udgør denne eventuelle tilsidesættelse et retligt spørgsmål, som den forelæggende ret skal overveje i forbindelse med den fuldstændige ex nunc-undersøgelse, der er foreskrevet i dette direktivs artikel 46, stk. 3.

95 Det omhandlede afslag er nemlig udelukkende støttet på den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen har oprindelse i Republikken Moldova, og at dette tredjeland skal anses for at være et sikkert oprindelsesland. Det skal følgelig antages, at det afgørende element i det nævnte afslag, der er baseret på udpegelsen af det nævnte tredjeland som sikkert oprindelsesland, nødvendigvis er omfattet af det søgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen har anlagt. Den ret, der har kompetence til at træffe afgørelse i denne sag, skal således inden for rammerne heraf undersøge lovligheden af en sådan udpegelse i henhold til nævnte artikel 46, stk. 3.

96 Navnlig under hensyn til de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet med henblik på at afgøre den verserende tvist, jf. denne doms præmis 38-40, skal dens bedømmelse inden for rammerne af denne fuldstændige prøvelse ex nunc, der er foreskrevet i nævnte artikel 46, stk. 3, og på grundlag af oplysningerne i sagsakterne for det første vedrøre påberåbelsen af EMRK's artikel 15, hvis de kompetente myndigheder i denne henseende ikke har været i stand til at vurdere rækkevidden af en sådan betydelig begivenhed for så vidt angår evnen for det tredjeland, der er udpeget som sikkert oprindelsesland, til fortsat at opfylde de kriterier, der er fastsat med henblik herpå i direktiv 2013/32. For det andet skal denne vurdering vedrøre en tilsidesættelse af den betingelse, der følger af bestemmelserne i dette direktiv, hvorefter udpegelsen af et tredjeland som sikkert oprindelsesland skal omfatte hele dets område.

97 Domstolen har i øvrigt allerede præciseret, at når en tredjelandsstatsborger opfylder de betingelser for tildeling af international beskyttelse, der er fastsat i nævnte direktiv, er medlemsstaterne principielt forpligtet til at tildele den ansøgte status, idet disse stater ikke råder over en skønsbeføjelse i denne henseende (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

98 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når der ved en retsinstans er anlagt søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er blevet behandlet inden for rammerne af den særordning, der finder anvendelse på ansøgninger indgivet af ansøgere fra tredjelande, der i overensstemmelse med dette direktivs artikel 37 er udpeget som sikre oprindelseslande, skal denne retsinstans i forbindelse med den fuldstændige ex nunc-undersøgelse, der er foreskrevet i nævnte artikel 46, stk. 3, på grundlag af oplysningerne i sagsakterne og de oplysninger, som den er blevet gjort

bekendt med under proceduren for denne retsinstans, rejse spørgsmålet om, hvorvidt de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er omhandlet i bilag I til nævnte direktiv, er blevet tilsidesat, selv om en sådan tilsidesættelse ikke udtrykkeligt er blevet påberåbt til støtte for dette søgsmål.

Sagsomkostninger

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

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

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

skal fortolkes således, at

et tredjeland ikke ophører med at opfylde kriterierne for at blive udpeget som sikkert oprindelsesland alene af den grund, at det anvender retten i henhold til artikel 15 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, til at fravige de forpligtelser, der er fastsat i denne konvention, idet de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der har foretaget en sådan udpegelse, imidlertid skal vurdere, om betingelserne for at iværksætte fravigelsesretten kan rejse tvivl om udpegelsen som sikkert oprindelsesland.

2) Artikel 37 i direktiv 2013/32

skal fortolkes således, at

den er til hinder for, at et tredjeland kan udpeges som sikkert oprindelsesland, når visse dele af dets område ikke opfylder de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er fastsat i bilag I til dette direktiv.

3) Artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

når der ved en retsinstans er anlagt søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er blevet behandlet inden for rammerne af den særordning, der finder anvendelse på ansøgninger indgivet af ansøgere fra tredjelande, der i overensstemmelse med dette direktivs artikel 37 er udpeget som sikre oprindelseslande, skal denne retsinstans i forbindelse med den fuldstændige ex nunc-undersøgelse, der er foreskrevet i nævnte artikel 46, stk. 3, på grundlag af oplysningerne i sagsakterne og de oplysninger, som den er blevet gjort bekendt med

under proceduren for denne retsinstans, rejse spørgsmålet om, hvorvidt de materielle betingelser for en sådan udpegelse, der er omhandlet i bilag I til nævnte direktiv, er blevet tilsidesat, selv om en sådan tilsidesættelse ikke udtrykkeligt er blevet påberåbt til støtte for dette søgsmål.

Underskrifter