Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 13 juni 2024[1]

Zaak C-134/23

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”,
Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”
tegen
Ypourgos Exoterikon,
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[verzoek van de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Toekenning en intrekking van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 38 – Begrip ‚veilig derde land’ – Aanmerking van Turkije als ‚veilig derde land’ – Overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven – De facto opschorting van de wedertoelating van aanvragers van internationale bescherming”

I. Inleiding

1. In de onderhavige zaak heeft de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU[2].

2. De drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechterlijke instantie zijn gesteld tegen de achtergrond van een beroep tot nietigverklaring van een nationale regeling waarin Turkije wordt aangemerkt als een in algemene zin veilig land voor bepaalde categorieën aanvragers van internationale bescherming, terwijl dit land, in weerwil van een met de Europese Unie gesloten overeenkomst inzake de overname van personen, besloten heeft tot algehele opschorting van de wedertoelating van die aanvragers op zijn grondgebied, zonder voorspelbaar vooruitzicht op een herziening van die beslissing.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

3. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om duidelijkheid te scheppen over, ten eerste, de verhouding tussen de voorwaarden om een derde land in het algemeen als veilig aan te merken en de toepassing van het begrip „veilig derde land" op een bepaalde aanvrager van internationale bescherming en, ten tweede, de draagwijdte van het in artikel 38 van richtlijn 2013/32 neergelegde vereiste van toelating of wedertoelating van die aanvrager.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen

4. Op 16 december 2013 hebben de Europese Unie en de Republiek Turkije een overeenkomst gesloten inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (hierna: „overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen").[3] Deze overeenkomst is namens de Europese Unie bekrachtigd bij besluit van de Raad van 14 april 2014.[4]

5. Artikel 4 van de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen bepaalt:

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

[...]

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

2. De in lid 1 bedoelde overnameverplichting is niet van toepassing wanneer:

[...]"

6. Krachtens besluit (EU) 2016/551 van de Raad van 23 maart 2016[5] is de in artikel 4 van de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen genoemde verplichting van toepassing vanaf 1 juni 2016.

2. Richtlijn 2013/32

7. Voor de onderhavige zaak zijn de artikelen 31, 33, 35 en 38 van richtlijn 2013/32 relevant.

[3] PB 2014, L 134, blz. 3, met rectificatie in PB 2014, L 331, blz. 40.

[4] PB 2014, L 134, blz. 1.

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

B. Grieks recht

1. Griekse wet inzake internationale bescherming

8. Richtlijn 2013/32 is in de Griekse rechtsorde omgezet bij de Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, als gewijzigd bij de Nomos 4686/2020 (wet inzake internationale bescherming en andere bepalingen, als gewijzigd, FEK A' 169/01.11.2019 en FEK A' 96/12.05.2020; hierna: „Griekse wet inzake internationale bescherming").

9. Artikel 86 van de Griekse wet inzake internationale bescherming luidt als volgt:

„1. Een land wordt als een voor een bepaalde verzoeker veilig derde land beschouwd wanneer cumulatief aan de volgende criteria is voldaan:

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

b) in het betrokken land wordt het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève nageleefd;

c) er bestaat voor de verzoeker geen risico op ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze wet;

d) in het betrokken land wordt het verbod op verwijdering naar een land met een risico op foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationale recht, nageleefd;

e) in het betrokken land bestaat de mogelijkheid om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, in geval van erkenning als vluchteling, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève, en

f) tussen de verzoeker en het betrokken land bestaat er een band op grond waarvan het voor de verzoeker redelijk zou zijn naar dat land te gaan. De doorreis van de verzoeker door een derde land kan [...] worden beschouwd als een band tussen de verzoeker en dat derde land op grond waarvan het voor de verzoeker redelijk zou zijn naar dat land te gaan.

2. Of aan de bovengenoemde criteria is voldaan, wordt per geval en voor elke verzoeker afzonderlijk onderzocht, tenzij het derde land wordt beschouwd als zijnde over het algemeen veilig en voorkomt op de nationale lijst van veilige derde landen. Indien dit het geval is, kan de persoon die om internationale bescherming verzoekt de toepassing van het begrip ‚veilig derde land' aanvechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is.

3. Een interministerieel besluit van de minister van Civiele Bescherming en de minister van Buitenlandse Zaken, aangenomen op voorstel van de directeur van de dienst Asielzaken, bepaalt welke derde landen voor bepaalde categorieën asielzoekers, naargelang van hun bijzondere omstandigheden (zoals onder meer ras of religie), worden aangemerkt als veilig in de zin van dit artikel met het oog op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. De elementen waarmee bij de vaststelling van het voornoemde interministerieel rekening wordt gehouden (de interne rechtsorde van het derde land, bi- of multilaterale overeenkomsten of

verdragen tussen het derde land en de Europese Unie en de nationale praktijk), moeten actueel zijn en afkomstig zijn uit betrouwbare informatiebronnen, met name officiële diplomatieke bronnen in Griekenland en daarbuiten, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, de wetgeving van de andere lidstaten met betrekking tot het begrip „veilig derde land", de Raad van Europa en de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen. Deze lijst wordt elk jaar in november verplicht herzien. Wanneer er belangrijke veranderingen worden vastgesteld in de mensenrechtensituatie in een land dat als veilig derde land is aangewezen, wordt deze aanwijzing zo spoedig mogelijk en vóór het verstrijken van de in de voorgaande zin bedoelde uiterste datum herzien. De Europese Commissie wordt van elk aanwijzingsbesluit in kennis gesteld.

[...]

5. Wanneer het voornoemde derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, wordt zijn verzoek inhoudelijk onderzocht door de bevoegde beslissingsautoriteit.

[...]"

2. Interministeriële besluiten

10. Krachtens de bij artikel 86 van de Griekse wet inzake internationale bescherming verleende bevoegdheid is de Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021 vastgesteld, met als opschrift „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)" [interministerieel besluit 42799/3.6.2021, met als opschrift „Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet 4636/2019 (A'169)", FEK B 2425/7.6.2021; hierna: „eerste interministerieel besluit"], waarin is bepaald dat Turkije een veilig derde land is voor aanvragers van internationale bescherming uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië.

11. Het eerste interministerieel besluit is ingetrokken en vervangen door de Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, met als opschrift „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 koinis ypourgikis apofasis Anaplirotis Ypourgos Exoterikon et Ypourgos 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)'" [interministerieel besluit 458568/15.12.2021 tot wijziging van interministerieel besluit 42799/3.6.2021, met als opschrift „Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet 4636/2019 (A'169)"] (FEK B'5949/16.12.2021; hierna: „tweede interministerieel besluit").

12. In dit tweede interministerieel besluit is Turkije opnieuw aangemerkt als een veilig derde land voor aanvragers van internationale bescherming uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië.

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

13. De Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges" en de Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio" (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding"), die zich inzetten voor vluchtelingen, hebben bij de Symvoulio tis Epikrateias beroep ingesteld tot nietigverklaring

van het eerste interministerieel besluit en vervolgens van het tweede interministerieel besluit, met name op grond van strijdigheid ervan met artikel 86 van de Griekse wet inzake internationale bescherming en met artikel 38 van richtlijn 2013/32.

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

15. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechterlijke instantie, na te hebben vastgesteld dat alleen het ingestelde beroep tot nietigverklaring van het tweede interministeriële besluit ontvankelijk was, geoordeeld heeft dat dit beroep moest worden verworpen voor zover verzoeksters in het hoofdgeding daarin aanvoerden dat Turkije juridisch niet verplicht was om aanvragers van internationale bescherming vanuit Griekenland opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten. Gelet op met name de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen heeft de verwijzende rechterlijke instantie immers gesteld dat Turkije een dergelijke juridische verplichting op zich had genomen.

16. Deze rechterlijke instantie stelt zich echter vragen bij de daadwerkelijke naleving door Turkije van die juridische verplichting, gelet op de – ook door de Griekse autoriteiten erkende – omstandigheid dat dit derde land aanvragers van internationale bescherming wier verzoeken in Griekenland op de grond „veilig derde land" niet-ontvankelijk zijn verklaard, sedert maart 2020 niet langer tot zijn grondgebied toelaat, een situatie waarin in de nabije toekomst allicht geen verandering zal optreden.

17. Dienaangaande, aldus de verwijzende rechterlijke instantie, zijn er door haar leden uiteenlopende standpunten ingenomen.

18. Volgens de meerderheid van de leden van deze rechterlijke instantie geldt de mogelijkheid van wedertoelating van de aanvrager van internationale bescherming door het betrokken derde land als noodzakelijke voorwaarde om dit land te kunnen aanmerken als een „veilig derde land" in de zin van artikel 38 van richtlijn 2013/32, met name gelet op het – in overweging 18 ervan in herinnering gebrachte en ook in artikel 31, lid 2, ervan herhaalde – doel van deze richtlijn om te zorgen voor een zo spoedig mogelijke behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Elke andere uitlegging zou de duur van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming alleen maar verlengen, alsook de onzekerheid over het verblijf van de aanvrager in het land waar hij zijn verzoek heeft ingediend, nog afgezien van het risico dat hij wordt teruggestuurd naar een land waar hij zou kunnen worden vervolgd of dat de internationale betrekkingen worden verstoord. Hieruit volgt dat een lidstaat geen nationale lijst mag opstellen ter vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig, zoals is toegestaan bij artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32, indien het derde land in kwestie niet garandeert dat het de aangegane juridische verplichting daadwerkelijk naleeft. Bijgevolg is de meerderheid van de leden van de verwijzende rechterlijke instantie de mening toegedaan dat het beroep tot nietigverklaring van het tweede interministerieel besluit moet worden toegewezen.

19. De verwijzende rechterlijke instantie geeft echter aan dat andere van haar leden een andere uitlegging voorstaan van de bepalingen van richtlijn 2013/32. Volgens die leden vormt het onderzoek van de vraag of de aanvragers van internationale bescherming [door het derde land]

daadwerkelijk opnieuw worden toegelaten, geen bestanddeel van de rechtmatigheid van de regelgevende handeling waarbij een derde land als algemeen veilig wordt aangemerkt, aangezien dat vraagstuk in latere fasen van de administratieve procedure moet worden onderzocht. Het betreft een vraagstuk met betrekking tot de geldigheid van hetzij de individuele handeling waarbij een concreet verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond van het begrip „veilig derde land", hetzij de uitvoering van het besluit tot tenuitvoerlegging van die handeling. Naar mening van deze leden van de verwijzende rechterlijke instantie moet het beroep tot nietigverklaring van het tweede interministerieel besluit dan ook ongegrond worden verklaard.

20. In die omstandigheden heeft de Symvoulio tis Epikrateias besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen:

„1) Moet artikel 38 van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale (regelgevende) handeling waarin een derde land voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken als algemeen veilig wordt aangemerkt, wanneer dat land weliswaar een juridische verplichting is aangegaan om die categorieën aanvragers van internationale bescherming opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten, maar die wedertoelating in feite reeds lange tijd (in casu meer dan 20 maanden) niet meer toestaat, terwijl niet is onderzocht of dat land die praktijk in de nabije toekomst zou kunnen wijzigen,

dan wel aldus, dat

2) de wedertoelating tot het derde land geen cumulatieve voorwaarde is voor de vaststelling van een nationale (regelgevende) handeling waarbij een derde land als algemeen veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën aanvragers van internationale bescherming, maar een cumulatieve voorwaarde voor de vaststelling van een individuele handeling waarbij een bepaald verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard op de grond dat er sprake is van een ‚veilig derde land',

dan wel aldus, dat

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

IV. Procedure bij het Hof

21. De verwijzende rechterlijke instantie heeft verzocht om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Op 31 maart 2023 heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten om dit verzoek niet in te willigen.

22. Verzoeksters in het hoofdgeding, de Griekse, de Tsjechische, de Duitse, de Cypriotische, de Hongaarse en de Nederlandse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

23. Ter terechtzitting van 14 maart 2024 hebben verzoeksters in het hoofdgeding, de Griekse regering en de Europese Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

V. Analyse

A. Voorafgaande overwegingen

24. Met haar eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of de bepalingen van artikel 38 van richtlijn 2013/32 zich ertegen verzetten dat een lidstaat bij een handeling van algemene strekking een derde land als „veilig derde land" aanmerkt, wanneer dat land daaraan voorafgaand, ondanks de juridische verplichting die het is aangegaan, heeft besloten de wedertoelating van aanvragers van internationale bescherming op zijn grondgebied de facto op te schorten.

25. Met haar tweede en haar derde vraag, die subsidiair zijn geformuleerd ten opzichte van de eerste, wenst deze rechterlijke instantie te vernemen of de vaststelling van een individuele handeling, waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk is verklaard op grond van het begrip „veilig derde land", afhankelijk is van de toelating of de wedertoelating van de verzoeker tot het grondgebied van dat land, dan wel of dit vraagstuk pas moet worden onderzocht op het tijdstip van tenuitvoerlegging van dat besluit.

26. Er zij echter op gewezen dat bij deze rechterlijke instantie enkel een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van een nationale wettelijke regeling waarbij Turkije op een nationale lijst van veilige derde landen is geplaatst, zodat het geschil in het hoofdgeding geen betrekking heeft op de geldigheid van individuele niet-ontvankelijkheidsbesluiten die op grond van artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32 zijn genomen. Vanuit dit oogpunt zou ervan kunnen worden uitgegaan dat het antwoord dat het Hof op de eerste prejudiciële vraag zal geven, voor de verwijzende rechterlijke instantie zal volstaan om uitspraak te kunnen doen in het hoofdgeding[6] en dat de tweede en de derde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk zijn.

27. Er zij evenwel aan herinnerd dat het de taak van het Hof is om, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de nationale rechter een nuttig antwoord te geven, aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten.[7]

28. In het onderhavige geval blijkt uit de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak wenst te vernemen welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan de weigering van een over het algemeen als veilig aangemerkt land om aanvragers van internationale bescherming tot zijn grondgebied toe te laten. Vanuit dat oogpunt wenst deze rechterlijke instantie te vernemen vanaf welk tijdstip deze weigering in beschouwing moet worden genomen en overweegt zij dienaangaande drie fasen, namelijk de fase waarin een derde land bij een handeling van algemene strekking als veilig wordt aangemerkt, de fase waarin op grond van dit begrip een individueel niet-ontvankelijkheidsbesluit wordt genomen of de fase waarin dat besluit ten uitvoer wordt gelegd.

[6] Op dit punt zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak niet aan het Hof is om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te formuleren. Zie in die zin arrest van 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering van een slachtoffer van mensenhandel) (C-66/21, EU:C:2022:809, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[7] Arrest van 18 januari 2024, Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. In het licht van deze vraagstelling moet de verwijzende rechterlijke instantie, teneinde met volledige kennis van zaken uitspraak te kunnen doen in het bij haar aanhangige geding, beschikken over een volledige uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32, zodat zij precies kan vaststellen welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan de weigering van het derde land en in welke fase van de procedure deze weigering in beschouwing moet worden genomen.

30. Gelet op dit vereiste komt het mij voor dat de noodzaak om de verwijzende rechterlijke instantie een nuttig antwoord te geven, niet alleen met zich meebrengt dat de eerste prejudiciële vraag over de geldigheid van een handeling van algemene strekking moet worden onderzocht, maar ook dat, indien het Unierecht zich niet verzet tegen de vaststelling van een dergelijke handeling, moet worden ingegaan op de tweede en de derde prejudiciële vraag over de individuele handeling die op grond van het begrip „veilig derde land" is vastgesteld.

B. Prejudiciële vragen

31. Vooreerst zij erop gewezen dat ik in mijn conclusie in de gevoegde zaken Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[8] het standpunt heb ingenomen dat *het gebrek aan zekerheid* over de toelating dan wel wedertoelating tot het derde land niet in de weg staat aan de vaststelling van een op artikel 38 van richtlijn 2013/32 gebaseerd niet-ontvankelijkheidsbesluit en dat de toelating tot dat land pas dient te worden geverifieerd op het tijdstip van de tenuitvoerlegging van dat besluit.

32. Om te beginnen moet echter worden opgemerkt dat het Hof zich in zijn arrest van 14 mei 2020 niet heeft uitgesproken over de uitlegging van dit artikel met betrekking tot de toelating dan wel wedertoelating van aanvragers van internationale bescherming op grond dat de dienaangaande door de verwijzende rechter gestelde vragen niet-ontvankelijk waren.[9]

33. Vervolgens blijkt uit de door de verwijzende rechterlijke instantie verstrekte informatie en de door de Griekse regering ter terechtzitting gegeven toelichtingen dat de tenuitvoerlegging van niet-ontvankelijkheidsbesluiten op grond van de aanmerking van Turkije als een over het algemeen veilig land sedert maart 2020 afketst op de algehele en absolute weigering van dit land, voor onbepaalde tijd en zonder voorspelbaar vooruitzicht op herziening ervan, om aanvragers van internationale bescherming opnieuw toe te laten.[10] Deze omstandigheid die met zich meebrengt dat de toelating van de aanvrager tot het grondgebied van het over het algemeen als veilig aangemerkte land ab initio is uitgesloten, brengt mij ertoe om in de onderhavige zaak terug te komen op mijn eerder aan het Hof in overweging gegeven oplossing.

34. Deze enkele omstandigheid kan volgens mij echter niet tot *rechtsgevolg* hebben dat de aanmerking van een land als over het algemeen veilig ter discussie wordt gesteld. Uit de bewoordingen en de systematiek van artikel 38 van richtlijn 2013/32 volgt namelijk dat een vereiste met betrekking tot de toelating of de wedertoelating van een aanvrager van

8 C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punten 111-114 en punt 127.

9 Arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 172-174).

10 Het standpunt van de Turkse regering wordt uiteengezet in het zesde jaarverslag over de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije [COM(2022) 243 final]. In deze tot de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement gerichte mededeling merkt de Commissie met name als volgt op: „In antwoord op herhaalde verzoeken van de Griekse autoriteiten en de [Commissie] met betrekking tot de hervatting van terugkeeroperaties heeft [de Republiek Turkije] verklaard dat er geen terugkeeroperaties zullen plaatsvinden tenzij de vermeende pushbacks langs de Turks-Griekse [grens] worden stopgezet en [de Helleense Republiek] [haar] besluit intrekt om [de Republiek Turkije] als veilig derde land te beschouwen."

internationale bescherming geen voorwaarde vormt voor de geldigheid van een dergelijke handeling. Derhalve zal ik het Hof in overweging geven de eerste prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden (onder 1).

35. Om dezelfde redenen ben ik evenwel van mening dat dit artikel zich ertegen verzet dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een individueel niet-ontvankelijkheidsbesluit vaststellen op grond van het begrip „veilig derde land", wanneer zij reeds bij de individuele behandeling van het verzoek om internationale bescherming de *zekerheid* hebben verkregen dat de verzoeker niet of niet opnieuw tot dat land zal worden toegelaten (onder 2).

1. Eerste prejudiciële vraag

36. In artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 wordt een exhaustieve opsomming gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen.[11] Een van deze gronden voor niet-ontvankelijkheid is vermeld onder punt c) van dat artikel en houdt in dat een lidstaat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan verklaren wanneer een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 van deze richtlijn voor de verzoeker als „veilig derde land" wordt beschouwd.

37. In zijn arrest van 19 maart 2020 heeft het Hof verduidelijkt dat het begrip „veilig derde land" slechts kan worden toegepast indien er is voldaan aan de in artikel 33, leden 1 tot en met 4, van genoemde richtlijn gestelde voorwaarden.[12] Zoals advocaat-generaal Bobek heeft opgemerkt, kunnen die voorwaarden in wezen worden omschreven als *beginselen*, *voorschriften* en *waarborgen*.[13]

38. Om te beginnen mogen de lidstaten volgens artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 het begrip „veilig derde land" alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat in het betrokken derde land de volgende – onder de punten a) tot en met e) van dit lid genoemde – beginselen worden nageleefd: a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging; b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn 2011/95/EU[14]; c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève[15]; d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, en e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, in geval van erkenning als vluchteling, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.

[11] Arrest van 8 februari 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ontvankelijkheid van een volgend verzoek) (C-216/22, EU:C:2024:122, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[12] Arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punt 36). Bovendien moet erop worden gewezen dat in de overeenkomst EU-Turkije inzake de overname van personen de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder bepaalde categorieën migranten op Turks grondgebied kunnen worden overgenomen. Deze overeenkomst stelt alleen een algemeen juridisch kader vast dat losstaat van de gemeenschappelijke procedureregels voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming die in richtlijn 2013/32 zijn geregeld. Hieruit volgt dat deze overeenkomst geen gevolgen heeft voor de toepassing van het begrip „veilig derde land", die uitsluitend afhankelijk is van de vervulling van de in artikel 33, leden 1 tot en met 4, van richtlijn 2013/32 gestelde voorwaarden.

[13] Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, punt 42).

[14] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

[15] Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 137, nr. 2545 (1954)].

39. Vervolgens zijn de voorschriften vastgelegd in artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32. Op grond daarvan is de toepassing van het begrip „veilig derde land" onderworpen aan voorschriften van nationaal recht, waaronder: a) voorschriften waarbij een band tussen de aanvrager van internationale bescherming en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan; b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip „veilig derde land" op een bepaald land of een bepaalde aanvrager van internationale bescherming kan worden toegepast, en c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde aanvrager van internationale bescherming veilig is en die deze aanvrager in dat verband in staat stellen de toepassing aan te vechten van zowel het begrip „veilig derde land" ten aanzien van zijn specifieke situatie als het bestaan van een band tussen hem en dat derde land.

40. Wat tot slot de waarborgen betreft, en los van voornoemde mogelijkheid tot betwisting, bepaalt artikel 38, lid 3, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten bij de uitvoering van een uitsluitend op het begrip „veilig derde land" gebaseerde beslissing de aanvrager van internationale bescherming hiervan op de hoogte dienen te brengen en hem een document moeten verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht. Bovendien bepaalt artikel 38, lid 4, van deze richtlijn dat wanneer het derde land de aanvrager niet tot zijn grondgebied toelaat, de lidstaten ervoor zorgen dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die in hoofdstuk II van die richtlijn zijn beschreven.

41. Mijns inziens kunnen er uit de bewoordingen en de systematiek van artikel 38 van richtlijn 2013/32 twee gevolgtrekkingen worden gemaakt.

42. In de eerste plaats kan er amper twijfel over bestaan dat het een lidstaat op basis van de bepalingen van dit artikel is toegestaan om een land bij een handeling van algemene strekking aan te merken als „veilig derde land". In dat verband merk ik op dat de methode waarnaar wordt verwezen in artikel 38, lid 2, onder b), van deze richtlijn, uitdrukkelijk dient te bestaan uit „een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/*of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig*". [16]

43. In dezelfde zin legt artikel 38, lid 2, onder c), van genoemde richtlijn de lidstaten de verplichting op om voorschriften vast te stellen die de aanvrager in staat stellen de toepassing van het begrip „veilig derde land" aan te vechten *op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is*, waaruit volgt dat het onderzoek van de individuele situatie van de betrokkene deel kan uitmaken van een eerder door een lidstaat vastgestelde handeling van algemene strekking.

44. Deze uitlegging vindt bovendien steun in overweging 44 van richtlijn 2013/32, die betrekking heeft op de noodzaak van het vaststellen van „gemeenschappelijke principes [...] voor het als veilig beschouwen of aanmerken van derde landen door de lidstaten". Nog explicieter wordt in

[16] Cursivering van mij.

overweging 46 van deze richtlijn gesteld dat indien „lidstaten [...] landen als veilig aanmerken door daartoe strekkende lijsten vast te stellen", zij zich moeten baseren op relevante informatie en gegevens. [17]

45. In de tweede plaats ben ik van mening dat de geldigheid van een handeling van algemene strekking waarbij een derde land als veilig wordt aangemerkt, niet afhankelijk is van de vervulling van een vereiste inzake de toelating of de wedertoelating van een aanvrager van internationale bescherming.

46. Op dit punt lijkt het mij noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen enerzijds de te vervullen vereisten voor de *toepassing* van het begrip „veilig derde land" op een bepaalde aanvrager van internationale bescherming, die inhouden dat aan de in artikel 38, leden 1 tot en met 4, van richtlijn 2013/32 gestelde voorwaarden is voldaan, en anderzijds de te vervullen voorwaarden voor de *aanmerking* van een derde land als over het algemeen veilig voor alle dan wel bepaalde categorieën aanvragers van internationale bescherming. Naar mijn mening volgt dit onderscheid uit de systematiek zelf van dit artikel, die noopt tot het maken van een onderscheid tussen verschillende fasen.

47. In dit verband moeten de lidstaten, teneinde zich ervan te vergewissen dat de aanvrager van internationale bescherming in het betrokken derde land overeenkomstig de in artikel 38, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginselen zal worden behandeld, de situatie in het betrokken land onderzoeken volgens de overeenkomstig lid 2, onder b), van dit artikel naar nationaal recht vast te stellen methode. Zoals blijkt uit de bewoordingen van overweging 46 van genoemde richtlijn mag de verificatie van de naleving van deze beginselen niet alleen steunen op een formeel onderzoek van een bepaald rechtsstelsel, maar moet zij ook zijn gestoeld op een actuele en concrete analyse van de daadwerkelijke toepassing door dat land van de in dat artikel neergelegde beginselen. [18]

48. Met betrekking tot dit vereiste ontken ik niet dat de daadwerkelijke toelating dan wel wedertoelating van een aanvrager van internationale bescherming een sleutelrol speelt, aangezien deze persoon alleen in aanmerking kan komen voor een behandeling overeenkomstig de in artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 genoemde beginselen wanneer hij tot het betrokken derde land wordt toegelaten. Ik ben echter van mening dat de in deze fase vereiste verificatie gericht is op het verkrijgen van de zekerheid dat de aanvrager overeenkomstig deze beginselen zal worden behandeld, mocht *achteraf* blijken dat hij daadwerkelijk tot het grondgebied van het derde land is toegelaten.

49. Er moet namelijk worden vastgesteld dat de toelating van de aanvrager tot het derde land als zodanig niet behoort tot de in dat artikel neergelegde beginselen en alleen in aanmerking wordt genomen bij het onderzoek van de individuele situatie van de aanvrager van internationale bescherming. Mijns inziens vindt die vaststelling steun in een analyse van de overige bepalingen van artikel 38 van richtlijn 2013/32.

50. Ten eerste zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 38, lid 2, onder a), van deze richtlijn verplicht om nationaalrechtelijke voorschriften vast te stellen waarbij een band tussen een bepaalde aanvrager en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor die

[17] Er zij op gewezen dat verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348, 22.5.2024) in de artikelen 60 en 64 uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om zowel op het niveau van de Unie als op nationaal niveau een derde land aan te wijzen als veilig derde land.

[18] Zie ook HCR, *UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures*, september 2019.

aanvrager redelijk zou zijn om naar dat land te gaan. De individuele beoordeling van een band die de toelating van een aanvrager van internationale bescherming tot het betrokken land kan rechtvaardigen, kan logischerwijs pas plaatsvinden nadat de lidstaat zich er – overeenkomstig de naar nationaal recht vastgestelde methode voor de aanwijzing van veilige derde landen – van heeft vergewist dat is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 38, lid 1, van genoemde richtlijn om dat land te kunnen aanmerken als een over het algemeen veilig derde land.

51. Ten tweede ziet artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32 op de gevolgen van de weigering van een derde land om een bepaalde aanvrager van internationale bescherming toe te laten. Die situatie komt bijgevolg overeen met de fase waarin, hoewel er redenen zijn om aan te nemen dat de aanvrager (opnieuw) zal worden toegelaten tot het veilige derde land, de weigering van dat land om die aanvrager tot zijn grondgebied toe te laten, in de weg staat aan de tenuitvoerlegging van dat besluit. In een dergelijke situatie moet de lidstaat ervoor zorgen dat de aanvrager toegang heeft tot een procedure ter behandeling van zijn verzoek overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen waarin deze richtlijn voorziet. Hieruit volgt dat de daadwerkelijke toelating of wedertoelating geen noodzakelijk onderdeel vormt van de aanmerking als veilig derde land, maar enkel een op het tijdstip van tenuitvoerlegging te verifiëren voorwaarde waarvan de vervulling onmisbaar is voor de toepassing van dat begrip op een bepaalde aanvrager.

52. Deze uitlegging vindt steun in een onderzoek van de bepalingen met betrekking tot het begrip „eerste land van asiel", dat volgens artikel 33, lid 2, onder b), van richtlijn 2013/32 een grond oplevert voor niet-ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming. Dienaangaande volgt uit artikel 35, lid 1, van deze richtlijn dat dit begrip van toepassing is wanneer de aanvrager in dat land reeds is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of wanneer hij er anderszins voldoende bescherming geniet, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, op voorwaarde dat hij opnieuw tot dat land wordt toegelaten.

53. De begrippen „eerste land van asiel" en „veilig derde land" hebben dus als gemeenschappelijk kenmerk dat de toepassing ervan afhankelijk is van de toelating dan wel wedertoelating van de aanvrager van internationale bescherming. Uit de bewoordingen van artikel 35 van richtlijn 2013/32 volgt echter dat de vervulling van deze voorwaarde ab initio moet worden geverifieerd, zodat de kwalificatie als eerste land van asiel niet kan worden gehandhaafd wanneer de aanvrager niet of niet opnieuw wordt toegelaten. Evenzo volgt uit artikel 38 van deze richtlijn, dat pas in lid 4 ervan verwijst naar de daadwerkelijke toelating van de aanvrager, dat de daadwerkelijke toelating of wedertoelating van aanvragers geen deel uitmaakt van de noodzakelijke voorwaarden voor de aanmerking van een land als zijnde over het algemeen veilig en pas moet worden geverifieerd in de fase van de individuele behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

54. Op basis van het voorgaande kom ik tot de slotsom dat de omstandigheid dat een land de facto en op algehele wijze niet toestaat dat aanvragers van internationale bescherming opnieuw tot zijn grondgebied worden toegelaten, er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een nationale regeling vaststelt waarin dat land als over het algemeen veilig wordt aangemerkt.

55. De oplossing die ik het Hof in overweging geef, houdt in dat het – zoals in de tweede en de derde prejudiciële vraag wordt gevraagd – bepaalt in hoeverre en op welk tijdstip in de door een bepaalde aanvrager van internationale bescherming ingestelde procedure rekening moet worden gehouden met de weigering van het betrokken derde land.

2. Tweede en derde prejudiciële vraag

56. Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de algehele en absolute weigering van het over het algemeen als veilig aangemerkte derde land in de weg staat aan de vaststelling van een individuele handeling waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond van artikel 33, lid 2, onder c), en artikel 38 van richtlijn 2013/32, dan wel of de vervulling van de voorwaarde van toelating of wedertoelating eerst moet worden geverifieerd op het tijdstip van tenuitvoerlegging van die handeling.

57. Bij de beantwoording van deze vraag zij erop gewezen dat wanneer het begrip „veilig derde land" wordt toegepast op een bepaalde aanvrager van internationale bescherming, het onderzoek of is voldaan aan de voorwaarde inzake de toelating of wedertoelating van die aanvrager in beginsel in twee fasen moet worden uitgevoerd, waarbij de eerste fase betrekking heeft op de vaststelling van het niet-ontvankelijkheidsbesluit en de tweede fase op de tenuitvoerlegging ervan.

58. Wat de eerste fase betreft, volgt uit artikel 38, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 dat een op het begrip „veilig derde land" gebaseerd niet-ontvankelijkheidsbesluit alleen kan worden vastgesteld op grond van nationaalrechtelijke voorschriften waarbij een band tussen de aanvrager en het betrokken derde land wordt vereist *op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan*. Bovendien ontslaat overweging 44 van deze richtlijn, die aan dit begrip is gewijd, de lidstaten alleen van hun verplichting om een verzoek om internationale bescherming inhoudelijk te onderzoeken indien „er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten". Uit die teksten volgt dan ook duidelijk dat een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming op grond van het begrip „veilig derde land" uitgaat van de premisse dat het waarschijnlijk of op zijn minst aannemelijk is dat de aanvrager door dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten.

59. Pas na deze eerste fase moeten de lidstaten verifiëren of de aanvrager daadwerkelijk wordt toegelaten dan wel opnieuw wordt toegelaten. Wanneer blijkt dat het betrokken derde land, in weerwil van de hierboven genoemde waarschijnlijkheid, weigert om de aanvrager tot zijn grondgebied toe te laten, mogen de lidstaten het niet-ontvankelijkheidsbesluit niet ten uitvoer leggen en moeten zij overeenkomstig artikel 38, lid 4, van genoemde richtlijn ervoor zorgen dat de aanvrager toegang heeft tot een procedure ter behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming.

60. Wanneer de lidstaten reeds in de eerste fase de zekerheid hebben verkregen dat de aanvrager niet naar het „veilige derde land" zal kunnen gaan, is de tijdens de tweede fase te verrichten verificatie van de daadwerkelijke toelating of wedertoelating dan ook zonder voorwerp geraakt. In een dergelijke situatie ben ik van mening dat de lidstaten, vanwege de reeds in de eerste fase vastgestelde onmogelijkheid van toelating of wedertoelating van de aanvrager van internationale bescherming, ten aanzien van die aanvrager geen niet-ontvankelijkheidsbesluit mogen vaststellen op grond van het begrip „veilig derde land".

61. Naar mijn mening kan deze conclusie niet worden ontkracht door de omstandigheid dat het betrokken land eerder op grond van een nationale regeling als over het algemeen veilig is aangemerkt. Die kwalificatie, die alleen afhankelijk is van de zekerheid dat de in artikel 38, lid 1,

van richtlijn 2013/32 neergelegde beginselen worden nageleefd, hangt namelijk niet af van de vaststelling dat er redenen zijn om aan te nemen dat een bepaalde aanvrager tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten.

62. Bovendien vindt deze analyse mijns inziens steun in twee elementen.

63. In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat volgens de bewoordingen van overweging 18 van richtlijn 2013/32 het „het [...] in het belang [is] van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling”. [19] In een situatie als die in het hoofdgeding zou het volgens mij dan ook indruisen tegen de uit dit artikel voortvloeiende verplichting van een snelle behandeling om pas op het tijdstip van tenuitvoerlegging van een besluit waarbij een verzoek niet-ontvankelijk is verklaard, de gevolgen te trekken uit een feitelijke situatie die reeds bekend was bij de behandeling van dat verzoek om internationale bescherming.

64. In de tweede plaats heeft de Uniewetgever deze oplossing uitdrukkelijk opgenomen in verordening 2024/1348. [20] Zo volgt uit overweging 53 en artikel 38, lid 1, onder b), van die verordening dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming niet niet-ontvankelijk kan verklaren op grond van het begrip „veilig derde land”, wanneer bij de ontvankelijkheidsbeoordeling duidelijk is dat de aanvrager niet tot het betrokken derde land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten.

65. Nu ik op dit punt van mijn redenering ben aangekomen, lijkt het mij belangrijk om, op basis van de door de Griekse regering ter terechtzitting verstrekte informatie, de door de autoriteiten van dat land gevolgde procedure uiteen te zetten, aangezien zij illustreert welke moeilijkheden er rijzen bij een praktijk waarbij het tijdstip van tenuitvoerlegging van een niet-ontvankelijkheidsbesluit wordt afgewacht, terwijl reeds vaststaat dat de aanvrager van internationale bescherming vanwege de algehele opschorting van wedertoelatingen niet tot het betrokken derde land zal worden toegelaten.

66. Deze procedure kan ruwweg als volgt worden beschreven. Eerst stellen de Griekse autoriteiten een besluit vast waarbij het verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond dat Turkije bij een handeling van algemene strekking ten aanzien van bepaalde categorieën aanvragers als veilig derde land is aangewezen.

67. Vervolgens richt Griekenland in de tenuitvoeruitleggingsfase van dit besluit een verzoek aan Turkije met de vraag of dit land bereid is om de aanvrager tot zijn grondgebied toe te laten. Aangezien de Turkse autoriteiten weigeren om in te gaan op alle verzoeken in die zin, laten de Griekse autoriteiten een – ter terechtzitting als „redelijk” [21] omschreven – termijn verstrijken alvorens vast te stellen dat de aanvrager niet opnieuw kan worden toegelaten.

[19] Deze verplichting is nader uitgewerkt in artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32, dat de lidstaten opdraagt ervoor te zorgen dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

[20] Deze nieuwe verordening is overeenkomstig artikel 79, lid 3, ervan van toepassing op de procedure voor het verlenen van internationale bescherming met betrekking tot verzoeken die worden ingediend vanaf 12 juni 2026. Vóór die datum ingediende verzoeken om internationale bescherming blijven onder richtlijn 2013/32 vallen.

[21] Ik merk op dat de Griekse regering, afgezien van die omschrijving, ter terechtzitting heeft aangegeven dat die termijn meerdere maanden bedroeg, zonder dat zij nadere gegevens kon verstrekken over de precieze duur ervan. Hoe dan ook ben ik van mening dat een dergelijke termijn louter kunstmatig is, aangezien reeds is vastgesteld dat de aanvrager niet opnieuw tot het Turkse grondgebied zal worden toegelaten. Mijns inziens kwalificeert die vaststelling als een niet-naleving van de door richtlijn 2013/32 voorgeschreven verplichting van een snelle behandeling.

68. Zodra die vaststelling is gedaan, staat het volgens de Griekse regering tot slot aan de betrokkene om een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen, aangezien de bevoegde autoriteiten volgens de Griekse wetgeving niet verplicht zijn om de behandeling van het verzoek om internationale bescherming ambtshalve te hervatten. [22]

69. Deze uiteenzetting brengt mij ertoe om, ter onderbouwing van mijn analyse, enkele aanvullende opmerkingen te maken over de reikwijdte van de aan de lidstaten opgelegde verplichting om een verzoek om internationale bescherming inhoudelijk te onderzoeken ingeval de verzoeker niet wordt toegelaten tot het grondgebied van het veilige derde land.

70. Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32 het begrip „verzoeker" wordt verstaan als „een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen", en dat het begrip „definitieve beslissing" in artikel 2, onder e), van deze richtlijn is gedefinieerd als „een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig [richtlijn 2011/95] [...]". Hieruit volgt dat, zoals ik reeds heb betoogd in de door mij genomen conclusie in de gevoegde zaken Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[23], een migrant zijn hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt pas verliest op het tijdstip waarop een beslissing wordt genomen waarbij de erkenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt uitgesloten, of met andere woorden op het tijdstip waarop een beslissing wordt genomen waarbij het verzoek ongegrond wordt verklaard.

71. Met de toepassing van het begrip „veilig derde land" wordt immers beoogd om de autoriteiten van een lidstaat in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming over te dragen aan een ander land waarover zekerheid bestaat dat het de migrant zal behandelen in overeenstemming met de in artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 neergelegde beginselen. Vanuit dit oogpunt zorgt dit begrip ervoor dat het verzoek om internationale bescherming van de betrokkene inhoudelijk wordt onderzocht, hetzij in de lidstaat waar hij zijn verzoek heeft ingediend, hetzij – in geval van daadwerkelijke toelating dan wel wedertoelating – in het betrokken derde land.

72. Op basis van het voorgaande moet mijns inziens een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties.

73. De eerste situatie is die waarin een lidstaat, na te hebben vastgesteld dat er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker naar het als veilig aangemerkte derde land zal gaan, een niet-ontvankelijkheidsbesluit vaststelt. Indien tijdens de tenuitvoerleggingsfase van dat besluit blijkt dat dit land deze persoon niet tot zijn grondgebied toelaat, behoudt die persoon zijn hoedanigheid van verzoeker, zodat de lidstaat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming ambtshalve moet hervatten.

[22] Volgens de door de Griekse regering verstrekte toelichtingen moet dat nieuwe verzoek ontvankelijk worden verklaard en bijgevolg inhoudelijk worden onderzocht. Die verplichting vloeit kennelijk voort uit artikel 86, lid 5, van de Griekse wet inzake internationale bescherming waarin is bepaald dat „[w]anneer het voornoemde derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, [...] zijn verzoek inhoudelijk [wordt] onderzocht door de bevoegde beslissingsautoriteit".

[23] C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punt 118.

74. De tweede situatie komt overeen met die welke in het hoofdgeding aan de orde is. In een dergelijke situatie moet de lidstaat, zonder een niet-ontvankelijkheidsbesluit te mogen vaststellen op grond van het begrip „veilig derde land", de behandeling van het verzoek om internationale bescherming voortzetten. [24]

75. Gelet op de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging te oordelen dat wanneer een lidstaat reeds bij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming de zekerheid heeft verkregen dat de verzoeker niet zal worden toegelaten tot het grondgebied van een in algemene zin als veilig aangemerkt land, artikel 38 van richtlijn 2013/32 zich verzet tegen de vaststelling van een niet-ontvankelijkheidsbesluit op grond van het begrip „veilig derde land".

VI. Conclusie

76. Gelet op een en ander geef ik in overweging om de prejudiciële vragen van de Symvoulio tis Epikrateias te beantwoorden als volgt:

„Artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming

moet aldus worden uitgelegd dat

– het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarin een derde land wordt aangemerkt als in algemene zin veilig voor bepaalde categorieën aanvragers van internationale bescherming, terwijl dat land, in weerwil van een aangegane juridische verplichting, besloten heeft tot algehele opschorting van de toelating of de wedertoelating van die aanvragers, zonder voorspelbaar vooruitzicht op een herziening van die beslissing;

– het zich verzet tegen een nationale regeling die voorziet in de vaststelling van een besluit waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond van het begrip „veilig derde land", terwijl de lidstaat reeds bij de behandeling van dat verzoek de zekerheid heeft verkregen dat de verzoeker niet zal worden toegelaten tot het grondgebied van het betrokken derde land."

[24] Behoudens in het geval van gunstiger nationale bepalingen belet mijns inziens niets een lidstaat die de behandeling van het verzoek om internationale bescherming voortzet, om zich te beroepen op een van de andere niet-ontvankelijkheidsgronden van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32.