

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 mars 2020(*)

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Ansökan om internationellt skydd – Artikel 33.2 – Grunder för att avvisa ansökan – Nationell lagstiftning enligt vilken ansökan ska avvisas om sökanden anlänt till den berörda medlemsstaten via ett land i vilket denne inte är utsatt för förföljelse eller allvarlig skada, eller om det landet ger tillräckligt skydd – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Domstolsprövning av administrativa beslut rörande huruvida ansökningar om internationellt skydd kan tas upp till prövning – Åttadagarsfrist för att meddela ett avgörande – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-564/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern) genom beslut av den 21 augusti 2018, som inkom till domstolen den 7 september 2018, i målet

LH

mot

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna M. Safjan, L. Bay Larsen och C. Toader,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 september 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- LH, genom T. Kovács och B. Pohárnok, ügyvédek,
- Ungerns regering, inledningsvis genom M.Z. Fehér, G. Tornyai och M.M. Tátrai, därefter genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, inledningsvis genom T. Henze och R. Kanitz, därefter av R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom D. Colas, D. Dubois och E. de Moustier, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, A. Tokár och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 december 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 33 och artikel 46.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan LH och Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Immigrations- och asylmyndigheten, Ungern) till följd av myndighetens beslut att avvisa LH:s ansökan om internationellt skydd, utan prövning i sak, och att utvisa LH, åtföljt av ett inrese- och uppehållsförbud på två år.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 11, 12, 18, 43, 44, 50, 56 och 60 i direktiv 2013/32 anges följande:
 - ”(11) För att säkerställa en uttömmande och effektiv prövning av de sökandes behov av internationellt skydd i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [EUT L 337, 2011, s. 9] bör unionsramen för hur internationellt skydd beviljas eller återkallas utgå från konceptet med ett enda förfarande.
 - (12) Huvudsyftet med detta direktiv är att ytterligare utveckla miniminormerna för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylförfarande i unionen.

...

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

...

- (43) Medlemsstaterna bör pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det är rimligt att anta att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. ...

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

...

- (50) En grundläggande princip i unionsrätten återspeglas i det faktum att beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd ... är föremål för ett effektivt rättsmedel inför domstol eller tribunal.

...

- (56) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att fastställa gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ...

...

- (60) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i stadgan. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24, och 47 i stadgan, och bör genomföras i enlighet med detta.”

4 I artikel 1 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU.”

5 I artikel 12 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Garantier för sökande”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att alla sökande omfattas av följande garantier i samband med de förfaranden som föreskrivs i kapitel III:

...

- b) Sökandena ska närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra deras argument till de behöriga myndigheterna.
- c) Sökandena får inte nekas möjlighet att meddela sig med [FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)] eller någon annan organisation som erbjuder juridisk eller annan rådgivning ...
- d) Sökandena och i förekommande fall deras juridiska rådgivare eller andra rådgivare, i enlighet med artikel 23.1, ska ha tillgång till den information som avses i artikel 10.3 b eller den information som tillhandahålls av de experter som avses i artikel 10.3 d ...
- e) Sökandena ska inom skälig tid underrättas om vilket beslut den beslutande myndigheten har fattat om deras ansökan. ...

...

2. Medlemsstaterna ska i fråga om de förfaranden som föreskrivs i kapitel V se till att alla sökande omfattas av garantier som är likvärdiga dem som anges i punkt 1 b–e.”

6 Artikel 20.1 i detta direktiv stadgar följande:

Medlemsstaterna ska se till att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde beviljas på begäran i sådana överklaganden som föreskrivs i kapitel V. ...”

7 Enligt artikel 22 i nämnda direktiv har personer som ansöker om internationellt skydd rätt till rättsligt bistånd och biträde i alla skeden av förfarandet.

8 Artikel 24 i direktivet har rubriken ”Sökande i behov av särskilda förfarandegarantier”. I punkt 3 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att sökande som har identifierats som sökande i behov av särskilda förfarandegarantier får det stöd som behövs för att de ska kunna utnyttja de rättigheter och uppfylla de skyldigheter som följer av detta direktiv under hela asyلفörfarandet.

...”

9 Artikel 25 i direktiv 2013/32 avser garantier för ensamkommande barn.

10 Artikel 31 i direktivet, med rubriken ”Prövningsförfarande”, inleder kapitel III som har rubriken ”Förfaranden i första instans”. I artikel 31.2 föreskrivs följande:

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

11 I artikel 33 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.

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

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

12 Artikel 35 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

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

- a) han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller
- b) han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om ’non-refoulement’,

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

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

13 Artikel 38 i direktivet har följande lydelse:

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

- a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.
- b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv 2011/95/EU.

- c) Principen om 'non-refoulement' iakttas i enlighet med [Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], såsom den kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, vilket i sin tur trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen)].
- d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas.
- e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinnas vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.

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

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

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

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

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

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

14 Enligt artikel 46.1, 46.3, 46.4 och 46.10 i direktiv 2013/32 gäller följande:

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

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

...

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

...

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

4. Medlemsstaterna ska fastställa skäligena tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel enligt punkt 1. ...

...

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

Ungersk rätt

- 15 I artikel XIV.4 i Magyarországi Alaptörvénye (Ungerns grundlag), i dess lydelse av den 29 juni 2018, föreskrivs följande:

”Om varken deras ursprungsland eller några andra länder skyddar dem, ska Ungern på begäran bevilja asyl till personer som inte är ungerska medborgare och som utsätts för förföljelse eller fruktar förföljelse i det land där de är medborgare eller i det land där de har sin vanliga vistelseort på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller religiös eller politisk övertygelse. En person som inte har ungerskt medborgarskap och som anlänt till Ungern via ett land i vilket denne inte var utsatt för förföljelse eller en direkt risk för förföljelse har inte rätt till asyl.”

- 16 I artikel 6.1 i menekélyjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (2007 års lag nr LXXX om rätt till asyl), i dess lydelse från och med den 1 juli 2018 (nedan kallad asyllagen), föreskrivs följande:

”Ungern ska bevilja en utländsk medborgare som uppfyller villkoren i artikel XIV.4 första meningen i Ungerns grundlag flyktingstatus.”

- 17 Artikel 12.1 i asyllagen har följande lydelse:

”Ungern beviljar status som skyddsbehövande i övrigt för den utlänning som inte uppfyller villkoren för att betraktas som flykting men som riskerar att utsättas för allvarlig skada om han eller hon återvänder till sitt hemland eller som av rädsla för denna risk inte önskar ansöka om skydd från sitt ursprungsland.”

- 18 I artikel 51.2 i nämnda lag anges följande:

”Ansökan ska avvisas om

...

- e) det finns ett tredjeland som kan betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden,
- f) den asylsökande kommit till Ungern via ett land där han eller hon inte utsätts för förföljelse i den mening som avses i artikel 6.1 eller riskerar att utsättas för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 12.1 eller i vilket land en adekvat skyddsnivå garanteras.”

19 Enligt artikel 53.2 och 53.4 i asyllagen kan en nationell asylmyndighets beslut att avvisa en asylansökan överklagas till domstol, varefter domstolen ska meddela sitt avgörande inom åtta dagar från det att överklagandet mottogs.

20 Genom artikel 2 i regeringsdekret nr 191/2015 av den 21 juli 2015 upprättades en förteckning över länder som anses utgöra säkra tredjeländer. Förteckningen innehåller medlemsstater och stater som har ansökt om anslutning till Europeiska unionen, däribland Republiken Serbien.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Klaganden i det nationella målet är en syrisk medborgare av kurdiskt ursprung som anlände till Ungern till ett transitområde. Den 19 juli 2018 ingav han en ansökan om internationellt skydd till immigrations- och asylmyndigheten. Till stöd för sin ansökan gjorde han gällande att han redan före kriget ville bo i Europa för att studera arkeologi.

22 Immigrations- och asylmyndigheten avvisade ansökan med stöd av artikel 51.2 f i asyllagen, utan att därvid göra någon prövning i sak, och konstaterade att principen om non-refoulement inte var tillämplig på klaganden i det nationella målet. Immigrations- och asylmyndigheten förordnade således att klaganden i det nationella målet skulle lämna unionens territorium och återvända till Republiken Serbien. Beslutet skulle enligt nämnda myndighet verkställas genom utvisning. Jämte detta beslut förordnade myndigheten om inrese- och vistelseförbud för klaganden under två år.

23 Klaganden i det nationella målet överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.

24 Den hänskjutande domstolen, som anser att den uppräknade av grunder för att inte uppta en ansökan till prövning (nedan kallade grunder för avvisning) som framgår av artikel 33.2 i direktiv 2013/32 är uttömmande och att artikel 51.2 f i asyllagen på grund av sitt innehåll inte kan hänföras till någon av de grunder för avvisning som räknas upp i nämnda artikel 33.2, vill få klarhet i huruvida det i den nationella lagstiftningen har införts en ny grund för avvisning som strider mot unionsrätten.

25 Den hänskjutande domstolen har dessutom konstaterat att artikel 53.4 i asyllagen innebär att den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd är skyldig att avgöra målet inom åtta dagar från mottagandet av överklagandet. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att en sådan tidsfrist, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och de särskilda omständigheterna i det aktuella målet, kan visa sig vara otillräcklig för att erhålla bevisning och för att fastställa de faktiska omständigheterna, och därmed för att meddela ett korrekt motiverat domstolsavgörande. Den

hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med artikel 31.2 i direktiv 2013/32 och artikel 47 i stadgan.

- 26 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska bestämmelserna avseende ansökningar som inte kan tas upp till prövning i artikel 33 i [direktiv 2013/32] tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser enligt vilka en asylansökan ska avvisas när den asylsökande anlänt till den aktuella medlemsstaten – Ungern – via ett land i vilket han eller hon inte utsätts för förföljelse eller en risk för allvarlig skada eller där en adekvat skyddsnivå kan garanteras?
- 2) Ska artikel 47 i [stadgan] och artikel 31 i [direktiv 2013/32] – mot bakgrund av artiklarna 6 och 13 i [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950] – tolkas så, att en nationell lagstiftning är förenlig med dessa bestämmelser när det i denna lagstiftning föreskrivs en tvingande frist om 8 dagar för att slutföra förfarandet vid förvaltningsdomstol vad gäller prövning av en ansökan som avvisats i ett asyلفörfarande?”

Förfarandet vid EU-domstolen

- 27 Den hänskjutande domstolen ansökte om att målet ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol. Den 19 september 2018 beslutade den första avdelningen, efter att ha hört generaladvokaten, att avslå denna ansökan.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 33 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på grund av att sökanden anlänt till den berörda medlemsstaten via en stat där denne inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada, eller i vilken en adekvat skyddsnivå garanteras.
- 29 Enligt artikel 33.1 i direktiv 2013/32 behöver medlemsstaterna – utöver de fall då en ansökan enligt förordning nr 604/2013 inte ska prövas – inte pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel. I artikel 33.2 görs härvid en uttömmande uppräknings av de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (dom av den 19 mars 2019, Ibrahim m.fl., C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 76).
- 30 Att uppräkningsen i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 är uttömmande framgår såväl av ordalydelsen i denna artikel, däribland det faktum att ordet ”endast” föregår uppräkningsen av grunderna för avvisning, som dess syfte, vilket, såsom domstolen redan har slagit fast, är just att underlätta bördan för den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt

skydd genom att ange vissa situationer där en sådan ansökan inte behöver tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 43).

- 31 Det ska således prövas huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet kan anses genomföra artikel 33.2 i direktiv 2013/32 vad avser en av de grunder för avvisning som föreskrivs däri.
- 32 Såsom den ungerska regeringen bekräftat vid förhandlingen avser den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet två olika fall som medför att en ansökan om internationellt skydd ska avvisas, nämligen dels när den asylsökande kommit till Ungern via en stat där denne inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada, dels när sökanden anlänt till den aktuella medlemsstaten via en stat i vilken en adekvat skyddsnivå garanteras.
- 33 Mot bakgrund av innehållet i såväl dessa bestämmelser som i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 kan det till att börja med uteslutas att de grunder för avvisning som anges i nämnda lagstiftning kan anses överensstämma med de grunder för avvisning som anges i artikel 33.2 a, d och e i direktivet, eftersom det endast är de grunder för avvisning som avse det första asyllandet och det säkra tredjelandet som anges i artikel 33.2 b respektive c i direktivet som kan beaktas i detta avseende.
- 34 Den ungerska regeringen har i detta sammanhang gjort gällande att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet syftar till att komplettera det nationella system som antagits för att tillämpa den grund för avvisning avseende säkert tredjeland som föreskrivs i artikel 33.2 c i direktiv 2013/32.
- 35 Enligt sistnämnda bestämmelse får medlemsstaterna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38 i nämnda direktiv.
- 36 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 42–45 i sitt förslag till avgörande framgår det av artikel 38 i direktiv 2013/32 att begreppet ”säkert tredjeland”, i samband med tillämpningen av artikel 33.2 c i direktivet, endast kan tillämpas om villkoren i punkterna 1–4 i nämnda artikel 38 är uppfyllda.
- 37 För det första krävs det enligt artikel 38.1 i direktiv 2013/32 att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är övertygade om att det berörda tredjelandet respekterar de principer som uttryckligen anges i denna bestämmelse, nämligen, för det första, att den som ansöker om internationellt skydd inte behöver frukta vare sig sitt liv eller sin frihet på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse, för det andra, att den som ansöker om internationellt skydd inte riskerar att utsättas för allvarlig skada, i den mening som avses i direktiv 2011/95, för det tredje, att principen om non-refoulement iakttas i enlighet med Genèvekonventionen, för det fjärde, att förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas, och, för det femte, att den som ansöker om internationellt skydd har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om vederbörande befinns vara flykting, kan erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.
- 38 För det andra innebär artikel 38.2 i direktiv 2013/32 att tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland” är beroende av bestämmelser i nationell rätt, däribland för det första, bestämmelser

enligt vilka den som ansöker om internationellt skydd måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att återvända till nämnda land, för det andra, bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet ”säkert tredjeland” kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild person som ansöker om internationellt skydd, varvid dessa metoder dessutom måste inbegripa att i varje enskilt fall bedöma huruvida landet är säkert för en enskild sökande och/eller att på nationell nivå fastställa länder som i allmänhet betraktas som säkra, och, för det tredje, bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild person som ansöker om internationellt skydd, och som härvid gör det möjligt för denne sökande att bestrida såväl tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland”, vad avser dennes individuella förhållanden, som påståenden att sökanden har anknytning till detta land.

- 39 För det tredje innebär artikel 38.3 och 38.4 i direktiv 2013/32 en skyldighet för de medlemsstater som verkställer ett beslut som enbart grundar sig på begreppet ”säkert tredjeland”, att underrätta den som ansöker om internationellt skydd om detta och att förse denne med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan inte har prövats i sak, och, om tredjelandet inte ger asylsökanden tillstånd att resa in på dess territorium, se till att dennes asylansökan prövas i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i kapitel II i detta direktiv.
- 40 Det ska understrykas att villkoren i artikel 38 i direktiv 2013/32 är kumulativa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 121), vilket innebär att avvisningsgrunden i artikel 33.2 c i detta direktiv inte kan tillämpas när ett av dessa villkor inte är uppfyllt.
- 41 Det är således endast om en nationell lagstiftning som innebär att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning uppfyller samtliga villkor i artikel 38 i direktiv 2013/32 som en sådan lagstiftning kan anses vara en tillämpning av den grund för avvisning som föreskrivs i artikel 33.2 c i direktivet.
- 42 I förevarande fall och vad för det första gäller villkoret i artikel 38.1 i direktiv 2013/32 samt med hänsyn till den aktuella lagstiftningen i det nationella målet, verkar det som, vilket det ankommer på den nationella domstolen att avgöra, att tillämpningen av grunden för avvisning i det första typfallet i denna lagstiftning enbart kräver att en del av de principer som anges i artikel 38.1 i detta direktiv iakttas i det berörda tredjelandet, eftersom det inte ställs något krav på att detta land iaktar principen om non-refoulement. Under dessa förutsättningar är villkoret i artikel 38.1 i nämnda direktiv således inte uppfyllt.
- 43 Vad gäller den grund för avvisning som avser det andra typfallet i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, har den hänskjutande domstolen inte lämnat några uppgifter om innehållet i den ”adekvata skyddsnivå” som krävs enligt denna lagstiftning och, i synnerhet, huruvida en sådan skyddsnivå innebär att samtliga principer i artikel 38.1 i direktiv 2013/32 måste iakttas i det berörda tredjelandet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.
- 44 Vad för det andra gäller de villkor som anges i artikel 38.2 i direktiv 2013/32, och särskilt villkoret att det måste finnas en anknytning mellan den som ansöker om internationellt skydd och det berörda tredjelandet, är den anknytning till det berörda tredjelandet som den i det

nationella målet aktuella lagstiftningen utgår ifrån endast den omständigheten att denne sökande transiterat genom det landet.

- 45 Det ska således prövas huruvida en sådan transitering kan anses utgöra en ”anknytning”, i den mening som avses i artikel 38.2 a i direktiv 2013/32.
- 46 Såsom framgår av skäl 44 och artikel 38.2 a i direktiv 2013/32 måste den anknytning som ska finnas mellan den som ansöker om internationellt skydd och det berörda tredjelandet, vid tillämpningen av avvisningsgrunden i artikel 33.2 c i direktivet, vara tillräcklig för att det ska vara rimligt att anta att sökanden kommer att återvända till det landet.
- 47 Den omständigheten, att en person som ansöker om internationellt skydd har transiterat genom ett tredjeland, kan inte i sig utgöra ett giltigt skäl för att med någon rimlighet anta att denne kommer att återvända till det landet.
- 48 Såsom framgår av artikel 38.2 i direktiv 2013/32 ska medlemsstaterna inte heller bara anta bestämmelser enligt vilka det måste föreligga en ”anknytning”, i den mening som avses i denna bestämmelse, utan även vilka metoder som ska tillämpas för att i varje enskilt fall, utifrån de särskilda omständigheter som den som ansöker om internationellt skydd befinner sig i, bedöma huruvida det berörda tredjelandet uppfyller villkoren för att betraktas som säkert för den sökande och en möjlighet för nämnde sökande att bestrida påståendet att det föreligger en sådan anknytning.
- 49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 53 i sitt förslag till avgörande skulle den skyldighet som unionslagstiftaren har ålagt medlemsstaterna, att fastställa sådana bestämmelser med avseende på tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland», inte kunna anses motiverad om enbart den omständigheten, att den som ansöker om internationellt skydd transiterat via detta land, ansågs utgöra en tillräcklig eller betydande anknytning i detta avseende. Om så vore fallet skulle nämligen dessa bestämmelser, liksom den individuella prövningen och denne sökandes möjlighet – vilken uttryckligen måste ges enligt nämnda regler – att bestrida denna anknytning, vara helt meningslösa.
- 50 Av det ovan anförda följer att den omständigheten, att den som ansöker om internationellt skydd har transiterat via det berörda tredjelandet, inte kan anses utgöra en ”anknytning”, i den mening som avses i artikel 38.2 a i direktiv 2013/32.
- 51 Även om det antas att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet uppfyller villkoret i artikel 38.1 i direktiv 2013/32, trots att villkoret om anknytning, såsom det anges i artikel 38.2 a i direktivet, inte är uppfyllt, kan nämnda nationella lagstiftning således, under alla omständigheter, inte anses överensstämma med den grund för avvisning avseende säkert tredjeland som föreskrivs i artikel 33.2 c i direktivet.
- 52 Slutligen kan en sådan nationell lagstiftning inte heller anses utgöra ett medel för att tillämpa den grund för avvisning avseende det första asyllandet som föreskrivs i artikel 33.2 c i direktivet.
- 53 Det är nämligen tillräckligt att påpeka att enligt själva ordalydelsen i artikel 35 första stycket a och b i direktiv 2013/32 kan ett land endast betraktas som första asylland för en enskild person som ansöker om internationellt skydd, om denne har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller om denne åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet,

inbegripet enligt principen om ”non-refoulement”, förutsatt att vederbörande kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.

- 54 Det framgår emellertid av de handlingar som ingetts till domstolen att tillämpningen av den grund för avvisning som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte förutsätter att den som ansöker om internationellt skydd, i det berörda landet, har flyktingstatus eller åtnjuter ett tillräckligt skydd på någon annan grund, varför det skulle vara onödigt att pröva behovet av skydd i unionen.
- 55 Domstolen finner således att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet inte kan anses genomföra artikel 33.2 i direktiv 2013/32 vad avser en av de grunder för avvisning som föreskrivs däri.
- 56 Den första frågan ska således bevaras enligt följande. Artikel 33 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på grund av att sökanden anlänt till den berörda medlemsstaten via en stat där denne inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada, eller i vilken en adekvat skyddsnivå garanteras.

Den andra frågan

- 57 EU-domstolen påpekar inledningsvis att även om den andra frågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, avser tolkningen av artikel 31 i direktiv 2013/32, vilken rör det administrativa förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd, avser denna fråga i själva verket genomförandet av den rätt till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktivet. Det är således den sistnämnda bestämmelsen, och särskilt punkt 3 i denna, som ska tolkas för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.
- 58 Den hänskjutande domstolen har således ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd måste döma i saken inom åtta dagar.
- 59 Enligt artikel 46.1 i direktiv 2013/32 ska medlemsstaterna säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut där det anges att det är uppenbart att ansökan inte kan tas upp till prövning eller att det är uppenbart att den är ogrundad.
- 60 Medlemsstaternas skyldighet att föreskriva en sådan möjlighet att överklaga motsvarar rättigheten i artikel 47 i stadgan, med rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”, vilken ger var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (dom av den 18 oktober 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 61 De egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 måste ha ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas (dom av den 18 oktober 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

- 62 Vad särskilt gäller fristen för att meddela dom ska det påpekas att direktiv 2013/32 inte bara innehåller några harmoniserade regler om tidsfrister för att meddela dom, utan till och med, i artikel 46.10 i direktivet, ger medlemsstaterna rätt att fastställa sådana frister (dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkt 25).
- 63 Såsom framgår av domstolens fasta praxis ankommer det dessutom, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, på varje medlemsstat att, i enlighet med principen om processuell autonomi, i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen) (dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 64 Vad avser iakttagandet av likvärdighetsprincipen när det gäller en sådan frist för att meddela dom som den som är aktuell i det nationella målet, påpekar domstolen, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att det inte framgår av handlingarna i målet att liknande situationer regleras av nationella processuella regler som är mer förmånliga än dem som föreskrivs för genomförandet av direktiv 2013/32 och som tillämpas i det nationella målet (dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 65 När det gäller iakttagandet av effektivitetsprincipen ska det erinras om att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 definierar räckvidden av rätten till ett effektivt rättsmedel, varvid det preciseras att de medlemsstater som är skyldiga att genomföra detta direktiv ska se till att den domstol till vilken ett beslut angående en ansökan om internationellt skydd har överklagats gör en ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med [direktiv 2011/95]” (dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 66 Det ska i detta hänseende understrykas att även när det rör sig om ett överklagande av ett beslut om avvisning av en ansökan om internationellt skydd, så är den domstol som handlägger ett sådant överklagande skyldig att göra en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet, på det sätt som avses i artikel 46.3 i direktiv 2013/32.
- 67 Såsom domstolen redan har slagit fast visar ordet ”däribland”, som ingår i satsdelen ”en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv” [2011/95]”, att den fulla omprövning och den prövning av det aktuella behovet, som det ankommer på den berörda domstolen att göra, inte nödvändigtvis måste avse den materiella prövningen av behovet av internationellt skydd. Denna prövning får således, när den nationella rätten tillåter detta enligt artikel 33.2 i direktiv 2013/32, även avse frågan huruvida ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning (dom av den 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).
- 68 Vad särskilt gäller ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd med stöd av de grunder för avvisning avseende det första asyllandet eller det säkra tredjelandet som avses i artikel 33.2 b respektive c i direktiv 2013/32, är den domstol som har att pröva ett sådant överklagande, inom ramen för den fulla omprövning och den prövning av det aktuella behovet som det ankommer på denna att göra, bland annat skyldig att kontrollera huruvida den

som ansöker om internationellt skydd har ett tillräckligt skydd i ett tredjeland eller om det finns ett tredjeland som kan betraktas som ett säkert tredjeland för denne.

- 69 Vid denna prövning ska nämnda domstol noggrant pröva huruvida vart och ett av de kumulativa villkor som ska vara uppfyllda för att sådana grunder för avvisning ska kunna tillämpas, såsom de villkor som anges i artikel 35 i direktiv 2013/32, vad gäller skälet avseende det första asyllandet, och i artikel 38 i samma direktiv, vad gäller skälet avseende ett säkert tredjeland, är uppfyllt, genom att i förekommande fall anmoda den myndighet som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd att lägga fram samtliga handlingar och faktiska omständigheter som kan vara relevanta, och se till att sökanden – innan domstolen meddelar avgörande – har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter på huruvida det aktuella skälet för att inte ta upp ansökan till prövning är tillämpligt på vederbörandes särskilda situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 121 och 124).
- 70 Det ska dessutom, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande, erinras om att klagandena, inom ramen för det överklagande till domstol som föreskrivs i artikel 46.3 i direktiv 2013/32, garanteras ett antal särskilda processuella rättigheter enligt artikel 12.2 i direktivet, nämligen rätten till en tolk, möjligheten att kommunicera med bland annat FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och tillgången till viss information, enligt artikel 20 i nämnda direktiv, nämligen möjligheten att erhålla kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde, enligt artikel 22 i nämnda direktiv rörande tillgången till rättsligt biträde, och enligt artiklarna 24 och 25 i direktivet rörande rättigheter för personer med särskilda behov och ensamkommande barn.
- 71 Om den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd anser att ett förhör med den sökande är nödvändigt för att göra den fulla omprövning och den prövning av det aktuella behovet som den är skyldig att göra, så ska denna domstol ordna ett sådant förhör, varvid den klagande, i ett sådant fall, har rätt att, vid sitt hörande av domstolen, närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra vederbörandes argument (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 126 och 128).
- 72 I förevarande fall föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet en frist på åtta dagar för att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd. Enligt den hänskjutande domstolen är det omöjligt att pröva ett sådant överklagande inom åtta dagar från det att överklagandet mottagits av domstolen utan att kravet på en full omprövning åsidosätts.
- 73 En frist på åtta dagar kan, även om det inte på förhand kan uteslutas att den är lämplig när det är som mest uppenbart att en ansökan ska avvisas, under vissa omständigheter, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 86 och 87 i sitt förslag till avgörande, vara materiellt otillräcklig för att den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd ska kunna säkerställa att samtliga rättigheter som anges i punkterna 65–71 i förevarande dom iakttas i vart och ett av de fall som omfattas av dess prövning, och garantera ett effektivt skydd för dem som ansöker om internationellt skydd.
- 74 I artikel 46.4 i direktiv 2013/32 föreskrivs emellertid en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa rimliga tidsfrister för att meddela dom.

- 75 I en situation där fristen för den domstol som prövar ett överklagande av ett beslut om att avvisa en ansökan om internationellt skydd inte gör det möjligt att säkerställa effektiviteten av de materiella bestämmelser och processuella garantier som den sökande tillerkänns enligt unionsrätten, medför effektivitetsprincipen i unionsrätten en skyldighet för den berörda domstolen att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning enligt vilken denna frist anses tvingande (se, för ett liknande resonemang, dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkt 34).
- 76 Med hänsyn till det övergripande målet att behandla ansökningar om internationellt skydd så snabbt som möjligt, vilket fastställs i skäl 18 i direktiv 2013/32, kan domstolens skyldighet att underlåta, att tillämpa nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs en frist för att meddela ett avgörande, som strider mot unionsrättens effektivitetsprincip, under alla omständigheter inte befria den nationella domstolen från varje skyldighet att iaktta skyndsamhet, utan innebär endast att domstolen är skyldig att se till att den frist som föreskrivs är vägledande, varvid domstolen är skyldig att fatta ett avgörande så snart som möjligt (dom meddelad denna dag i mål C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punkterna 35 och 36).
- 77 Den andra frågan ska således bevaras enligt följande. Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd måste döma i saken inom åtta dagar, när den domstolen inte inom en sådan frist kan säkerställa att de materiella bestämmelser och de processuella garantier som sökanden tillerkänns enligt unionsrätten blir verkningsfulla.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 33 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på grund av att sökanden anlant till den berörda medlemsstaten via en stat där denne inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada, eller i vilken en adekvat skyddsnivå garanteras.**
- 2) **Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd måste döma i saken inom åtta dagar, när den domstolen inte inom en sådan frist kan säkerställa att de materiella bestämmelser och de processuella garantier som sökanden tillerkänns enligt unionsrätten blir verkningsfulla.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: ungerska.