

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 maj 2020 (*)

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Unionsrätt

Direktiv 2008/115

Direktiv 2013/32

Direktiv 2013/33

Ungersk rätt

Grundlagen

Lagen om rätt till asyl

Lag nr LXXXIX från år 2007 om statens gränser

Lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-924/19 PPU

Mål C-925/19 PPU

Förfarandet för brådsakande mål för förhandsavgörande

Prövning av tolkningsfrågorna

Fråga 5

Fråga 1

Fråga 2

Huruvida frågan kan tas upp till prövning i sak

Prövning i sak

Frågorna 3 och 4

Inledande synpunkter

Huruvida det är fråga om förvar

– Begreppet förvar

– De förvarsvillkor som är aktuella i de nationella målen

De förvarsvillkor som föreskrivs i direktiven 2013/32 och 2013/33

– Artikel 43 i direktiv 2013/32

– Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33

De förvarsvillkor som föreskrivs i direktiv 2008/115

Följderna av att ett förvar är olagligt

Rättegångskostnader

”Begäran om förhandsavgörande – Asyl- och immigrationspolitik – Direktiv 2013/32/EU – Ansökan om internationellt skydd – Artikel 33.2 – Avvisningsgrunder – Artikel 40 – Efterföljande ansökningar – Artikel 43 – Gränsförfaranden – Direktiv 2013/33/EU – Artiklarna 2 h, 8 och 9 – Förvar – Laglighet – Direktiv 2008/115/EU – Artikel 13 – Effektiva rättsmedel –

Artikel 15 – Förvar– Laglighet – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen om unionsrättens företräde”

I de förenade målen C-924/19 PPU och C-925/19 PPU,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern), av den 18 december 2019, som inkom till domstolen samma dag, i målen

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA junior (C-925/19 PPU)

mot

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P.G. Xuereb och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (referent) och N. Wahl,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 mars 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- FNZ och FMS, genom T. Kovács, B. Pohárnok och G. Matevžič, ügyvédek,
- SA och SA junior, genom B. Pohárnok och G. Matevžič, ügyvédek,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 23 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av
 - artiklarna 13, 15 och 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98),
 - artiklarna 6, 26, 33, 35, 38.4, 40 och 43 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),
 - artiklarna 2 h, 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96), och
 - artiklarna 1, 4, 6, 18, 47 och 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan, i det ena, FMS och FNZ, å ena sidan, och Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Nationella migrationspolismyndigheten, Regionkontoret i Dél-alföd, Ungern) (nedan kallad migrationspolismyndigheten i första instans), tidigare kallad Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Immigrations- och asylmyndigheten, Regionkontoret i Dél-alföd, Ungern) och Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Nationella migrationspolismyndigheten, Ungern) (nedan kallad asylmyndigheten), tidigare kallad Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Immigrations- och asylmyndigheten, Ungern), å andra sidan, (C-924/19 PPU), och, i det andra, SA och SA junior, å ena sidan, och migrationspolismyndigheten i första instans och asylmyndigheten, å andra sidan, (C-925/19 PPU), angående dessa myndigheters beslut om avvisning av de asylansökningar som lämnats in av FMS och FNZ respektive av SA och SA junior och om föreläggande för dessa att lämna Ungern jämte förbud under ett år mot att resa in och vistas i Ungern.
- 3 Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged, Ungern) har meddelat EU-domstolen att dessa två mål sedan den 1 april 2020 omfattas av dess behörighet, men har inte återkallat de frågor som ställts av Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 4 I artikel 3, med rubriken ”Återtagande av tredjelandsmedborgare och statslösa personer”, i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Serbien om återtagande av personer utan uppehållstillstånd, vilket bifogats rådets beslut av den 8 november 2007 (EUT L 334, 2007, s. 45) (nedan kallat återtagandeaftalet mellan unionen och Serbien), föreskrivs följande:

”1. Serbien ska, på begäran av en medlemsstat och utan andra formaliteter än de som anges i detta avtal, återta alla tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte uppfyller eller inte längre uppfyller de rättsliga villkor som gäller för inresa till eller vistelse eller bosättning inom den begärande medlemsstatens territorium, förutsatt att det bevisas eller på grundval av tillräcklig bevisning skäligen kan antas att dessa personer

- a) innehar eller vid tidpunkten för inresan innehade en giltig visering eller ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av Serbien, eller
- b) olagligt har rest in till medlemsstaternas territorium omedelbart efter att ha vistats inom eller transiterat genom serbiskt territorium.

...”

Unionsrätt

Direktiv 2008/115

5 I skälen 6, 13, 16, 17 och 24 i direktiv 2008/115 anges följande:

”(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. När medlemsstaterna använder standardformulär för beslut i samband med återvändande, dvs. beslut om återvändande och, om sådana utfärdats, inreseförbud och beslut om återsändande, bör de respektera den principen och fullt ut rätta sig efter alla tillämpliga bestämmelser i detta direktiv.

...

(13) Användningen av tvångsåtgärder bör uttryckligen följa proportionalitetsprincipen och effektivitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträfvade mål. ...

...

(16) Användning av förvar för avlägsnande bör begränsas och följa proportionalitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträfvade mål. Förvar är motiverat endast för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandeprocessen och om andra, mindre ingripande, åtgärder är otillräckliga.

(17) Tredjelandsmedborgare i förvar bör behandlas humant och värdigt med respekt för deras grundläggande rättigheter och i överensstämmelse med internationell och nationell rätt. Med undantag för det inledande gripande som de rättsvårdande myndigheterna genomför av personen i fråga, vilket regleras av nationell lagstiftning, bör frihetsberövandet förläggas till särskilda förvarsanläggningar.

...

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i [stadgan].”

6 I artikel 3 i detta direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- 3) *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till
- ursprungslandet, eller
 - ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
 - ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.
- 4) *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

...”

7 I artikel 5 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
- b) familjeliv,
- c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

8 I artikel 8 i direktivet anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.

...

3. Medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.

...”

9 Artikel 9.1 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet

a) om det strider mot principen om 'non-refoulement' ..."

..."

10 I artikel 12.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

"Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel."

11 I artikel 13 i direktivet, med rubriken "Rättsmedel", föreskrivs följande:

"1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

3. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt, om så är nödvändigt, språklig hjälp.

4. Medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp och får föreskriva att kostnadsfri rättshjälp och/eller biträde underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i [rådets] direktiv 2005/85/EG [av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13)]."

12 I artikel 15 i direktiv 2008/115, med rubriken förvar, föreskrivs följande:

"1. Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

a) det finns risk för avvikande, eller

b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

2. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter.

Ett beslut om förvar ska utfärdas skriftligt och med angivande av de faktiska och rättsliga omständigheterna.

När ett beslut om förvar har fattats av förvaltningsmyndigheter ska medlemsstaterna

- a) antingen så snart som möjligt efter det att en person tagits i förvar se till att ett beslut fattas om snabb rättslig prövning av förvarsbeslutets laglighet,
- b) eller medge den berörda tredjelandsmedborgaren rätt att inleda förfaranden för att få lagligheten av förvarsbeslutet prövat så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inleddes. Medlemsstaterna ska i detta fall omedelbart informera den berörda tredjelandsmedborgaren om möjligheten att inge en sådan ansökan.

Den berörda tredjelandsmedborgaren ska friges omedelbart om kvarhållandet i förvar inte är lagligt.

3. I varje enskilt fall ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet.

4. När det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden, eller de villkor som fastställs i punkt 1 inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart friges.

5. Tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.

6. Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid

- a) på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller
- b) beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.”

13 Artikel 16 i samma direktiv, med rubriken ”Förhållanden i samband med förvar”, har följande lydelse:

”1. Förvar ska i regel ske i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar, ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda från vanliga interner.

2. Tredjelandsmedborgare i förvar ska – på begäran – ges möjlighet att vid tillfälle ta kontakt med juridiska ombud, familjemedlemmar och behöriga konsulära myndigheter.

3. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt situationen för utsatta personer. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas.

4. Relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ ska ha möjlighet att besöka sådana anläggningar för förvar som avses i punkt 1, i den mån

de används för att hålla tredjelandsmedborgare i förvar i enlighet med detta kapitel. För sådana besök får tillstånd krävas.

5. Tredjelandsmedborgare som hålls i förvar ska systematiskt erhålla information i vilken de regler som tillämpas i anläggningen förklaras och deras rättigheter och skyldigheter fastställs. Detta inbegriper information om deras rätt enligt nationell lagstiftning att kontakta de organisationer och organ som avses i punkt 4.”

Direktiv 2013/32

14 I skälen 34 och 38 i direktiv 2013/32 anges följande:

”(34) Förfaranden för att pröva behovet av internationellt skydd bör göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att göra en noggrann prövning av ansökningar om internationellt skydd.

...

(38) Många ansökningar om internationellt skydd görs vid gränsen eller i en transitzon i en medlemsstat före ett beslut om sökandens inresa. Medlemsstaterna bör kunna införa rutiner för bedömningen av om en ansökan ska prövas eller ej och/eller sakprövningen som gör det möjligt att fatta beslut om ansökningar på platsen under klart definierade omständigheter.”

15 I artikel 2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

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

...

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

f) *beslutande myndighet*: en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden.

...

- q) *efterföljande ansökan*: en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1.”

16 I artikel 6 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Rätt till prövning av ansökan”, föreskrivs följande:

”1. Om en person ansöker om internationellt skydd vid en myndighet som enligt nationell rätt är behörig att registrera sådana ansökningar ska denna diarieföring ske senast tre arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt ska medlemsstaterna säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd, till exempel polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar har relevant information och att deras personal erhåller nödvändig utbildning med hänsyn till utförandet av sina uppgifter och sitt ansvar och instrueras att upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in.

2. Medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt. Om sökanden inte lämnar in sin ansökan får medlemsstaterna tillämpa artikel 28 i enlighet därmed.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 får medlemsstaterna ställa som krav att ansökningar om internationellt skydd ska lämnas in personligen och/eller på en angiven plats.

4. Utan hinder av punkt 3 ska en ansökan om internationellt skydd anses ha lämnats in när en blankett har lämnats in av sökanden eller en officiell rapport inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten i enlighet med nationell rätt.

5. Om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att respektera den tidsfrist som föreskrivs i punkt 1, får medlemsstaterna besluta att tidsfristen ska förlängas till tio arbetsdagar.”

17 I artikel 26 i direktivet, med rubriken ”Förvar”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar endast av det skälet att han eller hon är en sökande. Skäl och villkor för förvar samt garantier för sökande i förvar ska utformas i enlighet med direktiv [2013/33].

2. I de fall en sökande hålls i förvar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns en möjlighet till påskyndad rättslig prövning i enlighet med direktiv [2013/33].”

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

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

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

- a) en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd,
- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38 ,
- 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] 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.”

19 Artikel 35 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Begreppet första asylland”, 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.”

20 I artikel 38 i samma direktiv, med rubriken ”Begreppet säkert tredjeland”, föreskrivs följande:

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

- a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.
- b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv [2011/95].
- c) Principen om 'non-refoulement' iakttas i enlighet med [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol.189, s. 150, nr 2545 (1954)), i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967].
- d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas.
- e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinns vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967].

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.

...

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.

...”

21 Artikel 40 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Efterföljande ansökan”, har följande lydelse:

”1. När en person som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar ytterligare utsagor eller lämnar in en efterföljande ansökan i samma medlemsstat ska medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband

med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

2. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning [av] om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95].

3. Om den preliminära prövningen enligt punkt 2 leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], ska ansökan prövas på nytt enligt kapitel II. Medlemsstaterna får också ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3 i denna artikel, i synnerhet genom att använda sin rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 46.

5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.

6. Det förfarande som avses i denna artikel får också tillämpas på

- a) en person i beroendeställning som lämnat 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/eller
- b) en ogift underårig som lämnat in en ansökan efter det att en ansökan lämnats in på hans eller hennes vägnar enligt artikel 7.5 c.

I sådana fall ska man vid den preliminära prövningen enligt punkt 2 undersöka om det finns fakta avseende ifrågavarande persons eller den ogifte underåriges situation som motiverar en separat ansökan.

7. Om en person avseende vilken ett beslut om överföring ska verkställas i enlighet med förordning [nr 604/2013] gör ytterligare framställningar eller lämnar in en efterföljande ansökan i den medlemsstat som ska verkställa överföringen, ska dessa framställningar eller efterföljande ansökningar utredas av den ansvariga medlemsstat som avses i den förordningen i enlighet med detta direktiv.”

22 Artikel 43 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Gränsförfaranden”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva förfaranden, i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, för att vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner besluta om

- a) huruvida en ansökan som lämnas in där ska tas upp till prövning, enligt artikel 33, och/eller

b) innehållet i en ansökan i ett förfarande enligt artikel 31.8.

2. Medlemsstaterna ska se till att ett beslut inom ramen för de förfaranden som föreskrivs i punkt 1 fattas inom rimlig tid. Om ett beslut inte har fattats inom fyra veckor, ska den sökande beviljas inresa till medlemsstatens territorium så att hans eller hennes ansökan kan handläggas i enlighet med andra bestämmelser i detta direktiv.

3. I händelse av ankomster som omfattar ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som lämnar ansökningar om internationellt skydd vid gränsen eller i en transitzon, vilket gör det omöjligt i praktiken att där tillämpa bestämmelserna i punkt 1, får dessa förfaranden även tillämpas om och under den tid dessa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer normalt är förlagda på platser i närheten av gränsen eller i transitzonen.”

Direktiv 2013/33

23 Skäl 17 i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

”De skäl för förvar som anges i detta direktiv påverkar inte andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd.”

24 I artikel 2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

b) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

...

g) *materiella mottagningsvillkor*: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning.

h) *förvar*: en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är fräntagen sin rörelsefrihet.

...”

25 Artikel 7 i det nämnda direktivet, med rubriken ”Bosättning och rörelsefrihet”, har följande lydelse:

”1. De sökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området ska inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.

2. Medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

3. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund och fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och 3 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1. Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot.

Den sökande ska inte behöva begära tillstånd för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar om hans eller hennes närvaro är nödvändig.

5. Medlemsstaterna ska kräva att sökande underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.”

26 Artikel 8 i samma direktiv, med rubriken ”Förvar”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med [direktiv 2013/32].

2. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. En sökande får endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klagöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,
- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt [direktiv 2008/115], för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,
- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- f) i enlighet med artikel 28 i [förordning nr 604/2013].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.”

27 I artikel 9 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Garantier för sökande som hålls i förvar”, föreskrivs följande:

”1. En sökande ska endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga.

De administrativa förfaranden avseende grunderna för förvar i artikel 8.3 ska utföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i administrativa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.

2. Beslut om förvar av sökande ska fattas skriftligen av rättsliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter. I beslutet om förvar ska de faktiska och rättsliga skäl beslutet grundar sig på anges.

3. Om beslut om förvar fattas av en förvaltningsmyndighet ska medlemsstaterna ombesörja att en snabb rättslig prövning av för[v]arsbeslutets laglighet utförs ex officio och/eller på begäran av den sökande. Om prövningen sker ex officio ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att den sökande tagits i förvar. När den äger rum på begäran av den sökande ska beslut därom fattas så snart som möjligt efter det att de aktuella förfarandena inletts. Medlemsstaterna ska i detta syfte i nationell rätt fastställa den tidsfrist inom vilken den rättsliga prövningen ex officio och/eller den rättsliga prövningen på begäran av den sökande ska genomföras.

Om förvaret, som en följd av den rättsliga prövningen, konstateras vara olagligt, ska sökanden i fråga omedelbart frigges.

4. Sökande som tagits i förvar ska omedelbart, på ett språk de förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå, skriftligen underrättas om skälen för förvar och vilka förfaranden för överklagande av beslutet om förvar som anges i nationell rätt samt om möjligheten att begära kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde.

5. Förvaret ska omprövas av en rättslig myndighet med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden, i synnerhet om personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet.

6. Vid en rättslig prövning av beslutet om förvar enligt punkt 3 ska medlemsstaterna se till att de sökande har tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Detta ska åtminstone innefatta förberedelse av de handlingar som krävs samt deltagande i förfarandet inför de rättsliga myndigheterna på den sökandes vägnar.

Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska erbjudas av lämpligt kvalificerade personer i enlighet med vad som är godkänt eller tillåtet enligt nationell rätt, vars intressen inte står, eller kan komma att stå, i strid med sökandens intressen.

7. Medlemsstaterna får också föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska ges
 - a) endast till personer som saknar tillräckliga tillgångar, och/eller
 - b) endast genom de tjänster som tillhandahålls av juridiska rådgivare eller andra rådgivare som genom nationell rätt särskilt har utsetts för att bistå och företräda sökande.
8. Medlemsstaterna får även
 - a) införa belopps- och/eller tidsgränser för tillhandahållandet av rättsligt bistånd och biträde, förutsatt att dessa gränser inte godtyckligt begränsar tillgången till rättsligt bistånd och biträde,
 - b) när det gäller avgifter och andra kostnader, föreskriva att behandlingen av de sökande inte ska vara mer förmånlig än den behandling som de egna medborgarna vanligtvis får i frågor som gäller rättsligt bistånd.
9. Medlemsstaterna får begära att helt eller delvis bli ersatta för beviljade kostnader om och när sökandens ekonomiska situation avsevärt har förbättrats eller om beslutet att godkänna sådana kostnader fattades på grundval av falska uppgifter från sökanden.
10. Förfarandena för tillgång till rättsligt bistånd och biträde ska fastställas i nationell rätt.”

28 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Villkor för förvar”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Sökande ska, som regel, hållas i förvar i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla inkvartering i en särskild förvarsanläggning, utan måste använda fängelseanläggningar, ska sökande som hålls i förvar hållas avskilda från övriga interner och de förhållanden för förvar som föreskrivs i detta direktiv ska tillämpas.

Sökande som hålls i förvar ska i så stor utsträckning som möjligt hållas avskilda från andra tredjelandsmedborgare som inte lämnat in en ansökan om internationellt skydd.

...”

29 Artikel 17 i direktivet, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd.

...

3. Medlemsstaterna får fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.

...”

- 30 Artikel 18 i direktiv 2013/33 innehåller "[n]ärmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor". I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

"Om inkvartering tillhandahålls in natura bör den beviljas i en av, eller en kombination av, följande former:

- a) Anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in vid gränsen eller i transitområden.
- b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.
- c) Privathus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande."

- 31 Artikel 26 i direktivet har rubriken "Överklagandeförfarande". I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna ska se till att beslut i fråga om beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner enligt detta direktiv eller beslut som fattas enligt artikel 7, som påverkar sökande individuellt, kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i nationell rätt. Åtminstone i sista instans ska möjlighet ges till överklagande eller prövning av de faktiska och rättsliga omständigheterna inför en rättslig myndighet."

Ungersk rätt

Grundlagen

- 32 Artikel XIV.4 i Alaptörvény (Grundlagen) har följande lydelse:

"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 hyser välgrundad fruktan för att utsättas för direkt förföljelse i det land där de är medborgare eller i det land där de har sin vanliga vistelseort på grund av ras, 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, eller direkt riskerade att utsättas för, förföljelse har inte rätt till asyl."

Lagen om rätt till asyl

- 33 I 5 § 1 menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lag nr LXXX från år 2007 om rätt till asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83) (nedan kallad lagen om rätt till asyl) föreskrivs följande:

"En asylsökande har rätt att

- a) i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag vistas i Ungern och, i enlighet med speciallagstiftning, erhålla uppehållstillstånd i Ungern,
- b) i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag och i speciallagstiftning erhålla förmåner, stöd och inkvartering,
- c) inneha en anställning på den plats där mottagningsanläggningen är beläget eller på en arbetsplats som bestämts av den offentliga arbetsgivaren inom nio månader från det att

asylansökan lämnades in, och har efter denna period rätt att inneha en anställning i enlighet med de allmänna bestämmelser som är tillämpliga på utländska medborgare. ...”

34 6 § 1 nämnda lag har följande lydelse:

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

35 I 12 § 1 lagen om rätt till asyl föreskrivs följande:

”Ungern ska bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande 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 ursprungsland och som inte kan ansöka om skydd där, eller av rädsla för att utsättas för allvarlig skada inte önskar ansöka om skydd i sitt ursprungsland.”

36 45 § 1 denna lag har följande lydelse:

”Principen om non-refoulement är tillämplig när sökanden i sitt ursprungsland riskerar att utsättas för förföljelse eller sådan behandling som avses i artikel XIV.3 i grundlagen, på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse, och det inte finns något säkert tredjeland som tar emot sökanden.”

37 I 51 § 2 f lagen om rätt till asyl, i dess lydelse från och med den 1 juli 2018, föreskrivs en ny grund för avvisning av asylansökningar, som utformats på följande sätt:

”Ansökan ska avvisas om sökanden kommit till Ungern via ett land där han eller hon inte utsätts för förföljelse i den mening som avses i 6 § 1 eller riskerar att lida allvarlig skada i den mening som avses i 12 § 1 eller via ett land i vilket sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå.”

38 I 51/A § denna lag föreskrivs följande:

”Om det säkra ursprungslandet eller det säkra tredjelandet vägrar att överta eller återta sökanden, ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten återkalla sitt beslut och genomföra asylförfarandet.”

39 71/A § lagen om rätt till asyl reglerar gränsförfarandet. I punkterna 1–7 i den paragrafen föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta kapitel ska, såvida inte annat följer av bestämmelserna nedan, tillämpas

(1) om den utländska medborgaren lämnar in sin ansökan i ett transitområde

a) innan han eller hon har beviljats tillstånd att resa in i Ungern, eller

b) efter att ha transporterats till ingången till en anläggning för att upprätthålla ordningen vid gränsen som avses i [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (2007 års lag nr LXXXIX om statens gränser)], efter att ha omhändertagits inom en radie på åtta kilometer från Ungerns yttre gräns, såsom denna definieras i artikel 2 led 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för

personer (kodex om Schengengränserna) [(EUT L 77, 2016, s. 1)], eller från gränsmarkeringarna.

(2) Sökande har i samband med ett gränsförfarande inte de rättigheter som anges i 5 § 1 a och c.

(3) Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska prioritera prövningen av huruvida ansökan kan tas upp till prövning, och ska fatta beslut härom senast åtta dagar efter det att ansökan lämnades in. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska utan dröjsmål vidta de åtgärder som är nödvändiga för att delge det beslut som meddelats under förfarandet.

(4) Om fyra veckor har förflutit sedan ansökan lämnades in, ska migrationspolismyndigheten bevilja tillstånd till inresa i enlighet med tillämplig lagstiftning.

(5) Om ansökan inte avvisas, ska migrationspolismyndigheten bevilja tillstånd till inresa i enlighet med tillämplig lagstiftning.

(6) Om sökanden har beviljats tillstånd att resa in i Ungern ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten genomföra förfarandet i enlighet med allmänna bestämmelser.

(7) Bestämmelserna om gränsförfarandet är inte tillämpliga på utsatta personer.

...”

40 Kapitel IX/A i lagen om rätt till asyl, som avser krissituationer som uppstått till följd av massinvandring, innehåller bland annat 80/I § i, enligt vilken 71/A § denna lag inte ska tillämpas.

41 I samma kapitel i nämnda lag återfinns 80/J §, som har följande lydelse:

”1. Asylansökan ska lämnas in personligen till den behöriga myndigheten och uteslutande inom transitområdet, såvida inte den asylsökande

a) omfattas av en tvångsåtgärd eller en åtgärd eller påföljd som inskränker den personliga friheten,

b) omfattas av en förvarsåtgärd som beslutats av den för asylfrågor ansvariga myndigheten,

c) uppehåller sig lagligen i Ungern och inte ansöker om inkvartering i en mottagningsanläggning.

...

4. Under den tid som förfarandet pågår ska asylsökande som vistas i transitområdet inte ha de rättigheter som avses i 5 § 1 a och c.

...”

42 I kapitel IX/A i samma lag återfinns 80/K §, som har följande lydelse:

”1. Ett beslut om avvisning av ansökan, eller ett beslut om avslag på ansökan som har meddelats inom ramen för ett skyndsamt förfarande, får överklagas inom tre dagar. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska inom tre dagar till domstolen överlämna ansökan tillsammans med handlingarna rörande ärendet samt en svarsskrivelse.

2. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska fatta ett beslut på grundval av tillgängliga uppgifter eller avsluta förfarandet, om den asylsökande

...

d) lämnar transitområdet.

...

4. Det beslut genom vilket förfarandet avslutas enligt punkt 2 ovan kan inte överklagas till förvaltningsdomstol.”

Lag nr LXXXIX från år 2007 om statens gränser

43 I 15/A. § az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, lag nr LXXXIX från år 2007 om statens gränser), avseende inrättandet av ett transitområde, föreskrivs följande:

”(1) Ett transitområde får inrättas i det område som avses i 5 § 1, för att där tillfälligt hysa personer som ansöker om asyl eller subsidiärt skydd ... och för att där genomföra asyrlrättsliga och migrationspolisiära förfaranden. I transitområdet ska finnas nödvändiga anläggningar för detta ändamål.

(2) En asylsökande som befinner sig i ett transitområde får resa in i Ungern

a) om den för asylfrågor ansvariga myndigheten fattar ett beslut om att bevilja honom eller henne internationellt skydd,

b) om villkoren för genomförande av ett asyلفörfarande i enlighet med de allmänna bestämmelserna är uppfyllda, eller

c) om bestämmelserna i 71/A § 4 och 5 lagen om rätt till asyl ska tillämpas.

(2 bis) I krissituationer orsakade av massinvandring kan en asylsökande som befinner sig i ett transitområde ges tillstånd att resa in i Ungern i de fall som avses i punkt 2 a och b,

...

(4) Med avvikelse från vad som föreskrivs i punkt 1 får, i krissituationer orsakade av massinvandring, även en anläggning som är belägen på en annan plats än den som anges i 5 § 1 utses till transitområde.”

Lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse

44 I 47 § 9 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (lag nr II från år 2007 om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse) (Magyar Közlöny 2007.

évi 1. Száma, nedan kallad lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse) föreskrivs följande:

”Migrationspolismyndigheten får – ex officio eller på begäran – upphäva ett inrese- och vistelseförbud som har meddelats för en tredjelandsmedborgare ... i samband med eller som en följd av ett beslut om återvändande vilket har fattats av den för asylfrågor ansvariga myndigheten, om tredjelandsmedborgaren kan visa att han eller hon har lämnat Europeiska unionens medlemsstater i full överensstämmelse med detta beslut om återvändande”

45 I 62 § denna lag, om anvisande av en bestämd bostadsort, föreskrivs följande:

”(1) Migrationspolismyndigheten får besluta att en tredjelandsmedborgare ska vara bosatt på en bestämd plats om

...

f) tredjelandsmedborgaren har varit föremål för ett beslut om återvändande och saknar både nödvändiga materiella medel för sitt uppehälle och bostad,

...

(3) En tredjelandsmedborgare kan åläggas att bosätta sig på en anläggning för kollektiv inkvartering eller på en mottagningsanläggning, om han eller hon inte kan tillgodose sina behov, och inte har vare sig en lämplig bostad, tillräckliga materiella medel eller inkomster, en inbjudan från en person som är skyldig att ta hand om honom eller henne, och inte heller har några familjemedlemmar som kan vara skyldiga att sörja för hans eller hennes uppehälle.

(3 bis) I en krissituation som uppstått till följd av massinvandring får tredjelandsmedborgaren även åläggas att bosätta sig i ett transitområde.”

46 Återvändande regleras i 65 § 3 ter och 4 lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse. Där föreskrivs följande:

”(3 ter) Om migrationspolismyndigheten ändrar det destinationsland som anges i beslutet om återvändande på grund av den berörda personens beteende, särskilt när tredjelandsmedborgaren har lämnat oriktiga uppgifter om sin nationalitet till myndigheten, eller på grund av andra omständigheter som har betydelse för valet av destinationsland och som motiverar att destinationslandet ändras, får tredjelandsmedborgaren överklaga beslutet eller ändringsbeslutet. Överklagandet ska ges in inom 24 timmar från delgivningen av beslutet i fråga till den migrationspolismyndighet som har fattat detta beslut. Beslutet avseende ett överklagande med yrkande om inhibition får inte överklagas.

(4) Migrationspolismyndigheten ska utan dröjsmål vidarebefordra ett överklagande som innehåller ett yrkande om inhibition tillsammans med handlingarna i ärendet till den myndighet som är behörig att pröva överklagandet. Sistnämnda myndighet ska fatta beslut i ärendet inom 8 dagar.”

47 Den ungerska regeringen hade ursprungligen i den nationella lagstiftningen infört bestämmelserna om krissituationen till följd av massinvandring med avseende på regionerna i södra Ungern, vilka är belägna vid gränsen till Serbien, för att därefter låta dessa bestämmelser gälla hela det nationella territoriet. Bestämmelsernas giltighetstid förlängdes kontinuerligt, med

stöd av a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (regeringsdekret 41/2016 (III.9) om förklaring av att det råder en krissituation i hela Ungern till följd av massinvandring, och om bestämmelser om förklaring, förekomst och upphörande av en krissituation).

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-924/19 PPU

- 48 FMS och FNZ, som är myndiga afghanska medborgare, är gifta makar. Den 5 februari 2019 ingav de en asylansökan till asylmyndigheten i transitområdet Röszke (Ungern).
- 49 Till stöd för sin ansökan uppgav FMS och FNZ att de ungefär tre år tidigare av politiska skäl hade lämnat Afghanistan för att bege sig till Turkiet, försedda med en giltig visering som gällde för en månad, och att de turkiska myndigheterna hade förlängt viseringens giltighetstid med sex månader. De gjorde även gällande att de hade passerat Bulgarien och Serbien innan de för första gången reste in i Ungern, att de inte hade ansökt om asyl i något annat land och att de inte hade blivit utsatta för misshandel eller lidit någon allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2011/95 i de nämnda länderna.
- 50 Samma dag beslutade asylmyndigheten att FMS och FNZ skulle bosätta sig i transitområdet Röszke, där de fortfarande befinner sig.
- 51 Genom förvaltningsbeslut av den 25 april 2019 avvisade asylmyndigheten FMS:s och FNZ:s asylansökan med stöd av 51 § 2 f lagen om rätt till asyl, med motiveringen att de hade anlänt till Ungern via ett tredjeland i vilket de varken var utsatta för någon förföljelse som motiverade att de gavs flyktingstatus eller löpte någon risk att lida allvarlig skada som motiverade att de beviljades subsidiärt skydd, och att de garanterades ett adekvat skydd i de länder som de hade passerat innan de anlände till Ungern. I samma beslut slog myndigheten fast att principen om non-refoulement inte var tillämplig i sökandenas fall, vad gäller Afghanistan, och beslutade att de skulle avlägsnas till Serbien.
- 52 FMS och FNZ överklagade detta beslut till Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Huvudstadsregionen Budapest, Ungern), som avslog överklagandet genom beslut av den 14 maj 2019 utan att pröva deras asylansökan i sak.
- 53 Genom beslut av den 17 maj 2019 ålade migrationspolismyndigheten i första instans med tillämpning av 62 § 3 bis lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse FMS och FNZ att vistas i den sektor i transitområdet Röszke, som var förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan hade avvisats eller avslagits. Av beslutet om hänskjutande i mål C-924/19 PPU framgår att de skäl som låg till grund för beslutet inte angavs i detta, och att det endast var åsidosättande av den informationsskyldighet som åvilade nämnda myndighet enligt den relevanta lagstiftningen som kunde angripas vid domstol, genom framställande av en invändning.
- 54 Samma dag kontaktade migrationspolismyndigheten i första instans den polismyndighet som var behörig att genomföra återsändandet till Serbien för att denna skulle vidta nödvändiga åtgärder för att se till att Serbien återtog FMS och FNZ.

- 55 Den 23 maj 2019 underrättade den behöriga polismyndigheten migrationspolismyndigheten i första instans om att Serbien hade beslutat att inte återta FMS och FNZ, eftersom dessa inte hade rest in olagligt till ungerskt territorium från serbiskt territorium och villkoren för tillämpning av artikel 3.1 i återtagandeaftalet mellan unionen och Serbien därmed inte var uppfyllda.
- 56 Av beslutet om hänskjutande i mål C-924/19 PPU framgår att asylmyndigheten därefter, trots att Serbien inte återtagit FMS och FNZ, vägrade att pröva huruvida deras asylansökan var välgrundad, med motiveringen att det av 51/A § lagen om rätt till asyl följer att en asylansökan inte ska prövas, för det fall ett tredjeland vägrar att återta sökanden, annat än om beslutet att avvisa denna ansökan har grundats på begreppet säkert ursprungsland eller på begreppet säkert tredjeland.
- 57 Genom två beslut av den 3 respektive den 6 juni 2019 ändrade migrationspolismyndigheten i första instans det beslut om återvändande som fattats i asylmyndighetens beslut av den 25 april 2019, vad gäller det där angivna destinationslandet, och beslutade att FMS och FNZ skulle avlägsnas till Afghanistan med eskort.
- 58 FMS och FNZ överklagade dessa ändringsbeslut till asylmyndigheten, i dess egenskap av migrationspolismyndighet. Deras överklagande avslogs genom beslut av den 28 juni 2019, vilka enligt 65 § 3 ter lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse inte kunde överklagas.
- 59 FMS och FNZ anhängiggjorde två mål vid den hänskjutande domstolen. I det ena målet yrkade de att besluten skulle upphävas och att asylmyndigheten skulle föreläggas att genomföra ett nytt förfarande. FMS och FNZ gjorde för det första gällande att dessa beslut utgjorde beslut om återvändande som måste kunna överklagas till domstol och för det andra att besluten om återvändande var rättsstridiga. Enligt FMS och FNZ borde asylmyndigheten nämligen ha prövat deras asylansökan i sak, eftersom Serbien inte hade återtagit dem och det genom 51 § 2 f lagen om rätt till asyl hade införts ett nytt begrepp, ”säkert transitland”, vilket stred mot unionsrätten.
- 60 I det andra målet väckte FMS och FNZ en förvaltningsrättslig passivitetstalan vid den hänskjutande domstolen och yrkade att den skulle fastställa att migrationspolismyndigheten i första instans hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte anvisa dem inkvartering utanför transitområdet Röszke.
- 61 Den hänskjutande domstolen förenade de två målen.
- 62 Den hänskjutande domstolen anser för det första att grunden för avvisningen av FMS:s och FNZ:s asylansökan strider mot unionsrätten.
- 63 Den hänskjutande domstolen har för det andra påpekat att det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen kräver att prövningen av FMS:s och FNZ:s asylansökan automatiskt ska återupptas, trots att Serbiens vägran att återta dem medförde att den grund som åberopats för avvisningen av ansökan inte längre kunde tillämpas.
- 64 Även om den för asylfrågor ansvariga myndigheten vid en eventuell ny prövning kan åberopa en avvisningsgrund som anges i artikel 33.1 och 33.2 b och c i direktiv 2013/32, anser den hänskjutande domstolen emellertid att asylansökan kan avvisas med hänvisning till artiklarna 35 och 38 i direktivet endast om den berörda personen återtas av det berörda tredjelandet. Detta innebär enligt nämnda domstol att asylmyndigheten inte kan avvisa asylansökan om det inte

råder något tvivel om att det land till vilket denna person ska avlägsnas inte kommer att återta honom eller henne.

- 65 Mot bakgrund av det ovan anförda anser den hänskjutande domstolen att FMS och FNZ har rätt att få sin asylansökan prövad på nytt, och att de fortfarande omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2013/32.
- 66 Den hänskjutande domstolen vill därför, för det tredje, få klarhet i huruvida FMS och FNZ ska anses hållas i förvar, i den mening som avses i direktiv 2013/32, och, i så fall, huruvida detta förvar är lagligt, eftersom den frist på fyra veckor som avses i artikel 43.2 i direktivet har överskridits i deras fall.
- 67 Om det antas att FMS och FNZ inte har rätt att få sin asylansökan prövad på nytt, vill den hänskjutande domstolen emellertid, för det fjärde, få klarhet i huruvida dessa personer ska anses hållas i förvar i den mening som avses i direktiv 2008/115 och, om så är fallet, huruvida detta förvar är förenligt med artikel 15 i det direktivet.
- 68 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende för det första påpekat att transitområdet Röske, som är beläget vid gränsen mellan Ungern och Serbien, omgärdas av ett högt taggtrådsstängsel och innehåller metallcontainrar som bland annat är avsedda för inkvartering av de tredjelandsmedborgare som finns i detta område. Den container som FMS och FNZ är inkvarterade i har en golvyta som inte överstiger 13 m² och är utrustad med en våningssäng och garderober. Poliser eller beväpnade vakter är ständigt närvarande både i och utanför detta transitområde samt i stängslets omedelbara närhet.
- 69 Transitområdet Röske är uppdelat i flera sektorer som är avsedda att separat hysa asylsökande och tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits. Dessa sektorer är åtskilda från varandra genom stängsel, vilket innebär att möjligheten att passera från en sektor till en annan är ytterst begränsad. Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande i mål C-924/19 PPU att det endast är möjligt att lämna en sektor två gånger i veckan, under ungefär en timma, för att bege sig till andra sektorer.
- 70 FMS och FNZ kan endast lämna sin sektor för att genomföra processhandlingar som berör dem och som kräver deras närvaro, eller för att genomgå medicinska kontroller eller få sjukvård, varvid de eskorteras av poliser eller beväpnade vakter till en för ändamålet avsedd container i transitområdet. För att kontakta personer utanför detta område – inklusive tredjelandsmedborgarnas advokater – krävs ett förhandstillstånd. FMS och FNZ får inte lämna transitområdet Röske för att bege sig till en annan plats i Ungern.
- 71 Vidare anser den hänskjutande domstolen att FMS:s och FNZ:s situation skiljer sig från den situation som behandlades i Europadomstolens dom av den 21 november 2019, Ilias och Ahmed mot Ungern (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).
- 72 Den hänskjutande domstolen har bland annat påpekat att vid den tidpunkt då FMS och FNZ placerades i den sektor i transitområdet Röske som var avsedd för tredjelandsmedborgare vars asylansökan avslagits eller avvisats, var de enligt de ungerska myndigheterna inte asylsökande och att de inte reste in i denna sektor av egen fri vilja eller från Serbien, utan från den sektor i detta transitområde som var avsedd för asylsökande.

- 73 Placeringen i transitområdet Röszke skedde dessutom utan att något motiverat beslut meddelats, utan att det gjorts någon bedömning av om åtgärden var nödvändig och proportionerlig, och utan att det fanns någon möjlighet att få placeringens laglighet prövad i domstol. Det finns inte heller någon nationell bestämmelse som begränsar vistelsetiden i den sektor i transitområdet som är avsedd för tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits.
- 74 Den hänskjutande domstolen anser vidare att FMS och FNZ inte lagligen kan lämna transitområdet Röszke, eftersom den enda möjligheten att lämna detta område är genom en avlägsnandeåtgärd med flyg till sitt ursprungsland. I deras ursprungsland pågår emellertid en intern väpnad konflikt och landet är inte part i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), i dess lydelse enligt protokollet om flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967. Deras möjlighet att lämna området beror således uteslutande på samarbetet mellan de ungerska myndigheterna och myndigheterna i deras ursprungsland, mot bakgrund av att sökandena inte kan bege sig till Serbien, eftersom de numera är föremål för ett beslut om återvändande till sitt ursprungsland och de serbiska myndigheterna har beslutat att inte återta dem.
- 75 Den hänskjutande domstolen anser att placeringen av FMS och FNZ i den sektor i transitområdet Röszke som är avsedd för tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, utgör ett förvar som inte är förenligt med de krav som uppställs i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser därför att den, med stöd av artikel 47 i stadgan, såsom en interimistisk åtgärd borde kunna ålägga den ansvariga myndigheten att anvisa FMS och FNZ en inkvarteringsplats utanför detta transitområde, som inte är en plats för förvar, fram till dess att förfarandet i förvaltningsdomstol har avslutats.
- 76 Den hänskjutande domstolen vill för det femte få klarhet i huruvida överklagandet av det beslut genom vilket migrationspolismyndigheten i första instans ändrade det destinationsland som angavs i besluten om återvändande avseende FMS och FNZ utgjorde ett effektivt rättsmedel.
- 77 Den hänskjutande domstolen har nämligen påpekat dels att överklagandet av detta beslut prövas av asylmyndigheten, trots att asylmyndigheten är underordnad den för polisen ansvariga ministern och att asylmyndigheten är en del av den verkställande makten och således inte är ett oavhängigt och opartiskt organ, dels att den relevanta ungerska lagstiftningen inte tillåter att den hänskjutande domstolen prövar det förvaltningsbeslut genom vilket detta överklagande avgörs. Den enda kontroll som kan göras beträffande sistnämnda beslut består i den tillsynsbefogenhet som tillkommer åklagarmyndigheten, som i förekommande fall kan begära prövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut på detta område i domstol.
- 78 Enligt den hänskjutande domstolen innebär detta förhållande att beslutet om ändring av det i beslutet om återvändande angivna destinationslandet kan fortsätta att gälla, trots att FMS och FNZ, för det fall ett nytt asylförfarande ska genomföras, inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, utan av tillämpningsområdet för direktiv 2013/32.
- 79 Mot denna bakgrund beslutade Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) [ny grund för avvisning]

Ska bestämmelserna avseende ansökningar som inte kan tas upp till prövning i artikel 33 i [direktiv 2013/32] tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka en asylansökan ska avvisas när den asylsökande anlärt till Ungern via ett land i vilket han eller hon inte utsätts för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada, eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå?

- 2) [genomförande av ett asylförfarande]
 - a) Ska artiklarna 6 och 38.4 i [direktiv 2013/32] samt skäl 34 i direktivet, som föreskriver en skyldighet att pröva ansökningar om internationellt skydd, jämförda med artikel 18 i stadgan, tolkas så, att den för asylfrågor ansvariga myndigheten i en medlemsstat ska garantera sökanden möjlighet att inleda ett asylförfarande för det fall myndigheten inte har prövat asylansökan i sak med hänvisning till den avvisningsgrund som avses med [fråga 1] och därefter har beslutat att sökanden ska återvända till ett tredjeland som emellertid vägrar att återta sökanden?
 - b) För det fall fråga 2 a besvaras jakande, vilken är då den exakta innebörden av denna skyldighet? Innebär den en skyldighet att säkerställa att en ny asylansökan kan lämnas in, som ett undantag från den negativa verkan av att en efterföljande ansökan har lämnats in som anges i artiklarna 33.2 d och 40 i [direktiv 2013/32], eller innebär den att asylförfarandet ska inledas eller genomföras ex officio?
 - c) För det fall fråga 2 a besvaras jakande, och med beaktande även av artikel 38.4 i [direktiv 2013/32], kan medlemsstaten – utan att de faktiska omständigheterna har ändrats – då göra en ny prövning av huruvida ansökan kan tas upp till prövning inom ramen för detta nya förfarande (och därmed ha möjlighet att använda sig av vilket som helst av de förfaranden som anges i kapitel III i detta direktiv och, till exempel, tillämpa en ny grund för avvisning), eller ska den pröva asylansökan i sak med beaktande av ursprungslandet?
 - d) Följer det av artiklarna 33.1, 33.2 b och c, 35 och 38 i [direktiv 2013/32], jämförda med artikel 18 i stadgan, att ett tredjelands återtagande av personen i fråga är ett av de kumulativa villkoren för tillämpning av de avvisningsgrunder som avses, det vill säga för att fatta ett beslut på en sådan grund, eller räcker det att kontrollera att detta villkor är uppfyllt först i samband med att ett sådant beslut verkställs?
- 3) [transitområde som plats för förvar inom ramen för asylförfarandet] [Fråga 3 är relevant] om det på grundval av svaren på fråga 2 finns anledning att genomföra ett asylförfarande.
 - a) Ska artikel 43 i [direktiv 2013/32] tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att hålla sökanden i förvar i ett transitområde under längre tid än fyra veckor?
 - b) Ska artikel 2 h i [direktiv 2013/33], vilken är tillämplig enligt artikel 26 i [direktiv 2013/32], jämförd med artiklarna 6 och 52.3 i stadgan, tolkas så, att inkvartering inom ett transitområde under sådana omständigheter som dem i det nationella målet (ett område som inte lagligen kan lämnas i någon riktning på frivillig basis) som pågår under längre tid än de fyra veckor som anges i artikel 43 i [direktiv 2013/32] utgör förvar?
 - c) Är det förenligt med artikel 8 i [direktiv 2013/33], vilken är tillämplig enligt artikel 26 i [direktiv 2013/32], att sökanden hålls i förvar under längre tid än de fyra veckor som

anges i artikel 43 i [direktiv 2013/32] enbart av det skälet att sökanden inte kan tillgodose sina behov (logi och annat uppehålle) eftersom han eller hon saknar medel för sitt uppehålle?

- d) Är det förenligt med artiklarna 8 och 9 i [direktiv 2013/33], vilka är tillämpliga enligt artikel 26 i [direktiv 2013/32], att inkvartering som de facto utgör förvar och som pågår under längre tid än de fyra veckor som anges i artikel 43 i [direktiv 2013/32] inte har beslutats genom ett beslut om förvar, att sökanden inte förfogar över något rättsmedel för att få prövat huruvida beslutet att ta, och att fortsätta att hålla, vederbörande i förvar är lagligt, att detta de facto-förvar har beslutats utan att det har prövats huruvida förvaret var nödvändigt eller proportionerligt, eller om det fanns tänkbara alternativ, och att det inte har fastställts exakt hur länge förvaret ska pågå eller när det ska upphöra?
 - e) Kan artikel 47 i stadgan tolkas så, att en domstol i en medlemsstat, när det är uppenbart att det är fråga om ett olagligt förvar, som en interimistisk åtgärd till dess att förvaltningsmålet har avgjorts kan ålägga myndigheten att anvisa tredjelandsmedborgaren en bostadsort utanför det berörda transitområdet, som inte utgör en plats för förvar?
- 4) [transitområde som plats för förvar inom ramen för ett migrationspolisiärt förfarande] [Fråga 4 är relevant] om det på grundval av svaren på fråga 2 ska genomföras ett migrationspolisiärt förfarande och inte ett asylförfarande.
- a) Ska skälen 17 och 24 samt artikel 16 i [direktiv 2008/115], jämförda med artiklarna 6 och 52.3 i stadgan, tolkas så, att inkvartering inom ett transitområde under sådana omständigheter som dem i det nationella målet (ett område som inte lagligen kan lämnas i någon riktning på frivillig basis) utgör ett sådant frihetsberövande som avses i dessa bestämmelser?
 - b) Är det förenligt med skäl 16 och artikel 15.1 i [direktiv 2008/115], jämförda med artiklarna 6 och 52.3 i stadgan, att ta en tredjelandsmedborgare i förvar endast på grund av att han eller hon är föremål för en återvändandeåtgärd och inte kan tillgodose sina behov (logi och annat uppehålle) eftersom han eller hon saknar medel för sitt uppehålle?
 - c) Är det förenligt med skäl 16 och artikel 15.2 i [direktiv 2008/115], jämförda med artiklarna 6, 47 och 52.3 i stadgan, att inkvartering som de facto utgör förvar inte har beslutats genom ett beslut om förvar, att tredjelandsmedborgaren inte förfogar över något rättsmedel för att få prövat huruvida beslutet att ta, och att fortsätta att hålla, vederbörande i förvar är lagligt, att detta de facto-förvar har beslutats utan att det har prövats huruvida förvaret var nödvändigt eller proportionerligt, eller om det fanns möjliga alternativ?
 - d) Kan artikel 15.1 och 15.4–6 samt skäl 16 i [direktiv 2008/115], jämförda med artiklarna 1, 4, 6 och 47 i stadgan, tolkas så, att de utgör hinder för att en person hålls i förvar utan att det har fastställts exakt hur länge förvaret ska pågå eller när det ska upphöra?
 - e) Kan unionsrätten tolkas så, att en domstol i en medlemsstat, när det är uppenbart att det är fråga om ett olagligt förvar, som en interimistisk åtgärd till dess att förvaltningsmålet har avgjorts kan ålägga myndigheten att anvisa tredjelandsmedborgaren en bostadsort utanför det berörda transitområdet, som inte utgör en plats för förvar?

- 5) [effektivt rättsmedel mot beslutet om ändring av det i beslutet om återvändande angivna destinationslandet]

Ska artikel 13 i [direktiv 2008/115], enligt vilken en tredjelandsmedborgare ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av 'beslut om återvändande', jämförd med artikel 47 i stadgan, tolkas så, att ett överklagande av ett beslut om ändring av återvändandelandet åtminstone en gång ska bli föremål för domstolsprövning, för det fall det rättsmedel som föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte är ett effektivt rättsmedel?"

Mål C-925/19 PPU

- 80 SA och hans underåriga barn, SA junior, är iranska medborgare. Den 5 december 2018 ingav de en asylansökan till asylmyndigheten i transitområdet Röszke.
- 81 Till stöd för sin ansökan gjorde SA gällande att han hade lämnat Islamiska republiken Iran två och ett halvt år tidigare med anledning av att han hade skilt sig från sin hustru och närmat sig den kristna religionen, dock utan att bli döpt, och att han under sin barndom hade utsatts för sexuella övergrepp från medlemmar av hans familj. Han preciserade även att de skäl som tvingat honom att lämna sitt ursprungsland inte var politiska eller hade samband med någon eventuell tillhörighet till en etnisk eller religiös minoritetsgrupp och att han anlant till Ungern via Turkiet, Bulgarien och Serbien.
- 82 SA förklarade vidare att han, efter att ha rest från Islamiska republiken Iran till Turkiet och där tillbringat tio dagar, utan att ansöka om asyl i det landet, hade vistats ungefär tre månader i Bulgarien. Han gjorde även gällande att han hade lämnat in en asylansökan i Bulgarien mot sin vilja, efter att ha informerats om att han skulle återsändas till Iran om han inte lämnade in en ansökan om internationellt skydd i Bulgarien. Han hävdade dessutom att han också hade vistats i Serbien under mer än två år utan att ansöka om asyl där.
- 83 Den 5 december 2018 anvisade asylmyndigheten transitområdet Röszke som inkvarteringsplats för SA och SA junior, vilka alltså befinner sig i detta område.
- 84 Genom förvaltningsbeslut av den 12 februari 2019 avvisade asylmyndigheten, med stöd av 51 § 2 f lagen om rätt till asyl, SA:s och SA juniors asylansökan och slog fast att principen om non-refoulement inte var tillämplig i deras fall. Den beslutade att de skulle avlägsnas till Serbien och påpekade att de inte riskerade att lida allvarlig skada eller att utsättas för förföljelse i Turkiet, Bulgarien och Serbien och att de var garanterade ett adekvat skydd där.
- 85 SA och SA junior överklagade detta beslut till Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Huvudstadsregionen Budapest), som avslog överklagandet genom beslut av den 5 mars 2019, utan att pröva deras asylansökan i sak.
- 86 Genom beslut av den 27 mars 2019 ålade migrationspolismyndigheten i första instans, med tillämpning av 62 § 3 bis lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse, SA och SA junior att vistas inom den sektor i transitområdet Röszke som är avsedd för tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits. Enligt den hänskjutande domstolen angavs inte vilka skäl som föranledde detta beslut.

- 87 Samma dag kontaktade migrationspolismyndigheten i första instans den polismyndighet som var behörig att genomföra återsändandet till Serbien, för att denna skulle vidta nödvändiga åtgärder för att se till att Serbien återtog SA och SA junior.
- 88 Den 1 april 2019 underrättade det behöriga polisorganet migrationspolismyndigheten i första instans om att Serbien, av samma skäl som angetts i punkt 55 ovan, hade beslutat att inte återta SA och SA junior.
- 89 Det framgår av beslutet om hänskjutande i mål C-925/19 PPU att asylmyndigheten inte prövade SA:s och SA juniors asylansökan i sak, trots att Serbien vägrade att återta dem.
- 90 Genom beslut av den 17 april 2019 ändrade migrationspolismyndigheten i första instans det beslut om återvändande som fattats i asylmyndighetens beslut av den 12 februari 2019, vad gäller det där angivna destinationslandet, och beslutade att SA och SA junior skulle avlägsnas till Islamiska republiken Iran med eskort.
- 91 Sökandena överklagade detta ändringsbeslut till asylmyndigheten, i dess egenskap av migrationspolismyndighet Deras överklagande avslogs genom beslut av den 17 maj 2019.
- 92 SA och SA junior anhängiggjorde två mål vid den hänskjutande domstolen i vilka de framställde yrkanden av samma innebörd som dem som klagandena i mål C-924/19 PPU har framställt, vilka nämnts i punkterna 59 och 60 ovan.
- 93 Den hänskjutande domstolen förenade de båda målen och beslutade, av i huvudsak samma skäl som dem som angetts i punkterna 62–78 ovan, att vilandeförklara målen och ställa samma tolkningsfrågor till EU-domstolen som dem som ställts i mål C-924/19 PPU, vilka angetts i punkt 79 ovan.

Förfarandet för brådskande mål för förhandsavgörande

- 94 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att respektive begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler.
- 95 Den hänskjutande domstolen har till stöd för sin begäran angett att FMS, FNZ, SA och SA junior (nedan kallade klagandena) för närvarande de facto är frihetsberövade.
- 96 Enligt den hänskjutande domstolen innebär vidare förvarsvillkoren särskilt stora olägenheter för FMS och FNZ, eftersom de är 63 respektive 58 år gamla, en av dem har diabetes och de har de facto hållits i förvar sedan den 17 maj 2019. Samma domstol har även upplyst att SA junior är ett underårigt barn vars mentala och psykiska hälsa har försämrats under den tid som han tillsammans med sin far har vistats i den sektor i transitområdet Röske som är avsedd för tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits.
- 97 Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att EU-domstolens svar på de ställda frågorna kommer att ha en direkt och avgörande betydelse för utgången i de nationella målen, i synnerhet för huruvida klagandena fortsatt ska hållas i förvar.
- 98 EU-domstolen konstaterar i detta sammanhang för det första att respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av direktiven 2008/115, 2013/32 och 2013/33, vilka

omfattas av avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Respektive begäran kan följaktligen handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

- 99 Vad för det andra gäller villkoret att målet ska vara brådskande, ska det för det första understrykas att detta villkor är uppfyllt bland annat när den berörda personen är frihetsberövad och utgången i det nationella målet är avgörande för huruvida han eller hon ska vara fortsatt frihetsberövad. Den berörda personens situation ska i detta sammanhang bedömas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för prövningen av ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål (dom av den 17 mars 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 100 Enligt fast rättspraxis utgör placeringen av en tredjelandsmedborgare i en förvarsanläggning en frihetsberövande åtgärd, oavsett om detta sker under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd eller inför avlägsnandet av honom eller henne (dom av den 19 juli 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkterna 34 och 35, dom av den 10 september 2013, *G. och R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkterna 23 och 25, dom av den 15 februari 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkterna 40 och 41, dom av den 17 mars 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkterna 31 och 35, och beslut av den 5 juli 2018, *C. m.fl.*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punkterna 35 och 37).
- 101 I förevarande fall vistas klagandena i mål C-924 PPU och klagandena i mål C-925 PPU sedan den 17 maj 2019 respektive den 27 mars 2019 i den sektor i transitområdet Röske som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits.
- 102 Respektive begäran om förhandsavgörande i dessa mål rör bland annat frågan huruvida den omständigheten att klagandena kvarhålls i denna sektor utgör ett förvar i den mening som avses i direktiv 2008/115 eller direktiven 2013/32 och 2013/33 och, om så är fallet, huruvida ett sådant förvar är förenligt med de garantier som föreskrivs i nämnda direktiv.
- 103 Av detta följer dels att frågan huruvida det föreligger ett frihetsberövande, vilket är en förutsättning för att förevarande mål ska kunna handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande, är oupplösligt knuten till prövningen av de frågor som ställts i dessa mål, dels att svaret på dessa frågor är avgörande för huruvida klagandena fortsatt ska kvarhållas i den sektor i transitområdet som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits.
- 104 För det andra framgår det av besluten om hänskjutande att klagandena i de nationella målen är föremål för beslut genom vilka de åläggs att återvända till sina ursprungsländer och att de därför kan återsändas till sina ursprungsländer med kort varsel, trots att de skäl som ligger till grund för klagandenas asylansökningar enligt den hänskjutande domstolen aldrig har prövats i sak i domstol.
- 105 Det kan således inte uteslutas att klagandena med tillämpning av dessa beslut, vilka har fastställts genom de beslut vars upphävande har yrkats i målen vid den hänskjutande domstolen, avlägsnas till sina ursprungsländer innan ett mål om förhandsavgörande, som inte handläggs enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande, har hunnit avslutas, och att de till följd av avlägsnandet kan komma att utsättas för behandling som strider mot artiklarna 18 och 19.2 i stadgan.

- 106 För det tredje framgår det av beslutet om hänskjutande i mål C-925/19 PPU även att en av klagandena är ett underårigt barn vars mentala och psykiska hälsa håller på att försämrats på grund av hans vistelse i transitområdet Röszke. Av detta följer att ett dröjsmål med att fatta ett domstolsavgörande skulle förlänga den rådande situationen och således allvarligt, eller till och med på ett irreparabelt sätt, skulle kunna skada detta barns utveckling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, punkt 26).
- 107 Under dessa omständigheter, och med beaktande av lydelsen av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, vilka kan ha en avgörande betydelse både för huruvida klagandena fortsatt ska kvarhållas i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits och för domstolsprövningen av de beslut genom vilka klagandena ålagts att återvända till sina ursprungsländer, beslutade EU-domstolens femte avdelning den 22 januari 2020, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om att respektive mål om förhandsavgörande skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.
- 108 Det beslutades dessutom att de aktuella målen skulle hänskjutas till domstolen för att tilldelas stora avdelningen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Fråga 5

- 109 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 5, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den dels utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken en förvaltningsmyndighets beslut att ändra det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande endast kan angripas av den berörda tredjelandsmedborgaren genom ett överklagande till en förvaltningsmyndighet vars beslut inte kan överklagas till domstol, dels innebär en skyldighet för den hänskjutande domstolen att under sådana omständigheter förklara sig behörig att pröva den talan som väckts vid den och som syftar till att få prövat huruvida den nämnda ändringen är laglig.
- 110 I förevarande fall framgår det av besluten om hänskjutande att migrationspolismyndigheten i första instans, efter det att asylmyndigheten hade avvisat klagandenas ansökningar om internationellt skydd och samtidigt fattat besluten om återvändande, i vilka klagandena ålades att lämna Ungern för att bege sig till Serbien, ändrade de sistnämnda besluten och ålade klagandena att lämna Ungern för att bege sig till sitt respektive ursprungsland, det vill säga Afghanistan i FMS:s och FNZ:s fall och Iran i SA:s och SA juniors fall. Den hänskjutande domstolen har dessutom preciserat att klagandena endast har kunnat angripa dessa ändringsbeslut genom att överklaga dem till den myndighet som avses i 65 § 3 ter lagen om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse och att de beslut genom vilka asylmyndigheten, i egenskap av migrationspolismyndighet, avlog klagandenas överklaganden, enligt sista meningen i denna bestämmelse, inte kan överklagas.
- 111 Artikel 13.1 i direktiv 2008/115 garanterar den berörda tredjelandsmedborgaren ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av beslut om återvändande, beslut om förbud att resa in i medlemsstaterna och beslut om avlägsnande inför en behörig rättslig

myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

- 112 Det ska för det första prövas huruvida beslutet om ändring av det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande utgör ett av de beslut mot vilka det enligt denna bestämmelse ska finnas ett effektivt rättsmedel.
- 113 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i, samt, i förekommande fall, dess tillkomsthistoria (dom av den 19 december 2019, Nederlands Uitgeversverbond och Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 114 Enligt artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115 avses med ett beslut om återvändande ett förvaltningsbeslut eller domstolsavgörande enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och vilket ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Enligt artikel 3 led 3 i samma direktiv innebär denna skyldighet att återvända att den berörda personen ska återvända till ursprungslandet, ett transitland eller ett annat tredjeland till vilket han eller hon frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.
- 115 Det framgår således av själva ordalydelsen i led 4 i artikel 3 i direktiv 2008/115 att ett åläggande eller fastställande av en skyldighet att återvända utgör ett av de två rekvisiten för ett beslut om återvändande, eftersom en sådan skyldighet att återvända inte kan föreligga enligt led 3 i denna artikel om det inte har angetts något destinationsland, som ska vara ett av de länder som avses i led 3.
- 116 Av detta följer att när den behöriga nationella myndigheten ändrar det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande, gör den en så väsentlig ändring av beslutet om återvändande att myndigheten ska anses ha antagit ett nytt beslut om återvändande i den mening som avses i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115.
- 117 Denna tolkning vinner stöd av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår.
- 118 Enligt artikel 5 i direktiv 2008/115 ska den behöriga nationella myndigheten, när den avser att anta ett beslut om återvändande, bland annat iaktta principen om non-refoulement (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 49, och dom av den 8 maj 2018, K.A. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 103).
- 119 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande ska frågan huruvida en sådan princip har iakttagits bedömas med avseende på det land som myndigheten avser att ålägga den berörda personen att återvända till. Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten, innan den ändrar destinationslandet, måste göra en ny bedömning av huruvida principen om non-refoulement iakttas, utöver den bedömning som den var skyldig att göra vid antagandet av det tidigare fattade beslutet om återvändande.
- 120 I motsats till vad den ungerska regeringen tycks förespråka kan dessutom en ändring av ett tidigare beslut om återvändande inte betraktas som ett beslut om avlägsnande som fattats till följd av detta beslut om återvändande enligt artikel 8 i direktiv 2008/115. Det följer nämligen av nämnda artikel 8 att ett beslut om avlägsnande fattas för att verkställa beslutet om återvändande

och ska följaktligen vara förenligt med innehållet i sistnämnda beslut. Av detta följer att det i beslutet om återvändande angivna destinationslandet inte får ändras i ett beslut om avlägsnande.

- 121 Den tolkning som gjorts i punkt 116 ovan är även förenlig med syftet med direktiv 2008/115, vilket är att genomföra en effektiv politik för avlägsnande och återsändande, varigenom fullständig respekt för de berörda personernas mänskliga rättigheter och värdighet garanteras (dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 122 Att ett beslut om ändring av det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande likställs med ett nytt beslut om återvändande medför nämligen att den behöriga nationella myndigheten, när den avser att ändra beslutet om återvändande, ska iaktta samtliga förfaranderegler om antagande av ett beslut om återvändande i direktiv 2008/115. Detta likställande gör det således möjligt att säkerställa ett genomförande av politiken om avlägsnande och återsändande, som både är effektivt och iakttar den berörda personens grundläggande rättigheter.
- 123 Av det ovan anförda följer att en ändring av det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande utgör ett nytt beslut om återvändande, i den mening som avses i artikel 3 led 4 i direktiv 2008/115, mot vilket den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 13.1 i direktivet.
- 124 Det ska därmed för det andra fastställas vilken beskaffenhet som ett sådant rättsmedel som garanteras i artikel 13.1 ska ha.
- 125 Av denna bestämmelses lydelse framgår tydligt att ett sådant rättsmedel måste kunna användas av den person som är föremål för beslutet om återvändande. Den allmänna befogenhet att kontrollera lagligheten av beslut om återvändande som åklagarmyndigheten har enligt ungersk rätt, och som ger åklagarmyndigheten ensam rätten att i förekommande fall begära domstolsprövning av ett sådant beslut, utgör således, i motsats till vad den ungerska regeringen tycks hävda, inte ett rättsmedel som uppfyller kraven i artikel 13.1 i direktiv 2008/115.
- 126 Även om det av lydelsen av artikel 13.1 i direktiv 2008/115 framgår att beslut om återvändande ska kunna angripas genom ett effektivt rättsmedel inför en rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett organ som består av opartiska och oberoende ledamöter, är det inte möjligt att enbart utifrån lydelsen av denna bestämmelse dra några andra slutsatser om vad som kännetecknar en "förvaltningsmyndighet" som kan ha att pröva ett sådant rättsmedel mot ett beslut om återvändande.
- 127 Det framgår emellertid av domstolens praxis att utformningen av det effektiva rättsmedel som avses i artikel 13.1 i direktiv 2008/115 ska fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, enligt vilken var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln (dom av den 18 december 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 45, och dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 52).
- 128 Det är visserligen riktigt att medlemsstaterna enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/115 i sin lagstiftning får föreskriva att beslut om återvändande ska kunna angripas vid andra myndigheter än domstolsorgan. Medlemsstaterna måste emellertid iaktta artikel 47 i stadgan när de utövar denna befogenhet. Av sistnämnda artikel följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 94 i

sitt förslag till avgörande, att ett beslut från en myndighet som inte själv uppfyller de krav som uppställs i denna artikel måste kunna bli föremål för prövning av en domstol som bland annat ska vara behörig att pröva alla relevanta frågor (se, analogt, dom av den 16 maj 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 55, och dom av den 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 39).

- 129 Artikel 47 i stadgan ålägger således medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa att tredjelandsmedborgaren i ett visst skede av förfarandet har möjlighet att få ett beslut om återvändande som antagits av en förvaltningsmyndighet prövat i domstol (se, analogt, dom av den 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 41).
- 130 Av detta följer att en nationell lagstiftning, som innebär att den som ett förvaltningsbeslut om återvändande riktar sig till inte kan bestrida beslutets laglighet i minst en domstolsinstans, inte uppfyller kraven i artikel 13.1 i direktiv 2008/115 och artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 131 I förevarande fall framgår det av besluten om hänskjutande att ett förvaltningsbeslut om ändring av ett ursprungligt beslut om återvändande, enligt den relevanta nationella lagstiftningen endast får överklagas till asylmyndigheten och att denna myndighets beslut att avslå ett överklagande inte kan överklagas.
- 132 Härav följer att denna lagstiftning inte är förenlig med artikel 13.1 i direktiv 2008/115 annat än om den myndighet som prövar sådana överklaganden kan anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, vilket förutsätter att nämnda myndighet uppfyller kravet på oavhängighet som avses i den artikeln (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 37 och 41, dom av den 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 52 och 53, dom av den 19 november 2019, *A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen)*, C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 120 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 januari 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punkterna 56 och 57).
- 133 Det framgår av handlingarna i de akter som översänts till domstolen att så inte är fallet.
- 134 Det framgår nämligen av besluten om hänskjutande att asylmyndigheten är underordnad den för polisen ansvariga ministern och följaktligen är en del av den verkställande makten.
- 135 Den externa aspekten av det krav på oavhängighet som kännetecknar en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan innebär att det berörda organet ska fullgöra sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll, och att det således är skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden (dom av den 19 november 2019, *A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen)*, C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, EU:C:2019:982), punkt 121, och dom av den 21 januari 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 136 Närmare bestämt ska domstolarnas oavhängighet, i enlighet med den maktdelningsprincip som kännetecknar en rättsstat, garanteras gentemot den lagstiftande och den verkställande makten

(dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 124).

- 137 Av detta följer att en nationell lagstiftning som föreskriver att ett beslut, såsom det som beskrivs i punkt 123 ovan, ska angripas av den berörda personen vid en myndighet som inte uppfyller de krav som uppställs i artikel 47 i stadgan, utan att det garanteras att denna myndighets beslut kan bli föremål för domstolsprövning, är oförenlig med artikel 13.1 i direktiv 2008/115 och dessutom strider mot kärninnehållet i den i artikel 47 i stadgan föreskrivna rättigheten, eftersom den berövar den berörda personen varje möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av ett beslut om återvändande som rör honom eller henne (se, analogt, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 72, och dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 165).
- 138 Det ska för det tredje prövas huruvida unionsrätten under sådana omständigheter tillåter den hänskjutande domstolen att anse sig behörig att pröva den talan som klagandena har väckt vid den och som syftar till upphävande av de beslut genom vilka asylmyndigheten, i egenskap av migrationspolismyndighet, avslag deras överklaganden av de förvaltningsbeslut genom vilka de ålagts att återvända till sina ursprungsländer.
- 139 Det ska i detta sammanhang understrykas att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet, för det fall det är omöjligt för den att göra en tolkning av den nationella lagstiftningen som överensstämmer med unionsrättens krav, är skyldig, i egenskap av organ i en medlemsstat, att i enlighet med principen om unionsrättens företräde underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som har direkt effekt i det mål som den har att avgöra (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61, och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, EU:C:2019:982), punkterna 160 och 161).
- 140 Det framgår av domstolens praxis att artikel 47 i stadgan i sig är tillräcklig och inte behöver preciseras genom bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt för att ge enskilda en rätt som kan åberopas som sådan (dom av den 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56, och dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162).
- 141 Detsamma gäller artikel 13.1 i direktiv 2008/115, eftersom utformningen av det rättsmedel som föreskrivs i denna bestämmelse ska fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, som utgör en bekräftelse av principen om ett effektivt domstolsskydd (se, analogt, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkterna 55 och 56, och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 163).
- 142 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Medlemsstaterna bär likväl ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt domstolsskydd såsom föreskrivs i artikel 47 i stadgan (dom av den 19

november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen, C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 115).

- 143 Domstolen erinrar i detta sammanhang om att unionsrätten visserligen i princip inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att, för att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, införa andra rättsmedel vid de nationella domstolarna än dem som föreskrivs i nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 40, och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17 P, EU:C:2018:853, punkt 51). Det förhåller sig emellertid annorlunda om det av den nationella rättsordningens systematik framgår att det inte finns något rättsmedel som ens prejudiciellt ger domstol möjlighet att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, eller om de enskildas enda möjlighet att få till stånd en domstolsprövning är att bryta mot gällande rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 41, och dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 104).
- 144 Det ankommer således på de nationella domstolarna att förklara sig behöriga att pröva en talan som en berörd person har väckt för att tillvarata sina rättigheter enligt unionsrätten, om en sådan talan inte föreskrivs i de nationella processuella reglerna i ett sådant fall (se, analogt, dom av den 3 december 1992, Oleificio Borelli/kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, punkt 13, och dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 46).
- 145 Den omständigheten att det i den berörda medlemsstatens rättsordning inte finns något rättsmedel som möjliggör en domstolsprövning av huruvida ett sådant förvaltningsbeslut om återvändande som det som beskrivs i punkt 123 ovan är lagligt enligt unionsrätten, befriar således inte den nationella domstolen från dess skyldighet att säkerställa att artikel 13.1 i direktiv 2008/115 får full verkan, eftersom den har direkt effekt och därför i sig kan utgöra en direkt tillämplig behörighetsgrund, om den inte har införlivats på ett korrekt sätt med den nationella rättsordningen.
- 146 Av detta följer att principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär en skyldighet för den hänskjutande domstolen att förklara sig behörig att pröva klagandenas talan mot asylmyndighetens beslut att avslå deras överklaganden av de förvaltningsbeslut genom vilka de ålagts att återvända till sina ursprungsländer, och att vid behov underlåta att tillämpa alla nationella bestämmelser som förbjuder den att göra detta (se, analogt, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 147 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska fråga 5 besvaras enligt följande: Artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken en förvaltningsmyndighets beslut att ändra det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande endast kan angripas av den berörda tredjelandsmedborgaren genom överklagande till en förvaltningsmyndighet, utan att det garanteras att denna myndighets beslut kan bli föremål för domstolsprövning. Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de med avseende på ett sådant fall innebär att en nationell domstol, vid vilken talan väckts för att få prövat huruvida ett beslut om återvändande som utgörs av en sådan ändring av destinationslandet är lagligt enligt unionsrätten, är skyldig att förklara sig behörig att pröva denna talan.

Fråga 1

- 148 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida artikel 33 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser, enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlant till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada, i den mening som avses i den nationella bestämmelse som införlivar artikel 15 i direktiv 2011/95, eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå.
- 149 Enligt artikel 33.1 i direktiv 2013/32 behöver medlemsstaterna – utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning nr 604/2013 – 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 bestämmelse. Artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall i vilka 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, och dom av den 19 mars 2020, Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 29).
- 150 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.
- 151 Det kan till en början uteslutas att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, det vill säga 51 § 2 f lagen om rätt till asyl, kan utgöra ett genomförande av artikel 33.2 a, d och e i detta direktiv vad avser de grunder för avvisning som föreskrivs däri, eftersom det endast är de avvisningsgrunder som avser begreppen första asylansökan och säkert tredjeland, vilka anges i led b respektive led c i artikel 33.2 i nämnda direktiv, som kan beaktas i detta sammanhang (dom av den 19 mars 2020, Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 33).
- 152 Vad gäller den avvisningsgrund som avser begreppet säkert tredjeland och som föreskrivs i artikel 33.2 c i direktiv 2013/32, ska det erinras om att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse får 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 direktivet.
- 153 Såsom domstolen redan har slagit fast följer det av artikel 38 i direktiv 2013/32 att tillämpningen av begreppet säkert tredjeland i den mening som avses i artikel 33.2 c i direktivet förutsätter att de kumulativa villkor som anges i punkterna 1–4 i nämnda artikel 38 är uppfyllda (dom av den 19 mars 2020, Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkterna 36, 40 och 41).
- 154 Vad för det första gäller villkoret i artikel 38.1 i direktiv 2013/32 verkar det i förevarande fall, mot bakgrund av ordalydelsen i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, som om tillämpningen av avvisningsgrunden i det första typfallet i denna lagstiftning enbart förutsätter att en del av de principer som anges i artikel 38.1 i detta direktiv iakttas i det berörda tredjelandet, eftersom det bland annat inte ställs något krav på att detta land iakttar principen om non-refoulement. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida så är fallet. Det krav som anges i artikel 38.1 i det nämnda direktivet är således inte uppfyllt i ett

sådant fall (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 42).

- 155 Vad gäller den avvisningsgrund 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, inte om 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.
- 156 Vad för det andra gäller de krav som anges i artikel 38.2 i direktiv 2013/32, särskilt kravet att den som ansöker om internationellt skydd ska ha en anknytning till det berörda tredjelandet, konstaterar domstolen att den anknytning till det berörda tredjelandet som den i det nationella målet aktuella lagstiftningen utgår ifrån endast består i den omständigheten att denne sökande transiterat genom det landet (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 44).
- 157 Domstolen har slagit fast att den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd har transiterat genom ett tredjeland inte i sig kan utgöra en anknytning i den mening som avses i nämnda artikel 38.2 (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkterna 45–47).
- 158 Medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 38.2 i direktiv 2013/32 att, med avseende på tillämpningen av begreppet säkert tredjeland, fastställa bestämmelser om vilka metoder som ska tillämpas för att i varje enskilt fall bedöma huruvida det berörda tredjelandet uppfyller kraven för att betraktas som säkert för sökanden, samt nämnda sökandes möjlighet att bestrida förekomsten av en anknytning till detta tredjeland, skulle för övrigt inte vara ändamålsenlig om redan den omständigheten, att den som ansöker om internationellt skydd transiterat genom detta land, utgjorde en tillräcklig eller betydande anknytning i detta sammanhang (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkterna 48 och 49).
- 159 Av det ovan anförda följer att den omständigheten, att den som ansöker om internationellt skydd har transiterat genom det berörda tredjelandet, inte kan anses utgöra en anknytning i den mening som avses i artikel 38.2 a i direktiv 2013/32.
- 160 Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet kan således inte utgöra ett genomförande av artikel 33.2 c i direktivet vad gäller den avvisningsgrund som avser begreppet säkert tredjeland som föreskrivs däri (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 51).
- 161 En sådan nationell lagstiftning kan slutligen inte heller utgöra ett genomförande av artikel 33.2 b i direktiv 2013/32 vad avser den avvisningsgrund som avser begreppet första asylansökan som föreskrivs däri (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 52).
- 162 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 asylansökan för en person som ansöker om internationellt skydd, om vederbörande har getts flyktingstatus i det landet och fortfarande kan göra gällande detta skydd, eller om han eller hon åtnjuter ett tillräckligt skydd

på någon annan grund i nämnda land, inbegripet enligt principen om non-refoulement, under förutsättning att det landet återtar vederbörande (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 53).

- 163 Det framgår emellertid av handlingarna i de akter som översänts till domstolen att tillämpningen av den avvisningsgrund som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte förutsätter att den som ansöker om internationellt skydd har flyktingstatus eller åtnjuter ett tillräckligt skydd på någon annan grund, vilket skulle göra det onödigt att pröva behovet av skydd i unionen.
- 164 Domstolen finner följaktligen att en sådan nationell lagstiftning som 51 § 2 f lagen om rätt till asyl inte kan anses utgöra ett genomförande av artikel 33.2 i direktiv 2013/32 vad avser någon av de avvisningsgrunder som anges däri (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 55).
- 165 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska fråga 1 besvaras enligt följande: Artikel 33 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser, enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlant till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada, i den mening som avses i den nationella bestämmelse som införlivar artikel 15 i direktiv 2011/95, eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå.

Fråga 2

Huruvida frågan kan tas upp till prövning i sak

- 166 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 för att få klarhet i vilka följder som det får för handläggningen av asylansökningar att det berörda tredjelandet vägrar att återta sökande efter det att deras ansökningar har avvisats med stöd av 51 § 2 f lagen om rätt till asyl. Den hänskjutande domstolen vill bland annat få klarhet i huruvida den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, under sådana omständigheter är skyldig att ex officio på nytt pröva asylansökningar som redan har lämnats in av klagandena i det nationella målet eller, om så inte är fallet, huruvida de kan lämna in nya asylansökningar och, i förekommande fall, huruvida dessa ansökningar kan avvisas på nytt på andra grunder.
- 167 Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. Det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör emellertid ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva. Syftet med en begäran om förhandsavgörande är nämligen inte att erhålla rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan att tillgodose ett behov som är direkt knutet till den faktiska lösningen av en tvist. Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet vara ”nödvändigt” för att den hänskjutande domstolen ska kunna ”döma i saken” i det mål som är anhängigt vid den (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverket för disciplinåtgärder mot domare), C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 43–45 och där angiven rättspraxis).

- 168 Enligt artikel 94 c i rättegångsreglerna ska den hänskjutande domstolen dessutom med precision redogöra för de skäl som fått den att undra över tolkningen av unionsrätten (dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 28).
- 169 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen att pröva dels klagandenas talan om upphävande av de beslut genom vilka dessa ålades att återvända till sina ursprungsländer, dels deras passivitetstalan som har samband med deras placering i transitområdet Rösze.
- 170 Även om de mål som är anhängiga vid den hänskjutande domstolen således inte direkt avser prövningen av klagandenas asylansökningar, framgår det av de förklaringar som lämnats av den hänskjutande domstolen att denna anser att det är nödvändigt att pröva huruvida klagandena fortfarande kan anses vara personer som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiven 2013/32 och 2013/33, för att avgöra huruvida placeringen av dem, i den sektor i transitområdet Rösze som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, ska prövas utifrån dessa direktivs bestämmelser om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd.
- 171 Av detta följer att fråga 2 a och b – som den hänskjutande domstolen har ställt för att få klarhet i huruvida den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, är skyldig att ex officio återuppta prövningen av klagandenas asylansökningar eller huruvida klagandena, om så inte är fallet, ändå har rätt att på nytt lämna in en asylansökan – är relevant för utgången i de nationella målen och således kan tas upp till sakprövning.
- 172 Fråga 2 c och d avser däremot i huvudsak huruvida de asylansökningar som lämnats in av klagandena kan avvisas på nytt på en grund som inte har samband med det föregående förfarandet, i synnerhet en av de grunder som anges i artikel 33.2 b och c i direktiv 2013/32, och, om så är fallet, huruvida det för att klagandenas ansökningar ska kunna avvisas på någon av dessa två grunder krävs att det först har kontrollerats att det tredjeland som avses med dessa två grunder accepterar att återta klagandena.
- 173 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte förklarat varför den anser att den inte kan avgöra de mål som är anhängiga vid den, om den inte erhåller något svar på fråga 2 c och d.
- 174 Av detta följer att fråga 2 c och d inte kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 175 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 a och b för att få klarhet i huruvida artiklarna 6 och 38.4 i direktiv 2013/32, jämförda med artikel 18 i stadgan, ska tolkas så, att den beslutande myndigheten i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32 – i en situation där en ansökan om internationellt skydd har avvisats med stöd av lagstiftningen i en medlemsstat av det skälet att sökanden har anlänt till denna medlemsstat via ett tredjeland, i vilket han eller hon inte var utsatt för förföljelse eller löpte någon risk att lida allvarlig skada, eller där sökanden garanterades en adekvat skyddsnivå, och sistnämnda land därefter beslutar att inte återta sökanden – ex officio ska göra en ny prövning av denna ansökan, eller huruvida de ska tolkas så, att en ny asylansökan som lämnas in av den berörda personen under dessa omständigheter inte kan avvisas med stöd av artikel 33.2 d i detta direktiv såsom en efterföljande ansökan i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet.

- 176 I förevarande fall ska det påpekas att de ungerska myndigheterna, efter det att asylmyndigheten hade avvisat klagandenas asylansökningar med stöd av 51 § 2 f lagen om rätt till asyl och detta avvisningsbeslut fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande, vidtog åtgärder för att Serbien skulle återta klagandena. Detta tredjeland vägrade emellertid att återta klagandena eftersom dessa, enligt dess uppfattning, hade rest in lagligen i Ungern i den mening som avses i artikel 3.1 b i avtalet om återtagande mellan unionen och Serbien.
- 177 Det ska vidare erinras om att det av punkt 165 ovan framgår att en sådan grund för att avvisa en ansökan om internationellt skydd som den som anges i 51 § 2 f lagen om rätt till asyl strider mot artikel 33 i direktiv 2013/32.
- 178 Det saknas således skäl för EU-domstolen att, såsom den hänskjutande domstolen har föreslagit, pröva vilka följder som det skulle kunna få enligt unionsrätten att det land till vilket klagandena skulle återsändas, i enlighet med ovannämnda grund, inte accepterar att återta dem.
- 179 Enligt fast rättspraxis ankommer det emellertid på EU-domstolen att enligt det förfarande för samarbete med nationella domstolar som införts genom artikel 267 FEUF ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva, och EU-domstolen kan i detta syfte behöva omformulera de frågor som hänskjutits till den (dom av den 3 mars 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 180 För att kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen ska fråga 2 a och b förstås så, att den avser huruvida direktiv 2013/32, jämfört med artikel 18 i stadgan och den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, ska tolkas så, att den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32 – i en situation där en asylansökan har avvisats på en grund som strider mot unionsrätten och avvisningsbeslutet har fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande – är skyldig att ex officio pröva denna ansökan på nytt, eller huruvida direktivet ska tolkas så, att en ny asylansökan som lämnas in av den berörda personen under dessa omständigheter inte kan avvisas med stöd av artikel 33.2 d i detta direktiv såsom en efterföljande ansökan i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet.
- 181 För att besvara denna fråga ska det för det första fastställas huruvida direktiv 2013/32, jämfört med artikel 18 i stadgan och den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, innebär att den nämnda beslutande myndigheten ex officio på nytt ska pröva en ansökan om internationellt skydd som har avvisats på en grund som strider mot artikel 33 i direktiv 2013/32 när avvisningsbeslutet har fastställts genom ett rättskraftigt domstolsavgörande.
- 182 Såsom har angetts i punkt 149 ovan innehåller artikel 33 i direktiv 2013/32 en uttömmande uppräkningslista av de fall i vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas. I artikeln föreskrivs således en bestämmelse vars innehåll är ovillkorligt och tillräckligt precist för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol. Härav följer att artikeln har direkt effekt (se, analogt, dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 98 och 99 och där angiven rättspraxis).
- 183 Skyldigheten att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten åligger inte bara de nationella domstolarna utan alla statliga organ, inklusive förvaltningsmyndigheterna, vilka inom ramen för sina respektive behörighetsområden, har att tillämpa unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punkterna 30 och 31, dom av den 4 december 2018, Minister for

Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 38, och dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 78).

- 184 Härav följer att en förvaltningsmyndighet eller en domstol i en medlemsstat som är bunden av direktiv 2013/32 inte får avvisa en ansökan om internationellt skydd på en sådan grund som den som föreskrivs i 51 § 2 f lagen om rätt till asyl.
- 185 Det ska emellertid erinras om att principen om rättskraft har stor betydelse i såväl unionsrätten som de nationella rättsordningarna. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning är det nämligen viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan ifrågasättas (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 38, dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 52, och dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines, C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkt 88).
- 186 Det följer vidare av fast rättspraxis att en unionsrättslig bestämmelse som har tolkats av EU-domstolen ska tillämpas av en förvaltningsmyndighet, inom ramen för dess behörighet, även på rättsförhållanden som har uppkommit innan EU-domstolen avkunnade den dom i vilken den begärda tolkningen gjordes. Det är likväl så, att unionsrätten, i enlighet med rättssäkerhetsprincipen, inte kräver att en förvaltningsmyndighet i princip ska vara skyldig att ändra ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft på grund av att en rimlig överklagandefrist har löpt ut eller på grund av att rättsmedlen har uttömts. Iakttagandet av denna princip gör det möjligt att undvika att förvaltningsbeslut som medför rättsverkningar kan komma att ifrågasättas ett obegränsat antal gånger (dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, punkterna 22 och 24, dom av den 19 september 2006, i-21 Germany och Arcor, C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:586, punkt 51, och dom av den 12 februari 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, punkterna 36 och 37).
- 187 Av domstolens praxis framgår emellertid även att den förvaltningsmyndighet som har ansvaret för att anta ett förvaltningsbeslut är skyldig att, med tillämpning av den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, ompröva beslutet och eventuellt ändra det, om fyra villkor är uppfyllda. Förvaltningsmyndigheten ska enligt nationell rätt ha behörighet att ändra beslutet. Beslutet i fråga ska ha vunnit laga kraft till följd av en dom från en nationell domstol som dömt i sista instans. Nämnda dom ska, mot bakgrund av domar från EU-domstolen som meddelats efter denna dom, ha grundats på en felaktig tolkning av unionsrätten som gjorts utan att förhandsavgörande begärts från EU-domstolen i enlighet med föreskrifterna i artikel 267 tredje stycket FEUF. Den berörda personen ska slutligen ha vänt sig till förvaltningsmyndigheten så snart han eller hon fått kännedom om denna rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 28, och dom av den 19 september 2006, i-21 Germany och Arcor, C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:586, punkt 52).
- 188 Vad gäller det sistnämnda villkoret har domstolen preciserat att medlemsstaterna på grundval av rättssäkerhetsprincipen får kräva att en begäran om omprövning av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut som strider mot unionsrätten, enligt en tolkning som domstolen därefter har gjort, framställs vid den behöriga myndigheten inom en rimlig tidsfrist (dom av den 12 februari 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 59).

- 189 Av detta följer att även om det antas att det enligt nationell rätt är tillåtet för asylmyndigheten att ompröva ett beslut i vilket en ansökan om internationellt skydd avvisats i strid med unionsrätten, är det inte desto mindre så att unionsrätten inte kräver att denna myndighet ex officio på nytt tar upp en sådan ansökan till prövning.
- 190 Av det ovan anförda följer att direktiv 2013/32, jämfört med artikel 18 i stadgan och den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, inte innebär att den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, är skyldig att ex officio på nytt pröva en ansökan om internationellt skydd som har avvisats genom ett beslut som fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande innan det konstaterades att detta avvisningsbeslut strider mot unionsrätten.
- 191 Det ska vidare fastställas huruvida dessa unionsbestämmelser utgör hinder för att en ny asylansökan – i en situation där en första ansökan om internationellt skydd har avvisats i strid med unionsrätten, genom ett beslut som fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande – som lämnats in av samma sökande avvisas med stöd av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, såsom en ”efterföljande” ansökan i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet
- 192 Den omständigheten att ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd på en grund som strider mot unionsrätten har fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande utgör inte hinder för att den berörda personen ger in en efterföljande ansökan i den mening som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32. Han eller hon kan således fortfarande, trots ett sådant beslut, utöva sin rätt att erhålla internationellt skydd, vilken stadfästs i artikel 18 i stadgan och getts konkret uttryck i direktiven 2011/95 och 2013/32, då de villkor som krävs enligt unionsrätten är uppfyllda.
- 193 Det följer visserligen av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 att en sådan efterföljande ansökan kan avvisas om inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av om sökanden uppfyller villkoren för att erhålla internationellt skydd har framkommit i ansökan eller lagts fram av sökanden.
- 194 Den omständigheten att det finns en dom från EU-domstolen i vilken denna slår fast att nationella bestämmelser, enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlänt till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå, är oförenliga med unionsrätten, utgör emellertid en ny uppgift för prövningen av en ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 33.2 d i nämnda direktiv, varför den nämnda efterföljande ansökan inte kan avvisas med stöd av sistnämnda bestämmelse.
- 195 Detta gäller även om den sökande som avses i föregående punkt inte har hänvisat till en sådan dom från domstolen.
- 196 Den ändamålsenliga verkan av den rättighet som tillkommer en person som ansöker om internationellt skydd och som nämns i punkt 192 ovan skulle dessutom allvarligt äventyras om en efterföljande ansökan kunde avvisas på den grund som avses i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, trots att beslutet att avvisa den första ansökan har fattats i strid med unionsrätten.

- 197 En sådan tolkning av denna bestämmelse skulle nämligen leda till att den felaktiga tillämpningen av unionsrätten skulle kunna upprepas vid varje ny ansökan om internationellt skydd, utan att sökanden ges möjlighet att få sin ansökan prövad på ett sätt som inte innebär ett åsidosättande av unionsrätten. Ett sådant hinder för en effektiv tillämpning av unionsbestämmelserna om förfarandet för beviljande av internationellt skydd skulle inte rimligen kunna motiveras medhänvisning till rättssäkerhetsprincipen (se, analogt, dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines, C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkterna 95 och 96).
- 198 Artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den inte är tillämplig på en efterföljande ansökan, i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet, när den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktivet, konstaterar att det lagakraftvunna beslutet att avvisa den tidigare ansökan strider mot unionsrätten. Den beslutande myndigheten är skyldig att konstatera att så är fallet när oförenligheten med unionsrätten, såsom i förevarande fall, följer av en dom från EU-domstolen eller prejudiciellt har konstaterats av en nationell domstol.
- 199 Det ska preciseras att i samband med domstolsprövningen av lagligheten av ett beslut om återvändande, som har antagits efter ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd, vilket har fastställts genom ett rättskraftigt domstolsavgörande, får en nationell domstol som har att pröva ett överklagande av beslutet om återvändande, med stöd av unionsrätten och utan hinder av den rättskraft som tillkommer det domstolsavgörande genom vilket avvisningsbeslutet har fastställts, prejudiciellt pröva giltigheten av ett sådant avvisningsbeslut, om det vilar på en grund som strider mot unionsrätten.
- 200 Det ska slutligen tilläggas att den beslutande myndigheten i förevarande fall, i vart och ett av de två nationella målen, har avvisat klagandenas asylansökan och ålagt dem att lämna Ungern för att bege sig till Serbien genom en enda rättsakt, vilket är tillåtet enligt artikel 6.6 i direktiv 2008/115 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 49). Det framgår av handlingarna i de akter som översänts till domstolen att dessa samtidigt fattade beslut har fastställts genom lagakraftvunna domstolsavgöranden.
- 201 Under dessa omständigheter ska det, för det fall besluten om ändring av de ursprungliga besluten om återvändande och om åläggande för klagandena att återvända till sina ursprungsländer slutligen upphävs, preciseras att rättskraften hos de domstolsavgöranden i vilka såväl besluten att avvisa asylansökningarna som besluten om återvändande, vilka fattats samtidigt som dessa avvisningsbeslut, inte utgör hinder för att skjuta upp avlägsnandet av klagandena, vilket för övrigt är nödvändigt enligt artikel 9.1 a i direktiv 2008/115, när detta avlägsnande har beslutats i strid med principen om non-refoulement.
- 202 Detta gäller även om det inte finns några nya omständigheter som inträffat efter antagandet av de ursprungliga besluten om återvändande, när det framgår att både den förvaltningsmyndighet som avvisat ansökningarna om internationellt skydd och ålagt klagandena att återvända och den domstol som har prövat giltigheten av dessa beslut, i strid med vad som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 2008/115 har underlåtit att på ett korrekt sätt pröva huruvida det tredjeland som anges i de ursprungliga besluten om återvändande iakttar principen om non-refoulement.
- 203 Av det ovan anförda följer att fråga 2 a och b ska besvaras enligt följande: Direktiv 2013/32, jämfört med artikel 18 i stadgan och den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, ska tolkas så, att den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, inte är skyldig att ex officio pröva en asylansökan på nytt, när denna ansökan

har avvisats genom ett beslut som har fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande innan det konstaterades att det nämnda avvisningsbeslutet strider mot unionsrätten. Artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den omständigheten att det finns en dom från EU-domstolen i vilken denna slår fast att nationella bestämmelser – enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlänt till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå – är oförenliga med unionsrätten, utgör en ny uppgift för prövningen av en ansökan om internationellt skydd i den mening som avses i denna bestämmelse. Nämnda bestämmelse är inte tillämplig på en efterföljande ansökan, i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet, om den beslutande myndigheten konstaterar att det lagakraftvunna beslutet att avvisa den tidigare ansökan strider mot unionsrätten. Den nämnda myndigheten är skyldig att konstatera att så är fallet när oförenligheten med unionsrätten följer av en dom från EU-domstolen eller prejudiciellt har konstaterats av en nationell domstol.

Frågorna 3 och 4

Inledande synpunkter

- 204 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3 och 4, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i hur bestämmelserna om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd i direktiven 2013/32 och 2013/33 respektive bestämmelserna om förvar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna i direktiv 2008/115 ska tolkas, med avseende på prövningen av lagligheten av besluten att placera klagandena i de nationella målen i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits.
- 205 Den hänskjutande domstolen har för övrigt preciserat att fråga 3 endast behöver besvaras om EU-domstolen anser att klagandena, efter den dag då de placerades i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, fortsätter att omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 2013/32 och 2013/33 och omvänt att fråga 4 endast behöver besvaras om domstolen anser att klagandena efter denna placering omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115.
- 206 Det ska således prövas huruvida klagandenas situation, från och med den dag då de placerades i denna sektor i transitområdet Röszke, ska bedömas utifrån direktiv 2008/115 eller utifrån direktiven 2013/32 och 2013/33.
- 207 Det ska i detta sammanhang för det första påpekas att de förvaltningsbeslut genom vilka klagandenas asylansökningar avvisades inte längre kunde överklagas, i den mening som avses i kapitel V i direktiv 2013/32, vid den tidpunkt då klagandena placerades i den sektor i transitområdet Röszke som var förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan avvisats eller avslagits. Följaktligen ska deras ansökningar om internationellt skydd anses ha varit föremål för ett slutligt beslut i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2013/32 vid denna tidpunkt.
- 208 Av detta följer att klagandena från och med nämnda tidpunkt inte längre var personer som ansöker om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2013/32 och artikel 2 b i direktiv 2013/33, varför de inte längre omfattades av tillämpningsområdet för dessa direktiv.

- 209 För det andra ska det understrykas att en tredjelandsmedborgare, förutom om han eller hon har beviljats rätt att stanna kvar i landet eller beviljats uppehållstillstånd enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/115, vistas olagligt i en medlemsstat, i den mening som avses i direktiv 2008/115, så snart hans eller hennes ansökan om internationellt skydd har avvisats eller avslagits i första instans av den ansvariga myndigheten, och detta oberoende av om vederbörande har tillstånd att stanna kvar i den medlemsstaten i avvaktan på utgången av överklagandet av avvisnings- eller avslagsbeslutet (dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 59, och beslut av den 5 juli 2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punkt 47).
- 210 Eftersom det inte framgår av handlingarna i de akter som har översänts till domstolen att klagandena har beviljats rätt att stanna kvar i landet eller uppehållstillstånd där, i den mening som avses i artikel 6.4 i direktiv 2008/115, ska de från och med den tidpunkt då deras asylansökningar avvisades i första instans anses vistas olagligt i Ungern. Från och med denna tidpunkt omfattas de således av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, då den hänskjutande domstolen har preciserat att inget av de undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i direktivet är tillämpligt på dem.
- 211 Eftersom förvaltningsbesluten om avvisning av klagandenas asylansökningar har fastställts genom domstolsavgöranden, kan klagandena dessutom i princip tas i förvar i syfte att avlägsna dem, under förutsättning att de villkor som föreskrivs i direktiv 2008/115 iakttas.
- 212 Det ska emellertid för det tredje understrykas att klagandena i mål C-925/19 PPU vid förhandlingen i EU-domstolen uppgav att en av dem hade lämnat in en ny asylansökan. Enligt klagandena har denna ansökan avvisats genom ett beslut som nämnda klagande har överklagat till en annan domstol än den hänskjutande domstolen, vilken ännu inte har avgjort överklagandet.
- 213 Om dessa uppgifter skulle vara riktiga, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, ska nämnda klagande från och med den tidpunkt då vederbörande lämnade in sin nya asylansökan på nytt anses som en person som ansöker om internationellt skydd och som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 2013/32 och 2013/33. Det ska dessutom tilläggas att även om denna klagande omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 från och med den tidpunkt då asylansökan avvisades i första instans, får klaganden inte bli föremål för förvar enligt artikel 15 i det direktivet så länge som överklagandet av detta avvisningsbeslut inte har avgjorts (dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkterna 61 och 62).
- 214 Under dessa omständigheter ska EU-domstolen, för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, besvara såväl fråga 3 som fråga 4.

Huruvida det är fråga om förvar

- 215 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3 b och 4 a för att få klarhet i huruvida artikel 2 h i direktiv 2013/33 och artikel 16 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgares skyldighet att utan avbrott stanna kvar i ett transitområde som är beläget vid en medlemsstats yttre gräns och som vederbörande inte kan lämna frivilligt i någon riktning utgör ett förvar i den mening som avses i dessa direktiv.

– *Begreppet förvar*

- 216 Vad för det första gäller begreppet förvar i direktiv 2013/33 ska det, mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 113 ovan, för det första understrykas att detta begrepp enligt artikel 2 h i direktivet omfattar alla åtgärder som en medlemsstat vidtar för att kvarhålla en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är frångått sin rörelsefrihet.
- 217 Det framgår således av ordalydelsen i denna bestämmelse att förvar förutsätter att den berörda personen frångås sin rörelsefrihet, och inte endast får denna inskränkt, på ett sätt som innebär att han eller hon isoleras från resten av befolkningen på en viss plats.
- 218 Denna tolkning vinner för det andra stöd av bestämmelsens tillkomsthistoria. Det framgår nämligen av punkt 4 i avsnitt 3 i motiveringen till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (COM (2008) 815 final), som ligger till grund för direktiv 2013/33, att det rättsliga system för förvar som införs genom detta direktiv grundar sig på rekommendationen från Europarådets ministerkommitté om åtgärder för kvarhållande av asylsökande av den 16 april 2003, och på Förenta nationernas flyktingkommissariats (UNHCR) riktlinjer av den 26 april 1999 om tillämpliga kriterier och normer för kvarhållande av asylsökande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 63, och dom av den 14 september 2017, K. m.fl, C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 46).
- 219 I den nämnda rekommendationen definieras åtgärder för kvarhållande av asylsökande som ”hållande av [personer] inom ett snävt avgränsat eller begränsat område där de är frihetsberövade”, samtidigt som det preciseras att ”personer som omfattas av restriktioner i fråga om hemvist eller bosättning i allmänhet inte anses vara föremål för kvarhållandeåtgärder”.
- 220 I UNHCR:s riktlinjer definieras vidare kvarhållande av asylsökande som ”frihetsberövande eller instängning på en sluten plats som en asylsökande inte fritt kan lämna, inbegripet, men inte begränsat till, fängelser eller anläggningar för kvarhållande, slutna mottagningsanläggningar, anläggningar för förvar och anläggningar som är uppförda för detta ändamål”, samtidigt som det preciseras att ”skillnaden mellan frihetsberövande (kvarhållande) och mindre inskränkningar i den fria rörligheten inte är en skillnad i slag eller väsen utan en ’skillnad i grad eller intensitet’”.
- 221 För det tredje framgår det av det sammanhang som artikel 2 h i direktiv 2013/33 ingår i att förvar ska förstås så, att det avser en tvångsåtgärd som ska tillgripas som en sista utväg och som inte endast begränsar rörelsefriheten för den som ansöker om internationellt skydd.
- 222 I artikel 8.2 i direktivet föreskrivs således att ett beslut om förvar endast får fattas om andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Enligt artikel 8.4 i det nämnda direktivet ska medlemsstaterna dessutom säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt. Det sistnämnda alternativet till förvar ska förstås så, att det hänvisar till de begränsningar av rörelsefriheten för en person som ansöker om internationellt skydd som är tillåtna enligt artikel 7 i direktiv 2013/33. Sådana begränsningar får enligt denna artikel inte påverka sökandens omistliga privatlivssfär och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.
- 223 Av det ovan anförda följer att förvar av en person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33, utgör en tvångsåtgärd som berövar sökanden

hans eller hennes rörelsefrihet och isolerar vederbörande från resten av befolkningen, genom att ålägga honom eller henne att utan avbrott stanna kvar inom ett begränsat och slutet område.

224 Vad för det andra gäller begreppet förvar i den mening som avses i direktiv 2008/115, ska det påpekas att varken artikel 16 eller någon annan bestämmelse i direktivet innehåller någon definition av detta begrepp. Det finns emellertid inte något som ger stöd för uppfattningen att unionslagstiftaren har avsett att begreppet förvar ska ha en annan innebörd vid tillämpningen av direktiv 2008/115 än den som detta begrepp har vid tillämpningen av direktiv 2013/33. I direktiv 2013/33, och i synnerhet i artikel 8.3 d i direktivet, nämns, som ett av de fall i vilka en person får tas i förvar i den mening som avses i detta direktiv, uttryckligen det fallet att den berörda tredjelandsmedborgaren redan hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt direktiv 2008/115. Detta ger stöd åt tolkningen att begreppet förvar i dessa två direktiv avser ett och samma faktiska förhållande.

225 Av det ovan anförda följer att förvar av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, i den mening som avses i direktiv 2008/115, utgör en tvångsåtgärd av samma slag som den som definieras i artikel 2 h i direktiv 2013/33 och som beskrivs i punkt 223 ovan.

– *De förvarsvillkor som är aktuella i de nationella målen*

226 Såsom har påpekats i punkterna 68–70 ovan framgår det av besluten om hänskjutande att klagandena alltsedan dagen för deras inresa i Ungern är skyldiga att utan avbrott stanna kvar i transitområdet Röszke, som är omgivet av ett högt stängsel och taggtråd. Enligt den hänskjutande domstolen är klagandena inkvarterade i containrar med en golvyta som inte överstiger 13 m². De får inte utan tillstånd ta emot besök av personer som inte bor i detta område. De har en begränsad rörelsefrihet inom området och deras förflyttningar övervakas av medlemmar av ordningsmakten som ständigt befinner sig i området och i dess omedelbara omgivningar.

227 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 167 i sitt förslag till avgörande framgår det således av handlingarna i de akter som översänts till domstolen att det sätt på vilket klagandena hålls i transitområdet Röszke inte skiljer sig från vad som gäller vid förvar.

228 Den ungerska regeringen har i sina skriftliga yttranden och vid förhandlingen anfört att klagandena fritt kan lämna transitområdet Röszke för att bege sig till Serbien. Detta förhållande påverkar emellertid inte bedömningen att det sätt på vilket klagandena hålls i detta transitområde inte skiljer sig från vad som gäller vid förvar.

229 Även om det i förevarande mål inte ankommer på domstolen att uttala sig om huruvida de serbiska myndigheternas agerande är förenligt med det återtagandeavtal som ingåtts mellan unionen och Serbien, framgår det nämligen uttryckligen av besluten om hänskjutande att klagandenas eventuella inresa i Serbien skulle anses vara olaglig av detta tredjeland och att klagandena följaktligen skulle riskera att ådra sig sanktioner. Den ungerska regeringen har inte ifrågasatt dessa uppgifter. Bland annat av denna anledning kan klagandena följaktligen inte anses ha en faktisk möjlighet att lämna transitområdet Röszke.

230 Såsom klagandena i mål C-925/19 PPU har påpekat skulle de dessutom, om de lämnade Ungern, riskera att förlora alla möjligheter att erhålla flyktingstatus i Ungern. Enligt 80/J § lagen om rätt till asyl kan de nämligen endast lämna in en ny asylansökan i något av de två transitområdena Röszke och Tompa (Ungern). Det framgår dessutom av 80/K § i samma lag att

asylmyndigheten kan besluta att avsluta förfarandet för internationellt skydd om sökanden lämnar ett av dessa två områden, utan att detta beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

- 231 Av det ovan anförda följer att frågorna 3 b och 4 a ska besvaras enligt följande: Direktiven 2008/115 och 2013/33 ska tolkas så, att ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare att utan avbrott stanna kvar i ett transitområde som är begränsat och slutet, inom vilket denna medborgares rörelsefrihet är begränsad och hans eller hennes förflyttningar övervakas, och som vederbörande inte kan lämna frivilligt i någon riktning, framstår som ett frihetsberövande, som är kännetecknande för förvar i den mening som avses i de nämnda direktiven.

De förvarsvillkor som föreskrivs i direktiven 2013/32 och 2013/33

– *Artikel 43 i direktiv 2013/32*

- 232 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 a för att få klarhet i huruvida artikel 43 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en person som ansöker om internationellt skydd hålls i förvar i ett transitområde under längre tid än fyra veckor.
- 233 Den ungerska regeringen har bestritt att klagandenas asylansökningar har varit föremål för ett prövningsförfarande på grundval av de nationella bestämmelser genom vilka artikel 43 i direktiv 2013/32 har införlivats.
- 234 Den hänskjutande domstolen är emellertid ensam behörig att tolka nationell rätt och att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det mål som den har att avgöra samt att dra slutsatser härav för det avgörande som den har att meddela (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 18, och dom av den 30 januari 2020, I.G.I., C-394/18 P, EU:C:2020:56, punkt 50). Härav följer att EU-domstolen, såvitt gäller tillämpningen av de relevanta nationella bestämmelserna, endast ska beakta den situation som den hänskjutande domstolen anser vara fastställd och att EU-domstolen inte är bunden av påståenden som anförts av någon av parterna i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 36, och dom av den 2 april 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punkt 22).
- 235 Efter att detta förtydligats ska det för det första understrykas att artikel 43.1 i direktiv 2013/32 ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva särskilda förfaranden, vid sina gränser eller i sina transitområden, för att besluta om huruvida en ansökan om internationellt skydd som lämnats in på dessa platser ska tas upp till prövning enligt artikel 33 i direktivet eller för att pröva en sådan ansökan i sak, i något av de fall som anges i artikel 31.8 i direktivet, under förutsättning att dessa förfaranden är förenliga med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktivet. Enligt artikel 43.2 i direktiv 2013/32 ska dessa särskilda förfaranden genomföras inom rimlig tid. Om ansökan om internationellt skydd inte har avvisats eller avslagits inom fyra veckor, ska den berörda medlemsstaten bevilja sökanden rätt att resa in i landet. Efter utgången av denna fyra veckorsfrist ska ansökan behandlas i enlighet med det vanliga förfarandet.
- 236 Av skäl 38 i direktiv 2013/32 framgår även att ett sådant gränsförfarande syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att fatta beslut om ansökningar om internationellt skydd som lämnas in vid gränsen eller i ett transitområde i en medlemsstat, innan beslut fattas om sökandens inresa i medlemsstaten.

- 237 Medlemsstaterna får således kräva att personer som ansöker om internationellt skydd ska stanna kvar vid gränsen eller i ett av deras transitområden under en tid av högst fyra veckor för att, innan de fattar beslut om personernas rätt att resa in i landet, pröva huruvida dessas ansökningar ska avvisas i enlighet med artikel 33 i direktiv 2013/32 eller huruvida de ska avslås i enlighet med artikel 31.8 i direktivet.
- 238 En sådan situation omfattas av artikel 8.3 c i direktiv 2013/33, enligt vilken medlemsstaterna får ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar för att, inom ramen för ett förfarande, besluta om sökandens rätt att resa in i landet. I artiklarna 10.5 och 11.6 i direktiv 2013/33 hänvisas för övrigt uttryckligen till hur en person som ansöker om internationellt skydd ska hållas i förvar vid en gränsstation eller i ett transitområde vid tillämpning av de särskilda förfaranden som avses i artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 239 Av detta följer att artikel 43 i direktiv 2013/32 ger medlemsstaterna rätt att ta personer som ansöker om internationellt skydd och som anländer till medlemsstaternas gränser i förvar, i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33, på de villkor som anges i nämnda artikel 43 och för att säkerställa att de förfaranden som föreskrivs i artikeln är effektiva.
- 240 Det följer emellertid av punkterna 1 och 2 i nämnda artikel 43 att förvar med stöd av dessa bestämmelser inte får överstiga fyra veckor. Även om det i bestämmelserna inte anges vid vilken tidpunkt denna frist börjar löpa, ska en sådan frist anses börja löpa från och med den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in, i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2013/32, vilken ska anses vara den dag då förfarandet för prövning av ansökan inleds.
- 241 Av detta följer att artikel 43.1 och 43.2 i direktivet inte kan motivera att en person som ansöker om internationellt skydd i ett transitområde hålls i förvar i längre tid än fyra veckor efter det att ansökan lämnades in i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2013/32.
- 242 För det andra framgår det av artikel 43.3 i direktiv 2013/32 att när en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd gör det omöjligt att tillämpa de särskilda förfaranden som medlemsstaterna med stöd av artikel 43.1 i detta direktiv har infört med avseende på sina gränser eller transitområden, får dessa förfaranden fortsätta att tillämpas om och under den tid som de berörda personerna som ansöker om internationellt skydd har en normal inkvartering på platser i närheten av gränsen eller transitområdet.
- 243 Artikel 43.3 i direktiv 2013/32 gör det således möjligt för medlemsstaterna att, i den särskilda situationen att det föreligger en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd, fortsätta att tillämpa de förfaranden som föreskrivs i punkt 1 i denna artikel, även om den frist på fyra veckor inom vilken dessa förfaranden normalt ska genomföras enligt punkt 2 i samma artikel har överskridits.
- 244 Det framgår emellertid av ordalydelsen i punkt 3 i artikel 43 i direktivet att sådana förfaranden endast får tillämpas om de som ansöker om internationellt skydd, vid utgången av den frist på fyra veckor som föreskrivs i punkt 2 i artikeln, har en normal inkvartering på platser i närheten av gränsen eller transitområdet.
- 245 Genom att det i artikel 43.3 i direktiv 2013/32 uppställs krav på att dessa sökande ska vara inkvarterade under normala villkor, har det med nödvändighet uteslutits att de kan hållas i förvar. Villkoren för normal inkvartering av personer som ansöker om internationellt skydd regleras nämligen av artiklarna 17 och 18 i direktiv 2013/33, enligt vilka varje person som

ansöker om internationellt skydd i princip har rätt till antingen ett ekonomiskt bidrag, som gör det möjligt för vederbörande att skaffa ett boende, eller inkvartering på en annan plats än en förvarsanläggning.

- 246 Av detta följer att artikel 43.3 i direktiv 2013/32 inte ger en medlemsstat rätt att hålla personer som ansöker om internationellt skydd i förvar vid gränsen eller i ett av sina transitområden efter den fyraveckorsfrist som nämnts i punkt 241 ovan, även när en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd gör det omöjligt att tillämpa de förfaranden som avses i artikel 43.1 i direktivet inom denna frist.
- 247 Det ska emellertid tilläggas att även om dessa sökande enligt punkt 2 i artikel 43 i direktiv 2013/32 i princip är fria att resa in i den berörda medlemsstaten efter utgången av denna fyraveckorsfrist, får denna medlemsstat enligt punkt 3 i denna artikel likväl begränsa deras rörelsefrihet till ett område som ligger i närheten av gränsen eller i närheten av ett transitområde, i enlighet med artikel 7 i direktiv 2013/33.
- 248 Av vad som anförts ovan följer att fråga 3 a ska besvaras enligt följande: Artikel 43 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den inte tillåter att en person som ansöker om internationellt skydd hålls i förvar i ett transitområde under längre tid än fyra veckor.

– *Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33*

- 249 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 c och d för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att de utgör hinder för, för det första, att en person som ansöker om internationellt skydd tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett beslut om att vederbörande ska tas i förvar och utan att det har prövats huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig, för det tredje, att en sökande som har tagits i förvar under sådana omständigheter inte förfogar över något rättsmedel för att få prövat huruvida beslutet att ta, och att fortsätta att hålla, vederbörande i förvar är lagligt och, för det fjärde, att sökanden kan hållas i förvar utan att det har fastställts exakt hur länge förvaret ska pågå.
- 250 Det ska för det första erinras om att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de olika skäl som kan göra det motiverat att ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 59, och dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 42).
- 251 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 189 i sitt förslag till avgörande avser emellertid inte något av de skäl som anges i artikel 8.3 första stycket i direktivet det fallet att en person som ansöker om internationellt skydd inte kan tillgodose sina behov.
- 252 Även om det är riktigt att, såsom anges i skäl 17 i direktivet, de skäl för förvar som anges i direktivet inte påverkar andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd, måste medlemsstaterna likväl, när de inför bestämmelser om sådana skäl för förvar, se till att principerna i och syftet med direktiv 2013/33 iakttas (se, analogt, dom av den 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 46).

- 253 Det framgår av artikel 17.3 i direktiv 2013/33 att medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för alla som ansöker om internationellt skydd och som inte har tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehålle.
- 254 Härav följer att en person som ansöker om internationellt skydd och som saknar medel för sitt uppehålle ska ges antingen ett ekonomiskt bidrag, som gör det möjligt för vederbörande att skaffa ett boende, eller inkvartering in natura på någon av de platser som avses i artikel 18 i nämnda direktiv, vilka inte får vara sådana förvarsanläggningar som avses i artikel 10 i samma direktiv. Att bevilja en person som har ansökt om internationellt skydd, och som saknar medel för sitt uppehålle, inkvartering in natura, i den mening som avses i nämnda artikel 18, får således inte leda till att vederbörande fråntas sin rörelsefrihet, med förbehåll för de sanktioner som kan åläggas enligt artikel 20 i samma direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 52).
- 255 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida ett beslut att ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar på grund av att han eller hon inte kan tillgodose sina behov utgör ett beslut som är grundat på ett skäl för förvar som är oberoende av hans eller hennes ställning som person som ansöker om internationellt skydd, är det tillräckligt att påpeka att ett sådant skäl under alla omständigheter undergräver kärninnehållet i de materiella mottagningsvillkor som sökanden ska tillerkännas under prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd och följaktligen inte är förenligt med vare sig principerna i eller syftet med direktiv 2013/33.
- 256 Av det ovan anförda följer att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 utgör hinder för att en person som ansöker om internationellt skydd tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon inte kan tillgodose sina behov.
- 257 För det andra ska beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd enligt artikel 9.2 i direktiv 2013/33 fattas skriftligen av ett domstolsorgan eller en förvaltningsmyndighet. I beslutet om förvar ska dessutom de faktiska och rättsliga omständigheter som beslutet grundar sig på anges.
- 258 I artikel 8.2 i direktivet föreskrivs dessutom att en sökande får tas i förvar endast om det på grundval av en individuell bedömning visar sig vara nödvändigt att vidta en sådan åtgärd, och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Härav följer att de nationella myndigheterna får ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar endast efter att ha kontrollerat huruvida förvarsåtgärden i det enskilda fallet är proportionerlig i förhållande till de eftersträlvade syftena (dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 48).
- 259 Av det ovan anförda följer att artiklarna 8.2, 8.3 och 9.2 i direktiv 2013/33 utgör hinder för att en person som ansöker om internationellt skydd tas i förvar utan att det först har prövats huruvida denna åtgärd är nödvändig och proportionerlig och utan att det har meddelats något förvaltningsbeslut eller domstolsavgörande i vilket de faktiska och rättsliga omständigheter som legat till grund för beslutet om förvar anges.
- 260 För det tredje krävs det enligt artikel 9.3 första stycket i direktiv 2013/33 att medlemsstaterna ska föreskriva att beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd och som fattats av en förvaltningsmyndighet ska bli föremål för en snabb domstolsprövning av förvarets laglighet, vilken ska utföras ex officio och/eller på begäran av den person som tagits i förvar. I

artikel 9.5 i direktivet föreskrivs dessutom att beslut om förvar ska omprövas av ett domstolsorgan med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden

- 261 Av det ovan anförda följer att artikel 9.3 och 9.5 i direktiv 2013/33 utgör hinder för att en medlemsstat inte föreskriver någon domstolsprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut om att en person som ansöker om internationellt skydd ska tas i förvar.
- 262 För det fjärde föreskrivs det i artikel 9.1 i direktiv 2013/33 att en person som ansöker om internationellt skydd ska hållas i förvar så kort tid som möjligt och bara så länge skälet för förvar är tillämpligt. Administrativa förfaranden avseende detta skäl för förvar ska genomföras med tillbörlig skyndsamhet och noggrannhet. Förseningar i dessa förfaranden som inte kan tillskrivas sökanden berättigar inte fortsatt förvar.
- 263 Det finns däremot inte någon bestämmelse i direktiv 2013/33 som fastställer en bestämd tidsfrist efter vilken medlemsstaterna är skyldiga att häva förvaret av personer som ansöker om internationellt skydd. Även om det i artikel 9 i förslaget till direktiv (COM (2008) 815 final) uttryckligen föreskrevs att det i beslutet om förvar skulle anges den längsta tid som en sökande fick hållas i förvar, finns detta krav inte med i den slutliga lydelsen av direktiv 2013/33.
- 264 Det ska emellertid tilläggas att den omständigheten att det inte har fastställts hur lång tid som en person som ansöker om internationellt skydd som längst får hållas i förvar inte är förenlig med hans eller hennes rätt till frihet, såsom den stadfästs i artikel 6 i stadgan, annat än om denna sökande, såsom krävs enligt artikel 9 i direktiv 2013/33, har effektiva processuella garantier som medför att förvaret av vederbörande kan hävas så snart detta inte längre är nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas med åtgärden. När det inte har angetts någon tidsgräns för förvaret av en person som ansöker om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, närmare bestämt agera med erforderlig skyndsamhet (se, analogt, Europadomstolen, 22 juni 2017, S.M.M. mot Förenade kungariket, CE:ECHR:2017:0622JUD007745012, § 84 och där angiven rättspraxis).
- 265 Av detta följer att artikel 9 i direktiv 2013/33 inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning i vilken det inte föreskrivs någon tidsfrist efter vilken förvar av en person som ansöker om internationellt skydd automatiskt ska anses vara olagligt, under förutsättning att denna medlemsstat ser till att personen i fråga endast hålls i förvar så länge det skäl som motiverat förvaret är tillämpligt och att de administrativa förfarandena avseende detta skäl genomförs skyndsamt.
- 266 Av det ovan anförda följer att fråga 3 c och d ska besvaras enligt följande: Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att de utgör hinder för, för det första, att en person som ansöker om internationellt skydd tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett motiverat beslut om förvar och utan att det har prövats huruvida denna åtgärd är nödvändig och proportionerlig och, för det tredje, att det inte finns någon möjlighet till domstolsprövning av huruvida förvaltningsbeslutet om att ta denna sökande i förvar är lagligt. Artikel 9 i direktivet ska däremot tolkas så, att den inte kräver att medlemsstaterna ska fastställa en längsta tid som en sökande får hållas i förvar, under förutsättning att den nationella rättsordningen garanterar att förvaret endast pågår så länge som det skäl som motiverat detta är tillämpligt och att administrativa förfaranden avseende detta skäl genomförs skyndsamt.

- 267 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 b, c och d för att få klarhet i huruvida artiklarna 15 och 16 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att de utgör hinder för, för det första, att en tredjelandsmedborgare tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för ett beslut om återvändande och inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett beslut om förvar och utan att det har prövats huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig, för det tredje, att den person som hålls i förvar inte förfogar över något rättsmedel för att få prövat huruvida beslutet att ta, och att fortsätta att hålla, vederbörande i förvar är lagligt och, för det fjärde, att sökanden kan hållas i förvar utan att det har fastställts exakt hur länge förvaret ska pågå.
- 268 För det första framgår det uttryckligen av artikel 15.1 i direktiv 2008/115 att förvar av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, då det inte finns några andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder som skulle kunna tillämpas verkningsfullt, endast kan vara motiverat för att förbereda hans eller hennes återvändande och/eller för att genomföra avlägsnandet av vederbörande, särskilt när det finns risk för avvikande eller när tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.
- 269 Det är således endast om verkställigheten av beslutet om återvändande i form av avlägsnande riskerar att äventyras av den berörda personens beteende, mot bakgrund av en bedömning i det enskilda fallet, som medlemsstaterna får frihetsberöva honom eller henne genom en förvarsåtgärd (dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 39).
- 270 Den omständigheten att tredjelandsmedborgaren är föremål för ett beslut om återvändande och inte kan tillgodose sina behov är således inte tillräcklig för att vederbörande ska kunna tas i förvar med stöd av artikel 15 i direktiv 2008/115.
- 271 Denna omständighet är nämligen inte en sådan omständighet som skulle kunna äventyra effektiviteten i förfarandena för återvändande och avlägsnande, om en förvarsåtgärd inte beslutades (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkterna 68 och 70).
- 272 Av det ovan anförda följer att artikel 15 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för ett beslut om återvändande och inte kan tillgodose sina behov.
- 273 För det andra följer det av artikel 15.2 i direktiv 2008/115 att ett beslut om förvar ska fattas av en förvaltningsmyndighet eller ett domstolsorgan genom en skriftlig handling i vilken de faktiska och rättsliga omständigheter som beslutet grundar sig på anges. Skyldigheten att ange dessa skäl är nödvändig, både för att den berörda personen ska kunna tillvarata sina rättigheter på bästa möjliga sätt och, med full kännedom om omständigheterna, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol, och för att den sistnämnda fullt ut ska kunna utföra sin prövning av det aktuella beslutets laglighet (dom av den 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkterna 41 och 45).
- 274 Såsom anges i skälen 13, 16 och 24 i direktiv 2008/115 regleras dessutom alla förvar som beslutas med stöd av detta direktiv strikt av bestämmelserna i kapitel IV i direktivet. Härigenom säkerställs dels att proportionalitetsprincipen iakttas med avseende på använda medel och

eftersträlvade mål, dels att de berörda tredjelandsmedborgarnas grundläggande rättigheter iakttas. Det framgår således av artikel 15.1 första stycket i det nämnda direktivet att ett beslut om förvar endast får fattas efter det att det har prövats om det är tillräckligt att mindre ingripande åtgärder vidtas. Såsom framgår av skäl 6 i samma direktiv ska beslut som fattas enligt direktivet, inbegripet beslut om förvar, i överensstämmelse med unionsrättens allmänna principer, dessutom avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkterna 55 och 70).

- 275 Av det ovan anförda följer att artikel 15.1 och 15.2 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat tas i förvar utan att det först har prövats huruvida denna åtgärd är nödvändig och proportionerlig och utan att det har meddelats något förvaltningsbeslut eller domstolsavgörande i vilket de faktiska och rättsliga omständigheter som legat till grund för beslutet om förvar anges.
- 276 För det tredje föreskrivs i artikel 15.2 tredje stycket i direktiv 2008/115 att medlemsstaterna ska föreskriva att beslut om förvar som fattats av en förvaltningsmyndighet ska bli föremål för en snabb domstolsprövning av förvarets laglighet, vilken ska ske antingen ex officio eller på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren. Enligt artikel 15.3 i samma direktiv ska, vid längre perioder av förvar, omprövningen av förvaret, som ska göras med lämpliga mellanrum, kontrolleras av ett domstolsorgan.
- 277 Av det ovan anförda följer att artikel 15.2 och 15.3 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att en medlemsstat inte föreskriver någon domstolsprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut att ta en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i denna medlemsstat i förvar.
- 278 För det fjärde framgår det av artikel 15.1 sista stycket i direktiv 2008/115 att förvar av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ska vara under så kort tid som möjligt och endast får fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Av artikel 15.4 i samma direktiv framgår att när det står klart att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger eller att de förhållanden som motiverat att personen i fråga togs i förvar inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska då omedelbart frigges.
- 279 I artikel 15.5 i samma direktiv föreskrivs dessutom att varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod som inte får överskrida sex månader. I artikel 15.6 i direktivet föreskrivs att denna period endast får förlängas med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader och endast i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar från de nationella myndigheternas sida, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida eller beroende på att införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden. Eftersom det inte under några omständigheter är tillåtet att överskrida denna längsta tid, ska en person som hålls i förvar under alla omständigheter omedelbart frigges så snart som den längsta tiden för hållande i förvar på 18 månader har uppnåtts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkterna 60 och 69).
- 280 Av detta följer att artikel 15.1 och 15.4–15.6 i direktiv 2008/115 utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning i vilken det dels inte föreskrivs att förvar av en person som ansöker om internationellt skydd automatiskt ska anses vara olagligt efter det att den längsta förvarstiden

på 18 månader har uppnåtts, dels inte garanteras att detta förvar endast fortgår under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

- 281 Av det ovan anförda följer att fråga 4 b, c och d ska besvaras enligt följande: Artikel 15 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för, för det första, att en tredjelandsmedborgare tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för ett beslut om återvändande och inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett motiverat beslut om förvar och utan att det har prövats huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig, för det tredje, att det inte finns någon möjlighet till domstolsprövning av huruvida förvaltningsbeslutet om att ta vederbörande i förvar är lagligt och, för det fjärde, att detta förvar kan överskrida 18 månader och kan fortsätta trots att förfarandena inför avlägsnandet inte längre pågår eller inte längre genomförs med rimliga ansträngningar.

Följderna av att ett förvar är olagligt

- 282 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3 e och 4 e för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och i synnerhet artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en domstol i en medlemsstat, när ett förvar av en person som ansöker om internationellt skydd eller en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat uppenbart strider mot unionsrätten, som en interimistisk åtgärd får ålägga den behöriga nationella myndigheten att anvisa den person som olagligt hållits i förvar en inkvarteringsplats som inte är en plats för förvar.
- 283 Enligt den hänskjutande domstolen kan varken förvaltningsbeslutet att placera klagandena i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen asylsökande eller beslutet att placera dem i den sektor i detta transitområde som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits bli föremål för domstolsprövning.
- 284 Vid förhandlingen i EU-domstolen har den ungerska regeringen emellertid redogjort för vissa förfaranderegler som enligt dess uppfattning gör det möjligt att göra en domstolsprövning, som uppfyller kraven i unionsrätten, av beslutet att placera klagandena i detta transitområde.
- 285 Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att tolka den nationella rätten, att kontrollera huruvida en domstol enligt nationell rätt har möjlighet att pröva huruvida det var lagligt att placera och hålla kvar klagandena i transitområdet Röszke.
- 286 Såsom påpekats i punkt 234 ovan ska EU-domstolen endast beakta den situation som den hänskjutande domstolen anser vara fastställd och den är inte bunden av påståenden som gjorts av någon av parterna i det nationella målet.
- 287 EU-domstolen ska således först fastställa huruvida den hänskjutande domstolen, för det fall den anser att placeringen av klagandena i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits utgör ett förvar, med stöd av unionsrätten kan förklara sig behörig att pröva lagligheten av detta förvar, trots att det inte finns några nationella bestämmelser som tillåter en sådan domstolsprövning.
- 288 Det ska för det första påpekas att artikel 15 i direktiv 2008/115 är ovillkorlig och tillräckligt precis och att den således har direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkterna 46 och 47, och dom av den 5 juni

2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 54). Av liknande skäl ska även artikel 9 i direktiv 2013/33 anses ha direkt effekt.

- 289 Artikel 15.2 tredje stycket i direktiv 2008/115 och artikel 9.3 i direktiv 2013/33 utgör dessutom, på det berörda området, ett konkret uttryck för rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan. Såsom har framhållits i punkt 140 ovan är artikel 47 tillräcklig i sig och behöver inte preciseras genom bestämmelser i unionsrätten eller nationell rätt för att ge enskilda en rättighet som de kan åberopa som sådan.
- 290 En nationell lagstiftning som inte garanterar en domstolsprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut, som innebär att en person som ansöker om internationellt skydd eller en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat tas i förvar, utgör för det andra inte bara, såsom har påpekats i punkterna 261 och 277 ovan, ett åsidosättande av artikel 15.2 tredje stycket i direktiv 2008/115 och artikel 9.3 i direktiv 2013/33, utan strider även mot kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan, genom att den utgör ett absolut hinder för att en domstol prövar huruvida de rättigheter och friheter som en tredjelandsmedborgare som tagits i förvar garanteras i unionsrätten har iakttagits.
- 291 Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär följaktligen, av skäl som motsvarar dem som angetts i punkterna 138–146 ovan, att den hänskjutande domstolen, om den anser att klagandena hålls i förvar, är skyldig att förklara sig behörig att pröva lagligheten av detta förvar och att, vid behov, underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som förbjuder den att göra detta.
- 292 I artikel 15.2 sista stycket i direktiv 2008/115 och artikel 9.3 sista stycket i direktiv 2013/33 föreskrivs vidare uttryckligen att den berörda personen omedelbart ska frigges om förvaret anses vara olagligt.
- 293 Härav följer att den nationella domstolen i ett sådant fall ska kunna ersätta det beslut som fattats av den förvaltningsmyndighet som beslutat om förvaret med sitt eget beslut, och besluta att en åtgärd som utgör ett alternativ till förvar ska vidtas eller att den berörda personen ska frigges (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 62). Det är emellertid endast möjligt att besluta att en alternativ åtgärd ska vidtas om det skäl som motiverade att den berörda personen togs i förvar var och alltjämt är tillämpligt, men detta förvar inte, eller inte längre, framstår som nödvändigt eller proportionerligt mot bakgrund av detta skäl.
- 294 Artikel 15.2 i direktiv 2008/115 och artikel 9.3 i direktiv 2013/33 ger följaktligen den hänskjutande domstolen befogenhet, när det inte finns någon annan behörig domstol enligt nationell rätt, att besluta att klagandena omedelbart ska frigges om den anser att placeringen av dem i den sektor i transitområdet Röszke som är förbehållen tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits utgör ett förvar som strider mot de tillämpliga unionsbestämmelserna.
- 295 Vad beträffar möjligheten att, som en interimistisk åtgärd, ålägga den behöriga förvaltningsmyndigheten att anvisa klagandena inkvartering, konstaterar domstolen, vad för det första gäller personer som ansöker om internationellt skydd, att även om det i artikel 9.3 sista stycket i direktiv 2013/33 endast föreskrivs att en sådan sökande omedelbart ska frigges när det framgår att förvaret av honom eller henne är olagligt, är det likväl så att vederbörande efter

frigivningen fortsätter att ha ställning som en person som ansöker om internationellt skydd och därmed kan göra anspråk på de materiella mottagningsvillkoren, i enlighet med artikel 17 i detta direktiv. Såsom har påpekats i punkt 245 ovan ingår bland dessa materiella mottagningsvillkor beviljandet av ett ekonomiskt bidrag som gör det möjligt för sökanden att skaffa ett boende eller beviljandet av inkvartering in natura.

- 296 Det följer dessutom av artikel 26 i direktiv 2013/33 att en person som ansöker om internationellt skydd ska ha möjlighet att överklaga beslut om bland annat beviljande av materiella mottagningsvillkor. Det ankommer således på den domstol som enligt nationell rätt är behörig att pröva ett sådant överklagande att se till att den rätt till inkvartering som tillkommer en person som ansöker om internationellt skydd iakttas under prövningen av ansökan. Såsom angetts i punkt 254 ovan får en sådan inkvartering inte utgöra ett de facto-förvar.
- 297 Det ska slutligen erinras om att enligt fast rättspraxis måste en nationell domstol, som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig, kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det kommande domstolsavgörandet avseende förekomsten av rättigheter som åberopats med stöd av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 19 juni 1990, *Factortame m.fl.*, C-213/89, EU:C:1990:257, punkt 21, och dom av den 15 januari 2013, *Križan m.fl.*, C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 107).
- 298 Härav följer att artikel 26 i direktiv 2013/33 kräver att en person som ansöker om internationellt skydd och vars förvar har upphört ska ha möjlighet att göra gällande sin rätt till antingen ett ekonomiskt bidrag, som gör det möjligt för vederbörande att skaffa ett boende, eller inkvartering in natura, vid den enligt nationell rätt behöriga domstolen, vilken med stöd av unionsrätten har möjlighet att bevilja interimistiska åtgärder i avvaktan på det slutliga avgörandet.
- 299 Det ska även tilläggas att principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd, av skäl som motsvarar dem som angetts i punkterna 138–146 ovan, innebär att den hänskjutande domstolen är skyldig att förklara sig behörig att pröva en sådan talan som avses i föregående punkt, om det inte finns någon annan domstol som enligt nationell rätt är behörig att pröva denna talan.
- 300 Vad för det andra gäller tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, konstaterar domstolen att artikel 15.2 sista stycket i direktiv 2008/115, i likhet med artikel 9.3 sista stycket i direktiv 2013/33, endast kräver att den berörda personen omedelbart ska friges, när det framgår att förvaret av honom eller henne är olagligt.
- 301 Av det ovan anförda följer att frågorna 3 e och 4 e ska besvaras enligt följande:
- Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de innebär att den nationella domstolen, när det inte finns någon nationell bestämmelse som föreskriver en domstolsprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd eller tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, är skyldig att förklara sig behörig att pröva lagligheten av ett sådant förvar, och ger denna domstol befogenhet att omedelbart frige de berörda personerna om den anser att förvaret i fråga strider mot unionsrätten.

- Artikel 26 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den kräver att en person som ansöker om internationellt skydd och som har hållits i ett förvar som har konstaterats vara olagligt men som har upphört, ska ha möjlighet att göra gällande sin rätt till antingen ett ekonomiskt bidrag, som gör det möjligt för vederbörande att skaffa ett boende, eller inkvartering in natura, vid den enligt nationell rätt behöriga domstolen, vilken med stöd av unionsrätten har möjlighet att bevilja interimistiska åtgärder i avvaktan på det slutliga avgörandet.
- Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de innebär att den nationella domstolen, när det inte finns någon nationell bestämmelse som föreskriver en domstolsprövning av rätten till inkvartering i den mening som avses i artikel 17 i direktiv 2013/33, är skyldig att förklara sig behörig att pröva en talan som syftar till att säkerställa iakttagandet av denna rättighet.

Rättegångskostnader

- 302 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 (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken en förvaltningsmyndighets beslut att ändra det destinationsland som angetts i ett tidigare fattat beslut om återvändande endast kan angripas av den berörda tredjelandsmedborgaren genom överklagande till en förvaltningsmyndighet, utan att det garanteras att denna myndighets beslut kan bli föremål för domstolsprövning. Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de med avseende på ett sådant fall innebär att en nationell domstol, vid vilken talan väckts för att få prövat huruvida ett beslut om återvändande som utgörs av en sådan ändring av destinationslandet är lagligt enligt unionsrätten, är skyldig att förklara sig behörig att pröva denna talan.**
- 2) **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 nationella bestämmelser, enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlant till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada, i den mening som avses i den nationella bestämmelse som införlivar artikel 15 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, eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå.

- 3) Direktiv 2013/32, jämfört med artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den princip om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, ska tolkas så, att den beslutande myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, inte är skyldig att ex officio pröva en asylansökan på nytt, när denna ansökan har avvisats genom ett beslut som har fastställts genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande innan det konstaterades att det nämnda avvisningsbeslutet strider mot unionsrätten. Artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den omständigheten att det finns en dom från EU-domstolen i vilken denna slår fast att nationella bestämmelser – enligt vilka en ansökan om internationellt skydd kan avvisas på den grunden att sökanden anlant till den berörda medlemsstaten via en stat i vilken sökanden inte är utsatt för förföljelse eller löper risk att lida allvarlig skada eller där sökanden garanteras en adekvat skyddsnivå – är oförenliga med unionsrätten, utgör en ny uppgift för prövningen av en ansökan om internationellt skydd i den mening som avses i denna bestämmelse. Nämnda bestämmelse är inte tillämplig på en efterföljande ansökan, i den mening som avses i artikel 2 q i direktivet, om den beslutande myndigheten konstaterar att det lagakraftvunna beslutet att avvisa den tidigare ansökan strider mot unionsrätten. Den nämnda myndigheten är skyldig att konstatera att så är fallet när oförenligheten med unionsrätten följer av en dom från EU-domstolen eller prejudiciellt har konstaterats av en nationell domstol.
- 4) Direktiv 2008/115 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd ska tolkas så, att ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare att utan avbrott stanna kvar i ett transitområde som är begränsat och slutet, inom vilket denna medborgares rörelsefrihet är begränsad och hans eller hennes förflyttningar övervakas, och som vederbörande inte kan lämna frivilligt i någon riktning, framstår som ett frihetsberövande, som är kännetecknande för förvar i den mening som avses i de nämnda direktiven.
- 5) Artikel 43 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att den inte tillåter att en person som ansöker om internationellt skydd hålls i förvar i ett transitområde under längre tid än fyra veckor.
- 6) Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att de utgör hinder för, för det första, att en person som ansöker om internationellt skydd tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett motiverat beslut om förvar och utan att det har prövats huruvida denna åtgärd är nödvändig och proportionerlig och, för det tredje, att det inte finns någon möjlighet till domstolsprövning av huruvida förvaltningsbeslutet om att ta denna sökande i förvar är lagligt. Artikel 9 i direktivet ska däremot tolkas så, att den inte kräver att medlemsstaterna ska fastställa en längsta tid som en sökande får hållas i förvar, under förutsättning att den nationella rättsordningen garanterar att förvaret endast pågår så länge som det skäl som

motiverat detta är tillämpligt och att administrativa förfaranden avseende detta skäl genomförs skyndsamt.

- 7) Artikel 15 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för, för det första, att en tredjelandsmedborgare tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon är föremål för ett beslut om återvändande och inte kan tillgodose sina behov, för det andra, att detta förvar äger rum utan att det först har fattats ett motiverat beslut om förvar och utan att det har prövats huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig, för det tredje, att det inte finns någon möjlighet till domstolsprövning av huruvida förvaltningsbeslutet om att ta vederbörande i förvar är lagligt och, för det fjärde, att detta förvar kan överskrida 18 månader och kan fortsätta trots att förfarandena inför avlägsnandet inte längre pågår eller inte längre genomförs med rimliga ansträngningar.
- 8) Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de innebär att den nationella domstolen, när det inte finns någon nationell bestämmelse som föreskriver en domstolsprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd eller tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avvisats eller avslagits, är skyldig att förklara sig behörig att pröva lagligheten av ett sådant förvar, och ger denna domstol befogenhet att omedelbart frige de berörda personerna om den anser att förvaret i fråga strider mot unionsrätten.

Artikel 26 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den kräver att en person som ansöker om internationellt skydd och som har hållits i ett förvar som har konstaterats vara olagligt men som har upphört, ska ha möjlighet att göra gällande sin rätt till antingen ett ekonomiskt bidrag, som gör det möjligt för vederbörande att skaffa ett boende, eller inkvartering in natura, vid den enligt nationell rätt behöriga domstolen, vilken med stöd av unionsrätten har möjlighet att bevilja interimistiska åtgärder i avvaktan på det slutliga avgörandet.

Principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanterade rätten till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de innebär att den nationella domstolen, när det inte finns någon nationell bestämmelse som föreskriver en domstolsprövning av rätten till inkvartering i den mening som avses i artikel 17 i direktiv 2013/33, är skyldig att förklara sig behörig att pröva en talan som syftar till att säkerställa iakttagandet av denna rättighet.

Underskrifter