

Zaak C-134/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 98, lid 1 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 maart 2023

Verwijzende rechter:

Symvoulío tis Epikrateias

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 februari 2023

Verzoekende partijen:

Somateio „Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges”

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaió”

Verwerende partijen:

Ypourgos Exoterikon (minister van Buitenlandse Zaken)

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (minister van Immigratie en Asiel)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring van een interministerieel besluit waarbij een nationale lijst van veilige derde landen is vastgesteld, waarin Turkije is opgenomen als veilig derde land voor aanvragers van internationale bescherming uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend krachtens artikel 267 VWEU en betreft de uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32.

Prejudiciële vraag

„Moet artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat

(1) het zich verzet tegen een nationale (regelgevende) handeling waarin een derde land voor bepaalde categorieën personen die om internationale bescherming verzoeken als algemeen veilig wordt aangemerkt, wanneer dat land weliswaar een juridische verplichting is aangegaan om die categorieën aanvragers van internationale bescherming opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten, maar die wedertoelating in feite reeds lange tijd (in casu meer dan 20 maanden) niet meer toestaat, terwijl niet is onderzocht of dat land die praktijk in de nabije toekomst zou kunnen wijzigen,

dan wel aldus, dat

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

dan wel aldus, dat

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], in werking getreden op 22 april 1954, zoals gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967: de artikelen 1 en 33.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950: artikel 3.

Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, ondertekend te New York op 10 december 1984 en in werking getreden op 26 juni 1987: artikel 3.

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966 en in werking getreden op 23 maart 1976: artikel 7.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9): met name de artikelen 4 en 21.

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180, blz. 60): de overwegingen 18, 34, 44, 46 tot en met 48 en 50, artikel 31, lid 2, de artikelen 33, 35, 38 en 39.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 18 en artikel 19, lid 2.

De arresten van het Hof van 19 maart 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)* (C-564/18, EU:C:2020:218); 14 mei 2019, *M en X* (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403); 13 september 2018, *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713); 26 februari 2015, *Shepherd* (C-472/13, EU:C:2015:117); 7 november 2013, *X e.a.* (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), en 21 december 2011, *NS* (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865).

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

Wet nr. 4375/2016, Organisatie en werking van de dienst Asielzaken, de beroepsinstantie en de dienst Opvang en Identificatie, oprichting van het secretariaat-generaal voor Opvang, aanpassing van de Griekse wetgeving aan de bepalingen van richtlijn [2013/32/UE]), bepalingen inzake de werkgelegenheid voor personen die internationale bescherming genieten, en andere bepalingen (FEK A' 51/3.4.2016 en rectificatie in A' 57/6.4.2016).

Wet nr. 4636/2019 betreffende internationale bescherming en andere bepalingen (FEK A' 169/1.11.2019), zoals gewijzigd bij wet nr. 4686/2020, Verbetering van de immigratiewetgeving, wijziging van bepalingen van de wetten nr. 4636/2019 (A' 169), 4375/2016 (A' 51), 4251/2014 (A' 80), en andere bepalingen (FEK A' 96/12.5.2020) (artikelen 16 en 61): de artikelen 2 tot en met 38, 83 tot en met 86 en artikel 92, lid 1.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Op 3 juni 2021 is, overeenkomstig artikel 86 van wet nr. 4636/2019, met name de leden 2 en 3 daarvan, en naar aanleiding van de aanbeveling van de directeur van de dienst Asielzaken van 14 mei 2021, interministerieel besluit nr. 42799 van de viceminister van Buitenlandse Zaken en de minister van Immigratie en Asiel vastgesteld, met het opschrift „Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet nr. 4636/2019 (A' 169)” (FEK B' 2425/7.6.2021). Daarbij is besloten om „overeenkomstig artikel 86 van wet nr. 4636/2019 een nationale lijst op te stellen van veilige derde landen, waaronder Turkije”, voor aanvragers van internationale bescherming uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië.
- 2 Op 7 oktober 2021 hebben verzoeksters, te weten de vereniging „Elliniko Symvoulío gia tous prosfyges” (Griekse raad voor vluchtelingen) en de privaatrechtelijke non-profit onderneming „Ypostirixi Prosfygon sto Aígaio” (Steun aan vluchtelingen in de Egeïsche Zee), beroep tot nietigverklaring van bovengenoemd interministerieel besluit ingesteld.
- 3 Naar aanleiding van een nieuwe aanbeveling van de directeur van de dienst Asielzaken van 7 december 2021, en in het kader van de herziening en actualisering van de gegevens waarop het litigieuze interministerieel besluit was gebaseerd, is op 15 december 2021, op grond van dezelfde bepalingen van wet nr. 4636/2019 door dezelfde ministers interministerieel besluit nr. 458568 vastgesteld, met het opschrift „Wijziging van interministerieel besluit nr. 42799/3.6.2021 van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Immigratie en Asiel - „Vaststelling van als veilig aangemerkte derde landen en opstelling van een nationale lijst overeenkomstig artikel 86 van wet nr. 4636/2019 (A' 169)”” (FEK B' 5949/16.12.2021), waarbij, onder andere, Turkije opnieuw werd aangemerkt als veilig derde land voor de voornoemde categorieën aanvragers van internationale bescherming, te weten verzoekers afkomstig uit Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië.
- 4 Na de vaststelling van dit besluit hebben verzoeksters op 3 maart 2022 een „memorie houdende een verzoek om voortzetting van de procedure” ingediend, waarin zij, ten eerste, hebben verzocht om nietigverklaring van interministerieel besluit nr. 458568 van 15 december 2021, voor zover Turkije daarin opnieuw als veilig derde land is aangemerkt voor de voornoemde aanvragers van internationale bescherming, en, ten tweede, om voortzetting van de procedure betreffende het aanvankelijk betwiste interministerieel besluit en nietigverklaring van dit besluit.
- 5 Bij de behandeling van de zaak heeft de verwijzende rechter, de Symvoulío tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) in voltallige zitting geoordeeld dat alleen het beroep tot nietigverklaring van het interministerieel besluit van 15 december 2021 (hierna: „het litigieuze besluit”) ontvankelijk was.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Met hun verzoek tot nietigverklaring betogen verzoeksters dat het omstreden feit dat Turkije als veilig derde land is aangemerkt voor de vijf genoemde categorieën aanvragers van internationale bescherming, in strijd is met artikel 86 (met name lid 5) van wet nr. 4636/2019 en artikel 38 (met name lid 4) van richtlijn 2013/32 – gelezen in samenhang met overweging 44 van die richtlijn – omdat, ten eerste, de mogelijkheid om die vreemdelingen opnieuw tot dat derde land toe te laten niet is verzekerd „door middel van internationale overeenkomsten” en, ten tweede, zoals blijkt uit de aangevoerde bewijzen, er gezien de Turkse praktijk ter zake geen redelijk vooruitzicht is dat die aanvragers van internationale bescherming opnieuw tot dat land zullen worden toegelaten. Verzoeksters beroepen zich in dit verband op de laatste aanbeveling van de dienst Asielzaken, die van 7 december 2021, naar aanleiding waarvan het litigieuze besluit is vastgesteld, in is vermeld dat „de terugkeer vanuit Griekenland naar Turkije vanaf maart 2020 vooralsnog is stopgezet”.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 7 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat volgens artikel 35 van richtlijn 2013/32 (gelezen in samenhang met artikel 85 van wet nr. 4636/2019) een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker om internationale bescherming wanneer, onder andere, is voldaan aan de voorwaarde dat de verzoekende vreemdeling opnieuw tot dat land wordt toegelaten, terwijl artikel 38 van die richtlijn, betreffende het begrip „veilig derde land”, in lid 4 (gelezen in samenhang met artikel 86, lid 4, van wet nr. 4636/2019), bepaalt dat „[w]anneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, [...] de lidstaten ervoor [zorgen] dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II [van richtlijn 2013/32]”, en dus voor dat geval voorziet in de voortzetting van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat eerder niet-ontvankelijk is verklaard op grond van de bepalingen inzake veilige derde landen.
- 8 Op grond van deze bepalingen heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat, anders dan artikel 35 van de richtlijn, dat de toepassing van het begrip „eerste land van asiel” afhankelijk stelt van de vraag of de vreemdeling die om internationale bescherming verzoekt opnieuw tot dat land kan worden toegelaten, in de bewoordingen van artikel 38, lid 4, voor de toepassing van het begrip „veilig derde land” niet de voorwaarde wordt gesteld dat de vreemdeling tot dat land kan worden toegelaten of opnieuw kan worden toegelaten.
- 9 De verwijzende rechter herinnert eraan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arrest van

26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland, C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 45).

- 10 Onder verwijzing naar het arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 53), is de verwijzende rechter van oordeel dat de bepalingen van richtlijn 2013/32 betreffende gevallen van niet-ontvankelijke verzoeken om internationale bescherming, mede in het licht van artikel 18 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in lijn liggen met de doelstelling van deze richtlijn, namelijk te waarborgen dat verzoeken om internationale bescherming zo snel mogelijk worden behandeld. Deze doelstelling blijkt uit overweging 18 van de richtlijn, waar staat te lezen dat „[h]et [...] in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken [is] dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming [...]”, en komt tot uitdrukking in een aanzienlijk aantal bepalingen van de richtlijn, die voorschrijven dat de handelingen van de bevoegde nationale autoriteiten met betrekking tot de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming „zo spoedig mogelijk” worden verricht (zie ook artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32).
- 11 In het bijzonder moet artikel 38 van richtlijn 2013/32 (en bijgevolg artikel 86 van wet nr. 4636/2019) volgens de meerderheidsopvatting binnen de verwijzende rechterlijke instantie aldus worden uitgelegd dat een derde land niet als veilig kan worden aangemerkt indien niet blijkt dat de verzoeker om internationale bescherming tot dat derde land kan worden toegelaten of opnieuw kan worden toegelaten, omdat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de onzekerheid van de verzoeker over zijn verblijfsstatus in het land waar hij zijn verzoek heeft ingediend, anders alleen maar langer zouden duren, en daarbij bovendien niet het risico kan worden uitgesloten dat hij moet terugkeren naar een land waar hij kan worden vervolgd en dat de internationale betrekkingen tussen de staten worden verstoord. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat de opvatting dat de mogelijkheid dat een vreemdeling die bescherming verzoekt tot het derde land wordt toegelaten of opnieuw wordt toegelaten, een voorwaarde is om een derde land als veilig land te kunnen aanmerken, tot uitdrukking is gekomen in het niet-bindende recht van de Raad van Europa, wordt ondersteund door een deel van de rechtsleer van internationaal recht en is overgenomen door de rechters van andere lidstaten van de Europese Unie.
- 12 Bovendien betekent volgens de meerderheidsopvatting binnen de verwijzende rechterlijke instantie de vaststelling dat is voldaan aan de voorwaarde dat de vreemdeling tot het veilige derde land kan worden toegelaten of opnieuw kan worden toegelaten, dat zowel de juridische situatie in dat land – dat wil zeggen of het derde land een dergelijke juridische verplichting is aangegaan – als de daadwerkelijke nakoming van het derde land van zijn verplichtingen ter zake, worden onderzocht. Hieruit volgt dat wanneer een lidstaat bij het opstellen van een nationale lijst van algemeen veilige derde landen, met gebruikmaking van de beslissingsvrijheid die artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 hem biedt, deze lidstaat, teneinde de bovengenoemde verzoeken om internationale bescherming zo

spoedig mogelijk te behandelen, een derde land in een regeling niet als veilig kan aanmerken als hij niet eerst is nagegaan of de voornoemde voorwaarde – te weten, of de vreemdeling tot het land kan worden toegelaten of opnieuw kan worden toegelaten – is vervuld met betrekking tot de twee bovengenoemde [„juridische” en „praktische”] elementen.

- 13 Volgens twee leden van de verwijzende rechterlijke instantie die het niet met die opvatting eens zijn, wordt bij de vaststelling van een regelgevingshandeling waarbij een derde land voor bepaalde categorieën asielzoekers als veilig wordt aangemerkt (overeenkomstig artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 86, leden 2 en 3, van wet nr. 4636/2019) echter slechts in het algemeen beoordeeld of dat land voldoet aan de criteria van artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 (artikel 86, lid 1, van wet nr. 4636/2019). De vraag of een derde land de verzoeker al dan niet tot zijn grondgebied toelaat heeft daarentegen geen betrekking op de veiligheid van dat land in het algemeen, maar op de toegankelijkheid ervan (in het concrete geval), en houdt dus uitsluitend verband met de vraag of het verzoek niet-ontvankelijk moet worden verklaard [op grond van artikel 33, lid 2, onder c), van de richtlijn] dan wel ten gronde moet worden onderzocht (op grond van artikel 38, lid 4, van de richtlijn) (zie arrest van 14 mei 2020, FMS e.a., C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 153), dat wil zeggen, een feit dat in beginsel pas kan worden nagegaan bij de tenuitvoerlegging van de beslissing (zie de conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de gevoegde zaken FMS e.a., C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, met name de punten 111, 114 en 127). Wanneer blijkt dat een land dat in een regelgevingshandeling als veilig derde land voor bepaalde categorieën asielzoekers is aangemerkt, gedurende een bepaalde tijd geen asielzoekers opneemt, zoals is casu het geval is, is die regelgevingshandeling niet nietig (dat zou wel het geval zijn indien de voorwaarden van artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 niet waren vervuld). Ter waarborging van het nuttige effect van de bepalingen van richtlijn 2013/32 (die tot doel hebben een daadwerkelijke, vlotte en snelle toegang tot de procedure inzake internationale bescherming te waarborgen), uitgelegd in het licht van de artikelen 18 en 47 van het Handvest, moet niettemin worden aanvaard dat indien bij de indiening van het asielverzoek reeds bekend is dat het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied zal toelaten, het asielverzoek niet niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond van het begrip „veilig derde land”, maar ten gronde moet worden onderzocht, overeenkomstig artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32 (artikel 86, lid 5, van wet nr. 4636/2019).
- 14 Bovendien zijn twee andere leden van de verwijzende rechterlijke instantie van mening dat de vraag of de vreemdeling tot het veilige derde land kan worden toegelaten of opnieuw kan worden toegelaten, geen bestanddeel vormt van de rechtmatigheid van de regelgevende handeling waarbij een derde land als algemeen veilig wordt aangemerkt en evenmin van de individuele regelgevende handeling waarbij dat verzoek wordt afgewezen, aangezien deze vraag moet worden onderzocht bij de tenuitvoerlegging van het besluit van de bevoegde

nationale autoriteit waarbij het verzoek om internationale bescherming op die grond niet-ontvankelijk is verklaard.

- 15 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat bij artikel 1 van wet nr. 2926/2001 (FEK A' 139/27.6.2001) de overeenkomst tussen de Helleense Republiek en de Republiek Turkije inzake samenwerking tussen het ministerie van Openbare Orde van de Helleense Republiek en het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Turkije bij de bestrijding van criminaliteit, in het bijzonder terrorisme, georganiseerde criminaliteit, illegale drugshandel en illegale immigratie, van 20 januari 2000 is bekrachtigd, waarvan artikel 8 als volgt luidt: „De partijen werken samen bij de bestrijding van illegale immigratie. In afwachting van de sluiting van een overnameovereenkomst staan de partijen de terugkeer toe van personen, zowel hun onderdanen als onderdanen van derde landen, die de grens van een van de partijen illegaal hebben overschreden of op het punt staan deze te overschrijden en die afkomstig zijn van het grondgebied van de andere partij. Daartoe stellen de partijen gezamenlijk in een specifiek document zo spoedig mogelijk de beginselen en procedures vast die nodig zijn voor de overname van de betrokken personen.” Voor de uitvoering van voornoemd artikel 8 is het uitvoeringsprotocol van 8 november 2001 opgesteld, dat is geratificeerd bij artikel 1 van wet nr. 3030/2002 (FEK A' 163/15.7.2002).
- 16 Voorts is op 16 december 2013 de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Turkije inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven gesloten, die namens de Unie bij besluit van de Raad van de Europese Unie van 14 april 2014 is geratificeerd (PB 2014, L 134, blz. 3). Artikel 4 daarvan, met het opschrift „Overname van onderdanen van derde landen en staatloze personen”, bepaalt het volgende: „1. Turkije neemt, op verzoek van een lidstaat en zonder dat deze lidstaat andere formaliteiten in acht dient te nemen dan die welke in deze overeenkomst zijn genoemd, alle onderdanen van derde landen en staatloze personen over die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de verzoekende lidstaat, wanneer overeenkomstig artikel 10 wordt aangetoond dat deze personen: (...) c) het grondgebied van de lidstaten illegaal en rechtstreeks zijn binnengekomen na verblijf op of doorreis via het grondgebied van Turkije.”
- 17 Vervolgens zijn Turkije en de Europese Unie op 15 oktober 2015 een gezamenlijk actieplan overeengekomen om hun samenwerking inzake steun aan Syrische onderdanen die tijdelijke internationale bescherming genieten en inzake migratiebeheersing op te voeren teneinde de door de situatie in Syrië ontstane crisis te bezweren. Op 29 november 2015 heeft een ontmoeting tussen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie en hun Turkse collega plaatsgevonden. Na afloop van deze ontmoeting hebben zij besloten het gezamenlijke actieplan in werking te stellen en met name hun actieve samenwerking te intensiveren met betrekking tot de migranten die geen internationale bescherming genieten door hen te verhinderen zich naar Turkije en de Unie te begeven, door te waarborgen dat de bilaterale bepalingen die inzake overname waren vastgesteld, worden toegepast, en door de migranten die geen

internationale bescherming genieten snel terug te sturen naar hun land van herkomst. Op 18 maart 2016 is vervolgens in de vorm van persmededeling nr. 144/16 op de website van de Raad van de Europese Unie een verklaring gepubliceerd waarmee verslag werd uitgebracht over de resultaten van wat „sinds november 2015 de derde bijeenkomst [was] die gewijd [was] aan het verdiepen van de betrekkingen tussen Turkije en de EU en aan het oplossen van de migratiecrisis” tussen de leden van de Europese Raad en hun Turkse collega.

- 18 Volgens de verwijzende rechter volgt uit de hierboven aangehaalde internationale teksten dat de wetgever terecht ervan is uitgegaan dat Turkije de juridische verplichting op zich had genomen om onder bepaalde voorwaarden vreemdelingen die om internationale bescherming verzoeken van Griekenland over te nemen. Bijgevolg is aan de uit artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32 (en dus ook uit artikel 86, lid 5, van wet nr. 4636/2019) voortvloeiende voorwaarde voldaan wat het eerste („juridische”) element ervan betreft.
- 19 Wat het tweede element betreft, dat betrekking heeft op de daadwerkelijke naleving door Turkije van zijn juridische verplichtingen ter zake, deze voorwaarde is daarentegen niet vervuld, aangezien niet blijkt dat Turkije aanvragers van internationale bescherming wier verzoek om internationale bescherming op de grond „veilig derde land” niet-ontvankelijk is verklaard, tot zijn grondgebied toelaat. Integendeel, zoals uitdrukkelijk is vermeld in de nota van 3 december 2021 van de afdeling Procedures en Opleiding van de dienst Asielzaken bij de aanbeveling van 7 december 2021 van de directeur van die dienst, naar aanleiding waarvan het litigieuze besluit is vastgesteld, is „de terugkeer vanuit Griekenland naar Turkije vanaf maart 2020 tot heden [dat wil zeggen, gedurende een periode van meer dan 20 maanden] vooralsnog stopgezet”, zonder enig onderscheid naar de rechtsgrondslag (internationale overeenkomsten of gemeenschappelijke verklaring van de Europese Unie en Turkije die hierboven zijn genoemd) op grond waarvan terugkeer is gelast.
- 20 Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat de stelling van verweersters dat het litigieuze besluit in dit opzicht geen gebreken vertoont niet kan worden aanvaard, met name omdat de omstreden buitentoepassingverklaring [van de gemeenschappelijke verklaring van 18 maart 2016] voorlopig „en min of meer [door de omstandigheden] gerechtvaardigd” is, in die zin dat „Turkije wegens de COVID-pandemie (een wereldwijd en onbetwistbaar feit) de afgelopen tijd tijdelijk geen overname aanvaardt”, aangezien die verklaring niet door de bewijsstukken in het dossier wordt ondersteund. Bovendien blijkt dat de bevoegde autoriteit niet heeft onderzocht of het standpunt van Turkije ter zake in de nabije toekomst kan veranderen.
- 21 Volgens de meerderheidsopvatting van de verwijzende rechterlijke instantie over de uitlegging van artikel 38 van richtlijn 2013/32 en artikel 86 van wet nr. 4636/2019 moet het beroep daarom dus worden toegewezen en het bestreden besluit nietig worden verklaard voor zover Turkije daarin als veilig derde land voor aanvragers van internationale bescherming uit Syrië, Afghanistan, Pakistan,

Bangladesh of Somalië wordt aangemerkt. Volgens de minderheidsopvatting is de vaststelling dat aanvragers van internationale bescherming daadwerkelijk kunnen worden toegelaten daarentegen geen element van geldigheid van de regelgevende handeling waarbij een derde land als algemeen veilig wordt aangemerkt, maar is zij relevant in de latere fasen van de bestuursrechtelijke procedure.

- 22 De verwijzende rechter preciseert dat aan het Hof reeds eerder een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van, onder andere, artikel 38 van richtlijn 2013/32 is voorgelegd. Zo heeft een Hongaarse rechter in de gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, FMS e.a. (EU:C:2020:367) – in het kader van een beroep tegen individuele handelingen van een nationale bestuurlijke instantie – het Hof van Justitie bij wege van een prejudiciële verwijzing verzocht te verduidelijken of uit artikel 33, leden 1 en 2, onder b) en c), en de artikelen 35 en 38 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest, volgt dat de toelating tot het derde land een cumulatieve voorwaarde is voor de toepassing van de overeenkomstige niet-ontvankelijkheidsgronden, en daarmee voor de vaststelling van een daarop gebaseerd besluit, dan wel of het volstaat dat enkel bij de tenuitvoerlegging van een dergelijk besluit wordt nagegaan of aan deze voorwaarde is voldaan. Het Hof heeft die vraag echter niet-ontvankelijk verklaard omdat de nationale rechter niet had uiteengezet waarom hij meende zonder antwoord op die vraag geen uitspraak te kunnen doen over de bij hem aanhangige gedingen (arrest van 14 mei 2020, FMS e.a., C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 172-174). De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat advocaat-generaal Pikamäe in zijn conclusie het volgende heeft betoogd: „Hoewel de daadwerkelijke wedertoelating een van de cumulatieve voorwaarden is voor de vaststelling van een besluit dat is gebaseerd op de in artikel 33, lid 2, onder b), van richtlijn 2013/32 genoemde grond ‚eerste land van asiel’, dient pas te worden geverifieerd of de betrokkene door het ‚veilige derde land’ wordt toegelaten of opnieuw wordt toegelaten op het tijdstip van de tenuitvoerlegging van een op de gelijklopende grond in artikel 33, lid 2, onder c), van die richtlijn gebaseerd besluit” (conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de gevoegde zaken FMS e.a., C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punt 127).
- 23 Gelet op het voorgaande bestaat er volgens de verwijzende rechter gerede twijfel over de betekenis van artikel 38 van de richtlijn, en is hij derhalve van oordeel dat de eindbeslissing over het beroep tot nietigverklaring, voor zover daarin wordt betwist dat Turkije in het litigieuze besluit voor bepaalde categorieën vreemdelingen als veilig derde land is aangemerkt, moet worden uitgesteld en de prejudiciële vragen daarover aan het Hof moeten worden voorgelegd.
- 24 Tot slot verzoekt de verwijzende rechter om het verzoek om een prejudiciële beslissing te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, aangezien de vragen over de uitlegging van het Unierecht waarop de prejudiciële verwijzing betrekking heeft, met name wegens het regelgevende karakter van het litigieuze besluit, betrekking hebben op een groot aantal dringende gevallen die vallen onder de

bepalingen van het Unierecht inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met name het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie (derde deel, titel V, hoofdstuk 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

WERKDOCUMENT