

Anonymisierte Fassung

Übersetzung

C-651/19 – 1

Rechtssache C-651/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

2. September 2019

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. August 2019

Kassationsbeschwerdeführer:

JP

Gegenpartei:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

... [nicht übersetzt]

I. Gegenstand der Kassationsbeschwerde

1. Mit Kassationsbeschwerde vom 18. Oktober 2018 beantragt JP die Aufhebung des Entscheids ... [nicht übersetzt] des Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) ... [nicht übersetzt] vom 9. Oktober 2018 (im Folgenden: angefochtener Entscheid).

II. Verfahren vor dem Conseil d'Etat (Staatsrat)

2. ... [nicht übersetzt] [**Or. 2**] ... [nicht übersetzt]

III. Für die Prüfung des Falles nützliche Tatsachen

3. Nach Ablehnung eines ersten Asylantrags ... [nicht übersetzt] stellte der Kassationsbeschwerdeführer einen zweiten Antrag auf internationalen Schutz, der mit Beschluss des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose vom 18. Mai 2018 gemäß Art. 57/6/2 § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern für unzulässig erklärt wurde. Dem angefochtenen Entscheid zufolge wurde dieser Beschluss „per Einschreiben am gewählten Wohnsitz des Beschwerdeführers, nämlich dem Generalkommissariat“ zugestellt.

Mit dem angefochtenen Entscheid wird die vom Kassationsbeschwerdeführer am 7. Juni 2018 gegen den oben genannten Unzulässigkeitsbeschluss erhobene Beschwerde wegen Verspätung zurückgewiesen, da sich der Kassationsbeschwerdeführer „auf keinen Grund höherer Gewalt, der bei ihm ein unüberwindbares Hindernis für die Erhebung der Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist von zehn Tagen dargestellt hätte“, habe berufen können. **[Or. 3]**

IV. Einziger Kassationsbeschwerdegrund, erster Teil, Vorbringen des Kassationsbeschwerdeführers

4. Der Kassationsbeschwerdeführer erhebt einen einzigen Kassationsbeschwerdegrund, mit dem er eine Verletzung der Art. 3, 6 und 13 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 10, 11 und 13 der Verfassung, Art. 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 und 57/6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern in Verbindung mit Art. 46 und dem 25. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), der Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung sowie der Verteidigungsrechte geltend macht.
5. ... [nicht übersetzt] Der Kassationsbeschwerdeführer rügt, dass in dem angefochtenen Entscheid festgestellt worden sei, dass er an dem Tag, an dem er von dem streitigen Verwaltungsakt Kenntnis erlangt habe, über eine Frist von „drei Arbeitstagen, fünf Kalendertagen“ verfügt habe, dass diese Frist es ihm vernünftigerweise ermöglicht habe, innerhalb der von Art. 39/57 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehenen Frist Beschwerde zu erheben, und dass es nur in Fällen höherer Gewalt möglich sei, von dieser Frist, die zwingendes Recht sei, abzuweichen.

Er wendet ein, dass die Achtung der Verteidigungsrechte auch zwingendes Recht sei, dass die im Kassationsbeschwerdegrund genannten Bestimmungen ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf garantierten und dass angemessene Fristen vorgesehen werden müssten, die die Ausübung des Rechts auf einen wirksamen

Rechtsbehelf nicht „unmöglich machen oder übermäßig erschweren“. Er verweist auf den Inhalt des 25. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR, Urteil *Assunção Chaves/Portugal* vom 31. Januar 2012, § 80) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (Urteile vom 28. Juli 2011, Diouf, C-69/10, Rn. 67 und 68, und vom 20. Oktober 2016, Danqua, C-429/15, Rn. 49) und trägt vor, dass die Fristen, um die es im vorliegenden Fall gehe und die „weit unterhalb der vom [Gerichtshof] zugrunde gelegten 15 Werkzeuge liegen, offensichtlich unangemessen sind und die Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte und die Erhebung einer Beschwerde wie der in Art. 39/2 des Ausländergesetzes vorgesehenen übermäßig erschwert haben“. Dies unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Falles, die er wie folgt ausführt:

„Der Kassationsbeschwerdeführer wurde während der Prüfung seines neuen Antrags nicht angehört; [Or. 4]

- es wurde davon ausgegangen, dass sein gewählter Wohnsitz der Sitz [der Gegenpartei] sei; eine postalische Zustellung konnte daher nicht am Wohnsitz des Kassationsbeschwerdeführers erfolgen;
- der Kassationsbeschwerdeführer hat keine materielle, geschweige denn finanzielle Unterstützung erhalten, um sich zum Sitz der [Gegenpartei] zu begeben oder sie zu kontaktieren, um über den Fortschritt seines Falles und einen eventuellen Beschluss auf dem Laufenden zu bleiben; auch erhielt er keine soziale Unterstützung oder ersten rechtlichen Beistand, da er nicht angehört wurde;
- der Kassationsbeschwerdeführer wurde nicht zusammen mit seinem Anwalt angehört, bevor der Beschluss der [Gegenpartei] erlassen wurde;
- der derzeitige Anwalt des Kassationsbeschwerdeführers ist nicht derjenige, der ihm beim ersten Asylantrag zur Seite stand, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass er mit dem Werdegang und dem Fall des Kassationsbeschwerdeführers sehr vertraut war“.

Der Kassationsbeschwerdeführer beantragt, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 47 der Charta der Grundrechte und Art. 20 und 46 der Richtlinie 2013/32/EU in Verbindung mit den Erwägungsgründen 25 und 50 dieser Richtlinie vorgelegt wird.

Standpunkt der Gegenpartei

6. Die Gegenpartei weist darauf hin, dass die in Art. 39/57 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehene Frist zwingendes Recht sei, so dass von ihr nur in Fällen höherer Gewalt abgewichen werden könne, die hier nicht vorliegen, und

dass der Verwaltungsrichter daher zu Recht die Verspätung der Beschwerde bejaht habe.

Sie verweist auf die parlamentarischen Dokumente zum Gesetz vom 17. Dezember 2017 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n° 2549/001), in denen die Gründe für die beschleunigte Bearbeitung von Rechtsbehelfen in den betreffenden Fällen dargelegt würden, „wobei gleichzeitig weiterhin die Möglichkeit der Einlegung eines wirksamen Rechtsbehelfs gewährleistet ist“.

Sie fügt hinzu, dass die Tatsache, dass der derzeitige Anwalt des Kassationsbeschwerdeführers nicht derjenige sei, der ihm beim ersten Asylantrag zur Seite gestanden habe, und dass der Kassationsbeschwerdeführer nicht im Beisein seines neuen Anwalts angehört worden sei, die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs nicht beeinträchtige. In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass die Antragsteller auf internationalen Schutz die Möglichkeit hätten, ab der Stellung ihres Antrags einen Anwalt zugewiesen zu bekommen, und zwar für eine ersten oder auch einen Folgeantrag, und dass die Tatsache, dass der Kassationsbeschwerdeführer die ihm durch das Gesetz eröffnete Möglichkeit, seinen derzeitigen Anwalt ab der Stellung seines zweiten Folgeantrags hinzuzuziehen, nicht genutzt habe, in seinen Verantwortungsbereich falle und keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des in Art. 39/57 des Gesetzes vorgesehenen Rechtsbehelfs habe. **[Or. 5]**

Entscheidung des Staatsrates

7. Das Gesetz vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern sieht insbesondere Folgendes vor:

„Art. 39/2 § 1 Der Rat [für Ausländerstreitsachen] befindet auf dem Wege von Entscheiden über Beschwerden, die gegen Beschlüsse des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose eingelegt werden.

... [nicht übersetzt]

Art. 39/57 § 1 In Artikel 39/2 erwähnte Beschwerden werden ... [nicht übersetzt] [grundsätzlich innerhalb dreißig Tagen durch Antrag eingereicht, aber in folgenden Fällen innerhalb von zehn Tagen:]

... [nicht übersetzt]

1. ... [nicht übersetzt]

2. ... [nicht übersetzt]

3. wenn sich die Beschwerde gegen einen in Artikel 57/6 § 3 Absatz 1 erwähnten Unzulässigkeitsbeschluss richtet. Die Antragschrift wird jedoch innerhalb fünf Tagen ab Notifizierung des Beschlusses, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, eingereicht, wenn es sich um einen Unzulässigkeitsbeschluss aufgrund von Artikel 57/6 § 3 Absatz 1 Nr. 5 handelt und der Ausländer sich zum Zeitpunkt der Einreichung seines Antrags an einem in den Artikeln 74/8 und 74/9 erwähnten bestimmten Ort befindet oder der Regierung überantwortet wird.

...

§ 2 Die in § 1 erwähnten Beschwerdefristen setzen ein: **[Or. 6]**

...

2. wenn die Notifizierung per Einschreiben oder mit gewöhnlicher Post erfolgt, am dritten Werktag nach dem Tag, an dem das Schreiben den Postdiensten übermittelt worden ist, außer bei Beweis des Gegenteils durch den Empfänger,

...

Der Tag des Ablaufs ist in dieser Frist einbegriffen. Ist dieser Tag jedoch ein Samstag, ein Sonntag oder ein gesetzlicher Feiertag, wird der Ablauftag auf den nächstfolgenden Werktag verschoben.

... [nicht übersetzt]

Art. 51/2 Ein Ausländer, der einen Antrag auf internationalen Schutz gemäß Artikel 50 § 3 einreicht, muss einen Wohnsitz in Belgien bestimmen.

Wenn der Antragsteller keinen Wohnsitz bestimmt, wird davon ausgegangen, dass er seinen Wohnsitz beim Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose bestimmt hat.

...

Jede Änderung des bestimmten Wohnsitzes muss dem Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose sowie dem Minister per Einschreiben mitgeteilt werden.

Unbeschadet einer persönlichen Notifizierung ist jede Notifizierung rechtsgültig, die per Einschreiben oder durch Boten gegen Empfangsbestätigung an den bestimmten Wohnsitz gerichtet wird. Wenn der Ausländer seinen Wohnsitz bei seinem Rechtsbeistand bestimmt hat, ist die Notifizierung per Fax oder durch jedes andere durch Königlichen Erlass zugelassene Mittel der Notifizierung ebenfalls rechtsgültig.

...

Art. 57/6 ...

§ 3 Der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose kann einen Antrag auf internationalen Schutz für unzulässig erklären, wenn:

...

5. der Antragsteller einen Folgeantrag auf internationalen Schutz einreicht, bei dem keine neuen Sachverhalte oder Erkenntnisse im Sinne von Artikel 57/6/2 zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind;

...

Art. 57/6/2 § 1 Nach Erhalt des vom Minister oder von seinem Beauftragten auf der Grundlage von Artikel 51/8 übermittelten Folgeantrags prüft der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose vorrangig, ob neue Sachverhalte oder Erkenntnisse zutage treten oder vom Antragsteller vorgebracht werden, die die Wahrscheinlichkeit, dass er für die Zuerkennung der Rechtsstellung als Flüchtling im Sinne von Artikel 48/3 oder des subsidiären Schutzstatus im Sinne von Artikel 48/4 in Frage kommt, erheblich erhöhen. Liegen keine solchen Sachverhalte oder Erkenntnisse vor, erklärt der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose den Antrag für unzulässig. ...“

8. Im angefochtenen Entscheid wird festgestellt, dass die ursprünglich angefochtene Handlung am 22. Mai 2018 mit Einschreiben am bestimmten Wohnsitz des Kassationsbeschwerdeführers, und zwar beim Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose, zugestellt wurde, dass diese ordnungsgemäß erfolgte Zustellung die Frist von zehn Tagen für die Einreichung einer Beschwerde gegen den auf der Grundlage von Art. 57/6/2 § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 erlassenen Unzulässigkeitsbeschluss in Gang gesetzt hat und dass die Frist gemäß Art. 39/57 § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes am dritten Werktag nach [Or. 7] dem Tag, an dem das Schreiben den Postdiensten übermittelt worden ist, außer bei im vorliegenden Fall nicht erbrachten Beweis des Gegenteils durch den Empfänger, zu laufen begann, und zwar am Freitag, den 25. Mai 2018, dass sich der Fristablauf, da die Frist an einem Sonntag ablief, auf Montag, den 4. Juni 2018, verschob und dass der Beschwerdeführer am Mittwoch, den 30. Mai 2018, beim Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose vorstellig wurde und an diesem Datum den Erhalt des Einschreibens, das die gegen ihn erlassene Entscheidung enthielt, bestätigte.
9. Die Vorschriften über die Zulässigkeit von Beschwerden, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, sind zwingendes Recht. Im vorliegenden Fall entscheidet der Rat für Ausländerstreitsachen zutreffend, dass die Zustellung des Verwaltungsaktes an die Adresse, bei der davon ausgegangen wird, dass der Kassationsbeschwerdeführer bei dieser Adresse seinen Wohnsitz bestimmt hat, nämlich beim Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose, gültig war und die Beschwerdefrist ausgelöst hat, dass die Tatsache, dass dem Kassationsbeschwerdeführer der Umschlag ausgehändigt wurde, als er dort am 30. Mai 2018 vorstellig wurde, nicht dazu führte, dass er „eine neue Frist von

zehn Tagen ab diesem Zeitpunkt in Gang setzt“, und dass die am 7. Juni 2018 per Einschreiben eingereichte Beschwerde, d. h. nach Ablauf der vorgeschriebenen Frist von zehn Tagen, die am 4. Juni 2018 abgelaufen ist, mangels Berufung auf eine Situation höherer Gewalt verspätet ist.

10. Im Kassationsverfahren macht der Kassationsbeschwerdeführer geltend, dass der allgemeine Rechtsgrundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte auch zwingendes Recht sei. Er trägt nicht vor, dass die Übergabe des Schreibens gegen Empfangsbestätigung am 30. Mai 2018 eine neue Frist in Gang gesetzt habe, und er stellt nicht die Entscheidung des Gerichts in Frage, mit der den in Ziffer 7.2.1. des Entscheids genannten Gesichtspunkten der Charakter einer Situation höherer Gewalt, „die bei ihm ein unüberwindbares Hindernis für die Einlegung seiner Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist darstellen würde“, abgesprochen wird.

Er macht jedoch geltend, dass unter Berücksichtigung der Umstände die Beschwerdefrist, wie sie im vorliegenden Fall von den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sei, gegen mehrere Bestimmungen des Unionsrechts verstoße, die ihm das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf garantierten.

Er stützt sich auf Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der bestimmt: „Jede Person, deren nach dem Unionsrecht garantierte Rechte und Freiheiten verletzt wurden, hat das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor Gericht“, sowie auf den 25. Erwägungsgrund und Art. 46 der Richtlinie 2013/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und den Widerruf des internationalen Schutzes (Neufassung), die wie folgt lauten: [**Or. 8**]

„...“

(25) Im Interesse einer ordnungsgemäßen Feststellung der Personen, die Schutz als Flüchtlinge im Sinne des Artikels 1 der Genfer Flüchtlingskonvention oder als Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz benötigen, sollte jeder Antragsteller effektiven Zugang zu den Verfahren und die Gelegenheit erhalten, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren und effektiv mit ihnen zu kommunizieren, um ihnen den ihn betreffenden Sachverhalt darlegen zu können; ferner sollten ausreichende Verfahrensgarantien bestehen, damit er sein Verfahren über sämtliche Instanzen betreiben kann. Außerdem sollte das Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz dem Antragsteller in der Regel zumindest ... das Recht auf eine in geeigneter Weise mitgeteilte sowie sachlich und rechtlich begründete Entscheidung, die Möglichkeit zur Hinzuziehung eines Rechtsanwalts oder sonstigen Rechtsberaters, das Recht, in entscheidenden Verfahrensabschnitten in einer Sprache, die der Antragsteller versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass er sie versteht, über seine Rechtsstellung informiert zu werden, sowie im Fall einer ablehnenden

Entscheidung das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht [einräumen].

...

Art. 46 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Antragsteller das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht haben gegen a) eine Entscheidung über ihren Antrag auf internationalen Schutz ...

...

(4) Die Mitgliedstaaten legen angemessene Fristen und sonstige Vorschriften fest, die erforderlich sind, damit der Antragsteller sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Absatz 1 wahrnehmen kann. Die Fristen dürfen die Wahrnehmung dieses Rechts weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren.

...“

11. Das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf „Zugang zu einem Gericht“ ist ein besonderer Aspekt des Rechts auf ein Gericht, das auch durch Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert wird.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, auf die für die Auslegung von Art. 47 Bezug genommen werden kann, da er an die Art. 6 und 13 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten angelehnt ist, unterliegt das Recht auf Zugang zu einem Gericht implizit anerkannten Beschränkungen, insbesondere hinsichtlich der Bedingungen für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs, da es seiner Natur nach einer Regulierung durch den Staat bedarf, der in dieser Hinsicht über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt. Jedoch dürfen diese Beschränkungen den dem Einzelnen eröffneten Zugang nicht derart beschränken, dass sein Recht auf ein Recht in seiner Substanz berührt ist (EGMR, Urteil *Miessen/Belgien*, vom 18. Oktober 2016). [Or. 9]

12. Der Kassationsbeschwerdegrund wirft im Wesentlichen die Frage auf, ob der Rat für Ausländerstreitsachen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und den Zugang zu einem Gericht, wie es u. a. in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, dadurch verletzt hat, dass er die Beschwerde des Kassationsbeschwerdeführers mit der im angefochtenen Entscheid angeführten Begründung, nämlich der Verspätung der Beschwerde, für unzulässig erklärt und er seinen Entscheid auf eine Rechtsvorschrift gestützt hat, die, auch wenn es sich dabei um zwingendes Recht handelt, die Beschwerdefrist des Ausländers auf zehn Kalendertage ab Zustellung des Beschlusses, gegen den sie gerichtet ist, festlegt, insbesondere wenn die Zustellung an einer Adresse erfolgt

ist, bei der gesetzlich davon ausgegangen wird, dass der Kläger seinen Wohnsitz bei dieser Adresse bestimmt hat, was diese Frist in der Praxis verkürzen kann.

... [nicht übersetzt] [Aussetzung des Verfahrens]

AUS DIESEN GRÜNDEN

BESCHLIEBT DER CONSEIL D'ÉTAT:

... [nicht übersetzt]

Nach Art. 267 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird dem Gerichtshof der Europäischen Union die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind Art. 46 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), wonach Antragsteller über einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen „über ihren Antrag auf internationalen Schutz“ verfügen müssen, und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Verfahrensvorschrift wie **[Or. 10]** Art. 39/57 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern in Verbindung mit den Art. 51/2, 57/6, § 3 Abs. 1 Nr. 5 und 57/6/2 § 1 dieses Gesetzes entgegenstehen, wonach die Beschwerdefrist gegen einen Beschluss über die Unzulässigkeit eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Folgeantrags auf internationalen Schutz auf „zehn Kalendertage“ ab Zustellung der Verwaltungsentscheidung festgelegt wird, insbesondere wenn die Zustellung an das Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose erfolgte, bei dem davon „ausgegangen“ wird, dass der Antragsteller dort seinen Wohnsitz bestimmt hat?

... [nicht übersetzt]

So beschlossen ... [nicht übersetzt] am 1. August 2019

[Unterschriften]