

Anonymiseret version

Oversættelse

C-651/19 - 1

Sag C-651/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

2. september 2019

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Belgien)

Afgørelse af:

1. august 2019

Appellant:

JP

Modpart:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[Udelades]

I. Genstand for søgsmålet

1. Ved søgsmål anlagt den 18. oktober 2018 har JP nedlagt påstand om ophævelse af dom [udelades] af 9. oktober 2018 afsagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) [udelades] [herefter »den appellerede dom«].

II. Retsforhandlingerne ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien)

2. [Udelades] [**Org. s. 2**] [Udelades]

III. Faktiske omstændigheder med relevans for sagens behandling

3. Efter at have fået afslag på en første ansøgning om asyl [udelades] indgav appellanten en anden ansøgning om international beskyttelse, som blev afvist fra realitetsbehandling ved afgørelse truffet den 18. maj 2018 af Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissær for flygtninge og statsløse, Belgien) i henhold til artikel 57/6/2, stk. 1, første afsnit, i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område). Ifølge ordlyden i den appellerede dom blev denne afgørelse forkyndt »ved rekommanderet brev fremsendt til appellantens valgte bopæl, dvs. til Commissariat général [generalkommissærens kontor]«.

I den appellerede dom afvises den klage, som appellanten den 7. juni 2018 indgav til prøvelse af førnævnte afvisningsafgørelse, med den begrundelse, at klagen var indgivet for sent, eftersom appellanten ikke kunne »påberåbe sig nogen begrundelse som følge af force majeure, der i appellantens situation kunne have udgjort en uovervindelig hindring for, at denne kunne indgive sin klage inden for den lovbestemte frist på ti dage«. [Org. s. 3]

IV. Eneste anbringende, første led

Appellantens argumentation

4. Appellanten har fremsat et enkelt anbringende om tilsidesættelse af artikel 3, 6 og 13 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 10, 11 og 13 i Constitution (Belgiens forfatning), artikel 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 og 57/6 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område, sammenholdt med artikel 46 i og 25. betragtning til Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning), samt af lighedsprincippet, princippet om ikke-forskelsbehandling og principperne om retten til forsvar.
5. [Udelades] Appellanten har indvendt mod den appellerede dom, at det heri fastslås, at han fra den dag, han fik kendskab til den omtvistede forvaltningsafgørelse, havde en frist på »tre hverdage, fem kalenderdage«, at denne tidsfrist gav ham en rimelig mulighed for at indgive sin klage i henhold til den i artikel 39/57 i førnævnte lov af 15. december 1980 fastsatte tidsfrist, og at det kun i tilfælde af force majeure er muligt at se bort fra denne tidsfrist, da fristen er ufravigelig.

Appellanten har heroverfor anført, at retten til forsvar ligeledes er et ufravigeligt retsprincip, at de i anbringendet omhandlede bestemmelser sikrer retten til effektive retsmidler, og at der skal fastsættes rimelige tidsfrister, som ikke gør udøvelse af retten til effektive retsmidler »umulig eller urimeligt vanskelig«. Han

har henvist til indholdet i 25. betragtning til førnævnte direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 og begrundet sit anbringende i retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD, dom af 31.1.2012, *Assunção Chaves mod Portugal*, § 80) og fra Den Europæiske Unions Domstol (dom af 28.7.2011, C-69/10, Diouf, præmis 67 og 68, og af 20.10.2016, C-429/15, Danqua, præmis 49), med påstand om, at de i den foreliggende sag anvendte tidsfrister, som er »langt under de 15 hverdage, der er fastsat af [Domstolen], er klart urimelige og har gjort det urimeligt vanskeligt for ansøger at udøve sin ret til forsvar og indgive klage i henhold til artikel 39/2 i lov om udlændinge«, henset til sagens særlige omstændigheder, som han fremstiller som følger:

- »Der blev ikke udvist nogen imødekommenhed over for ansøger ved behandlingen af den nye ansøgning. [Org. s. 4]
- Ansøgers valgte bopæl blev anset for at være [modpartens] eget hjemsted; forkyndelsen ved brev er således ikke sket på det sted, hvor ansøger opholder sig.
- Ansøger modtog ingen materiel bistand, særligt ingen økonomisk bistand, til transporten til [modpartens] hjemsted eller til at kontakte denne for at holde sig orienteret om udviklingen i sin sag eller i en eventuel afgørelse; grundet den manglende imødekommenhed modtog ansøger heller ingen social bistand eller indledende juridisk bistand.
- Ansøger blev ikke hørt under tilstedeværelse af sin rådgiver, før [modpartens] afgørelse blev truffet.
- Ansøgers nuværende rådgiver er ikke den samme som vedkommende, der bistod ham i forbindelse med den første asylansøgning, hvorfor der ikke er grund til at antage, at den nuværende rådgiver er særligt fortrolig med ansøgers baggrund eller med sagens akter.«

Appellanten har anmodet om, at Den Europæiske Unions Domstol forelægges et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 47 i førnævnte charter om grundlæggende rettigheder og artikel 20 og 46 i førnævnte direktiv 2013/32/EU, sammenholdt med 25. og 50. betragtning til samme direktiv.

Modpartens argumentation

6. Modparten har anført, at den i artikel 39/57 i førnævnte lov af 15. december 1980 fastsatte frist er ufravigelig, hvilket betyder, at den kun kan fraviges i tilfælde af force majeure, hvilket ikke var relevant i det foreliggende tilfælde, og at det således var med rette, at forvaltningsdomstolen afgjorde, at klagen var indgivet for sent.

Modparten har henvist til parlamentets dokumenter om loi du 17 décembre 2017 (lov af 17. december 2017) om ændring af lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område

(*Documents parlementaires*, Kammeret, ordinær session, 2016-2017, Document 54, nr. 2549/001), hvor der redegøres for grundene til en fremskyndet behandling af klagesager under de omhandlede omstændigheder, »alt imens adgangen til effektive retsmidler fortsat sikres«.

Modparten har tilføjet, at den omstændighed, at appellantens nuværende rådgiver ikke er den samme, som vedkommende, der bistod ham i forbindelse med den første asylansøgning, og at appellanten ikke er blevet hørt under tilstedeværelse af sin nye rådgiver, på ingen måde påvirker retsmidlets effektivitet. I denne henseende har modparten præciseret, at ansøgere om international beskyttelse har mulighed for at få anvist en advokat, så snart de har indgivet en ansøgning, hvad enten det drejer sig om en første ansøgning eller en fornyet ansøgning, og at den omstændighed, at ansøger ikke har gjort brug af den mulighed, loven gav ham, for at rette henvendelse til sin nuværende rådgiver straks efter indgivelsen af den fornyede ansøgning, således er appellantens eget ansvar og ikke har nogen indflydelse på retsmidlets effektivitet som fastsat i lovens artikel 39/57. **[Org. s. 5]**

Afgørelsen fra Conseil d'État

7. Lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område fastsætter blandt andet [udelades]:

»Artikel 39/2. Stk. 1. Conseil [du contentieux des étrangers] træffer afgørelse ved dom i klagesager indgivet imod afgørelser truffet af Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

[Udelades]

Artikel 39/57. Stk. 1. De i artikel 39/2 omhandlede klagesager indgives ved begæring, [udelades] [som udgangspunkt inden for en frist på 30 dage, men inden for en frist på ti dage i følgende tilfælde:]

[Udelades]

Nr. 1) [Udelades]

Nr. 2) [Udelades]

Nr. 3) Såfremt en klage er rettet imod en afvisningsafgørelse som omhandlet i artikel 57/6, stk. 3, første afsnit. Begæringen indgives dog inden for fem dage efter forkyndelsen af den afgørelse, den er rettet imod, såfremt det drejer sig om en afvisningsafgørelse i henhold til artikel 57/6, stk. 3, første afsnit, nr. 5, og såfremt udlændingen på ansøgningstidspunktet befinder sig på et bestemt sted som omhandlet i artikel 74/8 og 74/9 eller er i regeringens varetægt.

[...]

Stk. 2. Tidsfristerne for klager som omhandlet i stk. 1 løber fra: [org. s. 6]

[...]

Nr. 2) såfremt forkyndelsen finder sted ved rekommanderet brev eller almindeligt brev, den tredje hverdag efter indlevering af brevet til postvæsenet, medmindre andet bevises af modtageren

[...]

Forfaldsdagen er indeholdt i tidsfristen. Hvis denne dag er en lørdag, søndag eller helligdag, er forfaldsdagen dog den følgende hverdag.

[Udelades]

Artikel 51/2. En udlænding, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med artikel 50, stk. 3, skal vælge bopæl i Belgien.

Hvis der ikke vælges bopæl, anses ansøgeren for at have bopæl på Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissærens kontor].

[...]

Enhver bopælsændring skal meddeles ved rekommanderet brev til Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides såvel som til ministeren.

Uden at dette udelukker personlig forkyndelse, er enhver forkyndelse gyldig, når den oversendes til den valgte bopæl ved rekommanderet brev eller ved kurér med modtagelsesbevis. Såfremt udlændingen har valgt bopæl hos sin rådgiver, kan forkyndelsen ligeledes oversendes gyldigt ved telefax eller ved brug af enhver anden forkyndelsesform, der er godkendt ved kongelig anordning.

[...].

Artikel 57/6. [...]

Stk. 3. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides kan afvise at realitetsbehandle en ansøgning om international beskyttelse, når:

[...]

Nr. 5) ansøgeren indgiver en fornyet ansøgning om international beskyttelse, uden at der er fremkommet nye oplysninger eller omstændigheder som omhandlet i artikel 57/6/2, eller at ansøgeren har fremlagt sådanne

[...]

Artikel 57/6/2. Stk. 1. Efter modtagelse af den fornyede ansøgning, overgivet ved ministeren eller dennes repræsentant på grundlag af artikel 51/8, undersøger

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides først og fremmest, om der er fremkommet nye oplysninger eller omstændigheder, eller om ansøgeren har fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan gøre krav på anerkendelse som flygtning som omhandlet i artikel 48/3 eller opnå subsidiær beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 48/4. Såfremt der ikke er nye oplysninger eller omstændigheder, afviser Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides at realitetsbehandle ansøgningen. [...].«

8. I den appellerede dom anføres det, at den oprindeligt anfægtede retsakt blev forkyndt ved rekommanderet brev af 22. maj 2018 fremsendt til appellantens valgte bopæl, dvs. til Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissærens kontor]; at forkyndelsen, der var foretaget på gyldig vis, igangsatte den fastsatte frist på ti dage til indgivelse af klage til prøvelse af den afvisningsafgørelse, der var truffet i henhold til artikel 57/6/2, stk. 1, første afsnit, i lov af 15. december 1980; at i henhold til samme lovs artikel 39/57, stk. 2, nr. 2, løb klagefristen fra den tredje hverdag [org. s. 7] efter den dag, hvor brevet – medmindre andet bevises, hvilket ikke var tilfældet – blev indleveret til postvæsenet, dvs. fredag den 25. maj 2018; at forfaldsdagen var en søndag og derfor blev udskudt til mandag den 4. juni 2018; og endelig at ansøger meldte sig på Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissærens kontor] onsdag den 30. maj 2018, og at han samme dato bekræftede modtagelsen af det rekommanderede brev indeholdende den afgørelse, der var truffet i hans sag.
9. Reglerne for, hvornår et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, navnlig *ratione temporis*, er ufravigelige. I den foreliggende sag har Conseil du contentieux des étrangers med rette afgjort, at forkyndelsen af forvaltningsafgørelsen på den adresse, hvor appellantens ansøgning blev modtaget, dvs. på Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissærens kontor], var gyldig og igangsatte klagefristen; at den omstændighed, at appellant fik brevet i hænde, da han meldte sig på denne adresse den 30. maj 2018, ikke »bevirkede, at en ny frist på ti dage blev igangsat fra den dato«; og, medmindre appellant kan påberåbe sig force majeure, at klagen, der blev indgivet ved rekommanderet brev den 7. juni 2018, dvs. efter den fastsatte frist på ti dage, som udløb den 4. juni 2018, er fremsat for sent.
10. Under kassationsappellen har appellant gjort gældende, at det almindelige retsprincip om retten til forsvar ligeledes er et ufravigeligt retsprincip. Han har ikke hævdet, at overdragelsen af brevet mod kvittering, hvilket fandt sted den 30. maj 2018, igangsatte en ny tidsfrist, ligesom han ikke har anfægtet domstolens negative afgørelse vedrørende de elementer, der henvises til og redegøres for i dommens præmis 7.2.1., for så vidt angår force majeure, »der i appellantens situation kunne have udgjort en uovervindelig hindring for, at denne kunne indgive sin klage inden for den lovbestemte tidsfrist«.

Appellant har dog gjort gældende, at klagefristen, således som den i det foreliggende tilfælde er fastsat i den nationale lovgivning, henset til

omstændighederne er i strid med flere bestemmelser i EU-retten, som sikrer ham retten til effektive retsmidler.

Appellanten har til støtte for sin påstand henvist til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som bestemmer, at »Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol«, samt 25. betragtning til og artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning), der er affattet som følger: **[org. s. 8]**

»[...]

(25) Af hensyn til en korrekt anerkendelse af dem, der har behov for beskyttelse som flygtninge efter Genèvekonventionens artikel 1 eller personer, der kan indrømmes subsidiær beskyttelse, bør alle ansøgere have effektiv adgang til procedurerne, mulighed for at samarbejde og kommunikere på en passende måde med de kompetente myndigheder, så de kan fremlægge de relevante oplysninger i sagen, og tilstrækkelige proceduremæssige garantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren. Proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse bør desuden under normale forhold som et minimum sikre [ansøgere]: [...] retten til passende underretning om en afgørelse og om begrundelsen for denne afgørelse, både hvad angår de faktiske og de retlige spørgsmål; mulighed for at rådføre sig med en juridisk rådgiver eller anden rådgiver; retten til at blive orienteret om deres retsstilling på afgørende tidspunkter i proceduren på et sprog, som de kan forstå eller med rimelighed formodes at forstå; samt i tilfælde af en negativ afgørelse retten til et effektivt retsmiddel ved en domstol eller et domstolslignende organ.

[...]

Artikel 46. Retten til effektive retsmidler

1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende: a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse [...]

[...]

4. Medlemsstaterne fastsætter rimelige tidsfrister og andre nødvendige bestemmelser for at ansøgeren kan udøve sin [ret] til et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.

[...].«

11. Retten til »at få adgang til en domstol«, som er knæsat i artikel 47 i førnævnte charter, udgør et særligt aspekt af retten til domstolsprøvelse, der ligeledes er

sikret i artikel 6, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Ifølge retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som det er relevant at henviser til for fortolkningen af førnævnte artikel 47, eftersom denne artikel ligger i forlængelse af artikel 6 og 13 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, er retten til adgang til domstolsprøvelse omfattet af nogle implicit anerkendte begrænsninger, navnlig hvad angår betingelserne for, hvornår et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, fordi retten til domstolsprøvelse på grund af sin karakter kræver en regulering foretaget af staten, som i denne sammenhæng har en vis skønsmargen. Disse begrænsninger må imidlertid ikke begrænse en borgers adgang til domstolsprøvelse på en sådan måde eller i et sådant omfang, at vedkommendes ret til domstolsprøvelse reelt er uden indhold (EMD, dom af 18.19.2016, *Miessen mod Belgien*). **[Org. s. 9]**

12. I sit kassationsanbringende rejser appellant i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt Conseil du contentieux des étrangers har krænket hans ret til effektive retsmidler og adgang til domstolsprøvelse, således som det er knæsat navnlig i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet den pågældende domstol har afvist at realitetsbehandle appellants klage med den i den appellerede dom anførte begrundelse, dvs. at klagen er indgivet for sent, og idet domstolen har baseret sin afgørelse på en lovbestemmelse, der, selv hvis den er ufravigelig, fastsætter udlændingens klagefrist til ti kalenderdage fra forkyndelsen af den afgørelse, klagen er rettet imod, særligt når forkyndelsen er sket på en adresse, hvor appellant i lovmæssig henseende anses for at have bopæl, hvilket i praksis kan medføre, at den nævnte tidsfrist forkortes.

[Udelades] [udsættelse af sagen]

PÅ GRUNDLAG AF DISSE PRÆMISSER

TRÆFFER CONSEIL D'ÉTAT FØLGENDE AFGØRELSE:

[Udelades]

I medfør af artikel 267, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde forelægges Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning), ifølge hvilken ansøgere skal have adgang til effektive retsmidler til prøvelse af afgørelser »vedrørende deres ansøgning om international beskyttelse«, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at de er til hinder for en national procedureregulering, såsom **[org. s. 10]** artikel 39/57 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15. december 1980

om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område), sammenholdt med samme lovs artikel 51/2, artikel 57/6, stk. 3, første afsnit, nr. 5, og artikel 57/6/2, stk. 1, hvor klagefristen for prøvelse af en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse indgivet af en tredjelandstatsborger fastsættes til ti »kalenderdage« fra det tidspunkt, hvor forvaltningsafgørelsen er blevet forkyndt, særligt når forkyndelsen er sket på Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissærens kontor], hvor appellantens ifølge loven »anses« for at have bopæl?«

[Udelades]

Afsagt [udelades] den 1. august 2019 [udelades]

[underskrifter]

ARBEJDSDOKUMENT