

Sag C-50/24 [Danané]ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. januar 2024

Forelæggende ret:

Conseil du Contentieux des Étrangers (Belgien)

Afgørelse af:

22. januar 2024

Sagsøger:

X

Sagsøgt:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

Indledende bemærkning

- 1 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører én af i alt syv sager (med sagsnumrene C-50/24 – C-56/24), som er blevet indbragt for Domstolen samme dag, og som stammer fra den samme forelæggende ret, Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), hvor tredjelandsstatsborgere, der var ankommet med fly til lufthavnen i Bruxelles (Belgien), hver især indgav ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen på dagen for deres ankomst. Der blev i alle disse sager truffet afgørelser om nægtelse af indrejse, efterfulgt af afgørelser om »tilbageholdelse på et bestemt sted ved grænsen« og »tilbageholdelse på et bestemt sted«, over for disse ansøgere, hvorefter der blev truffet afgørelser om »nægtelse af flygtningsstatus og nægtelse af subsidiær beskyttelsesstatus«, som udgør de anfægtede afgørelser.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 2 Den 17. oktober 2023 ankom sagsøgeren med fly til lufthavnen i Bruxelles, hvor hun samme dag indgav en ansøgning om international beskyttelse.
- 3 Hun var samme dag genstand for en afgørelse om nægtelse af indrejse og en »afgørelse om tilbageholdelse på et bestemt sted ved grænsen«, i dette tilfælde »Centre de transit Caricole«.
- 4 Den 23. oktober 2023 fremsendte Office des étrangers (det belgiske indenrigsministeriums generaldirektorat med ansvar for anvendelsen af loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område, herefter »lov af 15. december 1980«) og arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (kongelig anordning af 8.10.1981 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område), herefter »udlændingekontoret«), efter at have modtaget sagsøgerens erklæringer sagsakterne vedrørende »grænseproceduren« til Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissæren for flygtninge og statsløse, herefter »CGRA«). CGRA er i henhold til belgisk ret den kompetente myndighed for behandling af ansøgninger om international beskyttelse (svarende til begrebet »besluttende myndighed«) som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (herefter »direktiv 2013/32«).
- 5 Den 31. oktober 2023 indkaldte CGRA sagsøgeren til en personlig samtale, der skulle afholdes den 17. november 2023.
- 6 Den 14. november 2023 traf ministeren en »afgørelse om tilbageholdelse på et bestemt sted« (bilag 39a), som bl.a. giver sagsøgeren ret til indrejse i Belgien med henblik på frihedsberøvelse »for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden tilbageholdelse af ansøgeren, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder«.
- 7 Den nye afgørelse medførte ingen fysisk og faktisk ændring af det sted, hvor sagsøgeren blev tilbageholdt, eftersom hun stadig opholdt sig på »Centre de transit Caricole«.
- 8 Den 17. november 2023 blev sagsøgeren hørt af CGRA.
- 9 Sagsøgeren fremsatte bemærkninger til denne samtales indhold den 22. november 2023.

- 10 Den 7. december 2023 traf CGRA en afgørelse om »nægtelse af flygtningestatus og nægtelse af subsidiær beskyttelsesstatus«, som blev meddelt sagsøgeren den 8. december 2023.
- 11 Sagsøgeren har ved stævning af 18. december 2023 anlagt sag ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

Retsforskrifter

»Grænseproceduren«

- 12 »En udlænding, som ved ankomsten til Belgien møder op ved grænsen uden at være i besiddelse af de krævede dokumenter, og som er blevet nægtet flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, eller hvis asylansøgning ikke er blevet taget i betragtning af CGRA, afvises [...] og kan i givet fald [...] tilbageføres til grænsen til det land, hvorfra han er flygtet, og hvor der ifølge hans forklaringer foreligger en trussel mod hans liv eller frihed« (artikel 72, stk. 3, i kongelig anordning af 8.10.1981 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område).
- 13 Når en ansøger indgiver en ansøgning om international beskyttelse til de myndigheder, der er ansvarlige for grænsekontrollen, foretager forbundspolitiet en indledende undersøgelse, hvorefter sagen overgives til udlændingekontoret, der sørger for registrering (bl.a. af ansøgerens erklæringer om identitet, oprindelse og rejserute samt ansøgerens besvarelse af et spørgeskema vedrørende grundene til, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse) og indgivelse af ansøgningen.
- 14 Efter at udlændingekontoret har foretaget den nævnte registrering, fremsender det sagsakterne til CGRA.
- 15 CGRA behandler principielt en ansøgning om international beskyttelse efter »standardproceduren« (inden for seks måneder – i visse særlige tilfælde 21 måneder – efter at have modtaget ansøgningen om international beskyttelse).
- 16 CGRA's undersøgelse og vurdering i forbindelse med denne type procedure vedrører substansen i ansøgningen om international beskyttelse.
- 17 CGRA kan i medfør af artikel 57/6, stk. 1, i lov af 15. december 1980 træffe afgørelse om:
 - tildeling af flygtningestatus
 - nægtelse af flygtningestatus og tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus
 - nægtelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus

- nægtelse af flygtningestatus og udelukkelse af subsidiær beskyttelsesstatus
 - udelukkelse af flygtningestatus.
- 18 Afgørelsen skal – navnlig når ansøgeren tilbageholdes på et bestemt sted (f.eks. et tilbageholdelsessted inde i landet eller ved grænsen, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag) – vedtages som en prioritet (artikel 57/6, stk. 2, i lov af 15. december 1980, som gennemfører direktivets artikel 31, stk. 7).
- 19 CGRA behandler inden for rammerne af en prioriteret procedure disse sager som en prioritet, dvs. »før alle andre sager«, og træffer de samme afgørelser som inden for rammerne af en »standardprocedure«.
- 20 Der findes ligeledes en »fremskyndet« procedure (jf. dette sammendrags præmis 22 og 23).
- 21 Artikel 43 i direktiv 2013/32 med overskriften »Grænseprocedurer« har følgende ordlyd:
- »1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om:
- a) antagelse af en ansøgning, der er indgivet der, til behandling, i henhold til artikel 33, og/eller
 - b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.
2. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes en afgørelse inden for rammerne af de procedurer, der er omhandlet i stk. 1, inden for en rimelig tidsfrist. Hvis der ikke er truffet en afgørelse inden fire uger, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, så vedkommendes ansøgning kan blive behandlet i overensstemmelse med dette direktivs øvrige bestemmelser.
- [...]«
- 22 Proceduren i artikel 31, stk. 8, som er nævnt i artikel 43, stk. 1, litra b), er den »fremskyndede« undersøgelsesprocedure. Ifølge denne bestemmelse kan »[m]edlemsstaterne [...] fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

- a) ansøgeren ved indgivelsen af sin ansøgning og fremlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder kun har fremlagt elementer, der ikke er relevante for at fastslå, om vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, eller
- b) ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i dette direktivs forstand, eller
- c) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet og/eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, eller
- d) det er sandsynligt, at ansøgeren i ond tro har tilintetgjort eller bortskaffet et identitets- eller rejsedokument, der ville have bidraget til at fastslå vedkommendes identitet eller nationalitet, eller
- e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, eller
- f) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, som ikke kan afvises i overensstemmelse med artikel 40, stk. 5, eller
- g) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af vedkommende, eller
- h) ansøgeren er indrejst ulovligt på medlemsstatens område eller har forlænget sit ophold ulovligt og uden gyldig grund enten har undladt at melde sig til myndighederne eller at indgive en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring vedkommendes indrejse, eller
- i) ansøgeren nægter at opfylde forpligtelsen til at få taget fingeraftryk [...], eller
- j) tungtvejende grunde taler for, at ansøgeren kan betragtes som en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller offentlige orden i henhold til national ret.«

23 Denne fremskyndede procedure er blevet indført i belgisk ret ved artikel 57/6/1, stk. 1, i lov af 15. december 1980, der er formuleret på samme måde som artikel 31, stk. 8, i direktiv 2013/32. I henhold til denne lovs artikel 57/6, stk. 2, finder den fremskyndede procedure endvidere anvendelse i forbindelse med tilbageholdelse både »ved grænserne« og »i Belgien« (jf. dette sammendrags præmis 29 ff.). Ansøgningen skal ifølge belgisk ret behandles inden for en frist på 15 hverdage efter modtagelse af sagsakterne fra udlændingekontoret. Der er tale om en vejledende frist, hvis overskridelse ikke har nogen konsekvenser.

24 Artikel 43 i direktiv 2013/32 (grænseprocedurer) er gennemført i belgisk ret ved artikel 57/6/4 i lov af 15. december 1980, der bestemmer:

»Når en udlænding forsøger at rejse ind i Belgien uden at opfylde betingelserne i artikel 2 og 3 og har indgivet en ansøgning om international beskyttelse ved grænsen, har [CGRA] kompetence til at afvise denne ansøgning i medfør af artikel 57/6, stk. 3, eller til at træffe afgørelse om ansøgningens substans i en af de situationer, der er omhandlet i artikel 57/6/1, stk. 1, første afsnit, litra a), b), c), d), e), f), g), i) eller j).

Hvis stk. 1 ikke finder anvendelse, fastslår [CGRA], at der er behov for yderligere behandling, hvorefter ministeren eller dennes befuldmægtigede giver ansøgeren tilladelse at rejse ind i Belgien i overensstemmelse med artikel 74/5, stk. 4, nr. 4.

Hvis [CGRA] ikke har truffet nogen afgørelse inden for en frist på fire uger efter at have modtaget den ansøgning om international beskyttelse, som ministeren eller dennes befuldmægtigede har fremsendt, giver ministeren eller dennes befuldmægtigede ligeledes ansøgeren tilladelse til at rejse ind i Belgien i overensstemmelse med artikel 74/5, stk. 4, nr. 5.«

25 Der kan i forbindelse med en sådan procedure foreligge fire situationer:

1) vedtagelse af en afgørelse om afvisning, hvilket principielt sker inden for 15 hverdage efter modtagelse af ansøgningen fra udlændingekontoret, i de tilfælde, der er opregnet i artikel 57/6, stk. 3, i lov af 15. december 1980, dvs. når:

- »1. ansøgeren allerede er indrømmet reel beskyttelse i et første asylland [...]
- 2. et tredjeland kan betragtes som et sikkert tredjeland [...]
- 3. ansøgeren allerede er indrømmet international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat
- 4. ansøgeren er statsborger i en EU-medlemsstat [...], medmindre han fremlægger elementer, hvoraf det fremgår, at han vil blive

udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast i denne medlemsstat [...]

5. ansøgeren indgiver en fornyet ansøgning om international beskyttelse, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger [...]
 6. den mindreårige udlænding, efter at der er truffet endelig afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet på vedkommendes vegne [...], ikke påberåber sig særlige kendsgerninger, der berettiger en særskilt ansøgning. [...]
- 2) vedtagelse af en materiel afgørelse efter den fremskyndede procedure, forudsat at ansøgeren befinder sig i en af de omhandlede situationer (alle de nævnte tilfælde, hvor den fremskyndede procedure kan anvendes, undtagen nægtelse af at få taget fingeraftryk)
 - 3) vedtagelse af en afgørelse efter yderligere behandling, hvis det ikke er muligt at træffe en af de ovennævnte afgørelser
 - 4) manglende afgørelse.
- 26 Det fremgår af forarbejderne til den belgiske lovgivning, at »hvis en udlænding ikke opfylder indrejsebetingelserne og indgiver en ansøgning om international beskyttelse ved grænsen, er vedkommende omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32/EU (proceduredirektivet) og direktiv 2013/33/EU (modtagelsesdirektivet). Den pågældende udlænding kan under behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse »forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen eller i transitområder i [denne] medlemsstat« [artikel 2, litra p), i direktiv 2013/32/EU]«

Tilbageholdelsessteder: tilbageholdelse ved grænserne og tilbageholdelse i Belgien

- 27 Ansøgeren kan frihedsberøves, mens proceduren for behandling af ansøgningen er i gang.
- 28 Det henhører under udlændingekontorets kompetence at tilbageholde udlændinge med ulovligt ophold på lukkede centre. Det angives i loven af 15. december 1980, i hvilke situationer en ansøger om international beskyttelse kan tilbageholdes administrativt på et bestemt sted.
- 29 Dette »bestemte tilbageholdelsessted« kan befinde sig »ved grænserne« eller »i Belgien«.

Tilbageholdelse ved grænserne

30 For så vidt angår tilbageholdelse ved grænserne bestemmer artikel 74/5, stk. 1, i lov af 15. december 1980:

»Følgende kan tilbageholdes på et bestemt sted ved grænserne, indtil der er givet tilladelse til at rejse ind i Belgien eller truffet afgørelse om afvisning herfra:

1. en udlænding, der i medfør af bestemmelserne i denne lov kan afvises af grænsekontrolmyndighederne
2. en udlænding, der forsøger at rejse ind i Belgien uden at opfylde betingelserne i artikel 2 og 3, og som indgiver en ansøgning om international beskyttelse ved grænsen.

Ingen udlænding kan tilbageholdes alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse.«

31 Det skal herved påpeges, at Belgien reelt ikke råder over noget tilbageholdelsessted, der geografisk er beliggende ved grænserne.

32 Ved hjælp af en juridisk fiktion sidestilles et hvilket som helst sted inden for det belgiske område imidlertid (ved udstedelse af en kongelig anordning herom) med et sted ved grænsen.

33 Det følger heraf, at »en udlænding, der tilbageholdes på et af disse andre steder, [ikke] anses [...] for at have fået tilladelse til indrejse i Belgien« (artikel 74/5, stk. 2, andet afsnit, i lov af 15. december 1980).

34 I Belgien findes der på nuværende tidspunkt (blandt i alt seks tilbageholdelsessteder) fem steder af denne type, heriblandt »Centre de transit Caricole«. Da dette center ligger i nærheden af, men uden for det afskærmede område ved lufthavnen i Bruxelles, befinder det sig således rent geografisk på belgisk område, men dets placering (i Steenokkerzeel) sidestilles med et sted ved selve grænsen, selv om det ikke svarer til nogen landegrænse.

Tilbageholdelse i Belgien

35 Med hensyn til tilbageholdelse »i Belgien« bestemmer artikel 74/6, stk. 1, i lov af 15. december 1980:

»Hvis det på grundlag af en individuel undersøgelse viser sig nødvendigt, og ingen mindre indgribende foranstaltning kan anvendes effektivt, kan ministeren eller dennes befuldmægtigede tilbageholde en ansøger om international beskyttelse på et bestemt sted i Belgien:

1. for at fastlægge eller kontrollere ansøgerens identitet eller nationalitet eller

2. for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden tilbageholdelse af ansøgeren, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder, eller
3. hvis den pågældende tilbageholdes som led i en tilbagesendelsesprocedure, for at forberede tilbagesendelse og/eller gennemføre udsendelsesprocessen, og hvis det på grundlag af objektive kriterier, herunder at ansøgeren allerede har haft mulighed for adgang til asylproceduren, kan påvises, at der er rimelig grund til at antage, at den pågældende kun har indgivet ansøgningen om international beskyttelse for at forsinke eller hindre håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, eller
4. når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet.

[...]«

Sagens behandling

- 36 Såfremt der ikke træffes afgørelse inden for den frist på fire uger, der er nævnt i artikel 57/6/4, stk. 3, i lov af 15. december 1980 (jf. dette sammendrags præmis 24), har ansøgeren automatisk tilladelse til at rejse ind i Belgien. Denne frist på fire uger er en skæringsfrist, hvis overskridelse altid medfører, at ansøgeren får adgang til området.
- 37 I den foreliggende sag har udløbet af denne frist imidlertid ikke medført nogen ændring af sagsøgerens tilbageholdelsessituation.
- 38 Proceduren blev således gennemført på et tilbageholdelsessted, der geografisk var beliggende inde i landet, men ved en retsforord blev sidestillet med et sted ved grænsen, både før og efter udløbet af den ovennævnte frist på fire uger.
- 39 Det ser ud til, at det i praksis – som det er tilfældet i den foreliggende sag – hænder, at der indledes en procedure »ved grænsen«, men at CGRA først træffer sin afgørelse efter udløbet af den frist på fire uger, der er fastsat i forbindelse med denne procedure.
- 40 De syv sager har rejst det samme problem med, at denne frist blev overskredet, mens sagsøgerne rent konkret fortsatte med at være tilbageholdt på ét og samme sted, indtil de anfægtede afgørelser var blevet vedtaget.
- 41 Det fremgår på den ene side, at CGRA fortsatte behandlingen af ansøgningen ved at træffe en materiel afgørelse som led i ordningen med prioriteret behandling, mens sagsøgeren forblev på det samme sted, nemlig tilbageholdelsesstedet ved grænsen.

- 42 Det skal derfor afgøres, om denne tilbageholdelse på det samme sted som stedet for grænseproceduren indebærer, at der anvendes begrænsninger af tidsmæssig (fire uger) og materiel karakter (»kompetence [begrænset til] de tilfælde, som angives i artikel 31, stk. 8, i direktiv 2013/32«¹), som er uløseligt forbundet med grænseproceduren.
- 43 Generaladvokat Pikamäe har ligeledes anført, at der for at afgøre, om en procedure for behandling af en sagsøgers ansøgninger om international beskyttelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43 i direktiv 2013/32, »skal [...] fokuseres på det reelle indhold af den procedure, som de kompetente nationale myndigheder gennemførte, og mere specifikt på dens geografiske beskaffenhed, som er afgørende for bestemmelsen af, hvorledes den skal klassificeres i henhold til artikel 43 i direktiv 2013/32«².
- 44 Domstolen har endnu ikke taget stilling til dette geografiske kriterium.
- 45 Sagsøgte har gjort gældende, at grænseproceduren ikke længere fandt anvendelse i den foreliggende sag, eftersom ansøgeren ikke længere befandt sig ved grænsen, da der ikke var blevet truffet en afgørelse efter udløbet af fristen på fire uger.
- 46 Sagsøgte har i denne forbindelse præciseret, at den nævnte indrejsetilladelse ikke er til hinder for, at en tilbageholdelsessituation, der oprindeligt blev indledt ved grænsen, kan fortsætte inde i landet. Sagsøgte har anført, at denne fortsættelse af tilbageholdelsessituationen på et andet grundlag (en tilbageholdelsesafgørelse i henhold til »bilag 39a« truffet i medfør af artikel 74/6 i lov af 15. december 1980) kan finde sted, uden at det ændrer det fysiske sted, hvor tilbageholdelsen sker, samtidig med at grænseproceduren afsluttes.
- 47 Ifølge sagsøgte betragtes »Caricole-centret« nemlig ikke udelukkende som et sted, der sidestilles med et bestemt sted ved grænsen. En sådan kvalificering bevirker ikke, at centret ikke længere kan kvalificeres som et »bestemt sted i Belgien« som omhandlet i artikel 76/6 i lov af 15. december 1980. Det nævnte center har som følge heraf ikke kun til formål at huse udlændinge, der ikke opfylder indrejse- og opholdsbetingelserne, og selv om en udlænding har fået tilladelse til at rejse ind i landet (hvilket automatisk sker efter udløbet af fristen på fire uger efter

¹ Jf. generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punkt 135). Generaladvokat Pikamäe har desuden tilføjet, at der således »[i] direktivets artikel 43 fastlægges [...] en ordning, som udgør et udeleligt hele, og som kun tillader medlemsstaterne at anvende grænseprocedurer, hvis de overholder de i ordningen fastsatte betingelser og garantier, hvilket strider imod [...] [en] fortolkning af reglerne som en »à la carte«-ordning, der [gør det muligt] at gennemføre sådanne procedurer i væsentligt omfang uden at skulle overholde grænserne for dem«.

² Jf. generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punkt 136).

modtagelsen af en ansøgning om international beskyttelse), kan vedkommende ifølge sagsøgte frihedsberøves det samme sted i henhold til denne lovs artikel 74/6, stk. 1, nr. 2 (jf. dette sammendrags præmis 35).

- 48 Dette er, hvad sagsøgte betegner som centrets »to kasketter«, idet det i kraft af sin dobbelte kvalificering kan modtage ansøgere, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse ved grænsen, samtidig med at det fortsætter med at huse dem, efter at de har fået automatisk og lovmæssig tilladelse til at rejse ind i Belgien, men er blevet genstand for en ny afgørelse om tilbageholdelse (i Belgien), efter at den første afgørelse om tilbageholdelse (ved grænsen) er bortfaldet.
- 49 Sagsøgte har konkluderet, at udlændingekontoret, som det fremgår af »bilag 39a«-afgørelsen, i den foreliggende sag fastslog, at sagsøgeren af de af anførte grunde fortsat skulle tilbageholdes i overensstemmelse med artikel 74/6, stk. 1, nr. 2, i lov af 15. december 1980.
- 50 Denne tilbageholdelse, der oprindeligt fandt sted i Caricole i dets egenskab af et center, der ansås for at ligge ved grænsen, blev forlænget på det samme tilbageholdelsessted i dets egenskab af et center på nationalt område. For så vidt som sagsøgeren havde ret til indrejse på dette område, fandt grænseproceduren derfor ikke længere anvendelse. Sagsøgte var således ikke længere materielt og tidsmæssigt begrænset af den afsluttede »grænseprocedure« og kunne derfor træffe en afgørelse uden at begå væsentlige fejl, selv om det nye tilbageholdelsessted i praksis er sammenfaldende med det »bestemte sted ved grænsen«, hvor ansøgerne befinder sig, når de er ankommet til Belgien.
- 51 Sagsøgeren er uenig i denne analyse og har henvist til den forelæggende rets tidligere praksis, nærmere bestemt dom nr. 294 093 af 12. september 2023³ og dom nr. 294 112 af 13. september 2023⁴, hvorved de anfægtede afgørelser under tilsvarende omstændigheder blev annulleret.
- 52 På den anden side fremgår det, at hele eller en større eller mindre del af behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse og de dertil hørende proceduremæssige skridt har fundet sted inden for rammerne af grænseproceduren:
- udlændingekontorets fremsendelse af sagsakterne til CGRA indebærer, at ministeren har truffet alle de foranstaltninger, der henhører under hans kompetence som led i en procedure for international beskyttelse
 - CGRA har i visse tilfælde afholdt en personlig samtale med ansøgeren om substansen i en ansøgning om international beskyttelse, bl.a. om personlige og familiemæssige forhold, ansøgerens rejserute, de

³ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf

⁴ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf

dokumenter, der er fremlagt til støtte for ansøgningen, ansøgerens frygt, vedkommendes egen beretning og en uddybelse af denne beretning.

- 53 Det er undertiden kun afgørelsen om ansøgningen om international beskyttelse, der er truffet efter fristen på fire uger, dvs. at alle undersøgelsesforanstaltninger, herunder den personlige samtale, har fundet sted inden udløbet af fristen på fire uger, og at der ikke er truffet efterfølgende foranstaltninger. I andre sager har den personlige samtale fundet sted efter fristen på fire uger, uden at det fremgår af sagsakterne, at ansøgeren var skyld i denne forsinkelse.
- 54 Den belgiske »grænseprocedure« er imidlertid kendetegnet ved, at tidsfristerne er meget korte, og de korte frister og fastholdelsen ved grænsen kan derfor bringe gennemførelsen af visse grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i kapitel II i direktiv 2013/32, i fare (navnlig med hensyn til advokatbistand, tilstrækkelig tid til at indsamle alle relevante dokumenter til støtte for ansøgningen og mulighed for at modtage en kopi af notaterne fra den personlige samtale, inden afgørelsen træffes).
- 55 Samtlige sagsøgere gjorde i retsmødet gældende, at artikel 57/6/4 i lov af 15. december 1980 var blevet tilsidesat. Efter deres opfattelse skal overskridelsen af fristen på fire uger, som udgør en tilsidesættelse af denne lovs artikel 57/6/4, stk. 3, automatisk medføre, at afgørelsen annulleres, hvis denne er truffet i forbindelse med en procedure, der er indledt ved grænsen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen og de præjudicielle spørgsmål

- 56 Det er uklart, hvilke konsekvenser den situation, der er omhandlet i den foreliggende sag, har i forhold til artikel 43 i direktiv 2013/32 og artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33 af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, hvoraf det fremgår, at en ansøger om international beskyttelse kun må tilbageholdes i undtagelsestilfælde.
- 57 Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) ønsker desuden oplyst, om den omstændighed, at der er truffet en afgørelse efter udløbet af fristen på fire uger, selv om proceduren er blevet indledt ved grænsen, er forenelig med artikel 46 i direktiv 2013/32, som giver ret til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser, der er truffet om en ansøgning om international beskyttelse, og som bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre, at disse retsmidler »omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder«, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (adgang til effektive retsmidler).

58 Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) har for at kunne afgøre den foreliggende tvist fundet det nødvendigt at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Er en procedure for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet ved grænsen eller i et transitområde af en ansøger, der under denne procedure er tilbageholdt på et sted, som geografisk er beliggende inde i landet, men som ved en retsforskrift er blevet sidestillet med et sted ved grænsen, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43 i direktiv 2013/32/EU?
- 2) Er behandlingen af en sådan ansøgning om international beskyttelse fra en ansøger, som efter udløbet af fristen på fire uger i artikel 43, stk. 2, i direktiv 2013/32 uden videre kan rejse ind i landet i henhold til national ret, men i henhold til en ny afgørelse om tilbageholdelse stadig opholder sig på det samme tilbageholdelsessted, der oprindeligt blev betragtet som et sted ved grænsen og nu af myndighederne er blevet kvalificeret som et sted på det nationale område, fortsat omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43 i direktiv 2013/32?

- Kan det samme tilbageholdelsessted inden for rammerne af den samme procedure for international beskyttelse indledningsvis sidestilles med et sted ved grænsen i henhold til en retsforskrift og – efter at ansøgeren har fået tilladelse til at rejse ind i landet, fordi fristen på fire uger er udløbet, eller der er truffet en afgørelse efter yderligere behandling – betragtes som et sted på det nationale område?
- Hvilke konsekvenser har det for den besluttende myndigheds tidsmæssige og materielle kompetence, at ansøgeren tilbageholdes på det samme sted, som geografisk er beliggende inde i landet, men blev sidestillet med et sted ved grænsen, og som efterfølgende af de belgiske myndigheder er blevet kvalificeret som et tilbageholdelsessted på det nationale område, fordi fristen på fire uger er udløbet?

- 3.1) Kan en besluttende myndighed, som har indledt behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse inden for rammerne af en grænseprocedure, og som ikke overholder fristen på fire uger i artikel 43, stk. 2, i direktiv 2013/32 til at tage stilling til denne ansøgning, eller som allerede har truffet en afgørelse efter yderligere behandling, viderebehandle denne ansøgning i forbindelse med en prioriteret behandling som omhandlet i dette direktivs artikel 31, stk. 7, selv om alle undersøgelsesforanstaltninger, herunder den personlige samtale, har fundet sted inden udløbet af denne frist, når ansøgeren i henhold til en afgørelse fra en anden myndighed stadig opholder sig på det samme tilbageholdelsessted, der oprindeligt er blevet sidestillet med et sted

ved grænsen, eftersom dennes tilbageholdelse er nødvendig »for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden tilbageholdelse af ansøgeren, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder«?

- 3.2) Kan en besluttende myndighed, som har indledt behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse inden for rammerne af en grænseprocedure, og som ikke overholder fristen på fire uger i artikel 43, stk. 2, i direktiv 2013/32 til at tage stilling til denne ansøgning, eller som allerede har truffet en afgørelse efter yderligere behandling, viderebehandle denne ansøgning i forbindelse med en prioriteret behandling som omhandlet i dette direktivs artikel 31, stk. 7 uden at have afholdt en personlig samtale med ansøgeren inden for denne frist, når ansøgeren i henhold til en afgørelse fra en anden myndighed stadig opholder sig på det samme tilbageholdelsessted, der oprindeligt er blevet sidestillet med et sted ved grænsen, eftersom dennes tilbageholdelse er nødvendig »for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden tilbageholdelse af ansøgeren, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder«?
- 4) Er en sådan anvendelse af den nationale lovgivning forenelig med artikel 8 i direktiv 2013/33, hvorefter ansøgeren kun må tilbageholdes i undtagelsestilfælde, og det generelle formål med direktiv 2013/32?
- 5) Skal artikel 31, stk. 7 og 8, artikel 43 og artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at [Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager)] i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, som er truffet inden for rammerne af en procedure, der er indledt ved grænsen, ex officio skal undersøge, om fristen på fire uger er overskredet?

Anmodningen om anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure

- 59 Den forelæggende ret har anmodet om, at denne præjudicielle forelæggelse og de præjudicielle forelæggelser i sag C-51/54 og sag C-52/24 undergives den præjudicielle hasteprocedure i artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 60 Det skal herved præciseres, at sagsøgeren på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, eftersom hun stadig er tilbageholdt i »Centre de transit Caricole«.
- 61 Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål vil i øvrigt have direkte og afgørende indvirkning på hovedsagens udfald.
- 62 Det kan i denne forbindelse konstateres, at denne præjudicielle forelæggelse vedrører fortolkningen af direktiv 2013/32, som henhører under afsnit V i EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne forelæggelse kan som følge heraf undergives den præjudicielle hasteprocedure.

- 63 Hvad angår betingelsen om den hastende karakter skal det endvidere fremhæves, at denne betingelse bl.a. er opfyldt, når den person, der er omhandlet i sagen, på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet. Set i dette perspektiv skal situationen for den omhandlede person bedømmes ud fra den situation, der forelå på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren (dom af 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Det fremgår af fast retspraksis, at anbringelse af en tredjelandsstatsborger i et center for frihedsberøvede, hvad enten det sker i forbindelse med den pågældendes ansøgning om international beskyttelse eller med henblik på dennes udsendelse, udgør en frihedsberøvende foranstaltning (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 34 og 35, af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 23 og 25, af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 40 og 41, og af 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 31 og 35, samt kendelse af 5.7.2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, præmis 35 og 37).
- 65 Selv om der ikke længere foreligger en hastesituation på det tidspunkt, hvor Domstolen tager stilling til sagen, er de præjudicielle spørgsmål under alle omstændigheder stadig relevante for tvistens afgørelse.

ARBEJDSUDVALGET