

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. juli 2011 *

I sag C-69/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal administratif (Luxembourg) ved afgørelse af 3. februar 2010, indgået til Domstolen den 5. februar 2010, i sagen:

Brahim Samba Diouf

mod

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Arabadjiev, A. Rosas (refererende dommer), U. Lõhmus og A. Ó Caoimh,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: P. Cruz Villalón
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. januar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Samba Diouf ved avocats O. Lang og G. Gros

- den luxembourgske regering ved C. Schiltz, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved J. Möller og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

- den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget

- den nederlandske regering ved C. Wissels, som befuldmægtiget

- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 2011,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13, og — berigtigelse — EUT 2006 L 236, s. 36).

- 2 Anmodningen er blevet forelagt i en sag mellem Brahim Samba Diouf, en mauretansk statsborger uden lovligt opholdsgrundlag, og Storhertugdømmet Luxembourgs arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsminister vedrørende afslag ved en fremskyn-det procedure på sagsøgerens ansøgning om flygtningestatus på grund af manglende opfyldelse af kriterierne for tildeling af international beskyttelse.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

- 3 Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol« bestemmer:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

[...]«

Direktiv 2005/85/EF

4 11. betragtning til direktiv 2005/85 udtaler:

»Det er i både medlemsstaternes og asylansøgernes interesse, at der træffes hurtig afgørelse om asylansøgninger. Tilrettelæggelsen af behandlingen af asylansøgninger bør overlades til medlemsstaterne, så de i overensstemmelse med deres nationale behov kan prioritere eller fremskynde behandlingen af enhver ansøgning under hensyn til de i dette direktiv fastsatte standarder.«

5 13. betragtning, første punktum, til dette direktiv har følgende ordlyd:

»For at gøre det muligt at identificere dem, der har behov for beskyttelse som flygtninge efter konventionens artikel 1 [om flygtningestatus, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (herefter »Genèvekonventionen«)], bør alle asylansøgere med visse undtagelser 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 proceduregarantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren.«

6 27. betragtning til ovennævnte direktiv udtaler:

»Det afspejler et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at de afgørelser, der træffes vedrørende en asylansøgning og fratagelse af flygtningestatus, omfattes af et effektivt retsmiddel ved en ret i den betydning, som anvendes i artikel 234 i traktaten. Retsmidlets effektivitet, også for så vidt angår behandling af de relevante omstændigheder, afhænger af den enkelte medlemsstats administrative og retlige system betragtet som en helhed.«

7 I artikel 23 i direktiv 2005/85 med overskriften »Behandlingsprocedure« bestemmes:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af asylansøgninger, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne skal sørge for, at denne procedure bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet behandling.

Medlemsstaterne sikrer, at den berørte ansøger, når der ikke kan træffes afgørelse inden for seks måneder:

a) enten underrettes om forsinkelsen

b) eller på den pågældendes anmodning modtager oplysninger om den tidsramme, inden for hvilken afgørelsen om ansøgningen forventes at foreligge. Sådanne oplysninger forpligter ikke medlemsstaten til over for den pågældende asylansøger at træffe afgørelse inden for denne tidsramme.

3. Medlemsstaterne kan prioritere eller fremskynde behandlingen i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II, bl.a. hvis ansøgningen forekommer begrundet, eller ansøgeren har særlige behov.

4. Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II prioriteres eller fremskyndes, såfremt:

[...]

b) ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning eller indrømmes flygtningestatus i en medlemsstat i henhold til [Rådets] direktiv 2004/83/EF [af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EFT L 304, s. 12)], eller

c) asylansøgningen betragtes som grundløs:

i) fordi ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, jf. artikel 29, 30 og 31, eller

ii) fordi landet, som ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren, jf. dog artikel 28, stk. 1, eller

d) 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 [...]

[...]«

- 8 Artikel 28 i direktiv 2005/85 med overskriften »Grundløse ansøgninger« har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 19 og 20 kan medlemsstaterne kun anse en asylansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83/EF.

2. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 23, stk. 4, litra b), samt i tilfælde af grundløse asylansøgninger, hvor en hvilken som helst af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 23, stk. 4, litra a) og litra c)-o), gør sig gældende, kan medlemsstaterne også anse en ansøgning, hvis defineret således i national lovgivning, for åbenbart grundløs.«

- 9 Artikel 39 i direktiv 2005/85 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning, herunder en afgørelse:

i) om afvisning i henhold til artikel 25, stk. 2

ii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 35, stk. 1

- iii) om at undlade at foretage en undersøgelse i henhold til artikel 36

 - b) et afslag på genoptagelse af behandlingen af en ansøgning, efter at den er afbrudt i henhold til artikel 19 og 20

 - c) en afgørelse om ikke yderligere at behandle en fornyet ansøgning i henhold til artikel 32 og 34

 - d) en afgørelse om at nægte indrejse truffet inden for rammerne af de procedurer, der er fastsat i artikel 35, stk. 2

 - e) en afgørelse truffet i henhold til artikel 38 om fratagelse af flygtningestatus.
2. Medlemsstaterne fastsætter tidsfrister eller andre nødvendige bestemmelser for ansøgerens ret til effektive retsmidler som omhandlet i stk. 1.
3. Medlemsstaterne fastsætter om nødvendigt regler i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser med hensyn til
- a) om retsmidlerne som omhandlet i stk. 1 skal bevirke, at ansøgere får lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet, og

- b) muligheden for retsmidler eller beskyttende foranstaltninger, såfremt retsmidlet som omhandlet i stk. 1 ikke giver ansøgerne lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet. Medlemsstaten kan også fastsætte et ex officio-retsmiddel, og

- c) begrundelserne for at gøre indsigelse mod en afgørelse i henhold til artikel 25, stk. 2, litra c), i overensstemmelse med den metode, der anvendes i henhold til artikel 27, stk. 2, litra b) og c).

4. Medlemsstaterne kan med hensyn til anvendelsen af stk. 1 fastsætte tidsfrister for rettens behandling af den besluttende myndigheds afgørelse.

5. Hvis en ansøger er blevet indrømmet en status, der giver de samme rettigheder og fordele i henhold til national ret og EF-ret som flygtningestatus i henhold til i direktiv 2004/83/EF, kan ansøgeren betragtes som havende et effektivt retsmiddel, såfremt en ret beslutter, at retsmidlet som omhandlet i stk. 1 ikke vil kunne antages eller sandsynligvis ikke vil være effektivt, fordi ansøgeren ikke har tilstrækkelig interesse i at opretholde sagen.

6. Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning også fastsætte betingelserne for, hvornår det kan antages, at en ansøger implicit har trukket sit retsmiddel som omhandlet i stk. 1 tilbage eller har opgivet det, samt regler for den procedure, der skal følges i sådanne tilfælde.«

National lovgivning

¹⁰ Den relevante lovgivning består af lov af 5. maj 2006 om asyl og andre supplerende former for beskyttelse (*Mémorial* A 2006, s. 1402), som ændret ved lov af 29. august 2008 (*Mémorial* A 2008, s. 2024, herefter »2006-loven«).

¹¹ Artikel 19 i 2006-loven bestemmer:

»(1) Ministeren træffer afgørelse om grundlaget for ansøgningen om international beskyttelse ved begrundet afgørelse, som skriftligt meddeles ansøgeren. I tilfælde af afslag skal oplysninger vedrørende retten til domstolsprøvelse udtrykkeligt nævnes i afgørelsen. Ministeren skal påse, at denne procedure bliver så kort som muligt, dog at der stedse foretages en korrekt og fuldstændig behandling. Kan der ikke træffes afgørelse inden for seks måneder, modtager den berørte ansøger efter anmodning oplysninger om den tidsramme, inden for hvilken afgørelsen om ansøgningen forventes at foreligge. Sådanne oplysninger forpligter ikke ministeren til i den pågældendes asylsag at træffe afgørelse inden for denne tidsramme. Ministerens afslag på en ansøgning indebærer et påbud om at forlade territoriet.

(2) Administrativ klage medfører ikke afbrydelse af de i nærværende artikel fastsatte søgsmålsfrister.

(3) Søgsmål med påstand om ændring af afslaget på ansøgningen om international beskyttelse kan anlægges ved Tribunal administratif. Søgsmål med påstand om ophævelse af påbuddet om at forlade territoriet kan anlægges ved Tribunal administratif.

Søgsmålene skal anlægges samlet, hvorfor særskilte sagsanlæg vil blive afvist. Søgsmål skal anlægges inden en måned efter, at der er givet meddelelse om afgørelsen. Søgsmålsfristen og søgsmål inden for fristen har opsættende virkning. [...]

(4) Tribunal administratifs afgørelser kan ankes til Cour administrative. Anke skal indgives inden en måned efter, at der er givet meddelelse om afgørelsen fra justitskontoret. Ankefristen og anke indgivet inden for fristen har opsættende virkning [...]

¹² Artikel 20 i 2006-loven fastsætter:

»(1) Ministeren kan træffe afgørelse om, at ansøgninger om international beskyttelse behandles ved en fremskyndet procedure, såfremt

[...]

b) ansøgeren tydeligvis ikke opfylder betingelserne for international beskyttelse

[...]

d) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen

[...]

(2) Ministeren skal træffe afgørelse senest to måneder efter den dag, hvor det vurderes, at ansøgeren er omfattet af et af de i stk. 1 nævnte tilfælde. Ministeren afgør sagen ved begrundet afgørelse, som meddeles ansøgeren skriftligt. I tilfælde af afslag skal oplysninger vedrørende retten til domstolsprøvelse udtrykkeligt nævnes i afgørelsen. Ministerens afslag på en ansøgning indebærer et påbud om at forlade territoriet i henhold til bestemmelserne i lov af 28. marts 1972 med senere ændringer [...].

(3) Administrativ klage medfører ikke afbrydelse af de i nærværende artikel fastsatte søgsmålsfrister.

(4) Søgsmål med påstand om ændring af afslag på ansøgninger om international beskyttelse, som er givet ved en fremskyndet procedure, kan anlægges ved Tribunal administratif. Søgsmål med påstand om ophævelse af påbuddet om at forlade territoriet kan anlægges ved Tribunal administratif. Søgsmålene skal anlægges samlet, hvorfor særskilte sagsanlæg vil blive afvist. Søgsmål skal anlægges inden 15 dage efter, at der er givet meddelelse om afgørelsen. Tribunal administratif træffer afgørelse senest to måneder efter anlæggelsen af søgsmålet. [...] Søgsmålsfristen og søgsmål inden for fristen har opsættende virkning. Tribunal administratifs afgørelser kan ikke ankes.

(5) Ministerens afgørelse om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure kan ikke indbringes for domstolene.«

¹³ 2006-loven blev ændret ved lov af 19. maj 2011 (*Mémorial* 2011, s. 1618). Artikel 20, stk. 5, i den første af disse love blev ophævet, og artikel 20, stk. 4, blev ændret til følgende:

»Søgsmål med påstand om ændring af ministerens afgørelse om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure kan anlægges ved Tribunal administratif. Søgsmål med påstand om ændring af afslag på ansøgninger

om international beskyttelse, som er givet ved en fremskyndet procedure, kan anlægges ved Tribunal administratif. Søgsmål med påstand om ophævelse af påbuddet om at forlade territoriet kan anlægges ved Tribunal administratif. De tre søgsmål skal anlægges samlet, hvorfor særskilte sagsanlæg vil blive afvist. Der skal anlægges sag inden 15 dage efter, at der er givet meddelelse om afgørelsen. Tribunal administratif træffer afgørelse senest to måneder efter anlæggelsen af søgsmålet. [...] Søgsmålsfristen og søgsmål inden for fristen har opsættende virkning. Tribunal administratif afgørelser kan ikke ankes.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Den 19. august 2009 indgav den mauretanske statsborger Brahim Samba Diouf ansøgning om international beskyttelse til den kompetente tjeneste i Luxembourgs udenrigs- og immigrationsministerium. Den 22. september 2009 blev han afhørt om sin situation og begrundelsen for hans ansøgning.

- 15 Brahim Samba Diouf oplyste, at han havde forladt Mauretania på flugt fra slaveri, og at han ønskede at slå sig ned i Europa for at leve under bedre vilkår og stifte familie. Den pågældende oplyste bl.a., at han frygtede, at hans tidligere arbejdsgiver, fra hvem han havde stjålet 3000 EUR for at have råd til at rejse til Europa, ville eftersøge ham for at slå ham ihjel.

- 16 Brahim Samba Dioufs ansøgning om international beskyttelse blev behandlet ved en fremskyndet procedure, og ved Luxembourgs arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsministers afgørelse af 18. november 2009, fremsendt den 20. november 2009 ved rekommanderet brev til den pågældende, meddeltes der afslag herpå under henvisning til, at ansøgningen var grundløs.

- 17 For det første blev Brahim Samba Diouf med denne afgørelse informeret om, at hans ansøgning om international beskyttelse var blevet behandlet ved en administrativ fremskyndet procedure, da den var omfattet af to af de i artikel 20, stk. 1, i 2006-loven nævnte tilfælde, fordi han tydeligvis ikke opfyldte de betingelser, som er krævet for international beskyttelse [artikel 20, stk. 1, litra b)], og at han havde søgt at vildlede myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter [artikel 20, stk. 1, litra d)].
- 18 For det andet meddelte arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsministeren med denne afgørelse Brahim Samba Diouf materielt afslag på hans ansøgning om international beskyttelse. For det tredje pålagde ovennævnte minister den pågældende at forlade det luxembourgiske territorium.
- 19 Afslaget på Brahim Samba Dioufs ansøgning var begrundet med, dels at ansøgeren havde forevist et forfalsket pas, hvorved han havde vildledt myndighederne, dels at de påberåbte grunde var af økonomisk art og således ikke opfyldte kriterierne for international beskyttelse.
- 20 Mere præcist fandtes Brahim Samba Dioufs frygt for at blive udsat for repressalier fra sin tidligere arbejdsgiver ikke at kunne kvalificeres som frygt for forfølgelse i den forstand, hvori udtrykket anvendes i Genèvekonventionen, idet der ikke er tale om forfølgelse af politiske, racemæssige eller religiøse årsager. Desuden fandtes frygten for repressalier, der var rent hypotetisk, ikke godtgjort. Brahim Samba Dioufs øvrige begrundelser, nemlig at hans rejse til Europa endvidere var begrundet i hans ønske om at indgå ægteskab og stifte familie, og at arbejdsbetingelserne i Mauretania var for hårde, ansås for åbenbart at falde uden for Genèvekonventionens anvendelsesområde. Det bemærkedes desuden, at den nye mauretanske regering havde vedtaget en lov mod slaveri, som trådte i kraft i februar 2008, hvorefter slaveri blev straffet med bøde eller fængsel i op til ti år.

- 21 Endelig bemærkedes det tillige, at der heller ikke forelå alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at Brahim Samba Diouf løb en reel risiko for at lide alvorlig overlast, som defineret i artikel 37 i 2006-loven, der kunne retfærdiggøre tildeling af subsidiær beskyttelse.
- 22 Brahim Samba Diouf anlagde sag ved Tribunal administratif til prøvelse af arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsministerens afgørelse af 18. november 2009 med påstand om, for det første, ophævelse af ministerens afgørelse om, at hans ansøgning om international beskyttelse skulle behandles ved den fremskyndede procedure, for det andet ophævelse eller omgørelse af samme ministers afgørelse, hvorved han fik afslag på international beskyttelse, og, for det tredje, om ophævelse af samme afgørelse, hvorved han fik påbud om at forlade det luxembourgiske territorium.
- 23 Under behandlingen af formaliteten vedrørende påstanden om ophævelse af arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsministerens afgørelse om at behandle Brahim Samba Dioufs ansøgning ved en fremskyndet procedure fandt Tribunal administratif, at anvendelsen af artikel 20, stk. 5, i 2006-loven, hvorefter en sådan afgørelse ikke kan indbringes for domstolene, rejser spørgsmål om fortolkningen af artikel 39 i direktiv 2005/85 i forhold til anvendelsen af grundsætningen om ret til effektive retsmidler.
- 24 Tribunal administratif anfører i den forbindelse, at afgørelsen om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure har konsekvenser for asylansøgeren. Ifølge Tribunal administratif medfører valget af den fremskyndede procedure — som i modsætning til materielle afgørelser om afslag på international beskyttelse og påbud om at forlade territoriet, der i henhold til luxembourgsk ret ikke kan indbringes for

domstolene — for det første, at den almindelige søgsmålsfrist på en måned nedsættes til 15 dage. For det andet er adgangen til domstolsprøvelse, som normalt består af to retsinstanter, ikke tilgængelig for ansøgeren ved denne procedure, da domstolsprøvelsen efter sidstnævnte procedure er begrænset til en enkelt retsinstant.

- 25 Tribunal administratif tager desuden stilling til det argument, som repræsentanten for den luxembourgske regering har fremført, om, at lovligheden af afgørelsen om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure kontrolleres af Tribunal administratif — ved indirekte prøvelse — i forbindelse med behandlingen af påstanden om omgørelse af det endelige afslag. Dette argument er baseret på Cour administratives dom af 16. januar 2007 (nr. 22095 C).
- 26 Tribunal administratif anfører, at Cour administratives dom på dette punkt ikke kan tiltrædes for så vidt angår kontrollen af afgørelsen om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure »i form af muligheden for at anlægge sag til prøvelse af den endelige afgørelse«, som Cour administrative har henvist til, fordi den forekommer stridende mod lovgivers hensigt i henhold til artikel 20, stk. 5, i 2006-loven om at udelukke denne afgørelse fra enhver legalitetskontrol.
- 27 Under disse omstændigheder har Tribunal administratif besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 39 i direktiv 2005/85/EF fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse som den, der er indført i Storhertugdømmet Luxembourg ved artikel 20, stk. 5, i lov af 5. maj 2006 om asyl og andre supplerende former for beskyttelse med senere ændringer, ifølge hvilken en asylansøger ikke har ret til domstolsprøvelse af en forvaltningsmyndigheds afgørelse om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure?

- 2) Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, spørges: Skal grundsætningen om ret til effektive retsmidler, som følger af fællesskabsretten, og som er inspireret af artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, fortolkes således, at grundsætningen er til hinder for en national bestemmelse som den, der er indført i Storhertugdømmet Luxembourg ved artikel 20, stk. 5, i lov af 5. maj 2006, ifølge hvilken en asylansøger ikke har ret til domstolsprøvelse af en forvaltningsmyndigheds afgørelse om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- ²⁸ Med disse spørgsmål, der bør påkendes under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85, hvorefter ansøgerne skal have ret til effektive retsmidler i forhold til afgørelser, »der er truffet om deres asylansøgning«, og i bredere forstand grundsætningen om ret til effektive retsmidler, skal fortolkes således, at de er til hinder for en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke er ret til selvstændig domstolsprøvelse af den nationale kompetente myndigheds afgørelse om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure.

Indledende bemærkninger

- ²⁹ Ved behandlingen af dette spørgsmål skal det indledningsvis fremhæves, at procedurerne ifølge direktiv 2005/85 udgør minimumsstandarder, og at medlemsstaterne i flere henseender råder over en skønsmargin i forbindelse med gennemførelsen af disse bestemmelser under hensyntagen til særegenhederne i national ret.

- 30 Tilrettelæggelsen af behandlingen af asylansøgninger er således i henhold til 11. betragtning til direktiv 2005/85 overladt til medlemsstaterne, som i overensstemmelse med deres nationale behov kan prioritere eller fremskynde behandlingen af enhver ansøgning under hensyn til de i dette direktiv fastsatte standarder, dog således at det i henhold til direktivets artikel 23, stk. 2, ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet behandling. Det understreges i samme betragtning, at det er i både medlemsstaternes og asylansøgnernes interesse, at der træffes hurtig afgørelse om asylansøgninger.
- 31 Artikel 23 i direktiv 2005/85 giver navnlig medlemsstaterne mulighed for at anvende en fremskyndet procedure i de i stk. 3 og 4 nævnte tilfælde, nemlig hvis ansøgningen forekommer begrundet, eller ansøgeren har særlige behov eller på baggrund af 16 særlige grunde, som berettiger anvendelsen af en sådan procedure. Disse vedrører bl.a. ansøgninger, hvor alt tyder på, at de er grundløse, idet myndighederne i betragtning af klare og uomtvistelige beviser kan antage, at ansøgeren ikke kan opnå international beskyttelse, såvel som ansøgninger, hvor der er konstateret svig eller misbrug.
- 32 Artikel 23, stk. 4, litra b) og d), i direktiv 2005/85 nævner i den henseende bl.a. situationer, hvor ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning eller indrømmes flygtningestatus i en medlemsstat i henhold til direktiv 2004/83 eller 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.
- 33 Direktiv 2005/85 indeholder ikke en definition af begrebet fremskyndet procedure. I artikel 23, stk. 4, gøres den fremskyndede behandling af visse asylansøgninger dog betinget af overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i direktivets kapitel II. Dette kapitel indeholder en samling bestemmelser, som har til formål at

sikre en effektiv adgang til asylprocedurerne, idet medlemsstaterne skal give ansøgerne tilstrækkelige garantier for, at de vil kunne gå videre med sagen i alle faser af proceduren.

- ³⁴ Ifølge ottende betragtning til direktiv 2005/85 respekterer direktivet de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Navnlig de afgørelser, der træffes vedrørende en asylansøgning og fratagelse af flygtningestatus, skal i henhold til 27. betragtning til direktivet omfattes af et effektivt retsmiddel ved en ret i den betydning, som anvendes i artikel 267 TEUF.
- ³⁵ Det grundlæggende princip om ret til effektive retsmidler fremgår af artikel 39 i direktiv 2005/85. Denne artikel pålægger medlemsstaterne at sikre asylansøgerne retten til effektive retsmidler ved en ret til prøvelse af de retsakter, som står opført i stk. 1.
- ³⁶ I henhold til artikel 39, stk. 1, litra a), skal medlemsstaterne sikre, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler i forbindelse med »en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning«, herunder en afgørelse om afvisning, en afgørelse truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder og en afgørelse om at undlade at foretage en undersøgelse af ansøgningen på grund af, at de kompetente myndigheder har fastslået, at ansøgeren forsøger at indrejse eller er indrejst ulovligt på medlemsstatens territorium fra et sikkert tredjeland.

Om begrebet afgørelse, der er truffet om asylansøgningen i henhold til artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85

- ³⁷ Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den omfatter den kompetente forvaltningsmyndigheds afgørelse om at behandle en ansøgning om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure.

- 38 Sagsøgeren i hovedsagen gør gældende, at ordlyden af artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85 bevidst er udformet upræcist, hvilket bevirker, at alle afgørelser om asylansøgninger er omfattet af denne bestemmelse, og at medlemsstaterne skal fastsætte en søgsmålsadgang i forbindelse med en kompetent national myndigheds afgørelse om at behandle en ansøgning ved en fremskyndet procedure.
- 39 De regeringer, der har afgivet indlæg, og Kommissionen gør derimod gældende, at alene endelige afgørelser om afslag på eller fratagelse af flygtningestatus er omfattet af bestemmelsen. Genstanden for de effektive retsmidler, der er nævnt i artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85, kan kun være den endelige afgørelse vedrørende ansøgningen om beskyttelse, ikke den nationale myndigheds afgørelse om at behandle ansøgningen ved en fremskyndet procedure, som er en foreløbig afgørelse til den endelige afgørelse eller en afgørelse om sagens tilrettelæggelse.
- 40 Det skal derfor efterprøves, om afgørelsen om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure ifølge artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85 er en afgørelse, »der er truffet om en asylansøgning«, hvilket giver ansøgeren ret til effektive retsmidler ved en ret.
- 41 I den henseende bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85, og navnlig af de retsakter, som står opført heri på en ikke-udtømmende måde, at begrebet »en afgørelse, der er truffet om asylansøgning[en]«, omfatter en række afgørelser, som, idet de medfører afslag på asylansøgningen eller træffes ved grænsen, svarer til en endelig, negativ afgørelse om sagens materielle indhold. Det samme gælder for de øvrige typer afgørelser, som i henhold til artikel 39, stk. 1, litra a)-e), i direktiv 2005/85 udtrykkeligt er genstand for effektiv domstolsprøvelse.

- 42 De afgørelser, som skal give asylansøgeren ret til effektive retsmidler i henhold til artikel 39, stk. 1, i direktiv 2005/85/EF, er dermed afgørelser, som indebærer et afslag på asylansøgningen af materielle grunde, eller i givet fald en afvisning af ansøgningen af formelle eller proceduremæssige grunde, der ikke gør det muligt at træffe en materiel afgørelse.
- 43 Det følger heraf, at foreløbige afgørelser til den materielle afgørelse eller afgørelser om sagens tilrettelæggelse ikke er omfattet af bestemmelsen.
- 44 Som generaladvokaten i øvrigt har anført i punkt 53 og 54 i forslaget til afgørelse, ville en fortolkning af artikel 39 i direktiv 2005/85/EF på en sådan måde, at »en afgørelse, der er truffet om asylansøgningen«, omfatter alle de afgørelser, som træffes i forbindelse med asylansøgningen, og således også de foreløbige afgørelser, der ligger forud for den endelige afgørelse om asylansøgningen eller afgørelser om sagens tilrettelæggelse, ikke være forenelig med ønsket om en hurtig sagsbehandling i forbindelse med asylansøgninger. Som det fremgår af 11. betragtning til direktivet, er dette både i medlemsstaternes og asylansøgernes interesse, og af samme grund fremgår det af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2005/85/EF, at proceduren skal blive så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet behandling.
- 45 Som følge heraf skal artikel 39, stk. 1, i direktiv 2005/85/EF fortolkes således, at det ikke kræver, at national ret fastsætter en specifik eller selvstændig adgang til prøvelse af afgørelsen om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure. Denne bestemmelse er således i princippet ikke til hinder for en national ordning som den, der fremgår af 2006-lovens artikel 20, stk. 5.

Om foreneligheden af en ordning som den i hovedsagen omhandlede med retten til effektiv domstolsprøvelse

- ⁴⁶ Artikel 39, stk. 2, i direktiv 2005/85 overlader det til medlemsstaterne at afgøre tidsfrister og andre nødvendige regler for at gennemføre den i artikel 39, stk. 1, fastsatte ret til effektive retsmidler. Som det bemærkes i 27. betragtning til direktivet, afhænger retsmidlets effektivitet, også for så vidt angår behandlingen af de relevante omstændigheder, af den enkelte medlemsstats administrative og retlige system i sin helhed.
- ⁴⁷ Da den kompetente myndigheds begrundelser for at anvende en fremskyndet procedure i hovedsagen overlapper eller i vidt omfang er sammenfaldende med dem, som har ført til den materielle afgørelse om at meddele afslag på flygtningestatus, spørger den forelæggende ret for det andet, om det forhold, at en asylansøger ikke kan få prøvet den kompetente forvaltningsmyndigheds afgørelse om at behandle hans ansøgning ved en fremskyndet procedure, krænker retten til effektive retsmidler, idet asylansøgeren hermed ikke kan anfægte grundlaget for afgørelsen om at meddele ham afslag på flygtningestatus.
- ⁴⁸ Det forelagte spørgsmål vedrører således en asylansøgers ret til effektive retsmidler ved en ret i overensstemmelse med artikel 39 i direktiv 2005/85 og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i EU-retten.
- ⁴⁹ Dette princip er et generelt EU-retligt princip, som i dag er udtrykt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 30 og 31, og kendelse af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25).

- 50 Det skal derfor efterprøves, om ordningen, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse, overholder princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, og navnlig, om den manglende adgang til retslig prøvelse af afgørelsen om at behandle asylansøgningen ved en fremskyndet procedure berøver asylansøgeren retten til effektive retsmidler.
- 51 I 2006-lovens artikel 20, stk. 4, fastsættes retten til at anlægge søgsmål ved Tribunal administratif med påstand om ændring af afgørelsen som truffet af arbejds-, beskæftigelses- og immigrationsministeren ved en fremskyndet procedure, der afslår ansøgningen om international beskyttelse, samt om ophævelse af påbuddet om at forlade territoriet.
- 52 Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er 2006-lovens artikel 20, stk. 5, som bestemmer, at ministerens afgørelse om at behandle ansøgningen om international beskyttelse ved en fremskyndet procedure ikke kan prøves judicielt, til hinder for enhver domstolskontrol af denne afgørelse, uanset om det sker på grundlag af en selvstændig søgsmålsadgang eller under en sag, der er anlagt til prøvelse af grundlaget for den endelige afgørelse om afslag på international beskyttelse. En sådan manglende mulighed for at iværksætte retslige skridt afskærer asylansøgeren fra adgangen til effektive retsmidler i forhold til grundlaget for den endelige afgørelse om hans asylansøgning, og under disse omstændigheder har han ingen mulighed for materielt at få medhold i sit søgsmål.
- 53 De regeringer, der har indgivet indlæg, og Kommissionen finder, at retten til en effektiv domstolsprøvelse ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, og de understreger, at der i forbindelse med retssagen om den endelige afgørelse bør kunne foretages en domstolsprøvelse af det retlige grundlag for en hvilken som helst foreløbig afgørelse. Den luxembourgske regering gør i den forbindelse gældende, at der findes et effektivt retsmiddel i form af muligheden for at anlægge sag til prøvelse af den endelige afgørelse, således som Cour administrative har fastslået i sin dom af 16.1.2007 (nr. 22095 C), og som det fremgår af den indtil dette tidspunkt faste retspraksis fra Tribunal administratif.

- 54 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen i dom af 11.9.2003, sag C-13/01, Safalero (Sml. I, s. 8679, præmis 54-56), har fastslået, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden, skal fortolkes således, at princippet ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en borger ikke har mulighed for at anlægge sag til prøvelse af en forvaltningsafgørelse, når han råder over et retsmiddel til sikring af de rettigheder, der er tillagt ham i henhold til EU-retten, og som gør det muligt for ham at opnå en retsafgørelse, der kan konstatere uforeneligheden mellem den nævnte bestemmelse og EU-retten.
- 55 Afgørelsen vedrørende spørgsmålet om proceduren, der skal anvendes ved behandlingen af en asylansøgning, er tænkt som en selvstændig afgørelse, som er uafhængig af den endelige afgørelse, hvorved ansøgningen imødekommes eller afslås, og den udgør en foreløbig afgørelse til den endelige afgørelse vedrørende ansøgningen.
- 56 Under disse omstændigheder udgør en manglende søgsmålsadgang på dette tidspunkt i proceduren ikke en krænkelse af retten til effektive retsmidler, dog på betingelse af, at lovligheden af den endelige afgørelse, der er truffet ved en fremskyndet procedure, og navnlig begrundelserne for den kompetente myndigheds afslag på asylansøgningen under henvisning til, at den er grundløs, kan blive genstand for en indgående prøvelse ved den nationale domstol under et søgsmål om afslag på den nævnte ansøgning.
- 57 For så vidt angår den udøvede domstolskontrol under et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af grundlaget for et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, skal det bemærkes, at retsmidlets effektivitet ikke er sikret, såfremt begrundelserne for, at behandlingen hos ministeren for arbejde, beskæftigelse og immigration af ansøgningen skulle finde sted ved en fremskyndet procedure, ikke kan være genstand for en sådan kontrol, fordi der ikke kan iværksættes retslige skridt som foreskrevet i 2006-lovens artikel 20, stk. 5. I en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er ministerens

begrundelser for at anvende en fremskyndet procedure nemlig de samme som dem, der førte til afslaget på ansøgningen. En sådan situation gør det umuligt at efterprøve afgørelsens lovlighed med hensyn til såvel faktiske som retlige spørgsmål (jf. analogt Domstolens dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 60-62).

- 58 Det er derfor vigtigt, at begrundelserne for at ville anvende en fremskyndet procedure efterfølgende kan anfægtes effektivt ved den nationale domstol og efterprøves af denne i forbindelse med det retslige skridt, som kan iværksættes over for den endelige afgørelse, der afslutter proceduren vedrørende asylansøgningen. Det ville nemlig ikke være foreneligt med EU-retten, såfremt en national bestemmelse som den, der fremgår af 2006-lovens artikel 20, stk. 5, kunne fortolkes således, at begrundelserne for, at nævnte minister vil behandle asylansøgningen ved en fremskyndet procedure, ikke kan gøres til genstand for domstolskontrol.
- 59 Herved påpeges, at det ikke tilkommer Domstolen under en præjudiciel forelæggelse at udtale sig om fortolkningen af de nationale bestemmelser og afgøre, om den forelæggende rets fortolkning heraf er korrekt. Alene de nationale domstole har nemlig kompetence til at udtale sig om fortolkningen af national ret (jf. i denne retning dom af 23.4.2009, forenede sager C-378/07 — C-380/07, Angelidaki m.fl., Sml. I, s. 3071, præmis 48).
- 60 Herved skal der dog henvises til kravet om overensstemmende fortolkning af national lovgivning, som giver de nationale retsinstanser mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem (jf. bl.a. dom af 15.4.2008, sag C-268/06, Impact, Sml. I, s. 2483, præmis 99). Princippet om overensstemmende fortolkning kræver, at de nationale retsinstanser gør alt, hvad der henhører under deres kompetence — idet de tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret — for at sikre den fulde virkning af et givent direktiv og for at nå et resultat i overensstemmelse med det, der tilsigtes med dette (jf. Impactdommen, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

- 61 Formålet med direktiv 2005/85 er at indføre en fælles garantiramme, der gør det muligt at sikre fuld overholdelse af Genèvekonventionen og de grundlæggende rettigheder. Retten til effektive retsmidler er en grundlæggende rettighed i EU-retten. For at udøvelsen af denne ret kan blive effektiv, skal den nationale domstol kunne efterprøve, om begrundelserne for, at den kompetente forvaltningsmyndighed har fundet ansøgningen om international beskyttelse grundløs eller har konstateret misbrug, er korrekte, uden at disse omfattes af en uafkræftelig formodning om lovlighed. Det er også i forbindelse med iværksættelsen af dette retsmiddel, at den nationale domstol, ved hvilken sagen verserer, skal efterprøve, om afgørelsen om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure er truffet med respekt for de procedurer og grundlæggende garantier, der er fastsat i kapitel II i direktiv 2005/85, således som det fastsættes i direktivets artikel 23, stk. 4.
- 62 Hvad angår tidsfristerne for søgsmål og muligheden for at få sin sag prøvet ved to instanser anfører den forelæggende ret, at der er forskel på den fremskyndede procedure og den almindelige procedure ved behandlingen af en asylansøgning. Retten fremhæver navnlig, at sag til prøvelse af den endelige afgørelse skal anlægges inden 15 dage efter, at der er givet meddelelse om afgørelsen, i modsætning til en måned ved den almindelige procedure, og at Tribunal administratifs trufne afgørelser i den fremskyndede procedure ikke kan ankes.
- 63 De regeringer, der har afgivet indlæg, og Kommissionen gør gældende, at én enkelt judiciel retsvej er tilstrækkelig til at opfylde minimumskravet i henhold til princippet om effektiv retsbeskyttelse, ligesom en frist på 15 dage, i det foreliggende tilfælde, ikke er et brud på dette princip, hverken i henhold til Menneskerettighedsdomstolens retspraksis eller Domstolens egen praksis.
- 64 Det skal efterprøves, om EU-retten er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, såfremt valget af en fremskyndet procedure i stedet for den almindelige procedure indebærer forskelle, som primært kommer til udtryk ved,

at en asylansøger behandles mindre gunstigt i forhold til retten til effektive retsmidler, når ansøgeren kun har 15 dage til at anlægge sag og ikke kan få sagen prøvet ved to retsinstanser.

- 65 Herved må der indledningsvis lægges vægt på, at de eksisterende forskelle i den nationale bestemmelse mellem den fremskyndede procedure og den almindelige procedure, som indebærer en forkortelse af fristen for iværksættelse af retsmidler og manglende prøvelse ved to retsinstanser, ligger i den pågældende procedures karakter. Bestemmelserne i hovedsagen har til formål at sikre en hurtigere behandling af grundløse eller uantagelige asylansøgninger, så der kan foretages en mere effektiv behandling af ansøgninger indgivet af personer, som er berettiget til flygtningestatus.
- 66 For så vidt angår det forhold, at fristen for iværksættelse af retsmidler er 15 dage i forbindelse med den fremskyndede procedure, mens den er en måned i tilfælde af en afgørelse, der er truffet ved anvendelsen af den almindelige procedure, er det væsentligt, som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, at den tilladte frist er tilstrækkelig lang til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel i praksis.
- 67 Med hensyn til forkortede procedurer forekommer en 15-dagesfrist for iværksættelse af retsmidler i princippet tilstrækkelig til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel, og den fremstår som forsvarlig og tilpasset i forhold til de rettigheder og interesser, der er involveret.
- 68 Det påhviler imidlertid den nationale ret at fastslå, om dette forhold, i en konkret situation, hvor den pågældende frist viser sig at være utilstrækkelig på grund af sagens omstændigheder, alene vil kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag til at give medhold i en afledt, indirekte anfægtelse af afgørelsen om at behandle asylansøgningen ved en fremskyndet procedure, således at retten, hvis indsigelsen tages til følge, kan træffe afgørelse om, at ansøgningen skal behandles i henhold til den almindelige procedure.

- 69 Vedrørende den omstændighed, at asylansøgeren kun kan få prøvet sin sag ved to retsinstanser i forbindelse med en afgørelse truffet inden for rammerne af den almindelige procedure, skal det bemærkes, at direktiv 2005/85 ikke indeholder et krav om prøvelse ved to retsinstanser. Det er alene vigtigt, at der er mulighed for at få prøvet sagen ved en retsinstans som krævet ifølge artikel 39 i direktiv 2005/85. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse giver borgeren ret til adgang til domstolsprøvelse, men ikke til flere retsinstanser.
- 70 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 39 i direktiv 2005/85 og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke er ret til selvstændig domstolsprøvelse af den nationale kompetente myndigheds afgørelse om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure, når begrundelserne for, at denne myndighed har villet behandle nævnte ansøgning ved en sådan procedure, effektivt vil kunne kontrolleres judicielt under den sag, hvor det endelige afslag kan prøves, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til.

Sagens omkostninger

- 71 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke er ret til selvstændig domstolsprøvelse af den nationale kompetente myndigheds afgørelse om at behandle en asylansøgning ved en fremskyndet procedure, når begrundelserne for, at denne myndighed har villet behandle nævnte ansøgning ved en sådan procedure, effektivt vil kunne kontrolleres judicielt under den sag, hvor det endelige afslag kan prøves, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til.

Underskrifter