



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

9. september 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 46 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – adgang til effektive retsmidler – klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse – klagefrist – meddelelsesformaliteter«

I sag C-651/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 1. august 2019, indgået til Domstolen den 2. september 2019, i sagen

JP

mod

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne M. Safjan, L. Bay Larsen og N. Jääskinen,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- JP ved avocat D. Andrien,
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Van Regemorter og C. Van Lul, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved D. Dubois og A.-L. Desjonquères, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og A. Azema, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2013, L 180, s. 60) og af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem JP og Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissær for flygtninge og statsløse, Belgien, herefter »generalkommissæren«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om afvisning af den fornyede ansøgning om international beskyttelse, som JP havde indgivet.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 18., 20., 23., 25., 50. og 60. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:
 - »(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[...]
 - (20) Under nøje definerede omstændigheder, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, [...] bør medlemsstaterne have mulighed for at accelerere behandlingsproceduren, navnlig ved at indføre kortere, men rimelige, tidsfrister for visse dele af proceduren, idet dette dog ikke må være til hinder for udførelsen af en tilstrækkelig og fuldstændig behandling eller for ansøgerens effektive adgang til de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i dette direktiv.

[...]
 - (23) Når en afgørelse påklages, bør ansøgere, på visse betingelser, have gratis juridisk bistand og repræsentation af en person, som i henhold til national ret har kompetence hertil. Endvidere bør ansøgere på alle trin i proceduren have ret til, for egen regning, at rådføre sig med juridiske rådgivere eller andre rådgivere, der i henhold til national ret er godkendt eller har tilladelse til at virke som sådanne.

[...]
 - (25) Af hensyn til en korrekt anerkendelse af dem, der har behov for beskyttelse som flygtninge efter [...] artikel 1 [i konventionen om flygtnings retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), og som blev suppleret af og ændret ved protokollen om flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967,] eller personer, der kan indrømmes subsidær 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 procedurermæssige 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 ansøgeren: retten til at forblive i landet, indtil den besluttende myndighed træffer afgørelse; adgang til tolkebistand ved fremlæggelsen af sagen under samtaler med myndighederne; mulighed for at kommunikere med en repræsentant for De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær (UNHCR) og med organisationer, der vejleder eller rådgiver ansøgere om international beskyttelse; 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.

[...]

(50) Det afspejler et grundlæggende princip i EU-retten, at de afgørelser, der træffes vedrørende en ansøgning om international beskyttelse, [...] omfattes af et effektivt retsmiddel ved en domstol eller et domstolslignende organ.

[...]

(60) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som anerkendes i [chartret]. Dette direktiv tilstræber navnlig at sikre, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 og 47 i nævnte charter fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.«

4 Direktivets artikel 11 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse meddeles skriftligt.

2. Medlemsstaterne sikrer også, at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på en ansøgning med hensyn til flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse.

[...]«

5 Direktivets artikel 12, stk. 1, har følgende ordlyd:

»I forbindelse med de procedurer, der er omhandlet i kapitel III, sikrer medlemsstaterne, at enhver ansøger nyder følgende garantier:

[...]

e) inden for en rimelig frist underrettes om den besluttende myndigheds afgørelse om ansøgningen. Hvis en juridisk rådgiver eller anden rådgiver lovmæssigt repræsenterer ansøgeren, kan medlemsstaterne vælge at underrette denne om afgørelsen i stedet for ansøgeren

f) underrettes om resultatet af den besluttende myndigheds afgørelse på et sprog, som ansøgeren forstår eller med rimelighed formodes at forstå, når de ikke bistås eller repræsenteres af en juridisk rådgiver eller anden rådgiver. De oplysninger, der gives, skal omfatte oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 11, stk. 2.«

6 I medfør af direktivets artikel 13, stk. 2, litra c), kan medlemsstaterne fastsætte, at »ansøgere snarest muligt skal oplyse de kompetente myndigheder om deres aktuelle bopæl eller adresse og om enhver ændring heraf. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgeren skal modtage enhver meddelelse på den seneste bopæl eller adresse, som vedkommende har oplyst«.

7 Artikel 20, stk. 1, i direktiv 2013/32 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at der efter anmodning ydes gratis juridisk bistand og repræsentation i forbindelse med de klageprocedurer, der er fastsat i kapitel V. [...]«

8 Direktivets artikel 22 anerkender ansøgere om international beskyttelses ret til juridisk bistand og repræsentation i alle faser af proceduren.

9 Direktivets artikel 23 fastsætter følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at en juridisk rådgiver eller anden rådgiver, der er godkendt eller har tilladelse som sådan i henhold til national ret, og som bistår eller repræsenterer en ansøger i overensstemmelse [med] national ret, har adgang til de oplysninger i ansøgerens sagsakter, på grundlag af hvilke der er eller vil blive truffet afgørelse.«

10 Direktivets artikel 33, stk. 2, er sålydende:

»Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[...]

d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)]

[...]«

11 Artikel 40 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Fornyeede ansøgninger«, bestemmer:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

2. Med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning om international beskyttelse først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

3. Konkluderes det i den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at en fornyet ansøgning af andre grunde skal underkastes yderligere behandling.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3 under den tidligere procedure, navnlig ved at udøve vedkommendes ret til et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 46.

5. Hvis en fornyet ansøgning [...] ikke behandles yderligere i henhold til denne artikel, skal den afvises i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d).

6. Den i denne artikel omhandlede procedure kan også finde anvendelse, hvis:

- a) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning efter i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, at have givet sit samtykke til, at vedkommendes sag indgår i en ansøgning indgivet på vedkommendes vegne, og/eller
- b) en ugift mindreårig indgiver en ansøgning, efter at en ansøgning er indgivet på vedkommendes vegne i henhold til artikel 7, stk. 5, litra c).

I sådanne tilfælde går den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse ud på at afklare, om der foreligger oplysninger vedrørende den persons forhold, over for hvem der består forsørgerpligt, eller den ugifte mindreåriges forhold, der berettiger en særskilt ansøgning.

7. Afgiver en person, for hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, som skal gennemføres i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)], yderligere forklaringer, eller indgiver vedkommende en fornyet ansøgning i den medlemsstat, som skal foretage overførslen, skal disse forklaringer eller fornyede ansøgninger behandles af den ansvarlige medlemsstat som fastlagt i den forordning i overensstemmelse med dette direktiv.«

12 Direktivets artikel 46, stk. 1 og 4, fastsætter:

»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, herunder en afgørelse:

[...]

- ii) om afvisning i henhold til artikel 33, stk. 2

[...]

[...]

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.«

Belgisk ret

- 13 Artikel 39/2, stk. 1, i loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra statens område) af 15. december 1980 (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584) bestemmer følgende i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov af 15. december 1980«):

»Conseil [du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien)] træffer afgørelse ved dom i klagesager indgivet imod afgørelser truffet af [generalkommissæren].

[...]«

- 14 Artikel 39/57 i lov af 15. december 1980 har følgende ordlyd:

»§ 1 De i artikel 39/2 omhandlede klagesager anlægges ved stævning senest 30 dage efter meddelelsen af den afgørelse, som de vedrører.

Stævningen skal indgives inden for ti dage fra meddelelsen af den afgørelse, som klagesagen vedrører:

[...]

3° når søgsmålet er anlagt til prøvelse af en afvisningsafgørelse som omhandlet i artikel 57/6, § 3, første afsnit. Stævningen skal imidlertid indgives senest fem dage efter meddelelsen af den afgørelse, som den vedrører, når der er tale om en afvisningsafgørelse, der er truffet på grundlag af artikel 57/6, § 3, første afsnit, 5°, og når udlændingen på tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning befinder sig på et bestemt sted, jf. artikel 74/8 og 74/9, eller er i myndighedernes varetægt.

[...]

§ 2. De i § 1 omhandlede søgsmålsfrister begynder at løbe:

[...]

2° såfremt meddelelsen finder sted ved rekommanderet brev eller almindeligt brev, den tredje hverdag efter indlevering af brevet til postvæsenet, medmindre andet bevises af modtageren

[...]

Fristens udløbsdato er omfattet af den fastsatte frist. Når denne dag imidlertid falder på en lørdag, søndag eller helligdag, flyttes udløbsdatoen til den efterfølgende hverdag.

[...]«

- 15 Lovens artikel 51/2 er sålydende:

»En udlænding, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med artikel 50, § 3, skal have valgt bopæl i Belgien.

Hvis der er valgt bopæl, anses ansøgeren for at have bopæl på Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [(generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer)].

[...]

Enhver ændring af den valgte bopæl skal meddeles ved rekommanderet brev til såvel [generalkommissæren] som [den minister, der har ansvaret for udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra statens område].

Uden at dette udelukker personlig meddelelse, er enhver meddelelse 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 meddelelsen ligeledes oversendes gyldigt ved telefax eller ved brug af enhver anden meddelelsesform, der er godkendt ved kongelig anordning.

[...]«

- 16 Den nævnte lovs artikel 57/6, stk. 3, fastsætter:

»[Generalkommissæren] kan afvise at realitetsbehandle en ansøgning om international beskyttelse, når:

[...]

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 som omhandlet i artikel 57/6/2

[...]«

- 17 Det fremgår af den nævnte lovs artikel 57/6/2, stk. 1, at »[e]fter modtagelse af den fornyede ansøgning, overgivet ved ministeren eller dennes repræsentant på grundlag af artikel 51/8, undersøger [generalkommissæren] først og fremmest, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, 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 subsidier beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 48/4. Såfremt disse nye elementer eller oplysninger ikke foreligger, afviser [generalkommissæren] at realitetsbehandle ansøgningen«.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 18 Efter at have fået afslag på en første ansøgning om asyl indgav appellanten i hovedsagen en anden ansøgning om international beskyttelse, som blev afvist fra realitetsbehandling ved afgørelse truffet af generalkommissæren den 18. maj 2018 på grundlag af artikel 57/6/2 i lov af 15. december 1980 (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 19 Eftersom appellanten i hovedsagen ikke havde valgt bopæl i Belgien, blev den anfægtede afgørelse i medfør af national ret meddelt ham den 22. maj 2018 ved rekommanderet brev ved Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer).
- 20 I overensstemmelse med belgisk ret begyndte fristen på ti dage til at påklage denne afgørelse at løbe den tredje hverdag efter indleveringen af brevet til postvæsenet, dvs. fredag den 25. maj 2018. Eftersom denne frists udløbsdato faldt på en søndag, blev fristen udsat til mandag den 4. juni 2018.
- 21 Appellanten i hovedsagen indfandt sig på generalkommissærens adresse den 30. maj 2018 og bekræftede denne dag modtagelse af det rekommanderede brev vedrørende den anfægtede afgørelse.
- 22 Den 7. juni 2018 anlagde appellanten i hovedsagen sag til prøvelse af denne afgørelse ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien). Ved dom af 9. oktober 2018 afviste den nævnte retsinstant sagen, idet den var blevet anlagt for sent.

- 23 Den 18. oktober 2018 iværksatte appellanten i hovedsagen kassationsanke til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien).
- 24 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 46 i [direktiv 2013/32], ifølge hvilken ansøgere skal have adgang til effektive retsmidler til prøvelse af afgørelser »vedrørende deres ansøgning om international beskyttelse«, og [chartrets] artikel 47 [...] fortolkes således, at de er til hinder for en national procedureregulering, såsom artikel 39/57 i [lov af 15. december 1980], 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 [meddelt], særligt når [meddelelsen] er sket [i generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer], hvor appellanten ifølge loven »anses« for at have bopæl?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 25 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse underlægges en præklusiv frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, fra og med tidspunktet for meddelelsen af en sådan afgørelse, herunder når en sådan meddelelse, idet den pågældende ansøger ikke har valgt bopæl i denne medlemsstat, foretages på adressen for den nationale myndighed, som har kompetence til at behandle disse ansøgninger.
- 26 Artikel 46 i direktiv 2013/32 pålægger medlemsstaterne at sikre retten til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ til prøvelse af afslag på en ansøgning om international beskyttelse, herunder afgørelser, hvorved ansøgningen afvises.
- 27 Kendetegnene ved de retsmidler, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, hvorefter 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 sidstnævnte artikel (dom af 18.10.2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

Om meddelelsen på den kompetente myndigheds adresse

- 28 Det skal indledningsvis undersøges, om artikel 46 i direktiv 2013/32 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter afgørelser vedrørende ansøgere om international beskyttelse, der ikke har valgt bopæl i den pågældende medlemsstat, meddeles på adressen for den nationale myndighed, som har kompetence til at behandle disse ansøgninger, og idet en sådan meddelelse får fristen for retsmidlet til prøvelse af disse afgørelser til at løbe.
- 29 Med henblik på at sikre de pågældende ansøgers ret til effektive retsmidler er det afgørende, at disse ansøgere får meddelelse om afgørelserne vedrørende ansøgningerne om international beskyttelse, idet meddelelsen gør det muligt for dem at få kendskab til disse afgørelser og i givet fald, såfremt den meddelte afgørelse er negativ, indbringe afgørelsen for domstolene inden for den klagefrist, der er fastsat i national ret.

- 30 Selv om der i 25. betragtning til direktiv 2013/32 henvises til den omstændighed, at ansøgere om international beskyttelse skal indrømmes ret til passende underretning om afgørelserne vedrørende deres ansøgninger, fastsætter direktivet imidlertid ikke de konkrete regler for meddelelse af disse afgørelser.
- 31 I artikel 11, stk. 1 og 2, bliver det nemlig for det første i direktiv 2013/32 blot angivet, at medlemsstaterne sikrer, at afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse samt oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse, meddeles de pågældende ansøgere skriftligt. Blandt de garantier, som direktivet fastsætter til fordel for disse ansøgere, nøjes direktivet, uden yderligere præcisering, for det andet med i henholdsvis litra e) og f) i artikel 12 at fastsætte dels garantien om, at de pågældende inden for en rimelig frist underrettes om den besluttende myndigheds afgørelse om ansøgningerne, dels garantien om, at de underrettes om resultatet af den besluttende myndigheds afgørelse på et sprog, som de forstår, og modtager oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 11, stk. 2.
- 32 Det skal i øvrigt bemærkes, at artikel 13, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 gør det muligt for medlemsstaterne at pålægge ansøgerne om international beskyttelse en forpligtelse til at angive deres aktuelle bopæl eller adresse med henblik på underretning om deres ansøgninger. Ingen bestemmelse i det nævnte direktiv fastsætter imidlertid de konsekvenser, som de medlemsstater, der gør brug af denne mulighed, eventuelt skal drage af den omstændighed, at en sådan angivelse ikke foreligger med henblik på den nævnte underretning.
- 33 Endelig overlader artikel 46, stk. 4, i direktiv 2013/32 det til medlemsstaterne at fastsætte de nødvendige bestemmelser for, at ansøgerne om international beskyttelse kan udøve deres ret til et effektivt retsmiddel.
- 34 Det skal imidlertid bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af borgernes rettigheder, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (dom af 19.3.2020, LH (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 De processuelle regler vedrørende meddelelse af afgørelser vedrørende ansøgninger om international beskyttelse henhører dermed under princippet om medlemsstaternes procesautonomi, idet ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet dog skal overholdes.
- 36 Hvad for det første angår ækvivalensprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at overholdelsen heraf kræver en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten (dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Opsættende virkning af appelsager), C-180/17, EU:C:2018:775, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det skal således dels identificeres, hvilke procedurer eller søgsmål der er sammenlignelige, dels fastlægges, om søgsmål på grundlag af national ret behandles mere gunstigt end søgsmål, der omhandler beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne (dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Opsættende virkning af appelsager), C-180/17, EU:C:2018:775, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 38 Hvad angår spørgsmålet om den sammenlignelige karakter af søgsmål tilkommer det den nationale ret, som har direkte kendskab til de gældende processuelle regler, at efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold (dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Opsættende virkning af appelsager), C-180/17, EU:C:2018:775, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Hvad angår spørgsmålet om den tilsvarende behandling af søgsmål skal det bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse vedrørende søgsmål, der finder støtte i EU-retten, er mindre gunstig end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, skal bedømmes af den nationale ret under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, procedurens forløb og disse reglers særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanter (dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Opsættende virkning af appelsager), C-180/17, EU:C:2018:775, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I det foreliggende tilfælde har appellanten i hovedsagen gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning udgør en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet, for så vidt som det forholder sig således, at det ud over på asylområdet for det første ikke fremgår af retspraksis fra Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), at en meddelelse på en national myndigheds adresse, der som følge af national ret anses for at være den valgte adresse, gør det muligt at udløse en præklusiv frist, og at det i overensstemmelse med denne retspraksis og hvad angår en retsakt, der hverken skal offentliggøres eller meddeles, for det andet er et tilstrækkeligt kendskab til denne retsakt, som udløser klagefristen.
- 41 Det tilkommer den forelæggende ret i lyset af den praksis fra Domstolen, som er anført i nærværende doms præmis 36-39, at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning overholder ækvivalensprincippet.
- 42 Hvad for det andet angår overholdelsen af betingelsen vedrørende effektivitetsprincippet i forbindelse med en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, dennes forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retter. I denne forbindelse skal der i givet fald bl.a. tages hensyn til beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren (dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I denne henseende skal det bemærkes, at en national procedureregulering, der fastsætter, at såfremt en ansøger om international beskyttelse ikke har valgt bopæl, vil en afgørelse vedtaget over for den pågældende blive meddelt vedkommende på adressen for den nationale myndighed, som har kompetence til at behandle ansøgninger om international beskyttelse – og idet det bemærkes, at en sådan meddelelse udløser den i national ret fastsatte frist til at indgive en klage over den nævnte afgørelse – principielt kan begrundes i retssikkerhedshensyn og hensynet til en velordnet afvikling af proceduren for behandling af de nævnte ansøgninger.
- 44 Når en sådan regel ikke foreligger, kan afgørelser vedrørende de ansøgere, der ikke har valgt bopæl, nemlig ikke officielt meddeles dem og dermed udfolde deres virkninger. Såfremt den meddelelse, der foretages på den nævnte myndigheds adresse, ikke udløste de klagefrister, som er fastsat med hensyn til afgørelserne vedrørende disse ansøgere, ville disse afgørelser endvidere kunne indbringes for domstolene uden tidsbegrænsning eller aldrig blive endelige, således at de kompetente nationale myndigheder ville være forhindret i at drage de nødvendige konsekvenser af negative afgørelser hvad bl.a. angår de pågældende ansøgers ophold.

- 45 Således som den belgiske regering har anført i sit skriftlige indlæg, indrømmer en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, desuden de ansøgere, der ikke er i stand til at angive en sikker postadresse til de kompetente myndigheder, mulighed for at afhjælpe denne væsentlige ulempe, idet disse har adgang til en retlig ordning, som muliggør, at afgørelser, indkaldelser og andre anmodninger om oplysninger vedrørende dem gøres tilgængelige for dem på et sikkert sted, hvor de som udgangspunkt allerede har opholdt sig. I dette perspektiv fremmer en sådan lovgivning disse ansøgers udøvelse af retten til effektive retsmidler og bidrager til overholdelsen af deres ret til forsvar.
- 46 Denne lovgivning kan imidlertid kun have en sådan virkning på to betingelser, nemlig at ansøgeren for det første behørigt informeres om, at såfremt der ikke angives en adresse i den pågældende medlemsstat, vil de skrivelser, som den kompetente myndighed vil tilstille den pågældende inden for rammerne af behandlingen af dennes ansøgning om international beskyttelse, blive tilstillet vedkommende på adressen for Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer), og at betingelserne for adgang til denne adresse for det andet ikke gør det urimeligt svært at modtage de nævnte skrivelser.
- 47 Det følger af det ovenstående, at artikel 46 i direktiv 2013/32 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter afgørelser vedrørende ansøgere om international beskyttelse, som ikke har valgt bopæl i den pågældende medlemsstat, meddeles på adressen for den nationale myndighed, der har kompetence til at behandle disse ansøgninger, forudsat at disse ansøgere for det første informeres om, at de, såfremt de ikke har valgt bopæl med henblik på meddelelsen af afgørelsen vedrørende deres ansøgning, vil blive anset for at have valgt bopæl med henblik herpå på adressen for den nationale myndighed, som har kompetence til at behandle disse ansøgninger, at betingelserne for disse ansøgers adgang til denne adresse for det andet ikke gør det urimeligt svært for dem at modtage afgørelserne vedrørende dem, og at ækvivalensprincippet for det tredje overholdes. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning opfylder disse krav.

Om den præklusive frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage

- 48 Det skal dernæst undersøges, om artikel 46 i direktiv 2013/32 er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en præklusiv frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, til at indgive en klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse.
- 49 Artikel 46, stk. 4, i direktiv 2013/32 overlader det til medlemsstaterne at fastsætte rimelige tidsfrister for, at ansøgere om international beskyttelse kan udøve deres ret til et effektivt retsmiddel, idet det præciseres, at tidsfristerne ikke må gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.
- 50 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 34, henhører fastlæggelsen af klagefrister inden for rammerne af proceduren for international beskyttelse under princippet om medlemsstaternes procesautonomi, idet ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet dog skal overholdes.
- 51 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår overholdelsen af ækvivalensprincippet har appellanten i hovedsagen gjort gældende, at den nationale lovgivning, der fastsætter fristen for klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse til ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, tilsidesætter dette princip, for så vidt som det fremgår af national ret dels, at søgsmål med påstand om annullation af andre individuelle administrative afgørelser end dem, der vedtages i henhold til lovene om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udsendelse fra statens område, skal anlægges inden for en frist på 60 dage efter offentliggørelsen eller meddelelsen af eller kendskabet til den pågældende afgørelse, dels, at de afgørelser, der træffes på området for modtagelse af asylansøgere, kan påklages til arbejdsretten inden for en frist på tre måneder fra meddelelsen heraf.

- 52 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve i lyset af den praksis fra Domstolen, som er anført i nærværende doms præmis 36-39, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning overholder ækvivalensprincippet, for så vidt som den fastsætter dels en frist på ti dage til at indgive en klage, dels, at denne frist omfatter helligdage og øvrige fridage.
- 53 Hvad for det andet angår effektivitetsprincippet skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det er foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige, præklusive søgsmålsfrister, idet sådanne frister ikke kan antages i praksis at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten. Domstolen har ligeledes fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne for de nationale bestemmelser, som henhører under EU-rettens anvendelsesområde, at fastsætte frister i forhold til bl.a., hvor afgørende de afgørelser, der skal træffes, er for de berørte, kompleksiteten af de procedurer og den lovgivning, som finder anvendelse, antallet af personer, der kan være berørte, og andre offentlige eller private hensyn, hvortil der skal tages hensyn (dom af 29.10.2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I denne henseende er den omstændighed, at klagerne over afvisningsafgørelser vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse er underlagt en kortere frist, i tråd med formålet om hurtig behandling af ansøgningerne om international beskyttelse, hvorved såvel medlemsstaternes som ansøgerne om en sådan beskyttelses interesser varetages, hvilket stemmer overens med 18. betragtning til direktiv 2013/32.
- 55 For så vidt som forkortelsen af en sådan klagefrist sikrer en hurtigere behandling af uantagelige ansøgninger om international beskyttelse, gør den det desuden muligt, at der kan foretages en mere effektiv behandling af ansøgninger indgivet af personer, som er berettiget til flygtningestatus (jf. i denne retning dom af 28.7.2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 65), og bidrager således til, at proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse forløber tilfredsstillende.
- 56 En national lovgivning, hvorefter fristen til at indgive en klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en ansøgning om international beskyttelse er fastsat til ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, kan således principielt begrundes under henvisning til det formål om hurtig behandling, som direktiv 2013/32 tilsigter, til retssikkerhedsprincippet og til en velordnet afvikling af proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse.
- 57 For at overholde de krav, der udspringer af effektivitetsprincippet, skal denne frist imidlertid, således som det fremgår af Domstolens praksis, være tilstrækkeligt lang til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel i praksis (jf. i denne retning dom af 26.9.2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at der forud for enhver fornyet ansøgning om international beskyttelse for det første er indgivet en første ansøgning, der er blevet endeligt afvist, og med hensyn til hvilken den kompetente myndighed har foretaget en fuldstændig behandling med henblik på at afgøre, om den pågældende ansøger opfyldte betingelserne for at indrømmes international beskyttelse. Inden afvisningsafgørelsen er blevet endelig, skal denne ansøger for det andet have haft ret til at påklage denne.
- 59 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at en fornyet ansøgning om international beskyttelse, således som det fremgår af artikel 40 i direktiv 2013/32, sigter mod den pågældende ansøgers fremlæggelse af elementer eller faktiske oplysninger, der er nye i forhold til dem, der blev undersøgt i forbindelse med den foregående ansøgning, og som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse. Når den indledende undersøgelse, som en sådan ansøgning underkastes, viser, at der er fremkommet sådanne nye elementer eller faktiske oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse

med bestemmelserne i direktivets kapitel II. Når denne indledende undersøgelse derimod ikke viser sådanne elementer eller faktiske oplysninger, afvises den nævnte ansøgning i overensstemmelse med direktivets artikel 33, stk. 2, litra d).

- 60 Den retsinstans, for hvilken en klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse er blevet indbragt, skal således nøjes med at efterprøve, om der under den indledende undersøgelse, og i modsætning til det, som den kompetente myndighed har besluttet, er fremkommet nye elementer eller oplysninger som omhandlet i den foregående præmis. Det følger heraf, at ansøgeren i sin stævning for denne retsinstans i det væsentlige skal begrænse sig til at godtgøre, at det var berettiget at lægge til grund, at der foreligger elementer eller faktiske oplysninger, som er nye i forhold til dem, der blev behandlet inden for rammerne af ansøgerens foregående ansøgning.
- 61 Det relevante indhold af stævningen inden for rammerne af en sådan klagesag er derfor ikke alene begrænset til de forhold, der er nævnt i den foregående præmis, men ligeledes tæt knyttet til det relevante indhold af den foregående ansøgning, som gav anledning til afvisningsafgørelsen, således at affattelsen af en sådan stævning i modsætning til det, som appellanten i hovedsagen har anført i sit skriftlige indlæg, som udgangspunkt ikke frembyder særlige vanskeligheder, der kræver en frist på over ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage.
- 62 Dernæst skal det bemærkes, at sagsøgerne inden for rammerne af den retslige klagesag, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, er sikret en række specifikke processuelle rettigheder, herunder navnlig – således som det fremgår af artikel 20 og 22 i direktiv 2013/32, sammenholdt med 23. betragtning til direktivet – gratis juridisk bistand og repræsentation samt adgang til juridisk rådgivning. I øvrigt sikrer det nævnte direktivs artikel 23 ansøgerens juridiske rådgiver adgang til de oplysninger i ansøgerens sagsakter, på grundlag af hvilke der er eller vil blive truffet afgørelse.
- 63 Følgelig kan en klagefrist kun anses for at være materielt tilstrækkelig til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel, såfremt ansøgerens adgang til de processuelle garantier, der er anført i den foregående præmis, sikres inden for en sådan frist, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 64 I denne henseende, og med forbehold af den nævnte efterprøvelse, synes en frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, ikke at være materielt utilstrækkelig til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel mod en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse.
- 65 Denne betragtning gælder så meget desto mere, som det i det foreliggende tilfælde – således som det fremgår af nærværende doms præmis 14 – forholder sig således, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fastsætter dels, at fristen forlænges med tre hverdage, når meddelelsen finder sted ved rekommanderet brev, dels, at udløbsdatoen flyttes til den efterfølgende hverdag, når denne dag falder på en lørdag, søndag eller helligdag, idet det i øvrigt bemærkes, at disse regler blev anvendt i den foreliggende sag.
- 66 Under disse omstændigheder er artikel 46 i direktiv 2013/32 ikke til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en præklusiv frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, til at indgive en klage over en afvisningsafgørelse vedrørende en fornyet ansøgning om international beskyttelse, forudsat at de ansøgere, der er berørt af en sådan afgørelse, inden for en sådan frist sikres en effektiv adgang til de processuelle rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er tillagt ved EU-retten, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 67 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en klagesag over en afgørelse om afvisning af en fornyet ansøgning

om international beskyttelse er underlagt en præklusiv frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, fra meddelelsen af en sådan afgørelse, herunder når en sådan meddelelse foretages på adressen for den nationale myndighed, der har kompetence til at behandle disse ansøgninger, fordi den pågældende ansøger ikke har valgt bopæl i den nævnte medlemsstat, forudsat at sådanne ansøgere for det første informeres om, at de pågældende, såfremt disse ikke har valgt bopæl med henblik på meddelelsen af afgørelsen vedrørende deres ansøgning, vil blive anset for at have valgt bopæl med henblik herpå på adressen for denne nationale myndighed, at betingelserne for disse ansøgers adgang til denne adresse for det andet ikke gør det urimeligt svært for de pågældende at modtage afgørelser vedrørende dem, at ansøgerne inden for denne frist for det tredje sikres en effektiv adgang til de processuelle rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er tillagt ved EU-retten, og at ækvivalensprincippet for det fjerde overholdes. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning opfylder disse krav.

Sagsomkostninger

- 68 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Første Afdeling) for ret:

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, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en klagesag over en afgørelse om afvisning af en fornyet ansøgning om international beskyttelse er underlagt en præklusiv frist på ti dage, inklusive helligdage og øvrige fridage, fra meddelelsen af en sådan afgørelse, herunder når en sådan meddelelse foretages på adressen for den nationale myndighed, der har kompetence til at behandle disse ansøgninger, fordi den pågældende ansøger ikke har valgt bopæl i den nævnte medlemsstat, forudsat at sådanne ansøgere for det første informeres om, at de pågældende, såfremt disse ikke har valgt bopæl med henblik på meddelelsen af afgørelsen vedrørende deres ansøgning, vil blive anset for at have valgt bopæl med henblik herpå på adressen for denne nationale myndighed, at betingelserne for disse ansøgers adgang til denne adresse for det andet ikke gør det urimeligt svært for de pågældende at modtage afgørelser vedrørende dem, at ansøgerne inden for denne frist for det tredje sikres en effektiv adgang til de processuelle rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er tillagt ved EU-retten, og at ækvivalensprincippet for det fjerde overholdes. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning opfylder disse krav.

Underskrifter