

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 28 juli 2011 *

I mål C-69/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal administratif (Luxemburg) genom beslut av den 3 februari 2010, som inkom till domstolen den 5 februari 2010, i målet

Brahim Samba Diouf

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. Arabadjiev, A. Rosas (referent), U. Lohmus och A. Ó Caoimh,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 januari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Samba Diouf, genom O. Lang och G. Gros, avocats,
- Luxemburgs regering, genom C. Schiltz, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom C. Wissels, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, i egenskap av ombud,

och efter att den 1 mars 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 39 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s 13, och rättelse i EUT 2006, L 236, s. 36).
- ² Begäran har framställts i ett mål mellan Brahim Samba Diouf, en mauretansk medborgare som olagligen vistas i Luxemburg, och den luxemburgska arbets-, sysselsättnings- och invandringsministern (Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration), avseende den sistnämndes avslag, inom ramen för ett påskyndat förfarande, på Brahim Samba Dioufs ansökan om att beviljas flyktingstatus, med motiveringen att inga skäl för internationellt skydd förelåg.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

- 3 I artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, med rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”, föreskrivs följande:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en skall ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

...”

Direktiv 2005/85

- 4 I skäl 11 i direktiv 2005/85 anges följande:

”Det ligger i såväl medlemsstaternas som de asylsökandes intresse att beslut om asylansökningar fattas så fort som möjligt. Medlemsstaterna bör efter eget gottfinnande besluta hur handläggningen av asylansökningar skall organiseras, så att de i enlighet med sina nationella behov kan prioritera eller påskynda handläggningen av en ansökan med beaktande av normerna i detta direktiv.”

- 5 Den första meningen i skäl 13 i detta direktiv har följande lydelse:

”För att personer som verkligen behöver skydd enligt artikel 1 i Genèvekonventionen [om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, nedan kallad Genèvekonventionen] skall erkännas som flyktingar på riktiga grunder, bör alla asylsökande, med vissa undantag, få faktisk tillgång till asylförfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de rättssäkerhetsgarantier under förfarandet som krävs för att de skall kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.”

- 6 Av skäl 27 i direktivet framgår följande:

”En grundläggande princip i gemenskapslagstiftningen återspeglas i det faktum att beslut som fattats om en asylansökan och om återkallande av flyktingstatus är föremål för ett effektivt rättsmedel inför domstol i enlighet med artikel [267 FEUF]. Rättsmedlets effektivitet, även när det gäller prövning av berörda sakförhållanden, är beroende av det administrativa och rättsliga systemet i varje medlemsstat som helhet.”

7 I artikel 23 i direktiv 2005/85, med rubriken ”Prövningsförfarande”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall handlägga asylansökningar genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna skall se till att ett sådant förfarande avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

Om inget beslut kan fattas inom sex månader skall medlemsstaterna se till att sökanden antingen:

a) blir informerad om förseningen, eller

b) på begäran erhåller information om den tidsfrist inom vilken beslut om hans eller hennes ansökan är att vänta. Att sådan information lämnas skall inte innebära någon skyldighet för medlemsstaten gentemot sökanden att fatta ett beslut inom denna tidsfrist.

3. Medlemsstaterna får prioritera eller påskynda en prövning i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, t.ex. om ansökan kan förväntas vara välgrundad eller om den sökande har särskilda behov.

4. Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II skall prioriteras eller påskyndas om:

...

b) det klart framgår att sökanden inte har rätt att betraktas som flykting eller rätt till flyktingstatus enligt [rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12)], eller

c) asylansökan anses ogrundad:

i) eftersom sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt artiklarna 29, 30 och 31, eller

ii) eftersom landet som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredje-land för sökanden, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 28.1, eller

d) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning, eller...

...”

- 8 Artikel 28 i direktiv 2005/85, med rubriken "Ogrundade ansökningar", har följande lydelse:

"1. Om inte annat följer av artiklarna 19 och 20 får medlemsstaterna endast anse en asylansökan som ogrundad om den beslutande myndigheten har konstaterat att sökanden inte har rätt till flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG.

2. I de fall som anges i artikel 23.4 b och beträffande ogrundade asylansökningar, där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 23.4 a och 23.4 c–o är tillämplig, får medlemsstaterna även anse en ansökan vara uppenbart ogrundad, om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning."

- 9 I artikel 39 i direktiv 2005/85, med rubriken "Rätten till ett effektivt rättsmedel", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande beslut:

a) Ett beslut som fattats om en asylansökan, inbegripet ett beslut

i) att en ansökan skall nekas prövning enligt artikel 25.2,

ii) som fattas vid gränsen eller i en medlemsstats transitzoner enligt artikel 35.1,

- iii) att inte pröva en ansökan enligt artikel 36.

 - b) En vägran att ta upp prövningen av en asylansökan på nytt efter det att den har avbrutits i enlighet med artiklarna 19 och 20.

 - c) Ett beslut att inte vidare pröva en efterföljande ansökan enligt artiklarna 32 och 34.

 - d) Ett beslut att vägra inresa inom ramen för de förfaranden som föreskrivs i artikel 35.2.

 - e) Ett beslut att återkalla flyktingstatus enligt artikel 38.
2. Medlemsstaterna skall fastställa tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel enligt punkt 1.
3. Medlemsstaterna skall vid behov fastställa föreskrifter i enlighet med sina internationella förpliktelser avseende:
- a) frågan huruvida rättsmedlet enligt punkt 1 skall medföra att sökandena får stanna i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet,

- b) möjligheten till rättsmedel eller skyddsåtgärder om rättsmedlet enligt punkt 1 inte medför att sökandena får stanna kvar i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet. Medlemsstaten får också föreskriva rättsmedel på eget initiativ, och

- c) grunderna för att överklaga ett beslut enligt artikel 25.2 c i överensstämmelse med den metod som tillämpas enligt artikel 27.2 b och c.

4. Medlemsstaterna får fastställa tidsfrister för domstolen enligt punkt 1 för att pröva den beslutande myndighetens beslut.

5. Om en sökande har beviljats en status som enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG, får sökanden anses ha ett effektivt rättsmedel om en domstol beslutar att rättsmedlet enligt punkt 1 inte är godtagbart eller sannolikt inte kommer att ge något resultat på grund av otillräckligt intresse från sökandens sida att fullfölja förfarandet.

6. Medlemsstaterna får även i nationell lagstiftning fastställa under vilka förhållanden det kan anses att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel enligt punkt 1, tillsammans med regler om det förfarande som skall följas.”

Den nationella lagstiftningen

10 Den relevanta lagstiftningen utgörs av lagen av den 5 maj 2006 om asylrätt och kompletterande skyddsformer (*Mémorial A 2006*, s. 1402), i dess lydelse enligt lagen av den 29 augusti 2008 (*Mémorial A 2008*, s. 2024) (nedan kallad lagen av den 5 maj 2006).

11 I artikel 19 i lagen av den 5 maj 2006 föreskrivs följande:

”(1) Ministern ska pröva huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad. Ministerns beslut ska motiveras och delges sökanden skriftligen. Ett beslut om avslag ska innehålla upplysning om vilka rättsmedel som står till buds. Ministern ska tillse att förfarandet avslutas så snart som möjligt, utan att ge avkall på en lämplig och fullständig prövning. Om inget beslut kan fattas inom sex månader, ska sökanden på begäran bli informerad om den tidsfrist inom vilken beslut om hans eller hennes ansökan kan förväntas. Att sådan information lämnas skall inte innebära någon skyldighet för ministern gentemot sökanden att fatta ett beslut inom denna tidsfrist. Ett beslut om avslag från ministern innebär ett förordnande om att lämna landet.

(2) En begäran om omprövning innebär inte att fristen för att överklaga enligt denna artikel slutar löpa.

(3) Mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd kan talan om ändring väckas vid Tribunal administratif. Mot ett förordnande om att lämna landet kan en talan om upphävande väckas vid Tribunal administratif. Talan ska i båda fallen väckas genom en och samma ansökan. En talan som väcks separat ska inte tas upp till

sakprövning. Talan ska väckas inom en månad från och med delgivningen. Tidsfristen för att väcka talan och en talan som väckts inom tidsfristen har suspensiv verkan. ...

(4) Tribunal administratifs avgöranden kan överklagas till Cour administrative. Överklagandet ska inges inom en månad från och med delgivningen, som kansliet utför. Tidsfristen för att överklaga och ett överklagande som inges inom tidsfristen har suspensiv verkan ... ”

12 Genom artikel 20 i lagen av den 5 maj 2006 fastställs följande:

”(1) Ministern får tillämpa ett påskyndat förfarande vid prövningen av huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad, om

...

b) det klart framgår att sökanden inte uppfyller villkoren för rätt till internationellt skydd,

...

d) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning,

...

(2) Ministern ska fatta beslut senast två månader efter det att det har konstaterats att sökanden omfattas av något av de fall som avses i punkt 1. Ministerns beslut ska motiveras och delges sökanden skriftligen. Ett beslut om avslag ska innehålla upplysning om vilka rättsmedel som står till buds. Ett beslut om avslag från ministern innebär ett förordnande om att lämna landet i enlighet med bestämmelserna i lagen av den 28 mars 1972, i dess ändrade lydelse, ...

(3) En begäran om omprövning innebär inte att fristen för att överklaga enligt denna artikel avbryts.

(4) Mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd som fattats genom ett påskyndat förfarande kan talan om ändring väckas vid Tribunal administratif. Mot ett utvisningsbeslut kan talan om upphävande väckas vid Tribunal administratif. Talan ska i båda fallen väckas genom samma anhängiggörande. En talan som väcks separat ska inte tas upp till sakprövning. Talan ska väckas inom femton dagar från och med delgivningen. Tribunal administratif ska fatta beslut inom två månader från och med det att talan väckts. ... Tidsfristen för att väcka talan och en talan som väckts inom tidsfristen har suspensiv verkan. Beslut av Tribunal administratif kan inte överklagas.

(5) Ett beslut av ministern att tillämpa ett påskyndat förfarande vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd kan inte överklagas.”

¹³ Lagen av den 5 maj 2006 ändrades genom lagen av den 19 maj 2011 (*Mémorial A* 2011, s. 1618). Punkt 5 i artikel 20 i den förstnämnda lagen upphävdes härvid och punkt 4 i denna artikel fick följande lydelse:

”Mot ett beslut från ministern vid prövning av huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad genom ett påskyndat förfarande kan talan väckas vid Tribunal administratif. Mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt

skydd som fattats genom ett påskyndat förfarande kan talan om ändring väckas vid Tribunal administratif. Mot ett förordnande om att lämna landet kan en talan om upphävande väckas vid Tribunal administratif. Talan ska i de tre angivna fallen väckas genom samma anhängiggörande. En talan som väcks separat ska inte tas upp till sakprövning. Talan ska väckas inom femton dagar från och med delgivningen. Tribunal administratif ska fatta beslut inom två månader från och med det att talan väckts. ... Tidsfristen för att väcka talan och en talan som väckts inom tidsfristen har suspensiv verkan. Tribunal administratifs avgöranden kan inte överklagas.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 14 Brahim Samba Diouf, mauretansk medborgare, ingav den 19 augusti 2009 en ansökan om internationellt skydd till den behöriga avdelningen vid det luxemburgska utrikes- och invandringsministeriet. Han hördes den 22 september 2009 angående sin situation och angående skälen för hans ansökan.
- 15 Brahim Samba Diouf uppgav att han hade flytt från Mauretanien för att undkomma slavliknande förhållanden och att han önskade etablera sig i Europa för att förbättra sina levnadsförhållanden och bilda familj. Han uppgav även att han fruktade att hans tidigare arbetsgivare, från vilken han enligt egen uppgift stulit 3 000 euro för att kunna ta sig till Europa, skulle låta söka upp honom och döda honom.
- 16 Ansökan om internationellt skydd som ingetts av Brahim Samba Diouf handlades enligt ett påskyndat förfarande och avslogs genom beslut av den luxemburgska arbets-, sysselsättnings- och invandringsministern den 18 november 2009, vilket skickades till sökanden med rekommenderat brev av den 20 november 2009.

- 17 Genom detta beslut informerades Brahim Samba Diouf om att prövningen av huruvida hans ansökan om internationellt skydd var välgrundad hade skett genom ett påskyndat förfarande eftersom två av de situationer som anges i artikel 20.1 i lagen av den 5 maj 2006 förelåg med avseende på honom. Det var nämligen uppenbart att sökanden inte hade rätt till internationellt skydd (artikel 20.1 b) och att sökanden hade vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar (artikel 20.1 d).
- 18 Arbets-, sysselsättnings- och invandringsministern avtog även Brahim Samba Dioufs ansökan om internationellt skydd i sak genom detta beslut. Ministern förelade dessutom Brahim Samba Diouf att lämna Luxemburg.
- 19 Avslaget på Brahim Samba Dioufs ansökan motiverades dels av att han ingett ett förfalskat pass vilket hade vilselett myndigheterna, dels av att de skäl han åberopat var av ekonomisk art och inte motsvarade någon av de förutsättningar i sak som kan ligga till grund för internationellt skydd.
- 20 Brahim Samba Dioufs fruktan för att drabbas av hämndåtgärder från sin tidigare arbetsgivare kunde nämligen inte anses motsvara sådan fruktan för förföljelse som avses i Genèvekonventionen, eftersom det inte förelåg några politiska, etniska eller religiösa motiv. Den omständigheten att sökanden kände fruktan för att drabbas av hämndåtgärder har vidare inte styrkts. Det ansågs även uppenbart att övriga argument som Brahim Samba Diouf hade anfört, nämligen att han migrerat till Europa med avsikt att gifta sig och bilda familj, samt att arbetsförhållandena i Mauretanien var för hårda, inte omfattades av Genèvekonventionens tillämpningsområde. Den nya regeringen i Mauretanien hade för övrigt antagit en lag mot slaveri, som trädde i kraft i februari 2008, enligt vilken brottet slaveri straffas med böter och tio års fängelse.

- 21 Ministern bedömde även att det inte förelåg några allvarliga och erkända skäl som gör att det kan antas att Brahim Samba Diouf löper en verklig risk att lida sådan allvarlig skada som avses i artikel 37 i lagen av den 5 maj 2006 och som motiverar att han tillerkänns subsidiärt skydd.
- 22 Brahim Samba Diouf väckte talan vid Tribunal administratif mot arbets-, sysselsättnings- och invandringsministerns beslut av den 18 november 2009. Han yrkade att beslutet skulle upphävas i den mån ministern därigenom beslutade att handlägga hans ärende genom ett påskyndat förfarande, i andra hand att det skulle ändras eller upphävas i den mån hans ansökan om internationellt skydd avlogs och i tredje hand att det skulle upphävas i den del han föreläggs att lämna Luxemburg.
- 23 Det är vid prövningen av huruvida denna talan om upphävande av arbets-, sysselsättnings- och invandringsministerns beslut att pröva Brahim Samba Dioufs ansökan genom ett påskyndat förfarande, som Tribunal administratif bedömde att tillämpningen av artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006, enligt vilken ett sådant beslut inte kan överklagas, väcker frågor avseende tolkningen av artikel 39 i direktiv 2005/85, med hänsyn till den allmänna principen om rätt till ett effektivt rättsmedel.
- 24 Tribunal administratif har i detta avseende anfört att beslutet att handlägga en asylansökan genom ett påskyndat förfarande inte saknar rättsliga följder för den enskilde. Detta beslut att tillämpa ett påskyndat förfarande, som i motsats till beslut i sak att neka internationellt skydd eller utvisa sökanden inte kan överklagas, innebär enligt denna domstol att fristen för att överklaga sänks från en månad till 15 dagar. Rätten

att överklaga som vanligtvis omfattar två domstolsinstanser begränsas enligt denna domstol för sökanden i ett sådant förfarande till prövning i en enda instans.

- 25 Dessutom ansåg Tribunal administratif, vad avser de argument som den luxemburgska regeringens ombud hade anfört, att beslutet att pröva huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad genom ett påskyndat förfarande kan prövas indirekt av Tribunal administratif vid prövningen av en talan om ändring av det slutliga avslagsbeslutet. Detta resonemang har sin grund i ett avgörande från Cour administrative (Luxemburg) av den 16 januari 2007 (nr 22095C).
- 26 Tribunal administratif har gjort gällande att den i detta hänseende inte kan följa den ovannämnda domen som meddelats av Cour administrative, eftersom möjligheten att pröva ett beslut att handlägga en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande ”genom att talan kan väckas mot det slutliga beslutet”, såsom Cour administrative har föreslagit, förefaller strida mot lagstiftarens avsikt att enligt artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006 utesluta sådana beslut från all legalitetskontroll.
- 27 Tribunal administratif beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 39 i direktiv 2005/85/EG tolkas så, att den utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser av det slag som införts i Storhertigdömet Luxemburg genom artikel 20[.5] i lagen [av den 5 maj 2006], enligt vilken en asylsökande inte har tillgång till ett rättsmedel mot förvaltningsmyndighetens beslut om att tillämpa ett påskyndat förfarande vid prövningen av huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad?

- 2) Om svaret [på den första frågan] är nekande, ska den allmänna gemenskapsrättsliga principen om ett effektivt rättsmedel, vilken har utvecklats mot bakgrund av artiklarna 6 och 13 i [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950], tolkas så, att den utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser av det slag som införts i Storhertigdömet Luxemburg genom artikel 20.5 i lagen [av den 5 maj 2006], enligt vilken en asylsökande inte har tillgång till ett rättsmedel mot förvaltningsmyndighetens beslut om att tillämpa ett påskyndat förfarande vid prövningen av huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- ²⁸ Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, som bör prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 39.1 a i direktiv 2005/85, enligt vilken asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel mot ”beslut som fattats om en asylansökan”, och principen om ett effektivt rättsmedel i allmänhet ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan lagstiftning som den i förevarande fall, enligt vilken ingen självständig talan kan föras mot ett beslut från den behöriga myndigheten att handlägga en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande.

Inledande anmärkningar

- ²⁹ För att besvara denna fråga ska inledningsvis påpekas att de förfaranden som inrättas genom direktiv 2005/85 utgör miniminormer och att medlemsstaterna i flera hänseenden förfogar över ett utrymme för skönsässig bedömning för att genomföra dessa bestämmelser med beaktande av särskilda förhållanden i den nationella lagstiftningen.

- 30 Enligt skäl 11 i direktiv 2005/85 får medlemsstaterna således efter eget gottfinnande besluta hur handläggningen av asylansökningar ska organiseras, så att de i enlighet med sina nationella behov kan prioritera eller påskynda handläggningen av en ansökan med beaktande av normerna i detta direktiv, dock utan att ge avkall på en lämplig och fullständig prövning i enlighet med artikel 23.2 i detsamma. I samma skäl anges även att det ligger i såväl medlemsstaternas som de asylsökandes intresse att beslut om asylansökningar fattas så fort som möjligt.
- 31 Genom artikel 23 i direktiv 2005/85 medges medlemsstaterna rätt att tillämpa ett påskyndat förfarande i de fall som anges i punkterna 3 och 4 i denna artikel, nämligen när en ansökan kan förväntas vara välgrundad, om den sökande har särskilda behov eller med anledning av de 16 särskilda skäl som motiverar att ett sådant förfarande ska tillämpas. Dessa särskilda skäl avser främst sådana situationer där alla omständigheter tyder på att ansökan är ogrundad, eftersom myndigheterna på grund av klara och uppenbara uppgifter kan bedöma att asylsökanden inte kan beviljas internationellt skydd, samt i de fall när ansökan är falsk eller vilseledande.
- 32 I detta avseende omnämns i artikel 23.4 b och d i direktiv 2005/85 bland annat situationer där det antingen är uppenbart att en asylsökande inte har rätt att betraktas som flykting eller inte uppfyller villkoren för att beviljas flyktingstatus i en medlemsstat med stöd av direktiv 2004/83/CE, eller att en asylsökande har vilselett myndigheterna vad beträffar identitet och/eller nationalitet och/eller i fråga om äktheten av ingivna handlingar, genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning.
- 33 Direktiv 2005/85 innehåller ingen definition av begreppet påskyndat förfarande. I artikel 23.4 föreskrivs emellertid att det påskyndade förfarandet kan tillämpas vad avser vissa asylansökningar endast om det sker i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II. Detta kapitel innehåller ett antal bestämmelser vilkas

syfte är att säkerställa tillgång till asylförfarandet genom att ålägga medlemsstaterna skyldighet att medge de asylsökande alla de rättssäkerhetsgarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.

- 34 I skäl 8 i direktiv 2005/85 anges att detta står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Beslut som fattats om en asylansökan och om återkallande av flyktingstatus ska enligt skäl 27 i detta direktiv kunna bli föremål för ett effektivt rättsmedel inför domstol i enlighet med artikel 267 FEUF.
- 35 Föremålet för artikel 39 i direktiv 2005/85 är den grundläggande principen om rätt till ett effektivt rättsmedel. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot de beslut som anges i punkt 1 i denna artikel.
- 36 Enligt denna artikel 39.1 a ska medlemsstaterna se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel mot ”beslut som fattats om en asylansökan”, inbegripet ett beslut att en ansökan ska nekas prövning, beslut som fattas vid gränsen eller i en medlemsstats transitzoner, och beslut att inte pröva en ansökan på grund av att en behörig myndighet har fastställt att den asylsökande försöker resa in eller har rest in olagligt på territoriet från ett säkert tredjeland.

Begreppet beslut som fattats om en asylansökan i den mening som avses i artikel 39.1 a i direktiv 2005/85

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 39.1 a i direktiv 2005/85 ska tolkas så, att den omfattar en behörig förvaltningsmyndighets beslut att pröva en ansökan om internationellt skydd enligt ett påskyndat förfarande.

- 38 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att den avsiktligt vaga lydelsen av artikel 39.1 a i direktiv 2005/85 innebär att samtliga beslut avseende ansökan om asyl kan anses omfattas av denna bestämmelse och att medlemsstaterna bör föreskriva en rätt att överklaga en nationell myndighets beslut att pröva en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande.
- 39 De regeringar som har yttrat sig samt kommissionen anser däremot att endast slutliga beslut om att neka eller återkalla flyktingstatus omfattas av den nämnda bestämmelsen. Det effektiva rättsmedel som avses i artikel 39.1 a i direktiv 2005/85 kan endast avse det slutliga beslutet avseende ansökan om skydd, och inte ett beslut varigenom den nationella myndigheten beslutar att pröva denna ansökan genom ett påskyndat förfarande, vilket ska anses vara en förberedande rättsakt inför det slutliga beslutet eller ett beslut om förfarandets förlopp.
- 40 Det ska följaktligen prövas huruvida beslutet att handlägga en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande utgör ett "beslut som fattats om en asylansökan" mot vilket asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, med tillämpning av artikel 39.1 a i direktiv 2005/85.
- 41 Härvid kan påpekas att det följer av ordalydelsen i artikel 39.1 a i direktiv 2005/85 och, i synnerhet, av den där förekommande uttömmande uppräknings av rättsakter, att begreppet "beslut som fattats om en asylansökan" avser ett flertal beslut, som på grund av att de innebär avslag på asylansökan eller har fattats vid gränsen i sak motsvarar ett slutligt negativt beslut. Denna bedömning gäller även de andra beslut beträffande vilka det uttryckligen, enligt artikel 39.1 b–e i direktiv 2005/85, ska finnas rätt till ett effektivt rättsmedel.

- 42 De beslut som asylsökande enligt artikel 39.1 a i direktiv 2005/85 ska ha rätt att överklaga är följaktligen de som innebär avslag på asylansökan av skäl som rör själva sakfrågan eller, i förekommande fall, av formella skäl eller skäl som hänför sig till förfarandet, vilka utesluter en prövning i sak.
- 43 Härav följer att beslut som är föreberedande i förhållande till avgörandet i sak, och beslut om förfarandets förlopp, inte omfattas av denna bestämmelse.
- 44 Att tolka lydelsen av artikel 39 i direktiv 2005/85 på så sätt att ett ”beslut som fattats om en asylansökan” ska anses avse samtliga beslut i samband med en asylansökan, även beslut som är förberedande i förhållande till det slutliga beslutet i asylärendet och beslut om förfarandets förlopp, skulle, såsom generaladvokaten har framhållit i punkterna 53 och 54 i sitt förslag till avgörande, vara oförenligt med intresset att handlägga asylansökningar skyndsamt. Detta intresse av att ett sådant förfarande, enligt artikel 23.2 i direktiv 2005/85, avslutas så snart som möjligt, utan att avkall ges på en lämplig och fullständig prövning, är, såsom framgår av skäl 11 i detta direktiv, ett intresse som delas såväl av medlemsstaterna som av de asylsökande.
- 45 Artikel 39.1 i direktiv 2005/85 ska således tolkas så, att den inte innebär att det i nationell rätt måste föreskrivas en särskild eller självständig rätt att överklaga ett beslut att handlägga en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande. Denna bestämmelse utgör således i princip inte hinder för sådan nationell lagstiftning som bestämmelserna i artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006.

Huruvida sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet är förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel

- ⁴⁶ Enligt artikel 39.2 i direktiv 2005/85 är det medlemsstaterna som ska fastställa tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel enligt artikel 39.1. Rättsmedlets effektivitet är, såsom framgår av skäl 27 i direktivet, även när det gäller prövning av berörda sakförhållanden, beroende av det administrativa och rättsliga systemet i varje medlemsstat som helhet.
- ⁴⁷ I den mån de skäl som den behöriga myndigheten har angett i det nationella målet för att tillämpa ett påskyndat förfarande överensstämmer eller i stora delar sammanfaller med de skäl som har lett till att ansökan om flyktingstatus avslogs i sak, undrar den hänskjutande domstolen genom sin andra fråga huruvida den omständigheten att en asylsökande inte har rätt att överklaga ett beslut av en behörig myndighet att pröva asylansökan enligt ett påskyndat förfarande strider mot rätten till ett effektivt rättsmedel på så sätt att den asylsökande i sak inte kommer att kunna bestrida det beslut varigenom han nekas flyktingstatus.
- ⁴⁸ Den ställda frågan avser således en asylsökandes rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol i enlighet med artikel 39 i direktiv 2005/85 och rätten till ett effektivt domstolskydd enligt unionsrätten.
- ⁴⁹ Denna princip utgör en allmän princip i unionsrätten, vilken numera kommer till uttryck i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB, REU 2010, s. I-13849, punkterna 30 och 31, samt beslut av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry, REU 2011, s. I-819, punkt 25).

- 50 Det ska således prövas huruvida det system som inrättas genom den förevarande nationella lagstiftningen innebär ett åsidosättande av principen om rätt till effektivt domstolsskydd och, i synnerhet, huruvida den omständigheten att beslut om att handlägga en asylansökan enligt ett påskyndat förfarande inte kan överklagas innebär att den asylsökande berövas sin rätt till ett effektivt rättsmedel.
- 51 I artikel 20.4 i lagen av den 5 maj 2006 föreskrivs en rätt att väcka talan om ändring vid Tribunal administratif mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd som fattats av arbets-, sysselsättnings- och invandringsministern genom ett påskyndat förfarande och en rätt att väcka talan om upphävande mot ett förordnande att lämna landet.
- 52 Enligt sökanden i det nationella målet utgör artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006, enligt vilken ministerns beslut att pröva en ansökan om internationellt skydd genom ett påskyndat förfarande inte kan överklagas, hinder för all domstolsprövning av ett sådant beslut, både vid en självständig talan härom och vid en talan i sak mot det slutliga beslutet avseende beviljande av internationellt skydd. En sådan omöjlighet att föra talan hindrar asylsökanden från att få tillgång till ett effektivt rättsmedel mot det slutliga beslutet som i sak avgör huruvida asylrätt föreligger, eftersom hans talan i sak inte har någon möjlighet att vinna framgång under dessa omständigheter.
- 53 De regeringar som har yttrat sig samt kommissionen anser att rätten till en effektiv domstolsprövning inte utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet och har påpekat att man vid domstolsprövningen av det slutliga beslutet måste kunna pröva den rättsliga grunden för varje förberedande rättsakt. Den luxemburgska regeringen har i detta avseende gjort gällande att det finns ett effektivt rättsmedel genom att talan kan väckas mot det slutliga beslutet, såsom Cour administrative har medgett i sin dom av den 16 januari 2007 (nr 22095C), vilket Tribunal administratif fram till dess fasta rättspraxis även vittnade om.

- 54 Det kan härvid erinras om att domstolen i dom av den 11 september 2003 i mål C-13/01, Safalero (REG 2003, s. I-8679, punkterna 54–56), har slagit fast att principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en enskild inte får väcka talan vid domstol mot ett beslut av en myndighet, om denne har tillgång till ett rättsmedel som är ägnat att säkerställa efterlevnaden av de rättigheter han eller hon har enligt unionsrätten, och som möjliggör att han eller hon kan erhålla ett domstolsavgörande i vilket det fastställs att bestämmelsen i fråga strider mot unionsrätten.
- 55 Beslutet avseende vilket förfarande som ska tillämpas vid prövningen av asylansökan, bedömt självständigt och oberoende av det slutliga beslutet om att avslå eller bifalla denna ansökan, utgör en förberedande rättsakt i förhållande till det slutliga beslutet om asylrätt.
- 56 Under dessa omständigheter innebär avsaknaden av en möjlighet att överklaga i detta skede av förfarandet inte ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel, under förutsättning att det slutliga beslutet som antas genom ett påskyndat förfarande, i synnerhet de skäl som den behöriga myndigheten har angett för att avslå asylansökan som ogrundad, kan bli föremål för en ingående prövning av den nationella domstolen inom ramen för ett överklagande mot beslutet att avslå ansökan.
- 57 Vad beträffar domstolsprövningen inom ramen för ett överklagande av beslutet att avslå ansökan om internationellt skydd i sak, ska det framhållas att rättsmedlets effektivitet inte kan anses säkerställt om de skäl som föranlett arbets-, sysselsättnings- och invandringsministern att pröva huruvida ansökan var välgrundad genom ett påskyndat förfarande, på grund av omöjligheten att föra en sådan talan enligt artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006, inte kan bli föremål för en sådan prövning. I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet är de skäl som ministern angett för

att tillämpa ett påskyndat förfarande nämligen desamma som de skäl som har föranlett att asylansökan avslogs. I en sådan situation skulle det vara omöjligt att pröva beslutets lagenlighet såväl i sak- som rättsfrågor (se, analogt, dom av den 19 september 2006 i mål C-506/04, Wilson, REG 2006, s. I-8613, punkterna 60–62).

- 58 Skälen för att tillämpa ett påskyndat förfarande måste således därefter kunna bestri-
das vid nationell domstol och prövas av denna inom ramen för ett överklagande av
det slutliga beslut varigenom asylförfarandet avslutas. Det skulle nämligen inte vara
förenligt med unionsrätten att tolka en sådan nationell lagstiftning som bestämmel-
serna i artikel 20.5 i lagen av den 5 maj 2006 på så sätt att de skäl som föranlett de
behöriga myndigheterna att pröva asylansökan genom ett påskyndat förfarande inte
kan bli föremål för någon domstolsprövning.
- 59 Det ska i detta sammanhang erinras om att det inte ankommer på domstolen att i
ett mål om förhandsavgörande uttala sig om tolkningen av nationella bestämmelser
eller att avgöra om den hänskjutande domstolens tolkning av dessa är korrekt. En-
dast nationell domstol har nämligen befogenhet att uttala sig om tolkningen av intern
rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2009 i de förenade målen
C-378/07-C-380/07, Angelidaki m.fl., REG 2009, s. I-3071, punkt 48).
- 60 Det ska i detta sammanhang emellertid erinras om kravet på en direktivkonform tolk-
ning av nationell rätt som ger de nationella domstolarna rätt att inom ramen för sin
behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när de avgör tvister som an-
hängiggjorts vid dem (se, bland annat, dom av den 15 april 2008 i mål C-268/06, Im-
pact, REG 2008, s. I-2483, punkt 99). Principen om direktivkonform tolkning innebär
att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med
hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av dess erkända
tolkningsmetoder, för att säkerställa att det aktuella direktivet ges full verkan och för
att uppnå ett resultat som är förenligt med direktivets syfte (se domen i det ovan-
nämnda målet Impact, punkt 101 och där angiven praxis).

- 61 Syftet med direktiv 2005/85 är att fastställa en gemensam ram av skyddsregler som gör det möjligt att säkerställa att Genèvekonventionen efterlevs och att de grundläggande rättigheterna respekteras. Rätten till ett effektivt rättsmedel utgör en grundläggande princip inom unionsrätten. För att utövandet av denna rätt ska vara effektivt måste nationell domstol kunna pröva huruvida de skäl som föranlett de behöriga myndigheterna att betrakta ansökan om internationellt skydd som ogrundad eller oskälig, utan att det föreligger en icke motbevisbar presumtion om lagenlighet. Det är även inom ramen för detta överklagande som nationell domstol ska avgöra huruvida beslutet att pröva asylansökan enligt ett påskyndat förfarande är förenlig med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktiv 2005/85, såsom föreskrivs i artikel 23.4 i detta direktiv.
- 62 Vad beträffar fristerna för att väcka talan och möjligheten till prövning vid två instanser har den hänskjutande domstolen påpekat att det finns skillnader mellan ett påskyndat förfarande och ett vanligt prövningsförfarande i asylärenden. Den har särskilt framhållit att talan mot det slutliga beslutet i ett påskyndat förfarande ska väckas inom 15 dagar från och med delgivningen av detsamma, medan talan i ett vanligt prövningsförfarande kan väckas inom en månad från och med delgivningen. Tribunal administratif avgöranden i mål angående ett påskyndat förfarande kan vidare inte överklagas.
- 63 De regeringar som har yttrat sig samt kommissionen anser att det minimiskydd som principen om ett effektivt domstolsskydd kräver tillgodoses genom en enda domstolsprövning och att en tidsfrist på 15 dagar, i det förevarande fallet, inte heller innebär ett åsidosättande av denna princip, vare sig mot bakgrund av Europadomstolens praxis eller mot bakgrund av EU-domstolens praxis.
- 64 Det ska prövas huruvida unionsrätten utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, på grund av att valet av ett påskyndat förfarande i stället för ett vanligt prövningsförfarande medför skillnader som

huvudsakligen innebär att den asylsökande medges en mindre förmånlig behandling vad avser rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom asylsökanden endast kan väcka talan inom en frist på 15 dagar och inte medges domstolsprövning i två instanser.

- 65 I detta avseende ska först och främst påpekas att de skillnader som enligt den nationella lagstiftningen föreligger mellan ett påskyndat förfarande och ett vanligt prövningsförfarande, vilka innebär en kortare frist för att överklaga och avsaknad av möjlighet till prövning i två instanser, har samband med beskaffenheten av de förfaranden som inrättats. Syftet med de ifrågavarande nationella bestämmelserna är att asylansökningar som saknar grund eller inte kan tas upp till sakprövning ska handläggas så snabbt som möjligt för att tillåta en mer effektiv prövning av ansökningar från personer som sannolikt kan beviljas flyktingstatus.
- 66 Vad beträffar det förhållandet att tidsfristen för överklagande är en månad vid det vanliga prövningsförfarandet och bara 15 dagar vid det påskyndade förfarandet, är det viktiga, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 63 i sitt förslag till avgörande, att tidsfristen är fullt tillräcklig för att förbereda och väcka en effektiv domstolstalan.
- 67 När det gäller förenklade förfaranden förefaller en tidsfrist på 15 dagar i princip inte vara otillräcklig för att förbereda samt väcka en effektiv domstolstalan, och framstår som rimlig samt proportionerlig i förhållande till de föreliggande rättigheterna och intressena.
- 68 Det ankommer emellertid på nationell domstol, för det fall denna frist framstår som otillräcklig med hänsyn till omständigheterna i ett enskilt fall, att avgöra huruvida denna omständighet i sig är tillräcklig för att bifalla en indirekt talan mot beslutet att pröva asylansökan genom ett påskyndat förfarande, på så sätt att domstolen genom detta bifall förelägger att ansökan ska prövas med tillämpning av ett vanligt prövningsförfarande.

- 69 Vad avser den omständigheten att asylsökanden har tillgång till domstolsprövning i två instanser endast vid det vanliga prövningsförfarandet, ska det erinras om att det i direktiv 2005/85 inte föreskrivs något krav på prövning i två instanser. Det viktiga är att talan kan föras vid en instans, vilket säkerställs genom artikel 39 i direktiv 2005/85. Principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd ger den enskilde tillgång till prövning i en domstol men inte till prövning i flera instanser.
- 70 De ställda frågorna ska således besvaras enligt följande. Artikel 39 i direktiv 2005/85/EG och principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de inte utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken ingen självständig talan kan föras mot behöriga myndigheters beslut att pröva en asylansökan genom ett påskyndat förfarande, när de skäl som har föranlett myndigheterna att pröva huruvida ansökan är välgrundad genom ett sådant förfarande kan bli föremål för en effektiv domstolsprövning inom ramen för ett överklagande av det slutliga avslagsbeslutet. Det ankommer på nationell domstol att avgöra huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

- 71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 39 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus och principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd ska tolkas så, att de inte utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken ingen självständig talan kan föras mot behöriga myndigheters beslut att pröva en asylansökan genom ett påskyndat förfarande, när de skäl som har föranlett myndigheterna att pröva huruvida ansökan är välgrundad genom ett sådant förfarande kan bli föremål för en effektiv domstolsprövning inom ramen för ett överklagande av det slutliga avslagsbeslutet. Det ankommer på nationell domstol att avgöra huruvida så är fallet.

Underskrifter