Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 3. september 2015 [1]

Sag C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
mod
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af tribunal du travail de Liège (Division Huy) (Belgien))

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — grænser, asyl og indvandring — indvandringspolitik — fornyet asylansøgning — artikel 39 i direktiv 2005/85/EF — artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — efterfølgende asylansøgninger — afvisning — retten til effektiv domstolsprøvelse — retsmiddel uden opsættende virkning«

1. I forbindelse med en klage over en afvisning af at behandle en fornyet asylansøgning forelægges Domstolen atter et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 39 i direktiv 2005/85/EF [2]. Afgørelsen fra Domstolens Store Afdeling herom i Abdida-sagen [3] vedrørte denne problemstilling og kunne have været anvendt som retningslinje i forhold til at besvare den forelæggende rets spørgsmål. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har imidlertid været genstand for en reform, som med tilbagevirkende kraft sidestiller betingelserne for behandlingen af klager over en afvisning af en fornyet asylansøgning med de betingelser, der gælder for klager over en afvisning af den første ansøgning. Dette medfører efter min opfattelse, at det foreliggende præjudicielle spørgsmål definitivt har mistet sin genstand, samt at en besvarelse med hensyn til sagens realitet dermed er irrelevant.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Direktiv 2005/85

2. 15. betragtning til direktiv 2005/85 har følgende ordlyd: »Indgiver en ansøger en fornyet ansøgning uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter, vil det være ude af proportion at pålægge medlemsstaterne at gennemføre hele behandlingsproceduren på ny. I så fald bør medlemsstaterne kunne vælge mellem forskellige procedurer, der omfatter undtagelser fra de garantier, ansøgeren normalt er omfattet af.«

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13).

3 — Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

3. I 27. betragtning til samme direktiv fremhæves det, at »[d]et 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.«

4. Artikel 32 i direktiv 2005/85 bestemmer følgende:

»1. Hvis en person, som har søgt om asyl i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, kan medlemsstaten behandle 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. Endvidere kan medlemsstaterne anvende en særlig procedure, jf. stk. 3, hvis en person indgiver en fornyet ansøgning:

a) efter at have frafaldet eller opgivet sin tidligere ansøgning, jf. artikel 19 eller 20, eller

b) efter at der er truffet afgørelse om den tidligere ansøgning. Medlemsstaterne kan også beslutte først at anvende denne procedure, når der er truffet endelig afgørelse.

3. En fornyet asylansøgning underkastes først en indledende undersøgelse af, om der, efter at den pågældende har frafaldet sin tidligere ansøgning, eller efter den i denne artikels stk. 2, litra b), omhandlede afgørelse om den pågældendes ansøgning, er fremkommet nye oplysninger eller elementer af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om den pågældende kan anerkendes som flygtning i henhold til direktiv 2004/83/EF.

4. Hvis der efter den i denne artikels stk. 3 omhandlede indledende undersøgelse er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller hvis ansøgeren fremlægger sådanne oplysninger, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som flygtning i henhold til direktiv 2004/83/EF, realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II.

5. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med deres nationale lovgivning beslutte at realitetsbehandle en fornyet ansøgning, hvis der er andre årsager til at genoptage en procedure.

6. Medlemsstaterne kan dog kun beslutte at realitetsbehandle ansøgningen, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i denne artikels stk. 3, 4 og 5 under den tidligere procedure, navnlig ved at udøve vedkommendes ret til et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 39.

[…]«

5. Artikel 34, stk. 2, i direktiv 2005/85 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne [...] i deres nationale lovgivning [kan] fastsætte regler for den indledende undersøgelse, jf. artikel 32«, samt at »[r]eglerne [...] ikke [må] gøre det umuligt for en asylansøger at få adgang til en ny procedure, og de må ikke medføre, at denne adgang i praksis bortfalder eller begrænses væsentligt«.

6. Direktivets artikel 39 bestemmer følgende:

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

[…]

iii) [en afgørelse] om at undlade at foretage en undersøgelse i henhold til artikel 36

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

[…]

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 [...]«

2. Direktiv 2013/32/EU [4]

7. Artikel 41 i direktiv 2013/32 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra retten til at forblive på området, når en person:

a) har indgivet en første fornyet ansøgning, der ikke behandles yderligere i henhold til artikel 40, stk. 5, udelukkende med det formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en afgørelse, som ville medføre en nært forestående udsendelse af vedkommende af den pågældende medlemsstat, eller

b) indgiver en anden fornyet ansøgning i den samme medlemsstat, efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise en første fornyet ansøgning i henhold til artikel 40, stk. 5, eller efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise denne ansøgning som grundløs.

Medlemsstaterne kan kun gøre en sådan undtagelse, hvis den besluttende myndighed finder, at en afgørelse om tilbagesendelse ikke vil føre til direkte eller indirekte refoulement i strid med den pågældende medlemsstats internationale forpligtelser og EU-forpligtelser.

2. I de tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, kan medlemsstaterne også:

[…]

c) fravige artikel 46, stk. 8.«

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (EUT L 180, s. 60).

8. Artikel 46 i direktiv 2013/32 lyder som følger:

»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:

   i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

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

   iii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 43, stk. 1

   iv) om at undlade at foretage en behandling i henhold til artikel 39

b) et afslag på genoptagelse af behandlingen af en ansøgning, efter at den er afbrudt i henhold til artikel 27 og 28

c) en afgørelse truffet i henhold til artikel 45 om fratagelse af international beskyttelse.

[…]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

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.

[…]

5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse

a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8 [...]

b) om at betragte en ansøgning som en ansøgning, der kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), b) eller d)

c) om at afvise at genoptage ansøgerens sag, efter at den er blevet afbrudt i medfør af artikel 28, eller

d) om at undlade at foretage nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen i henhold til artikel 39,

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.

[…]

8. Medlemsstaterne tillader, at ansøgeren forbliver på området, indtil den i stk. 6 og 7 fastsatte procedure med henblik på at afgøre, hvorvidt ansøgeren kan forblive på området, er afsluttet.

[…]«

B – *National ret*

9. Artikel 6, stk. 1, i loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile (lov af 12.1.2007 om modtagelse af asylansøgere, herefter »lov om modtagelse«) bestemmer: »Enhver asylansøger har ret til materiel bistand regnet fra det tidspunkt, hvor der ansøges om asyl, og under hele proceduren, jf. dog artikel 4, 4/1 og 35/2 i nærværende lov. Såfremt asylproceduren fører til et afslag, ophører den materielle bistand, når fristen for fuldbyrdelse af påbuddet til asylansøgeren om at forlade landet er udløbet […]«

10. I henhold til artikel 4 i lov om modtagelse »[kan] myndigheden [...] afgøre, at en asylansøger, der indgiver en fornyet asylansøgning, ikke kan drage fordel af nærværende lovs artikel 6, stk. 1, i forbindelse med behandlingen af dennes ansøgning, såfremt udlændingekontoret ikke har overført sagen til generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer [...] og der foreligger en individuelt begrundet afgørelse [...]«.

11. Artikel 57, stk. 2, i loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (organisk lov af 8.7.1976 om offentlige socialcentre) bestemmer, at: »[...] [d]en sociale bistand, der er tilkendt en udlænding, og som faktisk udbetales til ham på det tidspunkt, hvor han meddeles et påbud om at forlade landet, ophører med undtagelse af akut lægehjælp den dag, hvor udlændingen reelt forlader landet, og senest den dag, hvor fristen for påbuddet om at forlade landet udløber [...]«.

12. I overensstemmelse med artikel 39/1 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges adgang til landet, ophold, etablering og udsendelse, herefter »loven af 1980«), i den affattelse, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, sammenholdt med samme lovs artikel 39/2, stk. 1, tredje afsnit, artikel 39/76, artikel 39/82, stk. 4, andet afsnit og artikel 57/6/2, kan en nægtelse af at behandle en fornyet asylansøgning kun anfægtes ved anlæggelse af en sag med påstand om annullation og en sag med påstand om udsættelse i ekstreme hastetilfælde.

13. I henhold til loven af 10. april 2014 om visse bestemmelser om sager ved Conseil du Contentieux des Étrangers (det belgiske flygtningenævn) og Conseil d'État (statsrådet) (herefter »loven af 2014«) har klager over afvisning af en fornyet asylansøgning opsættende virkning og kan gøres til genstand for en fuld prøvelse fra ikrafttrædelsen af denne lov, som var den 31. maj 2014. I overensstemmelse med overgangsbestemmelserne i loven af 2014 finder den nye lovbestemte ordning ligeledes anvendelse på klager indgivet før ikrafttrædelsen af loven af 2014, såfremt der ikke er truffet endelig afgørelse i den pågældende sag.

II – **Faktiske omstændigheder**

14. Abdoulaye Amadou Tall, som er senegalesisk statsborger, indgav en asylansøgning i Belgien, som der blev meddelt afslag på ved afgørelse af 12. november 2013. Han indgav en klage over denne afgørelse ved Conseil d'État. Ved dom af 10. januar 2014 blev det afgjort, at denne klage ikke kunne antages til realitetsbehandling.

15. Den 16. januar 2014 indgav han en ny ansøgning om asyl, der blev afvist fra realitetsbehandling af Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer), som den 10. februar 2014 meddelte Abdoulaye Amadou Tall et påbud om at forlade Belgien.

16. Abdoulaye Amadou Tall har siden den 17. marts 2011 modtaget social bistand fra Centre public d'action sociale de Huy (det offentlige socialcenter i Huy, herefter »CPAS de Huy«). Som følge af afvisningen af den anden ansøgning om asyl indstillede CPAS de Huy denne bistand den 10. januar 2014.

17. Abdoulaye Amadou Tall har indgivet to klager. Den første klage, af 19. februar 2014, vedrørte afvisningen af hans anden ansøgning om asyl. I forbindelse med den anden klage, af 27. februar 2014, som vedrørte afgørelsen fra CPAS de Huy, gjorde Abdoulaye Amadou Tall gældende, at klager over afvisning af asylansøgninger behandles forskelligt, alt efter om det drejer sig om den første ansøgning eller en fornyet ansøgning. Abdoulaye Amadou Tall gjorde gældende, at ansøgeren i sidstnævnte tilfælde ikke har adgang til et effektivt retsmiddel.

18. Tribunal du travail de Liège (Division Huy) gav Abdoulaye Amadou Tall medhold i klagen over afgørelsen fra CPAS de Huy (afgørelse af ukendt dato), idet retten fandt, at inddragelsen af den sociale bistand kun kunne finde sted fra udløbet af den frist for at forlade landet frivilligt, som blev meddelt i påbuddet om at forlade Belgien. Som følge heraf blev CPAS de Huy pålagt at udbetale social bistand til Abdoulaye Amadou Tall for perioden fra den 10. januar 2014 til den 17. februar 2014.

19. For så vidt angår den sociale bistand fra den 18. februar 2014 er tribunal du travail på baggrund af afgørelsen om afvisning af den fornyede ansøgning af den opfattelse, at Abdoulaye Amadou Tall kun har mulighed for at anlægge en sag med påstand om annullation og en sag med påstand om udsættelse i ekstreme hastetilfælde. Disse muligheder er utilstrækkelige til at sikre retten til et effektivt retsmiddel, idet sagsøgere hverken har ret til ophold eller materiel bistand under behandlingen af disse sager.

III – **Det forelagte spørgsmål**

20. På grundlag af det ovenstående har tribunal du travail forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»I henhold til artikel 39/1 i lov af 15. december 1980 om udlændinges adgang til landet, ophold, etablering og udsendelse, sammenholdt med samme lovs artikel 39/2, stk. 1, tredje afsnit, artikel 39/76, artikel 39/82, stk. 4, andet afsnit, litra d), og artikel 57/6/2, kan en nægtelse af at behandle en fornyet asylansøgning kun anfægtes ved anlæggelse af en sag med påstand om annullation og en sag med påstand om udsættelse i ekstreme hastetilfælde. Er disse søgsmål, når de hverken tillader fuld prøvelse eller har opsættende virkning, og ansøgeren hverken har ret til ophold eller materiel bistand under prøvelsen, forenelige med kravene i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 39 i Rådets direktiv 2005/85 […] af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne [...], hvori der fastsættes ret til effektive retsmidler?«

21. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Abdoulaye Amadou Tall, i overensstemmelse med den i sagen relevante nationale lovgivning, fra den 18. februar 2014 ikke længere kan drage fordel af den materielle bistand, som han som asylansøger havde ret til indtil denne dato. Dette er en af virkningerne af en klage over afvisning af en fornyet ansøgning om asyl, som på dette punkt adskiller sig fra en klage over afvisning af den første ansøgning om asyl. Dette kan medføre, at de personer, der klager over afvisning af en fornyet ansøgning, bliver genstand for forskelsbehandling i forhold til personer, der klager over afvisning af den første ansøgning, samt at deres ret til effektive retsmidler tilsidesættes, idet de fratages retten til ophold og til den materielle bistand, der er nødvendig for at indgive den pågældende klage.

IV – **Retsforhandlingerne ved Domstolen**

22. Abdoulaye Amadou Tall, CPAS de Huy, Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (den føderale myndighed for modtagelse af asylansøgere, herefter »Fedasil«), den belgiske og den ungarske regering samt Kommissionen har givet møde i sagen. Med undtagelse af den ungarske regering og CPAS de Huy deltog alle de ovenstående i retsmødet den 6. maj 2015, hvor de af Domstolen blev anmodet om at fremsætte bemærkninger om Abdida-sagens [5] mulige indvirkning på besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål.

V – **Indlæg**

23. Abdoulaye Amadou Tall har anført, at mulighederne for at klage over en afvisning af en fornyet ansøgning om asyl i henhold til belgisk lovgivning ikke opfylder de krav til effektivitet, der følger af chartrets artikel 47 og artikel 39 i direktiv 2005/85, dvs. opsættende virkning, mulighed for fuld prøvelse og effektiv adgang.

24. Cour constitutionnelle (den belgiske forfatningsdomstol) var af samme opfattelse i sin dom nr. 1/2014 af 16. januar 2014, hvilket fik den nationale lovgiver til at vedtage loven af 2014, i medfør af hvilken klager over afvisning af en fornyet asylansøgning har opsættende virkning og kan gøres til genstand for en fuld prøvelse fra den 31. maj 2014.

25. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt retspraksis i henhold til Abdida-dommen har betydning i nærværende sag, har Abdoulaye Amadou Tall besvaret spørgsmålet bekræftende og hævdet, at både lovgivningen forud for loven af 2014 og loven af 2014 i sig selv er uforenelige med EU-retten i henhold til den nævnte retspraksis.

26. CPAS de Huy har anført, at loven af 2014 har medført, at det præjudicielle spørgsmål har mistet sin genstand, idet den nye ordning i medfør af sine overgangsbestemmelser også gælder for klager, såsom den af Abdoulaye Amadou Tall indgivne, som er blevet indgivet forud for den pågældende lovs ikrafttrædelse, såfremt der ikke er truffet endelig afgørelse i den pågældende sag.

27. Såvel Fedasil som den belgiske regering deler CPAS de Huys opfattelse, og sidstnævnte har anført, at det præjudicielle spørgsmål bør afvises i overensstemmelse med Domstolens praksis. Desuden har den belgiske regering anført, at Abdoulaye Amadou Tall den 4. juli 2014 blev opfordret til at indgive en ny klage, som ville blive behandlet i overensstemmelse med loven af 2014. Han blev desuden oplyst om, at den verserende klage under alle omstændigheder ville blive behandlet i overensstemmelse med loven af 2014, såfremt han ikke indgav en ny klage.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

28. For så vidt angår betydningen af retspraksis i henhold til Abdida-dommen er den belgiske regering af den opfattelse, at den pågældende sag ikke kan have betydning i denne sag, idet dens genstand ikke var direktiv 2005/85, men derimod det såkaldte »tilbagesendelsesdirektiv« [6], og idet Abdoulaye Amadou Tall var og er asylansøger.

29. Den ungarske regering har anført, at den omtvistede nationale lovgivning ikke er uforenelig med EU-retten. Efter dens opfattelse hindrer den i sagen omhandlede klage ikke Abdoulaye Amadou Talls adgang til et effektivt retsmiddel, idet det bør bemærkes, således som det blev fremhævet i Samba Diouf-sagen [7], at procedurerne ifølge direktiv 2005/85 udgør minimumsstandarder, og at medlemsstaterne råder over en skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af disse bestemmelser under hensyntagen til særegenhederne i national ret.

30. Den ungarske regering har ligeledes gjort gældende, at direktiv 2013/32 indeholder mere præcise bestemmelser om retten til et effektivt retsmiddel i forbindelse med fornyede asylansøgninger og fastlægger regler, som efter den ungarske regerings opfattelse bekræfter, at fornyede ansøgninger er af en særlig karakter for så vidt angår klageordningen, i modsætning til de oprindelige ansøgninger.

31. Kommissionen har subsidiært henvist til realitetsspørgsmålet og har påpeget, at retspraksis i henhold til præmis 61 i Samba Diouf-dommen [8] fuldt ud finder anvendelse ved foreløbige vurderinger af en fornyet ansøgning og ved afgørelse om afvisning af disse af de årsager, der er fastlagt i artikel 32, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85. Ifølge Kommissionen kræver effektiviteten af klageprocedurerne, at den nationale ret kan prøve – såvel faktisk som retligt – lovligheden af afgørelsen og undersøge baggrunden for den kompetente myndigheds afgørelse om, at ansøgningen er grundløs eller urimelig.

32. På trods af forskellene mellem Moussa Abidabas og Abdoulaye Amadou Talls situation er Kommissionen af den opfattelse, at de principper, som Domstolen har anvendt til at løse den foregående sag, ligeledes kan finde anvendelse i nærværende sag.

33. For så vidt angår klagens opsættende virkning har Kommissionen gjort gældende, at artikel 39, stk. 3, litra a) og b), i direktiv 2005/85 pålægger medlemsstaterne ansvaret for at fastlægge regler i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser og giver dem mulighed for at bestemme, hvorvidt klager over afvisning af en fornyet ansøgning automatisk skal have opsættende virkning. Ifølge Kommissionen begrundes den omstændighed, at den opsættende virkning ikke automatisk finder anvendelse, med, at ansøgeren allerede har draget fordel af en fuldstændig foreløbig vurdering af sin første ansøgning om asyl inden for rammerne af en standardprocedure. Han har ligeledes haft alle retsmidler til rådighed i forbindelse med klagen over afvisningen af denne ansøgning. Ved en fornyet ansøgning fremlægges der udelukkende relevante faktorer eller oplysninger, som ikke var mulige at gøre gældende i forbindelse med den første ansøgning.

34. Medlemsstaternes skønsmargen bør fortolkes på baggrund af chartrets artikel 47 og de i retspraksis fastlagte principper. I denne forbindelse minder Kommissionen om, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremhævet, at for at en klage over en afgørelse om udsendelse i tilfælde af risiko for overtrædelse af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3 kan være effektiv, skal den i princippet have opsættende virkning. Kommissionen anerkender imidlertid, at den opsættende virkning under visse omstændigheder ikke automatisk finder anvendelse, dvs. at den ikke er fastlagt ved lov, men at den kompetente ret derimod træffer afgørelse herom. Denne praksis er efter Kommissionens opfattelse fastlagt i artikel 46 i direktiv 2013/32, hvorfor Kommissionen foreslår, at artikel 39 i direktiv 2005/85 fortolkes i overensstemmelse med denne bestemmelse, således at det

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

7 — C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — C-69/10, EU:C:2011:524.

konkluderes, at medlemsstaterne kan beslutte, at en klage over afvisning af en fornyet ansøgning om asyl ikke har opsættende virkning, under forudsætning af at dette ikke medfører en risiko for udsendelse. Dette vurderes af en dommer efter anmodning fra den berørte person eller fra retten, og den berørte person skal have tilladelse til at opholde sig i landet, indtil sagen er afsluttet.

VI – **Bedømmelse**

35. Såvel CPAS de Huy og Fedasil som den belgiske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at den reform af den nationale lovgivning, som fandt sted efter forelæggelsen af det præjudicielle spørgsmål, har medført, at spørgsmålet har mistet sin genstand. Ikrafttrædelsen af loven af 2014 har efter deres opfattelse medført, at genstanden for det forelagte spørgsmål er bortfaldet, idet en klage over afvisning af en fornyet ansøgning om asyl, i henhold til reformen af den pågældende lov, nu har opsættende virkning, hvilket bevirker, at den materielle bistand opretholdes under sagens behandling. I henhold til overgangsbestemmelserne i loven af 2014 finder den nye ordning endvidere anvendelse på klager, der ikke var afgjort på tidspunktet for ikrafttrædelsen af den pågældende lov. I overensstemmelse med den belgiske regerings anbringender fik Abdoulaye Amadou Tall mulighed for at indgive en ny klage efter ikrafttrædelsen af loven af 2014. Han blev desuden oplyst om, at den verserende klage, som han havde indgivet inden ikrafttrædelsen af den pågældende lov, og som endnu ikke var afgjort, under alle omstændigheder ville blive behandlet i overensstemmelse med den nye ordning.

36. Den forelæggende ret er af Domstolen blevet anmodet om at udtale sig om den nye lovgivnings konsekvenser for den for denne ret verserende sag, Den 19. januar 2015 svarede tribunal du travail, at sagen fortsat verserede for så vidt angik perioden fra den 18. februar 2014 til den 31. maj 2014, og at retten fastholdt sin anmodning om præjudiciel afgørelse [9].

37. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at i overensstemmelse med ordlyden og opbygningen af artikel 267 TEUF »[forudsætter] den præjudicielle procedure […], at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse« [10].

38. »Vedrørende [Domstolens] samarbejde med de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF, [tilkommer] det udelukkende den nationale ret, som en tvist verserer for, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, der skal træffes, efter sagens konkrete omstændigheder at bedømme, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i hovedsagen, og om de spørgsmål, som retten forelægger Domstolen, er relevante« [11].

39. Det står imidlertid fast, at det i nærværende sag er yderst vanskeligt ikke at dele CPAS de Huys, Fedasils, den belgiske regerings og Kommissionens opfattelse af, at den forelæggende rets spørgsmål på nuværende tidspunkt er af hypotetisk karakter, idet Abdoulaye Amadou Tall nu har ret til et retsmiddel med de egenskaber, som han efterlyste i forbindelse med sin klage inden ikrafttrædelsen af loven af 2014, såsom opsættende virkning, fuld prøvelse og muligheden for adgang til materiel bistand under sagens behandling.

9 — Den forelæggende ret har svaret som følger:
»Sagen var fortsat verserende for tribunal du travail de Liège (Division Huy) for så vidt angår perioden fra den 18.2.2014 til den 31.5.2014, hvor loven af 10.4.2014 trådte i kraft. Sagen blev under retsmødet den 5.11.2014 udsat, indtil der foreligger en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol.«

10 — Dom Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 26) med henvisning til dom García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

11 — Dom Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 24).

40. I overensstemmelse med den med loven af 2014 foretagne reform kan der fra denne lovs ikrafttrædelse den 31. maj 2014 nu ske fuld prøvelse af klager over afvisning af en fornyet ansøgning om asyl, og sådanne klager har opsættende virkning, hvilket sikrer ansøgerne materiel bistand under sagens behandling. Denne nye ordning gælder ikke blot for ansøgninger, der indgives fra den 31. maj 2014, men i medfør af overgangsbestemmelserne i loven af 2014 også for ansøgninger, som på denne dato var under behandling i henhold til den tidligere ordning.

41. Dermed er det af tribunal du travail forelagte spørgsmål om, hvorvidt den lovbestemte ordning, der fandt anvendelse før loven af 2014, er forenelig med EU-retten nu fuldstændigt irrelevant, idet denne ordning netop ikke kan finde anvendelse i hovedsagen. Abdoulaye Amadou Talls klage, som afventer afgørelse, skal i henhold til loven af 2014 behandles som en klage, hvoraf der kan ske fuld prøvelse, og som har opsættende virkning, og dermed har Abdoulaye Amadou Tall ret til materiel bistand under behandlingen af sagen.

42. På trods af dette insisterer tribunal du travail på, at spørgsmålet er relevant. Retten har imidlertid ikke givet nogen form for begrundelse herfor, idet retten udelukkende har bemærket, at sagen fortsat verserer, »for så vidt angår perioden fra den 18. februar 2014 til den 31. maj 2014, hvor loven af 10. april 2014 trådte i kraft«, og at »sagen er udsat, indtil der foreligger en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol«.

43. I et forsøg på at forstå baggrunden for den forelæggende rets beslutning kunne det muligvis være relevant at se nærmere på den omstændighed, at Abdoulaye Amadou Tall blev frataget den materielle bistand for perioden fra den 18. februar 2014 til den 31. maj 2014, dvs. et tidsrum forud for ikrafttrædelsen af loven af 2014, idet den tilbagevirkende kraft af loven af 2014 ikke kan udvides, således at den også giver adgang til denne bistand for personer, som har indgivet en klage i henhold til den lovbestemte ordning, der var gældende indtil den 31. maj 2014.

44. Med andre ord hersker der ingen tvivl om, at Abdoulaye Amadou Talls klage efter ikrafttrædelsen af loven af 2014 behandles i medfør af den nye ordning, hvilket giver mulighed for materiel bistand fra den 31. maj 2014, mens det ikke fremgår lige så klart, hvorvidt Abdoulaye Amadou Tall i henhold til den nye lov ligeledes kan gøre krav på den bistand, som han ophørte med at modtage i henhold til den tidligere lovgivning. Hvis dette er tilfældet, er spørgsmålet om foreneligheden af den lovgivning, der var gældende før loven af 2014, med EU-retten relevant. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, har Abdoulaye Amadou Tall nemlig muligvis ret til den bistand, som han blev nægtet i den i hovedsagen omhandlede periode som følge af den pågældende lovgivning.

45. På baggrund af parternes indlæg i retsmødet er det imidlertid tilstrækkeligt klart, at loven af 2014 har tilbagevirkende kraft i alle henseender, dvs. også for så vidt angår spørgsmålet om den materielle bistand, således at Abdoulaye Amadou Tall, fra lovens ikrafttrædelse – ud over et retsmiddel, der tillader fuld prøvelse, og som har opsættende virkning – ligeledes har ret til den bistand, som måtte tilkomme ham i perioden fra den 18. februar 2014 til den 31. maj 2014.

46. Dette fremgår således af de oplysninger, som Fedasil har fremlagt i sit indlæg i retsmødet, og som er blevet bekræftet af den belgiske regering. Det fremgår af den drøftelse, som parterne har ført om emnet, at problemet i sidste ende ikke drejer sig om, hvorvidt den tilbagevirkende kraft af loven af 2014 også finder anvendelse på bistanden – der er ikke fremlagt et eneste argument for, at dette ikke skulle være tilfældet – men derimod om beregningen af det beløb, som Abdoulaye Amadou Tall ikke modtog i den omtvistede periode, og som han nu har ret til i henhold til den nye lovgivning. Dette problem vedrører i sidste ende fastsættelsen af den del af den materielle bistand, som efter sin art ikke kan tilbagebetales rettidigt in natura, idet der kun kan udbetales et tilsvarende beløb, hvilket kræver en beregning, der tager højde for Abdoulaye Amadou Talls særlige omstændigheder. Det påhviler den forelæggende ret at overveje og afgøre dette spørgsmål.

47. Abdoulaye Amadou Tall er den eneste af parterne, der ikke deler denne opfattelse. Han har i retsmødet for det første hævdet, at den opsættende virkning af klagen, der følger af loven af 2014, ikke har tilbagevirkende kraft, og for det andet, at artikel 4 i loven om modtagelse stadig finder anvendelse. Ifølge denne bestemmelse kan myndighederne indstille enhver bistand til personer, der indgiver en fornyet ansøgning om asyl. Alt peger imidlertid på, at alle de forskelle, der tidligere var mellem personer, der indgav en første ansøgning om asyl, og personer, der indgav en fornyet ansøgning, fuldstændig er bortfaldet i kraft af den nye lovbestemte ordning, hvilket både gælder for klagens opsættende karakter og retten til at modtage bistand.

48. Denne konklusion, som bygger på oplysninger fremlagt af parterne i retsmødet og de drøftelser, som fulgte derefter, underbygges yderligere af en dom afsagt af den belgiske forfatningsdomstol den 7. maj 2015, hvori det fremhæves, at forskelsbehandlingen af de to grupper af asylansøgere er ophørt med loven af 2014 [12].

49. Såfremt den tilbagevirkende kraft af loven af 2014 ligeledes gælder for den bistand, som ikke blev betalt i den omtvistede periode, hvilket alt tyder på, er det efter min opfattelse klart, at det af tribunal du travail forelagte spørgsmål har mistet sin genstand, idet spørgsmålet vedrører en national lovgivning, som ud fra ovenstående ikke længere finder anvendelse på Abdoulaye Amadou Talls situation. Denne har siden den 31. maj 2014 haft adgang til et retsmiddel, hvis egenskaber er i overensstemmelse med dem, der efter tribunal du travails opfattelse kræves i medfør af direktiv 2005/85 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

50. Det er endvidere åbenbart, at genstanden for den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål ikke kan udvide til ligeledes at omfatte loven af 2014. Dette synes Abdoulaye Amadou Tall at hævde, idet han i retsmødet også har kritiseret denne lov og har hævdet, at den nye lovbestemte ordning ligeledes er uforenelig med EU-retten. Det er tydeligt, at en sådan tilgang på ingen måde kan accepteres, idet spørgsmålet skal behandles netop sådan, som tribunal du travail har forelagt det. Denne ret har på intet tidspunkt stillet spørgsmålstegn ved loven af 2014.

51. Dermed foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at det foreliggende præjudicielle spørgsmål har mistet sin genstand og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling.

VII – **Forslag til afgørelse**

52. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen afviser det foreliggende præjudicielle spørgsmål, idet det har mistet sin genstand.

12 — Arrêt nº 56/2015, af 7.5.2015, B.7. I retsmødet meddelte Abdoulaye Amadou Tall, at den belgiske forfatningsdomstol ville afsige denne dom dagen efter.