Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. oktober 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — national procedureregel, der fastsætter fristen for at indgive en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus til 15 arbejdsdage efter modtagelsen af afslaget på asylansøgningen — medlemsstaternes procesautonomi — ækvivalensprincippet — effektivitetsprincippet — hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren for behandling af ansøgningen om subsidiær beskyttelse — hensigtsmæssig gennemførelse af tilbagesendelsesproceduren — uforenelighed«

I sag C-429/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of appeal (appeldomstol, Irland) ved afgørelse af 29. juli 2015, indgået til Domstolen den 5. august 2015, i sagen:

Evelyn Danqua

mod

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Evelyn Danqua ved solicitor M. Trayers, P. O'Shea, BL, og C. Power, SC

* Processprog: engelsk.

— Minister for Justice and Equality ved R. Cotter og E. Creedon, som befuldmægtigede, bistået af F. O'Sullivan, BL, og R. Barron, SC

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og X. Lewis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af ækvivalensprincippet.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem på den ene side Evelyn Danqua, der er ghanesisk statsborger, og på den anden side Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsminister, Irland) (herefter »ministeren«), Irland og Attorney General vedrørende ministerens afslag på at behandle den pågældende persons ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

Retsforskrifter

Direktiv 2004/83/EF

3 Artikel 2, litra a), e) og f), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12), fastsatte følgende definitioner:

»a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra d) og f)

[...]

e) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger [...], der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland [...], vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 [...]

f) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger [...] som værende berettiget til subsidiær beskyttelse.«

4 Direktivets artikel 18 havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne tildeler tredjelandsstatsborgere [...], der er berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af kapitel II og V, subsidiær beskyttelsesstatus.«

Direktiv 2005/85/EF

5 Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13) fastsætter bl.a. asylansøgeres rettigheder.

6 Direktivet finder i medfør af artikel 3, stk. 1, anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område.

7 Direktivets artikel 3, stk. 3, bestemmer:

»Hvis medlemsstaterne anvender eller indfører en procedure, hvorefter asylansøgninger både behandles som ansøgninger på grundlag af [konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954))], og som ansøgninger om andre former for international beskyttelse, der ydes under omstændigheder som defineret i artikel 15 i direktiv [2004/83], anvender de dette direktiv under hele deres procedure.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Evelyn Danqua, der er ghanesisk statsborger, den 13. april 2010 indgav en ansøgning om tildeling af flygtningestatus i Irland, idet denne ansøgning var begrundet i den pågældendes frygt for at blive udsat for *trokosi*, som er en form for rituelt slaveri, der praktiseres i Ghana, som fortrinsvis kvinder udsættes for.

9 Refugee Applications Commissionner (kontoret for asylansøgninger, Irland) fremsatte i en rapport af 16. juni 2010 en negativ henstilling vedrørende denne ansøgning som følge af dens manglende troværdighed. Denne henstilling blev efter appel opretholdt af Refugee Appeals Tribunal (appeldomstol i sager om asyl, Irland) ved afgørelse af 13. januar 2011.

10 Den 9. februar 2011 meddelte ministeren Evelyn Danqua afslag på hendes asylansøgning, samt at ministeren havde til hensigt at beordre hendes tilbageførsel til grænsen (*proposal to deport*), idet Evelyn Danqua herved bl.a. blev meddelt, at hun inden for en frist på 15 arbejdsdage fra modtagelsen af nævnte meddelelse kunne indgive en ansøgning om subsidiær beskyttelse.

11 Efter denne afgørelse meddelte Refugee Legal Service (retshjælpskontor for flygtninge, Irland) Evelyn Danqua, at hun som følge af afslaget ikke ville modtage bistand til udarbejdelsen af en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelse.

12 Refugee Legal Service indgav dog en ansøgning om humanitær opholdstilladelse på vegne af Evelyn Danqua.

13 Ved skrivelse af 23. september 2013 meddelte ministeren Evelyn Danqua, at denne ansøgning var blevet afvist, og at der den 17. september 2013 var blevet truffet afgørelse om hendes tilbageførsel til grænsen.

14 Den 8. oktober 2013 indgav Evelyn Danqua en ansøgning om subsidiær beskyttelse.

15 Ved skrivelse af 5. november 2013 meddelte ministeren Evelyn Danqua, at hendes ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus ikke kunne imødekommes, idet den ikke var blevet indgivet inden for den frist på 15 arbejdsdage, der fremgik af meddelelsen om ministerens afgørelse af 9. februar 2011, hvorved hun fik afslag på sin asylansøgning.

16 Evelyn Danqua indbragte denne afgørelse for High Court (ret i første instans, Irland) og nedlagde herved bl.a. påstand om tilsidesættelse af ækvivalensprincippet som følge af den forpligtelse, der påhviler en ansøger om subsidiær beskyttelse til at overholde en frist som den i hovedsagen omhandlede med hensyn til indgivelsen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, mens en tilsvarende frist ikke kræves i forbindelse med indgivelse af en asylansøgning.

17 Ved dom af 16. oktober 2014 fik Evelyn Danqua ikke medhold ved High Court (ret i første instans), idet retten navnlig fandt, at ækvivalensprincippet ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, eftersom Evelyn Danqua sammenlignede to procedureregler, der var baseret på EU-retten.

18 Evelyn Danqua iværksatte den 13. november 2014 appel af denne dom for Court of appeal (appeldomstol). Hun har for denne ret gentaget sin argumentation om, at den forpligtelse, der påhviler en ansøger om subsidiær beskyttelse til at overholde en frist som den i hovedsagen omhandlede, tilsidesætter ækvivalensprincippet, eftersom der ikke findes en tilsvarende frist, der finder anvendelse på de personer, der indgiver en ansøgning om tildeling af flygtningestatus.

19 Court of appeal (appeldomstol) har rejst tvivl om ækvivalensprincippets relevans i den foreliggende sag, men er imidlertid af den opfattelse, at en asylansøgning kan udgøre et passende sammenligningsgrundlag med henblik på at sikre overholdelsen af ækvivalensprincippet.

20 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at selv om størstedelen af asylansøgningerne behandles i henhold til den ordning, der blev indført med direktiv 2004/83, så kan medlemsstaterne i det mindste rent teoretisk stadig meddele asyl i henhold til deres nationale ret. I denne forstand kan asylansøgninger være omfattet dels af EU-retten, dels af national ret.

21 Hvad angår forpligtelsen for en ansøger om subsidiær beskyttelse til at overholde en frist som den i hovedsagen omhandlede med hensyn til indgivelsen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse er det den forelæggende rets opfattelse, at denne frist er begrundet i objektive hensyn. Den nationale lovgivning, der var i kraft inden afsigelsen af dom af 8. maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), var således kendetegnet ved, at der med henblik på behandlingen af henholdsvis asylansøgninger og ansøgninger om subsidiær beskyttelse fandtes to særskilte og på hinanden følgende procedurer, hvorefter behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse var underlagt et krav om, at der forinden var blevet givet afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus.

22 Ifølge den forelæggende ret havde den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, til formål at sikre, at ansøgninger om international beskyttelse blev behandlet inden for en rimelig frist.

23 På denne baggrund har Court of appeal (appeldomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en asylansøgning, der reguleres af national lovgivning, som afspejler en medlemsstats forpligtelser i henhold til [direktiv 2004/83], i lyset af ækvivalensprincippet anses for et egnet sammenligningsgrundlag i forhold til en ansøgning om subsidiær beskyttelse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da i denne sammenhæng relevant, at den frist, der gælder for ansøgninger om subsidiær beskyttelse, tjener det vigtige hensyn at sikre, at ansøgninger om international beskyttelse behandles inden for en rimelig frist?«

Om de præjudicielle spørgsmål

24 Med de to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ækvivalensprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en præklusiv frist på 15 arbejdsdage fra den kompetente myndigheds meddelelse om, at den afviste asylansøger har mulighed for at indgive en sådan ansøgning.

25 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2004/83 ikke indeholdt nogen procedureregler, som fandt anvendelse på behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

26 Direktiv 2005/85 fastsætter minimumsstandarderne for procedurer for behandling af ansøgninger om international beskyttelse og præciserer asylansøgernes rettigheder. Direktivets artikel 3, stk. 1 og 3, præciserer, at direktivet finder anvendelse på asylansøgninger, der behandles som ansøgninger på grundlag af konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, og som ansøgninger om andre former for international beskyttelse, der ydes under omstændigheder som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83.

27 Domstolen har følgelig udtalt, at direktiv 2005/85 kun finder anvendelse på ansøgninger om subsidiær beskyttelse, når en medlemsstat har indført én enkelt procedure, inden for rammerne af hvilken den behandler en ansøgning i lyset af de to former for international beskyttelse, dvs. den, der angår flygtningestatus, og den, der angår subsidiær beskyttelse (dom af 8.5.2014, N., C-604/14, EU:C:2014:302, præmis 39).

28 Det fremgår imidlertid af sagens akter, at dette ikke var tilfældet i Irland på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

29 Det følger heraf, at det i mangel af EU-retlige regler om procedureregler for indgivelse og behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, der finder anvendelse i Irland, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte sådanne regler, idet disse regler dels ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), dels ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 8.5.2014, N., C-604/14, EU:C:2014:302, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

30 Hvad angår ækvivalensprincippet bemærkes, at overholdelsen af dette princip forudsætter, at en national regel finder anvendelse uden forskel på procedurer, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og procedurer, der vedrører tilsidesættelse af national ret (jf. i denne retning dom af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 74).

31 Den forelæggende ret har rejst tvivl med hensyn til, om en ansøgning om tildeling af flygtningestatus udgør et passende grundlag for sammenligning med en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus med henblik på at sikre overholdelsen af dette princip.

32 Som generaladvokaten har anført i punkt 54-58 i forslaget til afgørelse, vedrører den i hovedsagen omhandlede situation imidlertid to ansøgninger baseret på EU-retten, nemlig den pågældendes ansøgning om flygtningestatus og den pågældendes ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus.

33 Det skal desuden fremhæves, at det følger af selve ordlyden af det første spørgsmål, at den nationale lovgivning, som regulerer behandlingen af asylansøgninger, »afspejler« medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktiv 2004/83.

34 Det fremgår endvidere ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at irsk asylret omfattede materielle nationale regler, som supplerede EU-retten.

35 Henset til ovenstående betragtninger bemærkes, at en påberåbelse af ækvivalensprincippet er uden relevans i en situation, som vedrører to typer ansøgninger, der begge er baseret på EU-retten.

36 Ifølge fast retspraksis tilkommer det imidlertid Domstolen inden for rammerne af den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist,

der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, den har fået forelagt (dom af 28.4.2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

37 Det påhviler desuden Domstolen at forsyne den nationale ret med alle de elementer til fortolkning af EU-retten, som kan være til nytte ved pådømmelsen af den sag, der er indbragt for den, uanset om den forelæggende ret har henvist hertil ved affattelsen af sit spørgsmål (jf. i denne retning dom af 21.2.2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

38 Med henblik herpå skal de to spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, i det foreliggende tilfælde forstås således, at det ønskes oplyst, om effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en præklusiv frist på 15 arbejdsdage fra den kompetente myndigheds meddelelse om, at den afviste asylansøger har mulighed for at indgive en sådan ansøgning.

39 Hvad angår dette princip må en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden, således som det er anført i nærværende doms præmis 29. En sådan regel skal derfor i det foreliggende tilfælde sikre de personer, der ansøger om subsidiær beskyttelse, en effektiv adgang til de rettigheder, som er tillagt dem ved direktiv 2004/83.

40 Det skal derfor undersøges, om en person som Evelyn Danqua, der har ansøgt om subsidiær beskyttelse, konkret er i stand til at gøre de rettigheder gældende, som hun er tillagt ved direktiv 2004/83, dvs. i det foreliggende tilfælde retten til at indgive en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelse, og – såfremt de betingelser, der kræves for at kunne opnå en sådan beskyttelse, er opfyldt – retten til at blive tildelt den status, som følger heraf.

41 Det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen som de sagsakter, Domstolen råder over, at en ansøger om subsidiær beskyttelse ifølge den i hovedsagen omhandlede nationale procedureregel i princippet ikke længere kan indgive en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus efter udløbet af en frist på 15 arbejdsdage fra meddelelsen af afslaget på den pågældendes ansøgning om flygtningestatus.

42 I denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national procedurebestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes, under hensyn til hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser. 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 (jf. i denne retning dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

43 I det foreliggende tilfælde skal det nærmere bestemt undersøges, om en præklusiv frist som den i hovedsagen omhandlede kan begrundes i hensynet til at sikre den hensigtsmæssige gennemførelse af proceduren for behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, henset til de konsekvenser, som følger heraf for anvendelsen af EU-retten (jf. analogt dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 28).

44 For så vidt angår præklusive frister har Domstolen fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte frister for de nationale bestemmelser, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, i forhold til bl.a. hvor afgørende den beslutning, der skal træffes, er for de berørte, kompleksiteten af de procedurer og den lovgivning, der finder anvendelse, antallet af personer, der kan være berørt, og andre offentlige eller private hensyn, hvortil der skal tages hensyn (jf. i denne retning dom af 29.10.2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, præmis 48).

45 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede lovgivning bemærkes imidlertid, således som generaladvokaten har anført i punkt 75-78 i forslaget til afgørelse, at proceduren for behandling af ansøgninger om subsidiær beskyttelse har en særlig betydning, for så vidt som den gør det muligt for de ansøgere, som søger international beskyttelse, at bevare deres væsentligste rettigheder ved tildeling af en sådan beskyttelse.

46 Henset til de vanskeligheder, som sådanne ansøgere kan blive stillet over for, navnlig som følge af den vanskelige humanitære og materielle situation, som de kan befinde sig i, må det i denne sammenhæng fastslås, at en præklusiv frist som den i hovedsagen omhandlede synes særligt kort og ikke i praksis sikrer alle disse ansøgere en effektiv mulighed for at indgive en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelse og i givet fald at opnå tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus. En sådan frist kan derfor ikke med rimelighed begrundes i hensynet til at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren for behandling af ansøgninger om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

47 Denne konklusion berøres i øvrigt ikke af nødvendigheden af at sikre effektiviteten af tilbagesendelsesprocedurer, for så vidt som den i hovedsagen omhandlede procedure ikke er direkte forbundet med tilbagesendelsesproceduren, men med afslaget på tildeling af flygtningestatus.

48 Det skal derfor fastslås, at en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede kan bringe den effektive adgang for ansøgere om subsidiær beskyttelse til de rettigheder, som er tillagt dem ved direktiv 2004/83, i fare.

49 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en præklusiv frist på 15 arbejdsdage fra den kompetente myndigheds meddelelse om, at den afviste asylansøger har mulighed for at indgive en sådan ansøgning.

Sagens omkostninger

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

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

Effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en præklusiv frist på 15 arbejdsdage fra den kompetente myndigheds meddelelse om, at den afviste asylansøger har mulighed for at indgive en sådan ansøgning.

Underskrifter