

Sag C-616/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

16. august 2019

Forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

2. juli 2019

Sagsøgere:

M.S.

M.W.

G.S.

Sagsøgt:

Minister for Justice and Equality

HIGH COURT

DOMSTOLSPRØVELSE

[Udelades]

MELLEM

M.S. (AFGHANISTAN)

SAGSØGER

OG

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

SAGSØGT

OG

[Udelades]

M.W. (AFGHANISTAN)

SAGSØGER

OG

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

SAGSØGT

OG

[Udelades]

G.S. (GEORGIEN)

SAGSØGER

OG

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

SAGSØGT

DOM afsagt den 2. juli 2019 af dommer Richard Humphreys

[Org. s. 2]

De faktiske omstændigheder i M.S.-sagen

- 1 M.S. er en asylansøger fra Afghanistan, der hævder at være kommet til Irland via Grækenland, Italien og Frankrig. Han ansøgte om international beskyttelse den 1. august 2017. Han undlod svigagtigt at oplyse International Protection Office (kontoret for international beskyttelse, herefter »IPO«) om, at Italien allerede havde tildelt ham subsidiær beskyttelsesstatus. Efter hans ansøgning viste et hit i Eurodac matchende fingeraftryk, der tidligere var optaget i Frankrig i april og juni 2017 og i Italien den 6. august 2012. Der blev taget kontakt til de italienske myndigheder, som den 10. oktober 2017 meddelte IPO, at sagsøgeren var tildelt subsidiær beskyttelsesstatus i Italien og havde en opholdstilladelse med udløb den 11. december 2020. Den 1. december 2017 traf IPO afgørelse om at afvise ansøgningen om beskyttelse i henhold til s. 21(4)(a) i International Protection Act 2015 (den irske lov om international beskyttelse, herefter »2015-loven«). Sagsøgeren påklagede denne afgørelse til International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland, herefter »IPAT«)

den 17. januar 2018. Den 23. maj 2018 opretholdt ankenævnet afgørelsen om at afvise ansøgningen om beskyttelse.

De faktiske omstændigheder i M.W.-sagen

- 2 M.W. kommer også fra Afghanistan og har et særlig broget indvandringsforløb. Han hævder at have forladt Afghanistan i 2009 og være rejst gennem Iran, Tyrkiet, Grækenland, Italien og Frankrig til Det Forenede Kongerige. Han fik tilladelse til at opholde sig et år i Det Forenede Kongerige, som han uden held forsøgte at forlænge. Han opholdt sig herefter ulovligt indtil den 22. februar 2014, hvor han rejste til Frankrig og dernæst Belgien. Han ansøgte om international beskyttelse i Belgien den 22. februar 2014 og blev derefter sendt tilbage til Det Forenede Kongerige den 1. maj 2014, formentlig i medfør af Dublinsystemet. Han blev udvist af Det Forenede Kongerige til Afghanistan den 22. juli 2014 men forlod sit hjemland igen i december 2014, hvor han rejste gennem Pakistan, Iran, Tyrkiet, Grækenland, Nordmakedonien, Serbien, Kroatien og Østrig og i sidste ende tilbragte [org. s. 3] tid i Tyskland, Frankrig og Italien. Han vendte herefter tilbage til Frankrig i et år, kom dernæst ulovligt tilbage til Det Forenede Kongerige i starten af 2017 og til sidst til Irland, hvor han indgav ansøgning om international beskyttelse den 4. juli 2017. Han synes ligeledes ikke at have oplyst om sit indvandringsforløb i forbindelse med ansøgningen.
- 3 Den 14. august 2017 meddelte de italienske myndigheder IPO, at sagsøgeren havde fået tildelt subsidiær beskyttelse i Italien og havde en opholdstilladelse med udløb den 23. januar 2022. Den 2. februar 2018 traf IPO afgørelse om at afvise ansøgningen om international beskyttelse. Sagsøgeren påklagede denne til IPAT den 8. februar 2018 i et klageskrift, som ikke indeholdt nogle anbringender. Et efterfølgende klageanbringende blev fremsendt den 22. februar 2018. Den 28. september 2018 afslog ankenævnet klagen.

De faktiske omstændigheder i G.S.-sagen

- 4 G.S. er georgisk statsborger og hævder oprindeligt at have forladt Georgien i 1993. Han tog til Tyskland og ansøgte om asyl der men vendte tilbage til sit hjemland efter ti dage. Han forlod så igen Georgien i 1995 og tog til Portugal på grundlag af et arbejdsvisum, hvor han opholdt sig i fire år, inden han vendte hjem. I 2003 forlod han igen sit hjemland og rejste til Østrig, hvor han ansøgte om asyl men blev anmodet om at udrejse efter fire års ophold. På et tidspunkt ansøgte han endvidere om asyl i Schweiz men trak denne ansøgning tilbage. Han vendte tilbage til Georgien og rejste dernæst i januar 2009 til Italien via Tyrkiet og ansøgte om international beskyttelse. Han fik afslag på sin ansøgning om flygtningestatus men fik tildelt subsidiær beskyttelse. Han rejste herefter til Irland, hvor han ankom den 17. december 2017 og blev nægtet indrejse. Han meddelte da, at han ønskede at ansøge om international beskyttelse, hvilket han gjorde den følgende dag. I modsætning til de andre sagsøgere oplyste han ærligt omkring sit indvandringsforløb. Et hit i Eurodac bekræftede matchende fingeraftryk optaget i Italien den 12. marts 2009. En anmodning om [org. s. 4] tilbagetagelse i henhold

til Dublinsystemet blev fremsendt til Italien den 17. januar 2018, men den blev afvist den 31. januar 2018 med den begrundelse, at asylproceduren var afsluttet i Italien. Den 29. juni 2018 traf IPO afgørelse om at afvise ansøgningen om international beskyttelse. Denne blev påklaget til ankenævnet, som den 18. oktober 2018 besluttede at opretholde afgørelsen.

Sagsforløbet i M.S.-sagen

5. Sagsøgeren indgav sin begrundelse den 20. juni 2018 med principal påstand om annullation af ankenævnets afgørelse af 23. maj 2018. Jeg imødekom begæringen om domstolsprøvelse den 25. juni 2018 [udelades]. [national procedure]

Sagsforløbet i M.W.-sagen

6. Begrundelsen blev indgivet den 4. oktober 2018 med principal påstand om annullation af ankenævntes afgørelse af 28. september 2018 [udelades]. Jeg imødekom begæringen om domstolsprøvelse den 8. oktober 2018. [Udelades]. [national procedure]

Sagsforløbet i G.S.-sagen

7. I sagen vedrørende G.S. blev begæringen om domstolsprøvelse imødekommet den 19. oktober 2018, og der er nedlagt principal påstand om annullation af ankenævnets afgørelse af 19. oktober 2018 samt om, at det erklæres, at s. 21(2)(a) i 2015-loven er uforenelig med EU-retten og ugyldig. [Udelades]. [national procedure] [**Org. s. 5**]

Den omhandlede nationale lovgivning og EU-ret

8. Section 21(2)(a) i 2015-loven er affattet som følger: »(2) *En ansøgning om international beskyttelse kan afvises, hvis en eller flere af følgende forhold gør sig gældende hvad angår den person, der er genstand for ansøgningen; (a) en anden medlemsstat har indrømmet personen flygtningestatus eller subsidær beskyttelse [...]*«.
9. Af 22. betragtning til direktiv 2005/85 om asylprocedurer fremgår følgende:

»Medlemsstaterne bør undersøge substansen i samtlige ansøgninger, dvs. vurdere om den pågældende ansøger kan betragtes som flygtning i henhold til 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, medmindre andet er fastsat i nærværende direktiv, navnlig hvis det med rimelighed kan antages, at et andet land vil foretage undersøgelsen eller yde tilstrækkelig beskyttelse. Især bør medlemsstaterne ikke være forpligtet til at vurdere substansen i en asylansøgning, hvis et første asylland har givet ansøgeren flygtningestatus eller på anden vis ydet tilstrækkelig beskyttelse, og ansøgeren vil kunne tilbagetages til det pågældende land.«

10. Artikel 25 i direktiv 2005/85 fastsætter følgende: »1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 343/2003 ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes som flygtning i henhold til direktiv 2004/83/EF, hvis en ansøgning [org. s. 6] i henhold til denne artikel afvises. 2. Medlemsstaterne kan afvise en asylansøgning i henhold til denne artikel, hvis: a) en anden medlemsstat har givet flygtningestatus, b) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som ansøgerens første asylland i henhold til artikel 26, c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 27, d) ansøgeren har tilladelse til at forblive i den pågældende medlemsstat af andre årsager, som er lagt til grund for, at den pågældende har fået tildelt en status, der giver samme rettigheder og fordele som flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83/EF, e) ansøgeren har tilladelse til at forblive på den pågældende medlemsstats område af andre årsager, der beskytter vedkommende mod udvisning så længe resultatet af en procedure vedrørende fastlæggelse af status i henhold til litra d) endnu ikke foreligger, f) ansøgeren har indgivet en identisk ansøgning, efter at der er truffet en endelig afgørelse, g) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning, efter at vedkommende i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, har indvilget i, at hans/hendes sag behandles sammen med en ansøgning, der er indgivet på hans/hendes vegne, og der ikke er kendsgerninger i forbindelse med den pågældendes situation, der begrundet en separat ansøgning.«
11. I det omarbejdede proceduredirektiv 2011/95, der ikke finder anvendelse i Irland, er den tilsvarende henvisning til flygtningestatus ændret til en henvisning til, hvis »en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse« [jf. det omarbejdede direktivs artikel 33, stk. 2, litra a)].
12. I de forenede sager C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, Bashar Ibrahim m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland og Bundesrepublik Deutschland mod Taus Magamadov fastslog Domstolen i præmis 71, at efter det omarbejdede proceduredirektiv »[...] [kan] medlemsstaterne ligeledes [...] afvise en asylansøgning, hvis en anden medlemsstat ikke har indrømmet ansøgeren [org. s. 7] asyl, men kun en subsidiær beskyttelse«. En lignende konstatering foretages i dommens præmis 58.
13. Det store fortolkningsmæssige problem i denne sag er, at mens det fælles europæiske asylsystems overlappende elementer fungerer således, at det i henhold til det omarbejdede proceduredirektiv, sammenholdt med Dublin III-forordningen nr. 604/2013, er klart, at hver enkelt medlemsstat ikke skal behandle en ansøgning om international beskyttelse, som tidligere er blevet imødekommet i en anden jurisdiktion, enten på grund af, at en efterfølgende ansøgning i en medlemsstat kan afvises, eller at personen kan tilbagesendes i henhold til Dublinsystemet, opstår der en anomali med hensyn til den meget begrænsede kategori af medlemsstater, som er bundet af Dublin III-forordningen men ikke det omarbejdede proceduredirektiv. Det er alene Irland og Det Forenede Kongerige, som tilhører denne kategori, hvilket afstedkommer dette væsentlige fortolknings spørgsmål,

som i sidste ende er, om det står en medlemsstat frit for at anse en anden medlemsstats tildeling af subsidiær beskyttelse som et grundlag for at afvise en efterfølgende ansøgning om international beskyttelse.

14. Der er tre EU-retlige spørgsmål, som skal afgøres i den foreliggende sag, og i udøvelsen af mine skønsbeføjelser i denne henseende, finder jeg det både nødvendigt og hensigtsmæssigt at forelægge disse spørgsmål for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

Det første spørgsmål

15. Det første spørgsmål er: Skal henvisningen til »den pågældende medlemsstat« i artikel 25, stk. 2, litra d) og e), i direktiv 2005/85 forstås i betydningen a) den første medlemsstat, der har givet en ansøger beskyttelse svarende til asyl, b) den anden medlemsstat, som en efterfølgende ansøgning om international beskyttelse indgives til, eller c) en af disse to medlemsstater. **[Org. s. 8]**
16. M.S. og M.W. har anført, at »den pågældende medlemsstat« skal forstås som den anden medlemsstat. G.S. synes at tilslutte sig, at det kan være enten den ene eller den anden af disse to medlemsstater. Sagsøgte har anført, at sætningen omfatter den første medlemsstat.
17. Min eget forslag er, at henvisningen til »den pågældende medlemsstat« i proceduredirektivets artikel 25, stk. 2, litra d) og e), giver mest mening og fortolkes bedst i betydningen enten den ene eller den anden af disse to medlemsstater. Dette vil endvidere indebære, at 22. betragtning til proceduredirektivet har en sammenhængende betydning. Hvis ikke den første medlemsstat omfattes af denne bestemmelse, ville der opstå en betydelig anomali, da det ville indebære, at tildeling af rettigheder svarende til subsidiær beskyttelse i ethvert andet land end en medlemsstat ville være tilstrækkeligt til at afvise en ansøgning. Dette giver ikke nogen mening.
18. Dette spørgsmål er relevant, da der således kan have foreligget et retsgrundlag for afvisningen af de foreliggende ansøgninger, hvis »den pågældende medlemsstat« omfatter den første medlemsstat, dvs. hvis der henvises til den første medlemsstat eller hver af de to medlemsstater, og følgelig er s. 21 i 2015-loven måske ikke uforenelig med EU-retten. Ganske vist er det retsgrundlag, der derved ville opstå, ikke det samme, som ankenævnet specifikt lagde til grund. Dette kunne imidlertid betragtes som et rent teknisk anliggende, da ankenævnet grundlæggende støttede sig på s. 21 i 2015-loven, der kunne anses for gyldig, hvis »den pågældende medlemsstat« enten betyder eller omfatter den første medlemsstat.

Det andet spørgsmål

19. Det andet spørgsmål er: Når en tredjelandsstatsborger har fået international beskyttelse i form af subsidiær beskyttelse i en første medlemsstat og flytter til en anden medlemsstats område, er indgivelsen af en ny **[org. s. 9]** ansøgning om international beskyttelse i den anden medlemsstat da udtryk for misbrug af

rettigheder, således at den anden medlemsstat kan indføre en bestemmelse, hvorefter en sådan efterfølgende ansøgning kan afvises.

20. Sagsøgerne i alle tre sager har anført, at en sådan efterfølgende ansøgning ikke er udtryk for misbrug af rettigheder. [Udelades] G.S. har endvidere gjort gældende, at dette spørgsmål ikke udspringer af ankenævnets afgørelse; dette synes dog at være en indsigelse med begrænset betydning, da spørgsmålet vedrører gyldigheden af den lovgivning, som lå til grund for ankenævnets afgørelse. Sagsøgte har gjort gældende, at en medlemsstat kan indføre en bestemmelse som den i spørgsmålet omhandlede.
21. Det er min opfattelse, at indgivelsen af en anden eller nærmere bestemt efterfølgende ansøgning, når en person allerede har fået tildelt subsidiær beskyttelse, udgør misbrug af rettigheder, og en medlemsstat har derfor i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten ret til at indføre lovgivning, hvorefter sådanne ansøgninger kan afvises, som den i hovedsagen omhandlede bestemmelse. Det er endvidere med al respekt min opfattelse, at det med hensyn til det europæiske projekts fremtidige bæredygtighed ville være letsindigt at fortolke EU-retten således, at den tildeler yderligere rettigheder på et følsomt område som indvandring, medmindre det er den omhandlede bestemmelses klare betydning, navnlig med hensyn til tredjelandsstatsborgere og så meget desto mere, når der er tale om et vigtigt spørgsmål om misbrug.
22. Relevansen af dette spørgsmål er, at hvis ansøgningen kan afvises som misbrug af rettigheder, kan sagsøgerne ikke gives medhold i søgsmålet.

Det tredje spørgsmål [Org. s. 10]

23. Det tredje spørgsmål er: Skal artikel 25 i direktiv 2005/85 fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat, som ikke er bundet af direktiv 2011/95 men er bundet af forordning nr. 604/2013, indfører en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en asylansøgning indgivet af en [tredjelands]statsborger, der tidligere er givet subsidiær beskyttelse af en anden medlemsstat, afvises.
24. Sagsøgerne har gjort gældende, at det ikke er muligt at indføre den i spørgsmålet omhandlede lovgivning, mens sagsøgte har gjort gældende, at det er muligt.
25. Det er min opfattelse, at det ville skabe en anomali uden noget bestemt formål at fortolke proceduredirektivet ordret i denne sammenhæng og være i uoverensstemmelse med direktivets hensigt og formål, sammenholdt med Dublinsystemets lovgivning. Anomalien opstår, da logikken bag og hensigten med proceduredirektivet og Dublin II-forordningen tilsammen er, at en medlemsstat ikke skal afgøre en asylansøgning, der er indgivet af en, som allerede har subsidiær beskyttelse eller tilsvarende i en anden medlemsstat eller et andet sted. Dette er stadig logikken bag og hensigten med det omarbejdede proceduredirektiv og Dublin III-forordningen tilsammen, som bemærket af J. Vedsted Hansen i K. Hailbronner og D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. udg. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) s. 1354, hvor det anføres, at det omarbejdede

proceduredirektiv kan »betragtes som et supplement til Dublin III-forordningen«. Dog er der et tomrum i tilfælde, hvor en medlemsstat opererer på grundlag af en kombination af det oprindelige proceduredirektiv og Dublin III-forordning, hvilket alene gælder Irland og Det Forenede Kongerige. I sådant et tilfælde er spørgsmålet, om den ordrette betydning af proceduredirektivet skal fraviges og direktivet skal fortolkes på en måde, der er forenelig med den overordnede hensigt. [Org. s. 11]

26. Relevansen af dette spørgsmål er, at såfremt sådan lovgivning er tilladt, kan sagsøgerne ikke gives medhold i søgsmålet.

Kendelse

27. Henset til ovenstående skal følgende spørgsmål forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.
- i) Skal henvisningen til »den pågældende medlemsstat« i artikel 25, stk. 2, litra d) og e), i direktiv 2005/85 forstås i betydningen a) den første medlemsstat, der har givet beskyttelse svarende til asyl til en ansøger om international beskyttelse, b) den anden medlemsstat, som en efterfølgende ansøgning om international beskyttelse indgives til, eller c) en af disse to medlemsstater?
 - ii) Når en tredjelandstatsborger har fået international beskyttelse i form af subsidiær beskyttelse i en første medlemsstat og flytter til en anden medlemsstats område, er indgivelsen af en ny ansøgning om international beskyttelse i den anden medlemsstat da udtryk for misbrug af rettigheder, således at den anden medlemsstat kan indføre en foranstaltning, hvorefter en sådan efterfølgende ansøgning kan afvises?
 - iii) Skal artikel 25 i direktiv 2005/85 fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat, som ikke er bundet af direktiv 2011/95 men er bundet af forordning nr. 604/2013, indfører en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en asylansøgning indgivet af en tredjelandstatsborger, der tidligere er givet subsidiær beskyttelse af en anden medlemsstat, afvises?