

Sag C-322/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

23. april 2019

Den forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

25. marts 2019

Sagsøgere:

KS

MHK

Sagsøgte:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Irland og Attorney General

Hovedsagens genstand

Sag om domstolsprøvelse af afgørelser truffet af International Protection Appeals Tribunal (IPAT) (ankenævn i sager om international beskyttelse), hvilke afgørelser ikke gav medhold i de af sagsøgerne iværksatte klager over afgørelser truffet af Department of Justice and Equality (justits- og ligestillingsministerium) om ikke at imødekomme deres ansøgning om adgang til arbejdsmarkedet.

De præjudicielle spørgsmål

- (a). Kan der ved fortolkningen af et EU-retligt instrument, som gælder i en bestemt medlemsstat, når der samtidigt vedtages et instrument, som ikke finder anvendelse på den pågældende medlemsstat, da ved

fortolkningen af det førstnævnte instrument tages hensyn til det sidstnævnte instrument?

- (b). Finder artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om modtagelsesforhold (omarbejdning) anvendelse på en person, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen, forordning (EU) nr. 604/2013?
- (c). Er en medlemsstat ved gennemførelsen af artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om modtagelsesforhold (omarbejdning) berettiget til at vedtage en generel retsakt, der reelt medfører, at ansøgere, der kan overføres i henhold til Dublin III-forordningen, forordning (EU) nr. 604/2013, tilskrives forsinkelser i forbindelse med eller efter, at der træffes en afgørelse om overførsel?
- (d). Når en ansøger forlader en medlemsstat efter dér at have undladt at ansøge om international beskyttelse og rejser til en anden medlemsstat, hvor han eller hun ansøger om international beskyttelse og bliver genstand for en afgørelse truffet i henhold til Dublin III-forordningen, forordning (EU) nr. 604/2013, i henhold til hvilken han eller hun overføres tilbage til den første medlemsstat, kan den deraf følgende forsinkelse i behandlingen af ansøgningen om beskyttelse da tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om modtagelsesforhold (omarbejdning)?
- (e). Når en ansøger kan overføres til en anden medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen, forordning (EU) nr. 604/2013, men denne overførsel forsinkes som følge af en sag om domstolsprøvelse anlagt af ansøgeren med den konsekvens, at overførslen suspenderes i henhold til rettens afgørelse om udsættelse, kan den deraf følgende forsinkelse i behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse da tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om modtagelsesforhold (omarbejdning), enten generelt eller navnlig hvis det i disse sager kan fastslås, at domstolsprøvelsen åbenbart eller på anden vis savner grundlag eller udgør proceduremisbrug?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 78 TEUF.

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).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, herefter »proceduredirektivet (omarbejdning)«). Af dette direktivs artikel

31, stk. 3, fremgår, at tidsfristen på seks måneder starter fra det tidspunkt, hvor ansøgeren »befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed«. Dette direktiv finder ikke anvendelse på Irland, men det blev vedtaget samme dag som direktiv 2013/33/EU og er anført som relevant for fortolkningen af sidstnævnte direktiv.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (EUT 2013, L 180, herefter »direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)«). På den ene side giver artikel 2 og ottende betragtning mulighed for en bred anvendelse på alle ansøgere. Artikel 2, litra b), definerer en ansøger som »en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til«. På den anden side henviser 35. betragtning til retten til menneskelig værdighed og forskellige artikler i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), men henviser ikke til chartrets artikel 15 om retten til at arbejde. Direktivets artikel 15 fastlægger en ret til at arbejde efter en periode på ni måneder, medmindre forsinkelser kan tilskrives ansøgeren. Dette er et bredt kriterium sammenlignet med sprogbrugen i artikel 31, stk. 3, i proceduredirektivet (omarbejdning), der henviser til forsinkelse, som »klart« kan tilskrives det forhold, at en ansøger »ikke har opfyldt« sin forpligtelse.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, herefter »Dublin III-forordningen«).

Anførte nationale forskrifter

Den relevante nationale lovgivning, der gennemfører direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), er European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (bekendtgørelse om gennemførelse af EU-direktivet om modtagelsesforhold) (herefter »bekendtgørelsen af 2018«). Tre bestemmelser i denne bekendtgørelse er anfægtet i hovedsagen, nemlig:

(i). Regulation 2(2), der bestemmer, at når der er truffet en afgørelse om overførsel, ophører en person, der er genstand for en sådan afgørelse, med at være »ansøger« i bekendtgørelsens forstand. Regulation 2(2)(a) udelukker, at personer, til hvem der er sendt meddelelse om en afgørelse om overførsel, kan være ansøgere, og regulation 2(2)(b) indfører en kategori, der er »modtager, men ikke en ansøger«. Betegnelsen »ansøger« er i regulation 2(1) defineret som en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, eller på vegne af hvem der er indgivet en sådan ansøgning, og som ikke er ophørt med at være en ansøger. I henhold til regulation 2(3) anses en person, med hensyn til hvem der er

truffet en afgørelse om overførsel, og som indgiver en klage til IPAT, for at være en modtager, men ikke en ansøger.

(ii). Regulation 11(2), der bestemmer som følger: »En modtager, der ikke er en ansøger, kan ikke søge, indgå aftale om eller være i beskæftigelse eller drive selvstændig virksomhed, medmindre andet fremgår af anden retsakt eller lov«.

(iii). Regulation 11(12), der bestemmer, at Employment Permits Acts 2006 to 2014 (lov om arbejdstilladelser fra 2006 til 2014) ikke gælder for ansøgere eller modtagere, dvs. personer, der er overført i henhold til Dublin-systemet.

Kortfattet fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den første sagsøger, K.S. rejste fra Pakistan til Det Forenede Kongerige i 2010. Han ansøgte ikke om international beskyttelse dér. Han rejste i 2015 til Irland og ansøgte den 11. maj 2015 om international beskyttelse i denne stat. The Refugee Applications Commissioner (myndighed med ansvar for behandling af flygtningeansøgninger, Irland) besluttede den 9. marts 2016 i henhold til Dublin-systemet at overføre ansøgningen til Det Forenede Kongerige. Denne afgørelse blev den 17. august 2016 opretholdt af Refugee Appeals Tribunal (ankenævn i sager om flygtningespørgsmål, Irland)). K.S. anlagde en sag om domstolsprøvelse ved High Court (Ireland) (ret i første instans, Irland) til prøvelse af denne afgørelse. Denne sag verserer fortsat, og overførslen er derfor udsat.
- 2 K.S. indgav ansøgning til Department of Justice and Equality (Irland) om adgang til arbejdsmarkedet i henhold til regulation 11(3) i bekendtgørelsen af 2018. Han fik afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at bekendtgørelsen af 2018 bestemmer, at personer som f.eks. ansøgeren, der kan overføres i henhold til Dublin-systemet, ikke har ret til adgang til arbejdsmarkedet. Han ansøgte om prøvelse af afgørelsen, hvilket han fik afslag på den 19. juli 2018. Han indgav dernæst en klage over dette afslag til International Protection Appeals Tribunal (IPAT) (Irland), som den 11. september 2018 ikke gav medhold i klagen. K.S. anmodede om domstolsprøvelse af denne afgørelse ved High Court og fik den 24. september 2018 tilladelse til at anlægge nærværende sag.
- 3 Den anden sagsøger, M.H.K. rejste fra Bangladesh til Det Forenede Kongerige i 2009. Hans tilladelse til at opholde sig i Det Forenede Kongerige udløb, og i 2014 rejste han til Irland, hvor han den 16. februar 2015 ansøgte om international beskyttelse. Den 25. november 2015 fik han meddelelse om en afgørelse om overførsel af ansøgningen til Det Forenede Kongerige i henhold til Dublin III-forordningen. Han klagede over denne afgørelse til Refugee Appeals Tribunal, som den 30. marts 2016 ikke gav medhold i klagen. Han anlagde den 18. april 2016 sag ved High Court til prøvelse af denne afgørelse. Denne sag verserer fortsat, og overførslen er derfor udsat.

- 4 M.H.K. ansøgte om adgang til arbejdsmarkedet i henhold til regulation 11(3) i bekendtgørelsen af 2018, hvilket Department of Justice and Equality (Irland) den 16. august 2018 gav afslag på. Han ansøgte dernæst den 29. august 2018 om prøvelse af afgørelsen, hvilket han fik afslag på den 5. september 2018. Den 18. september 2018 klagede han over afslaget til International Protection Appeals Tribunal, som den 17. oktober 2018 ikke gav medhold i klagen. M.H.K. anmodede om domstolsprøvelse af denne afgørelse ved High Court og fik den 12. november 2018 tilladelse til at anlægge nærværende sag.
- 5 I hovedsagen har begge sagsøgere i det væsentlige nedlagt påstand om annullation af afgørelserne om nægtelse af adgang til arbejdsmarkedet, om at det fastslås, at regulation 2(2) samt 11(2) og (12) i bekendtgørelsen af 2018 er i strid med direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), samt om tilkendelse af erstatning.

De væsentligste argumenter fra parterne i hovedsagen

- 6 Sagsøgerne har gjort gældende, at de relevante nationale bestemmelser, i henhold til hvilke en person, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen, ikke har ret til adgang til det nationale arbejdsmarked, er i strid med direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning). De har anført, at dette direktivs artikel 15 – der foreskriver en ret til at arbejde efter en periode på ni måneder, medmindre forsinkelser kan tilskrives ansøgeren – på grund af den brede definition af »ansøger« i dette direktivs artikel 2, litra b) finder anvendelse på en person, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen. De har ligeledes påberåbt sig dom af 27. september 2012 i sagen C-179/11 Cimade mod Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, i hvilken Domstolen i en sag vedrørende det tidligere direktiv om modtagelsesforhold (direktiv 2003/9/EF) fastslog, at minimumsmodtagelsesforhold gælder for ansøgere, der er omfattet af Dublin-systemet.
- 7 De sagsøgte har gjort gældende, at artikel 15 i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) ikke gælder for en person, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen på grund af ordlyden af bestemmelsen og forarbejderne, og at det aldrig har været en del af formålet med direktivet at yde en sådan beskyttelse. De har desuden anført, at Domstolens dom i Cimade-sagen alene kan støtte anbringendet om, at der til fordel for ansøgere, der er omfattet af Dublin-systemet, gælder betingelser om *materielle* modtagelsesforhold (i modsætning til modtagelsesforhold generelt).
- 8 Sagsøgerne har anført, at en medlemsstat ved gennemførelsen af artikel 15 i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) ikke er berettiget til at udstede en generel retsakt, i henhold til hvilken ansøgere, der kan overføres i henhold til Dublin III-forordningen, tilskrives forsinkelser i forbindelse med eller efter, at der

træffes en afgørelse om overførsel. De sagsøgte har gjort gældende, at en medlemsstat er berettiget til at udstede en sådan generel retsakt.

- 9 Sagsøgerne har anført, at den efterfølgende forsinkelse i behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse under de omstændigheder, der er henvist til i det fjerde spørgsmål, ikke kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15 i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning). De har anført, at dette implicit fremgår af Cimade-dommen, og de har påberåbt sig ottende betragtning til direktivet. Tilsvarende har sagsøgerne anført, at forsinkelser som følge af en sag om domstolsprøvelse som nævnt i det femte spørgsmål ikke kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15 i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), da den, der ansøger om domstolsprøvelse, udøver en ret til domstolsadgang. De sagsøgte har gjort gældende, at sådanne forsinkelser kan tilskrives sagsøgeren.
- 10 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der kan tages hensyn til et EU-retligt instrument, der ikke gælder i en medlemsstat, med henblik på fortolkning af et EU-retligt instrument, der gælder, har sagsøgerne anført, at der kan tages hensyn til et omarbejdet direktiv, der ikke finder anvendelse, såfremt det er deklaratisk eller kodificerende. De sagsøgte har anført, at svaret på dette spørgsmål er ja, og at det forhold, at Irland har valgt ikke gennemføre proceduredirektivet (omarbejdning), er uden betydning, fordi direktiver er foranstaltninger på europæisk plan og ikke kan fortolkes forskelligt i forskellige medlemsstater.

Kort fremstilling af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 11 Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) ikke giver sagsøgerne en ret til at arbejde, kan de ikke støtte ret på chartret, fordi Irland ikke anvender EU-retten i behandlingen af deres ansøgninger om adgang til arbejdsmarkedet, og derfor finder chartret ikke anvendelse. Selv om det måtte finde anvendelse, tillægger chartrets artikel 15 ikke tredjelandsstatsborgere rettigheder, og den foreliggende sag kan således koges ned til spørgsmålet om, hvorvidt direktivet tillægger disse sagsøgere en sådan ret.
- 12 For så vidt angår det første spørgsmål er det den forelæggende rets opfattelse, at såfremt et ikke-gældende instrument under særlige omstændigheder er relevant for fortolkningen af et gældende instrument, må det ligeledes være relevant for fortolkningen af national ret, der gennemfører det gældende instrument. Det er efter rettens opfattelse uden betydning, om et enkelt land har valgt at gennemføre et bestemt direktiv eller ej, for så vidt som direktivet blot kaster lys over EU-lovgivers hensigt. Relevansen af dette spørgsmål består i, at det sætter den forelæggende ret i stand til at afgøre, om den i sin fortolkning af direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) kan tage hensyn til direktivet om asylprocedurer (omarbejdning), der ikke finder anvendelse på Irland. Såfremt

retten kan gøre dette, vil det i et vist omfang underbygge det argument, der er fremført af de sagsøgte.

- 13 For så vidt angår det andet spørgsmål er det den forelæggende rets opfattelse, at bestemmelserne i artikel 15 i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) bygger på den forudsætning, at der er indtruffet en vis forsinkelse hos den kompetente myndighed, idet den ikke har truffet en afgørelse inden for ni måneder. Dette forudsætter, at den kompetente myndighed er i stand til at træffe en sådan afgørelse. Dette kan i forbindelse med Dublin-systemet ikke lade sig gøre, før ansøgeren rent faktisk er overført. Desuden bør Cimade-doktrinen ifølge den forelæggende ret ikke i overdreven grad udstrækkes i betragtning af den »pull-faktor«, der ligger i tildeling af rettigheder og dermed a fortiori adgang til arbejdsmarkedet for personer, hvis eneste grundlag for at være til stede på EU's område er, at de har ansøgt om beskyttelse. Derudover er den forelæggende ret af den opfattelse, at der foreligger et væsentligt misbrug af rettigheder i forbindelse med Dublin-systemet, da en person, der er genstand for en afgørelse om en Dublin-overførsel, pr. definition er en person, der i hvert fald i et vist omfang har misbrugt den procedure, der er fastlagt i det fælles europæiske asylsystem. Relevansen af dette spørgsmål består i, at såfremt artikel 15 ikke finder anvendelse på disse ansøgere, kan de ikke gives medhold.
- 14 For så vidt angår det tredje spørgsmål er den forelæggende rets forslag til besvarelse, at en ansøger, der undlader at ansøge om asyl i den første medlemsstat, som denne er indrejst i, og som derefter forlader denne medlemsstat og ansøger i en anden medlemsstat, bærer det fulde ansvar for, at det er nødvendigt påberåbe sig de procedurer, der er fastlagt i Dublin-systemet, og en medlemsstat er derfor berettiget til at udstede en generel retsakt, der tilskriver denne ansøger de deraf følgende forsinkelser. Dette underminerer ikke Cimade-dommen generelt, fordi begrebet om forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren, ikke er et generelt spørgsmål i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), men kun gælder i forbindelse med artikel 9, stk. 1 (frihedsberøvelse), og artikel 15, stk. 1. Relevansen af dette spørgsmål for sagen er, at såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, kan sagsøgerne ikke gives medhold.
- 15 For så vidt angår det fjerde spørgsmål er den forelæggende rets forslag til besvarelse, at sådanne forsinkelser skal kunne tilskrives ansøgeren i en sådan situation, fordi det er ansøgerens undladelse af at ansøge om beskyttelse i den første medlemsstat og den frivillige afrejse til en anden medlemsstat og indgivelse af en ansøgning i denne stat, der i modsætning til det system, der er forudsat ved den almindelige og regelrette anvendelse af EU-retten, giver anledning til den omhandlede forsinkelse. Relevansen af dette spørgsmål er, at såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, kan sagsøgerne ikke gives medhold.
- 16 For så vidt angår det femte spørgsmål er den forelæggende rets forslag til besvarelse, at selv om der foreligger en ret til at anmode om domstolsprøvelse, er det ikke desto mindre en ansøgers frivillige handling, og at enhver deraf følgende forsinkelse derfor kan tilskrives ansøgeren. Dette gælder i særdeleshed, hvis

domstolsprøvelsen måtte være udtryk for misbrug eller savne grundlag. Relevansen af dette spørgsmål er, at såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, kan sagsøgerne ikke gives medhold. Såfremt besvarelsen er, at forsinkelser som følge af domstolsprøvelse alene tilskrives ansøgeren, hvis sagen savner grundlag eller et udtryk for misbrug, vil hovedsagen blive udsat, indtil dette spørgsmål kan behandles i den første sag om domstolsprøvelse anlagt af hver af sagsøgerne.

Anmodning om anvendelse af den fremskyndede procedure

- 17 Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undergive sagen den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement. I denne henseende har retten henvist til kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. april 2008 i sagen C-127/08 *Metock* m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform og den 9. september 2011 i sagen C-256/11 *Dereci* m.fl. mod Bundesministerium für Inneres. Ifølge den forelæggende ret befinder sagsøgerne og andre, der har anlagt tilsvarende søgsmål ved High Court, sig i øjeblikket i en tilstand af usikkerhed med hensyn til deres ret til adgang til arbejdsmarkedet. Et svar fra Domstolen inden for en meget kort tidshorisont kan derfor bringe denne usikkerhed til ophør.