

**Mål C-616/19**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

16 augusti 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

High Court (Irland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

2 juli 2019

**Sökande:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Motpart:**

Minister for Justice and Equality

---

**HIGH COURT**

**RÄTTSPRÖVNING**

[utelämnas]

**MELLAN**

**M.S. (AFGHANISTAN)**

**SÖKANDE**

**OCH**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (JUSTITIE- OCH  
JÄMSTÄLLDHETSMINISTERN)**

**MOTPART**

**SAMT**

[utelämnas]

**M.W. (AFGHANISTAN)**

**SÖKANDE**

**OCH**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**MOTPART**

**SAMT**

[utelämnas]

**G.S. (GEORGIEN)**

**SÖKANDE**

**OCH**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**MOTPART**

**BESLUT meddelat av domare Richard Humphreys den 2 juli 2019**

[Orig. s. 2]

**Bakgrund i målet M.S.**

1. M.S. är en asylsökande från Afghanistan som uppger att han kom till Irland via Grekland, Italien och Frankrike. Den 1 augusti 2017 ansökte han om internationellt skydd. På ett bedrägligt sätt underlät han att berätta för IPO [International Protection Office, irländsk myndighet som handlägger ansökningar om internationellt skydd] att han redan hade beviljats subsidiärt skydd av Italien. Efter att han ingett sin ansökan visade en träff i Eurodac överensstämmelser med fingeravtryck som tidigare tagits i Frankrike i april och juni 2017 och i Italien den 6 augusti 2012. Man tog kontakt med de italienska myndigheterna, som den 10 oktober 2017 informerade International Protection Office om att M.S. hade beviljats subsidiärt skydd i Italien och hade ett uppehållstillståndskort fram till den 11 december 2020. Den 1 december 2017 beslutade IPO att avvisa ansökan om skydd enligt Section 21.4 a i International Protection Act 2015 (2015 års lag om internationellt skydd). M.S. överklagade denna rekommendation till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) (nedan

kallad Appellationsnämnden) den 17 januari 2018. Den 23 maj 2018 beslutade Appellationsnämnden att fastställa beslutet om att avvisa ansökan om skydd.

### **Bakgrund i målet M.W.**

2. Även M.W. kommer från Afghanistan och har en synnerligen brokig invandringshistoria. Han hävdar att han lämnade Afghanistan år 2009 och att han reste genom Iran, Turkiet, Grekland, Italien och Frankrike till Förenade kungariket. Han beviljades uppehållstillstånd för ett år i Förenade kungariket, vilket han utan framgång försökte att få förnyat. Han stannade därefter olagligen kvar fram till den 22 februari 2014, då han reste till Frankrike och därefter Belgien. Han ansökte om internationellt skydd i Belgien den 24 februari 2014 och återsändes därefter till Förenade kungariket den 1 maj 2014, antagligen i enlighet med Dublinsystemet. Han utvisades från Förenade kungariket till Afghanistan den 22 juli 2014, men lämnade sitt hemland på nytt i december 2014 då han reste genom Pakistan, Iran, Turkiet, Grekland, Nordmakedonien, Serbien, Kroatien och Österrike, och tillbringade slutligen [Orig. s. 3] perioder i Tyskland, Frankrike och Italien. Han återvände därefter till Frankrike under ett år, och kom sedan olagligen tillbaka till Förenade kungariket i början av år 2017 och reste slutligen till Irland, där han ansökte om internationellt skydd den 4 juli 2017. Återigen tycks han inte ha avslöjat sin invandringshistoria i samband med ansökan.
3. Den 14 augusti 2017 informerade de italienska myndigheterna IPO om att M.W. hade beviljats subsidiärt skydd i Italien och hade ett uppehållstillståndskort fram till den 23 januari 2022. Den 2 februari 2018 beslutade IPO att avvisa ansökan om internationellt skydd. M.W. överklagade beslutet till Appellationsnämnden den 8 februari 2018, genom ett överklagande som inte höll några grunder. En senare grund till stöd för överklagandet lämnades den 22 februari 2018. Den 28 september 2018 avslog Appellationsnämnden överklagandet.

### **Bakgrund i målet G.S.**

4. G.S. är en georgisk medborgare som hävdar att han från början lämnade Georgien år 1993. Han reste till Tyskland och ansökte om asyl där, men återvände till sitt hemland efter tio dagar. Han lämnade sedan Georgien igen år 1995 och reste till Portugal med ett arbetstillstånd och stannade där i fyra år innan han återvände hem. Han lämnade sitt hemland igen år 2003 och reste till Österrike där han ansökte om asyl, men han var tvungen att lämna landet efter fyra års vistelse där. Vid någon tidpunkt ansökte han även om asyl i Schweiz, men återkallade den ansökan. Han återvände till Georgien och i januari 2009 reste han till Italien via Turkiet och ansökte om internationellt skydd. Han nekades flyktingstatus, men beviljades subsidiärt skydd. Han reste sedan till Irland, och anlände den 17 december 2017 men nekades inresetillstånd. Han uppgav då att han ville ansöka om internationellt skydd och gjorde det dagen därpå. I motsats till de andra sökandena var han öppen om sin invandringshistoria. En träff i Eurodac bekräftade överensstämmelser med fingeravtryck som tagits i Italien den 12 mars 2009. En framställan om återtagande [Orig. s. 4] enligt Dublinsystemet

skickades den 17 januari 2018 till Italien, men avslogs den 31 januari 2018 på grund av att asylförfarandet hade avslutats i Italien. Den 29 juni 2018 beslutade IPO att avvisa hans ansökan om internationellt skydd. Beslutet överklagades till Appellationsnämnden, som den 18 oktober 2018 beslutade att fastställa denna rekommendation.

### **Förfarandet i målet M.S.**

5. M.S. inläga med grunderna för ansökan om rättsprövning ingavs den 20 juni 2018, och förstahandsyrkandet avser ett yrkande om att Appellationsnämndens beslut av den 23 maj 2018 ska upphävas. Rätten beviljade prövningstillstånd den 25 juni 2018 [utelämnas]. [nationellt förfarande]

### **Förfarandet i målet M.W.**

6. Inlagan med grunderna för ansökan om rättsprövning ingavs den 4 oktober 2018, och förstahandsyrkandet avser att Appellationsnämndens beslut av den 28 september 2018 ska upphävas [utelämnas]. Rätten beviljade prövningstillstånd den 8 oktober 2018. [utelämnas]. [nationellt förfarande]

### **Förfarandet i målet G.S.**

7. Prövningstillstånd i målet G.S. beviljades den 19 oktober 2018, och förstahandsyrkandet avser att Appellationsnämndens beslut av den 19 oktober 2018 ska upphävas och att det ska fastställas att Section 21.2 a i 2015 års lag strider mot unionsrätten och är ogiltig. [utelämnas]. [nationellt förfarande] [Orig. s. 5]

### **Aktuell nationell lagstiftning och unionslagstiftning**

8. I Section 21.2 a i 2015 års lag föreskrivs följande: ”2) *En ansökan om internationellt skydd ska avvisas om en eller flera av följande omständigheter föreligger med avseende på den person som ansökan avser: a) En annan medlemsstat har beviljat personen flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ...*”.
9. I skäl 22 i direktiv 2005/85 om asylförfaranden anges följande:

*”Medlemsstaterna bör pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till flyktingstatus i enlighet med rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det rimligtvis kan antas att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. Medlemsstaterna bör i synnerhet inte vara skyldiga att bedöma sakskaalen i en asylansökan om ett första asylland har beviljat sökanden flyktingstatus eller*

*tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att åter släppas in i detta land.”*

10. I artikel 25 i direktiv 2005/85 föreskrivs följande: *”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning (EG) nr 343/2003 behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden kan betraktas som flykting i enlighet med direktiv 2004/83/EG, om en ansökan [Orig. s. 6] nekas prövning enligt denna artikel. 2. Medlemsstaterna får neka att pröva en asylansökan enligt denna artikel om a) en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus, b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 26, c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 27, d) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl vilka har lett till att han eller hon beviljats en status med motsvarande rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG, e) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl som skyddar honom eller henne från att avvisas i väntan på resultatet av förfarandet för att fastställa en status enligt led d, f) sökanden har lämnat in en identisk ansökan efter ett slutligt beslut, g) en person som är beroende av sökanden för sin försörjning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 6.3 har godtagit att det egna ärendet skall utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring den beroende personens situation som motiverar en separat ansökan.”*
11. I det omarbetade förfarandedirektivet 2011/95, vilket inte är tillämpligt på Irland, har den motsvarande hänvisningen till flyktingstatus ändrats till en hänvisning till om *”en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd (artikel 33.2 a i det omarbetade direktivet).*
12. I punkt 71 domen i de förenade målen C-297/17, C-318/17, C-319/17 och C-438/17, Bashar Ibrahim m.fl./Bundesrepublik Deutschland och Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov, slog EU-domstolen fast att enligt det omarbetade förfarandedirektivet *”... är det tillåtet för medlemsstaterna att avvisa en asylansökan inte endast när sökanden beviljats asyl i en annan stat [Orig. s. 7], utan även när personen i fråga enbart beviljats subsidiärt skydd”.* Ett liknande påpekande görs i punkt 58 i domen.
13. Det största tolkningsproblemet i förevarande mål är att de sammankopplade beståndsdelarna i det gemensamma europeiska asylsystemet visserligen är sådana att de fungerar tillsammans inom ramen för det omarbetade förfarandedirektivet och Dublin III-förordningen nr 604/2013, står det klart att varje enskild medlemsstat inte behöver handlägga en ansökan om internationellt skydd som tidigare har beviljats i en annan jurisdiktion, antingen på grund av att det kan anses att en efterföljande ansökan i en medlemsstat inte kan tas upp till prövning eller på grund av att personen kan återsändas enligt Dublinsystemet. En anomali uppstår emellertid inom den mycket begränsade kategori av medlemsstater som hädanefter är bundna av Dublin III-förordningen, men inte av det omarbetade

förfarandedirektivet. Endast Irland och Förenade kungariket hör till denna kategori, vilket således ger upphov till den väsentliga tolkningsfrågan här, vilken ytterst avser huruvida en medlemsstat får betrakta det förhållandet att en annan medlemsstat har beviljat subsidiärt skydd som grund för att en efterföljande ansökan om internationellt skydd ska avvisas.

14. Det finns tre frågor rörande unionsrätten som ska avgöras i förevarande mål och med utövande av sitt utrymme för skönmässig bedömning anser rätten att det är både nödvändigt och lämpligt att hänskjuta dessa frågor till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

### **Den första frågan**

15. Den första frågan är följande: Syftar hänvisningen till ”den berörda medlemsstaten” i artikel 25.2 d och e i direktiv 2005/85 på a) en första medlemsstat som har beviljat en sökande ett skydd motsvarande asyl eller b) en andra medlemsstat till vilken en efterföljande ansökan om internationellt skydd har inletts eller c) endera av dessa medlemsstater? **[Orig. s. 8]**
16. Sökandena i målen M.S och M.W. hävdar att ”den berörda medlemsstaten” syftar på den andra medlemsstaten. Sökanden i målet G.S. tycks ha medgett att det skulle kunna vara endera medlemsstaten. Motparten hävdar att meningen innefattar den första medlemsstaten.
17. Det svar som rätten själv föreslår är att hänvisningen till ”den berörda medlemsstaten” i artikel 25.2 d och e i förfarandedirektivet blir mer begriplig och tolkas bäst om den syftar på endera medlemsstaten. Det skulle även innebära att skäl 22 i förfarandedirektivet skulle ha en konsekvent innebörd. Om den första medlemsstaten inte inkluderas i denna bestämmelse skulle det uppstå en betydande anomali, eftersom det skulle innebära att beviljandet av rättigheter motsvarande subsidiärt skydd i något annat land än en medlemsstat skulle räcka för att anse att en ansökan inte kan tas upp till prövning. Detta är inte särskilt rimligt.
18. Denna fråga är relevant på grund av att om ”den berörda medlemsstaten” innefattar den första medlemsstaten, det vill säga om uttrycket syftar på den första medlemsstaten eller om det syftar på endera av medlemsstaterna, skulle det kunna ha funnits en laglig grund för att avvisa de aktuella ansökningarna, och Section 21 i 2015 års lag är därför kanske inte oförenlig med unionsrätten. Den lagliga grund som därigenom skulle uppstå är visserligen inte den som Appellationsnämnden uttryckligen stödde sig på. Detta skulle dock kunna ses som en rent tekniskt fråga, eftersom Appellationsnämnden i grund och botten stödde sig på Section 21 i 2015 års lag, vilken skulle kunna anses som giltig om ”den berörda medlemsstaten” antingen syftar på eller innefattar den första medlemsstaten.

### **Den andra frågan**

19. Den andra frågan är följande: Om en tredjelandsmedborgare har beviljats internationellt skydd i form av subsidiärt skydd i en första medlemsstat och flyttar till en andra medlemsstat, utgör då ingivandet av en efterföljande [**Orig. s. 9**] ansökan om internationellt skydd i den andra medlemsstaten rättsmissbruk, så att den andra medlemsstaten får anta en bestämmelse som föreskriver att en sådan efterföljande ansökan ska avvisas?
20. Sökandena i samtliga tre mål anser att en sådan efterföljande ansökan inte utgör rättsmissbruk. [utelämnas] Sökanden i målet G.S. hävdar även att denna fråga inte uppstår med anledning av Appellationsnämndens beslut, även om detta tycks vara en invändning med begränsad styrka, eftersom frågan rör giltigheten av den lagstiftning som åberopades i Appellationsnämndens beslut. Motparten hävdar att en medlemsstat får anta en bestämmelse av den typ som det hänvisas till i frågan.
21. Rättens egen uppfattning är att ingivandet av en andra eller en efterföljande ansökan när en person redan har beviljats subsidiärt skydd faktiskt utgör rättsmissbruk och i enlighet med de allmänna principerna i unionsrätten har en medlemsstat därför rätt att anta bestämmelser för att avvisa sådana ansökningar, såsom den bestämmelse som är i fråga i förevarande mål. Med all respekt vill rätten dessutom göra gällande att det, vad gäller det europeiska projektets allmänna framtida bärkraft, vore vårdslöst att tolka unionsrätten på så sätt att den ger ytterligare rättigheter på det känsliga område som immigration utgör, såvida inte detta är den klara innebörden av den aktuella bestämmelsen, särskilt vad beträffar tredjelandsmedborgare, och detta gäller än mer när det föreligger en viktig fråga om missbruk.
22. Denna fråga är relevant på grund av att om ansökan kan avvisas på grund av rättsmissbruk, så ska sökandenas yrkande ogillas.

**Den tredje frågan [Orig. s. 10]**

23. Den tredje frågan är följande: Ska artikel 25 i direktiv 2005/85 tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat som inte är bunden av direktiv 2011/95, men som är bunden av förordning nr 604/2013, att anta en sådan bestämmelse som den som är i fråga i förevarande mål, enligt vilken en asylansökan som har ingetts av en [tredje]landsmedborgare, som tidigare har beviljats subsidiärt skydd av en annan medlemsstat, ska avvisas?
24. Sökandena hävdar att det är uteslutet att den lagstiftning som avses i frågan kan antas, medan motparten hävdar att det inte är uteslutet.
25. Rättens egen uppfattning är att det skulle uppstå en anomali till ingen nytta och vara oförenligt med syftet och ändamålet med direktivet, i förening med Dublinsystemets lagstiftning, att tolka förfarandedirektivet bokstavligen i detta sammanhang. Anomalin uppstår i detta fall på grund av att logiken och syftet i förfarandedirektivet och Dublin II-förordningen i förening är att en medlemsstat inte ska behöva fatta beslut om en asylansökan som ingetts av någon som redan har subsidiärt skydd eller dess motsvarighet i en annan medlemsstat eller någon

annanstans. Detta förblir också logiken och syftet i det omarbetade förfarandedirektivet och Dublin III-förordningen i förening, såsom faktiskt har påpekats av Vedsted Hansen i Hailbronner och Thym, *EU Immigration and Asylum Law, 2:a uppl.* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) s. 1354, där det anges att det omarbetade förfarandedirektivet kan ”*ses som ett tillägg till Dublin III-förordningen*”. En lucka i lagen uppstår dock när en stat agerar på grundval av en kombination av det ursprungliga förfarandedirektivet och Dublin III-förordningen, vilket är en situation som endast gäller Irland och Förenade kungariket. I en sådan situation är frågan huruvida man ska avvika från den bokstavliga innebörden av förfarandedirektivet och tolka direktivet på ett sätt som är förenligt med det allmänna syftet. **[Orig. s. 11]**

26. Denna fråga är relevant på grund av att om en sådan lagstiftning är tillåten, så ska sökandenas yrkande ogillas.

### **Beslut**

27. Mot bakgrund av det ovan anförda är det lämpligt att besluta att följande frågor ska hänskjutas till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF:

- 1) Syftar hänvisningen till ”*den berörda medlemsstaten*” i artikel 25.2 d och e i direktiv 2005/85 på a) en första medlemsstat som har beviljat en person som ansöker om internationellt skydd ett skydd motsvarande asyl eller b) en andra medlemsstat till vilken en efterföljande ansökan om internationellt skydd har ingetts eller c) endera av dessa medlemsstater?
- 2) Om en tredjelandsmedborgare har beviljats internationellt skydd i form av subsidiärt skydd i en första medlemsstat och flyttar till en andra medlemsstat, utgör då ingivandet av en efterföljande ansökan om internationellt skydd i den andra medlemsstaten rättsmissbruk, så att den andra medlemsstaten får anta en bestämmelse som föreskriver att en sådan efterföljande ansökan ska avvisas?
- 3) Ska artikel 25 i direktiv 2005/85 tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat som inte är bunden av direktiv 2011/95, men som är bunden av förordning nr 604/2013, att anta en sådan lagstiftning som den som är i fråga i förevarande mål, enligt vilken en asylansökan som har ingetts av en tredjelandsmedborgare, som tidigare har beviljats subsidiärt skydd av en annan medlemsstat, ska avvisas?