Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. januar 2021 *

[Tekst berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021]

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – international beskyttelse – standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – direktiv 2013/33/EU – tredjelandsstatsborger, som fra én EU-medlemsstat er indrejst i en anden medlemsstat, men som kun har ansøgt om international beskyttelse i sidstnævnte – afgørelse om overførsel til den første medlemsstat – forordning (EU) nr. 604/2013 – adgang til arbejdsmarkedet som ansøger om international beskyttelse«

I de forenede sager C-322/19 og C-385/19,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) (sag C-322/19) og af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland) (sag C-385/19) ved afgørelser af 25. marts 2019 og 16. maj 2019, indgået til Domstolen henholdsvis den 23. april 2019 og den 16. maj 2019, i sagerne

K.S.,

M.H.K.

mod

International Protection Appeals Tribunal,

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General (sag C-322/19),

og

R.A.T.,

D.S.

mod

Minister for Justice and Equality (sag C-385/19)

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne N. Piçarra (refererende dommer), D. Šváby, S. Rodin og K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– [Som berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021] K.S. ved M. Conlon, SC, E. Dornan og P. O'Shea, BL, samt solicitor B. Burns,

– [Som berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021] M.H.K. ved M. Conlon, SC, E. Dornan og P. O'Shea, BL, samt solicitor B. Burns,

– [Som berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021] R.A.T. ved M. Conlon, SC, E. Dornan, BL, og solicitor B. Burns,

– [Som berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021] D.S. ved M. Conlon, SC, E. Bouchared, BL, samt solicitor S. Bartels,

– [Som berigtiget ved kendelse af 12. maj 2021] Minister for Justice and Equality og Irland ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af R. Barron, SC, og S.-J. Hillery, BL,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma, C. Ladenburger og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. september 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem for det første K.S. og M.H.K. mod International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland), Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsministeren, Irland), Irland og Attorney General og for det andet R.A.T. og D.S. mod Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsministeren, Irland) vedrørende lovligheden af afgørelser om afslag på adgang til arbejdsmarkedet i deres egenskab af ansøgere om international beskyttelse, i forhold til hvilke der er anmodet om overførsel til en anden medlemsstat i henhold til 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, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/33

3 Direktiv 2013/33 ophævede og erstattede med virkning fra den 21. juli 2015 Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18).

4 8., 11., 23. og 33. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(8) For at sikre ligebehandling af ansøgere overalt i Unionen, bør dette direktiv finde anvendelse i alle faser af og på alle former for procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse, og på alle centre og faciliteter, hvor ansøgere indkvarteres, og så længe de har ret til at forblive på medlemsstaternes område som ansøgere.

(11) Der bør for modtagelse af ansøgere fastsættes standarder, som vil kunne sikre dem en værdig levestandard og ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne.

(23) For at fremme ansøgeres uafhængighed og begrænse væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne er det vigtigt at fastlægge klare regler for ansøgeres adgang til arbejdsmarkedet.

(33) I medfør af artikel 1 og 2 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til TEU og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.«

5 Nævnte direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

b) »ansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til

[…]

f) »modtagelsesforhold«: alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne sikrer ansøgere i overensstemmelse med dette direktiv

g) »materielle modtagelsesforhold«: modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge

[…]«

6 Artikel 15 i direktiv 2013/33 med overskriften »Beskæftigelse« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder fra datoen for indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse, hvis den kompetente myndighed ikke har truffet en afgørelse i første instans, og forsinkelsen ikke kan tilskrives ansøgeren.

2. Medlemsstaterne beslutter, på hvilke vilkår ansøgeren får adgang til arbejdsmarkedet, i overensstemmelse med deres nationale ret, samtidig med at de sikrer, at ansøgere har effektiv adgang til arbejdsmarkedet.

[…]

3. Adgangen til arbejdsmarkedet må ikke trækkes tilbage under klageprocedurer, når en klage over en negativ afgørelse efter normalproceduren har opsættende virkning, før der er meddelt negativ afgørelse i klagesagen.«

Direktiv 2013/32/EU

7 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, s. 60) ophævede og erstattede med virkning fra den 21. juli 2015 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).

8 Følgende fremgår af 27. og 58. betragtning til direktiv 2013/32:

»(27) Da tredjelandsstatsborgere og statsløse, der har meddelt, at de ønsker at ansøge om international beskyttelse, er ansøgere om international beskyttelse, bør de overholde forpligtelserne og nyde godt af rettighederne i henhold til dette direktiv og [direktiv 2013/33] […]

(58) I medfør af artikel 1 og 2 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, jf. dog protokollens artikel 4, deltager disse medlemsstater ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.«

9 Artikel 2, litra p), i direktiv 2013/32 definerer udtrykket »forblive i medlemsstaten« som »at forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen eller i transitområder i den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles«.

10 Direktivets artikel 9 med overskriften »Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen« foreskriver i stk. 1:

»Ansøgere har lov til at forblive i medlemsstaten, men kun med henblik på proceduren og indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse efter de procedurer i første instans, der er fastsat i kapitel III. Denne ret til at forblive giver ikke ret til opholdstilladelse.«

11 Nævnte direktivs artikel 13 med overskriften »Forpligtelser for ansøgere« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne pålægger ansøgere en forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå deres identitet og andre af de i artikel 4, stk. 2, i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international

beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)] omhandlede elementer. Medlemsstaterne kan pålægge ansøgerne andre forpligtelser til at samarbejde med de kompetente myndigheder, for så vidt sådanne forpligtelser er nødvendige for behandlingen af en ansøgning.

2. Medlemsstaterne kan navnlig fastsætte:

a) at ansøgere skal melde sig til de kompetente myndigheder eller give personligt fremmøde for disse enten straks eller på et nærmere angivet tidspunkt

b) at ansøgere skal udlevere de dokumenter, de er i besiddelse af, og som er relevante for behandlingen af ansøgningen, f.eks. deres pas

c) at ansøgere snarest muligt skal oplyse de kompetente myndigheder om deres aktuelle bopæl eller adresse og om enhver ændring heraf. […]

d) at de kompetente myndigheder kan undersøge ansøgeren og de genstande, som vedkommende medbringer. […]

e) at de kompetente myndigheder kan fotografere ansøgeren, og

f) at de kompetente myndigheder kan registrere ansøgerens mundtlige erklæringer, forudsat at vedkommende på forhånd oplyses herom.«

12 Artikel 31 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Behandlingsprocedure«, fastsætter i stk. 3:

»Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet.

Hvor en ansøgning er omfattet af proceduren i [Dublin III-forordningen], starter tidsfristen på seks måneder fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen i overensstemmelse med nævnte forordning, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed.

Medlemsstaterne kan forlænge den i dette stykke omhandlede frist på seks måneder med en periode, som ikke må overstige yderligere ni måneder, hvis:

[…]

c) forsinkelsen klart kan tilskrives det forhold, at ansøgeren ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 13.«

Dublin III-forordningen

13 Følgende fremgår af 11. og 19. betragtning til Dublin III-forordningen:

»(11) [Direktiv 2013/33] bør finde anvendelse på den procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som er fastlagt i denne forordning, med forbehold af begrænsningerne med hensyn til anvendelsen af nævnte direktiv.

[…]

(19) For at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers rettigheder bør der fastlægges retsgarantier og en ret til adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser vedrørende overførsler til den ansvarlige medlemsstat, jf. navnlig artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Med henblik på at sikre, at folkeretten overholdes, bør adgangen til effektive retsmidler i forbindelse med sådanne afgørelser omfatte både undersøgelsen af anvendelsen af denne forordning og af den retlige og faktiske situation i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til.«

14 Forordningens artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

Er det umuligt at overføre en ansøger til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, fordi der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere i den pågældende medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal den medlemsstat, der træffer afgørelsen, fortsætte med at undersøge kriterierne i kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig.

Kan en overførsel ikke gennemføres i medfør af dette stykke til nogen medlemsstat, der er udpeget på grundlag af kriterierne i kapitel III, eller til den første medlemsstat, hvor ansøgningen blev indgivet, bliver den medlemsstat, der træffer afgørelsen, den ansvarlige medlemsstat.

[…]«

15 Nævnte forordnings artikel 7 med overskriften »Kriteriernes rækkefølge« bestemmer:

»1. Kriterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel.

2. Afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter kriterierne i dette kapitel, sker på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning om international beskyttelse til en medlemsstat.«

16 Samme forordnings artikel 13 med overskriften »Indrejse og/eller ophold« fastsætter i stk. 1:

»Påvises det på grundlag af beviser eller indicier, […] herunder de data, der er omhandlet i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1)], at en

ansøger ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er den medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst ulovligt, ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Dette ansvar ophører 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret ulovligt.«

17 Dublin III-forordningens artikel 17 med overskriften »Diskretionære klausuler« bestemmer følgende i stk. 1:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.«

18 Forordningens artikel 27 med overskriften »Retsmidler« foreskriver:

»1. Ansøgeren […] har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.

[…]

3. Med henblik på tilfælde, hvor afgørelser om overførsel påklages eller indbringes, skal det i medlemsstaternes nationale lovgivning fastsættes, at:

a) klagen eller indbringelsen giver personen ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger, eller

b) overførslen suspenderes automatisk, og at denne suspension udløber efter en vis rimelig periode, i løbet af hvilken en domstol eller et domstolslignende organ efter nøje og stringent undersøgelse skal have truffet en afgørelse om at tillægge en klage eller indbringelse opsættende virkning, […]

[…]«

19 Nævnte forordnings artikel 29 med overskriften »Nærmere bestemmelser og frister« bestemmer:

»1. Overførslen af ansøgeren […] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[…]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.

[…]«

Irsk ret

20 I henhold til artikel 4 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (herefter »protokol nr. 21«) er bestemmelserne i direktiv 2013/33 blevet gennemført i irsk ret med virkning fra den 30. juni 2018 ved European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (S.I. nr. 230/2018) (bekendtgørelse af 2018 vedrørende De Europæiske Fællesskaber (modtagelsesforhold)) (herefter »Regulations 2018«).

21 Regel 2, stk. 2 og 3, i disse Regulations bestemmer:

»(2) Med henblik på disse Regulations vil ansøgeren, såfremt der træffes en afgørelse om overførsel som omhandlet i [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. nr. 62/2018) (bekendtgørelse af 2018 vedrørende Den Europæiske Union (Dublinsystemet)] for så vidt angår denne ansøger:

a) ophøre med at være en ansøger og

b) anses for at være en modtager, men ikke en ansøger, regnet fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse i henhold til regel 5, stk. 2, i nævnte Regulations.

(3) Med henblik på disse Regulations skal en person, der har indgivet en klage i henhold til regel 16, stk. 2, i [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. nr. 62/2018) (bekendtgørelse af 2018 vedrørende Den Europæiske Union (Dublinsystemet)] til International Protection Appeals Tribunal [(ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland)], som sidstnævnte endnu ikke har truffet afgørelse om, anses for at være en modtager, men ikke en ansøger.«

22 Regel 11, stk. 3 og 4, i Regulations 2018, der gennemfører artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, foreskriver:

»(3) En ansøger kan indgive en ansøgning om arbejdstilladelse […]

b) tidligst otte måneder, efter at vedkommende har indgivet sin ansøgning [om international beskyttelse].

(4) Ministeren kan […] give ansøgeren en tilladelse [til adgang til arbejdsmarkedet], såfremt det findes godtgjort, at

a) en periode på ni måneder regnet fra ansøgningstidspunktet er udløbet, og der på denne dato ikke er truffet en afgørelse i første instans for så vidt angår ansøgerens ansøgning om beskyttelse, jf. dog stk. 6, og

b) den situation, der henvises til i litra a), ikke helt eller delvist kan tilskrives ansøgeren.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-322/19

23 K.S. forlod Pakistan og indrejste i Det Forenede Kongerige i februar 2010. Han indgav ikke en ansøgning om international beskyttelse i denne medlemsstat. I maj 2015 rejste han til Irland, hvor han indgav en ansøgning om international beskyttelse den 11. maj 2015. Den 9. marts 2016 traf Refugee Applications Commissioner (myndighed med ansvar for behandling af asylansøgninger, Irland) afgørelse om, at denne ansøgning på grundlag af Dublin III-forordningen skulle overgå til Det

Forenede Kongerige. K.S. indgav en klage over denne afgørelse, der den 17. august 2016 blev afslået af Refugee Appeals Tribunal (ankenævn i sager om flygtningespørgsmål, Irland). K.S. har herefter anlagt en sag med henblik på domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans, Irland), som stadig verserer og har opsættende virkning.

24 K.S. har i mellemtiden i henhold til regel 11, stk. 3, i Regulations 2018 indgivet en ansøgning om tilladelse til adgang til arbejdsmarkedet til Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (styrelsen for adgang til arbejdsmarkedet under justits- og ligestillingsministeriet, Irland). Efter afslag på denne ansøgning indgav K.S. en klage, der blev afslået ved afgørelse af 19. juli 2018. K.S. indbragte denne afgørelse for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Ved en afgørelse af 11. september 2018 stadfæstede ankenævnet afgørelsen om afslag med den begrundelse, at personer, hvis ansøgning er overgået til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen, i medfør af Regulations 2018 ikke har ret til at få adgang til arbejdsmarkedet. K.S. indgav en anmodning til den forelæggende ret om domstolsprøvelse af afgørelsen fra International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse).

25 M.H.K. rejste fra Bangladesh til Det Forenede Kongerige den 24. oktober 2009. Efter at hans opholdstilladelse var udløbet, rejste han til Irland den 4. september 2014, inden der blev truffet afgørelse om hans ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen i Det Forenede Kongerige. Den 16. februar 2015 indgav M.H.K. en ansøgning om international beskyttelse i Irland. Den 25. november 2015 traf myndigheden med ansvar for behandling af asylansøgninger afgørelse om, at denne ansøgning på grundlag af Dublin III-forordningen skulle overgå til Det Forenede Kongerige. M.H.K. indgav en klage over denne afgørelse, der den 30. marts 2016 blev afslået af Refugee Appeals Tribunal (ankenævn i sager om flygtningespørgsmål). M.H.K. har herefter anlagt en sag med henblik på domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans) under påberåbelse af Dublin III-forordningens artikel 17. Denne sag, som fortsat verserer, har opsættende virkning.

26 M.H.K. har i henhold til regel 11, stk. 3, i Regulations 2018 ligeledes indgivet en ansøgning om tilladelse til adgang til arbejdsmarkedet til den kompetente myndighed under justits- og ligestillingsministeriet. Som følge af afslaget på denne ansøgning ved afgørelse af 16. august 2018 indgav M.H.K. en klage, som blev afslået den 5. september 2018. Han indbragte denne afgørelse for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Ved afgørelse af 17. oktober 2018 forkastede dette nævn anken, idet det fastslog, at adgangen til arbejdsmarkedet ikke henhører under de »materielle modtagelsesforhold«. M.H.K. indgav herefter en anmodning til den forelæggende ret om domstolsprøvelse af denne afgørelse.

27 Anmodningerne om domstolsprøvelse indgivet til High Court (ret i første instans) blev imødekommet henholdsvis den 24. september og den 12. november 2018. Den forelæggende ret har anført, at disse to anmodninger for det første tilsigter, at der afsiges kendelser (order of certiorari) om annullation af afgørelserne om afslag på adgang til arbejdsmarkedet, for det andet, at regel 2, stk. 2, samt regel 11, stk. 2 og 12, i Regulations 2018 erklæres at være i strid med direktiv 2013/33, og for det tredje at opnå erstatning for de tab, der er lidt.

28 I denne forbindelse ønsker High Court (ret i første instans) for det første oplyst, om der kan tages hensyn til direktiv 2013/32, selv om dette direktiv ikke finder anvendelse i Irland, med henblik på fortolkningen af direktiv 2013/33.

29 High Court (ret i første instans) ønsker for det andet oplyst, om en ansøger om international beskyttelse, hvis ansøgning er overgået til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen, kan påberåbe sig artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33. Den forelæggende ret har påpeget, at Europa-Kommissionen i et direktivudkast af 13. juli 2016 vedrørende modtagelsesforhold foreslog, at personer, der er omfattet af en afgørelse om overførsel i medfør af Dublin III-forordningen, ikke skal

have adgang til arbejdsmarkedet. Den nævnte ret er ikke desto mindre af den opfattelse, at det ikke modsætningsvis kan udledes heraf, at artikel 15 i direktiv 2013/33 gør det muligt for personer, der er omfattet af en sådan afgørelse, at få adgang til arbejdsmarkedet.

30 High Court (ret i første instans) er for det første af den opfattelse, at personer som sagsøgerne i hovedsagen er personer, der »pr. definition« i et vist omfang har misbrugt den mekanisme, der er indført ved Dublin III-forordningen, og for det andet, at indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat end den første medlemsstat, hvori ansøgeren indrejste, er i strid med denne forordning. Henset til begrebet misbrug af rettigheder kan disse personer således ikke få adgang til arbejdsmarkedet i henhold til artikel 15 i direktiv 2013/33.

31 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret for det tredje oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af artikel 15 i direktiv 2013/33 kan vedtage en generel foranstaltning, der tilskriver ansøgere om international beskyttelse, i forhold til hvilke der er truffet afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen, enhver forsinkelse i afviklingen af denne procedure. Den forelæggende ret mener, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende.

32 For det fjerde ønsker High Court (ret i første instans) oplyst, om den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse har anlagt sag med opsættende virkning til prøvelse af en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen, ligeledes udgør en forsinkelse, der kan tilskrives den nævnte ansøger som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette spørgsmål ligeledes bør besvares bekræftende.

33 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) 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?

2) Finder artikel 15 i [direktiv 2013/33] anvendelse på en person, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen […]?

3) Er en medlemsstat ved gennemførelsen af artikel 15 i [direktiv 2013/33] berettiget til at vedtage en generel retsakt, der reelt medfører, at ansøgere, der kan overføres i henhold til Dublin III-forordningen […], tilskrives forsinkelser i forbindelse med eller efter, at der træffes en afgørelse om overførsel?

4) 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 […] 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]?

5) Når en ansøger kan overføres til en anden medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen […], 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], enten generelt eller navnlig hvis det i disse sager kan fastslås, at domstolsprøvelsen åbenbart eller på anden vis savner grundlag eller udgør proceduremisbrug?«

Sag C-385/19

34 R.A.T., der er irakisk statsborger, indgav en ansøgning om international beskyttelse i Irland den 7. marts 2018. Ved skrivelse af 2. oktober 2018 meddeltes hun, at der var truffet en afgørelse om at overføre hende til Det Forenede Kongerige i medfør af Dublin III-forordningen. Hun indbragte herefter den 18. oktober 2018 denne afgørelse for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Denne sag verserer fortsat.

35 D.S., der er irakisk statsborger, har forklaret, at han forlod Irak den 1. august 2015, hvorefter han rejste via Tyrkiet og Grækenland til Østrig. Han indgav en ansøgning om international beskyttelse i Østrig, men forlod denne medlemsstat, inden der var truffet afgørelse om hans ansøgning. D.S. har bekræftet, at han vendte tilbage til Irak i august 2015 og derefter rejste direkte til Irland den 25. december 2015. Han indgav en ansøgning om international beskyttelse i sidstnævnte medlemsstat den 8. februar 2016. Der blev over for D.S. truffet en afgørelse om overførsel i medfør af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b), idet den kompetente østrigske myndighed havde accepteret at tilbagetage den pågældende i henhold til denne bestemmelse. D.S. indbragte afgørelsen om overførsel for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse), som stadfæstede denne afgørelse. D.S. har anlagt en sag med henblik på domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans), som fortsat verserer.

36 R.A.T. og D.S. ansøgte om at få adgang til arbejdsmarkedet i medfør af regel 11 i Regulations 2018. De fik afslag på deres ansøgninger med den begrundelse, at de som følge af, at de var omfattet af en afgørelse om overførsel i medfør af Dublin III-forordningen, ikke længere var »ansøgere« og nu måtte anses for at være »modtagere« som omhandlet i Regulations 2018. De kunne som følge heraf ikke få tilladelse til adgang til det irske arbejdsmarked. R.A.T. og D.S. indbragte herefter disse afgørelser om afslag på deres ansøgninger for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Den forelæggende ret har ved afgørelser af henholdsvis 12. marts og 10. april 2019 fastslået, at søgsmålene kan antages til realitetsbehandling.

37 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om personer, der er omfattet af en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen, kan udgøre en kategori, der er forskellig fra kategorien af »ansøger« som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, der følgelig er udelukket fra adgang til arbejdsmarkedet i den medlemsstat, der har anmodet om denne overførsel. Ifølge den forelæggende ret tillader dette direktiv ikke nogen sondring mellem ansøgere om international beskyttelse, hvilket Domstolen bekræftede i præmis 40 i dom af 27. september 2012, Cimade og GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 Hvad angår fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, og navnlig sætningsleddet »forsinkelsen [kan] ikke tilskrives ansøgeren«, er International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) af den opfattelse, at den omstændighed, at en sagsøger anlægger et søgsmål med henblik på at anfægte gyldigheden af en bebyrdende afgørelse, ikke automatisk kan anses for en forsinkelse, der kan tilskrives vedkommende som omhandlet i denne bestemmelse.

39 International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) har i øvrigt anført, at det efter afsigelsen af dom af 4. december 2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), fandt, at Regulations 2018 er i strid med artikel 15 i direktiv 2013/33, og følgelig besluttede at anvende dette direktiv i stedet for de nationale bestemmelser, hvilket indebærer, at de pågældende sagsøgere får adgang til det irske arbejdsmarked.

40 Under disse omstændigheder har International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er der fastsat separate kategorier af »ansøgere« i artikel 15 i [direktiv 2013/33]?

2) Hvilken form for adfærd udgør en forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren, som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i [direktiv 2013/33]?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

41 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14. juni 2019 blev sagerne C-322/19 og C-385/19 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

42 Ved særskilt kendelse af 23. april 2019 har High Court (ret i første instans) fremsat anmodning til Domstolen om at undergive sag C-322/19 en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement. International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) har i sin forelæggelsesafgørelse af 16. maj 2019 fremsat den samme anmodning vedrørende sag C-385/19.

43 Det følger af procesreglementets artikel 105, stk. 1, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i dette reglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.

44 Til støtte for deres anmodninger har de forelæggende retter fremhævet, at sagsøgerne i hovedsagerne befinder sig i en usikker situation med hensyn til deres ret til adgang til arbejdsmarkedet og deres familieliv, hvilket forværres af de irske retters divergerende afgørelser om anvendelsen af direktiv 2013/33. En hurtig besvarelse fra Domstolen vil gøre det muligt at bringe denne usikkerhed til ophør.

45 Disse retter har ligeledes anført, at retten til adgang til arbejdsmarkedet i henhold til direktiv 2013/33, som er omhandlet i hovedsagerne, henhører under retten til menneskelig værdighed, der er sikret ved artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

46 I det foreliggende tilfælde har Domstolens præsident den 22. maj 2019 for så vidt angår sag C-322/19 og den 14. juni 2019 hvad angår sag C-385/19 besluttet i medfør af procesreglementets artikel 105, stk. 1, at afvise de anmodninger fra de forelæggende retter, der er nævnt i denne doms præmis 42.

47 Disse afgørelser er for det første begrundet i den omstændighed, at den retsusikkerhed, som sagsøgerne i hovedsagen har påberåbt sig, og deres berettigede interesse i hurtigst muligt at kende rækkevidden af de rettigheder, som de har i henhold til EU-retten, ikke i sig selv kan udgøre en ekstraordinær omstændighed, der kan begrunde anvendelsen af den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 105 (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18.1.2019, Adusbef m.fl., C-686/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:68, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

48 Til forskel fra kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. april 2008, Metock m.fl. (C-127/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:235), som High Court (ret i første instans) har henvist til, hvor par var frataget muligheden for at have et familieliv, fremgår det således ikke af forelæggelsesafgørelserne, at dette er tilfældet i de foreliggende sager. I den sag, der gav anledning til kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. september 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:571, præmis 15), som High Court (ret i første instans) ligeledes har henvist til, var mindst en af sagsøgerne blevet nægtet opsættende virkning af den appel, som vedkommende havde iværksat til prøvelse af en afgørelse om udvisning, således at afgørelsen om udsendelse af den pågældende kunne gennemføres på et hvilket

som helst tidspunkt. Domstolen fandt, at denne trussel om en nært forestående udsendelse fratog ham muligheden for at føre et normalt familieliv. I hovedsagerne er sagsøgerne imidlertid ikke frihedsberøvet, og de afgørelser om overførsel, som de er omfattet af, er udsat i afventning af en endelig dom.

49 Det skal dernæst præciseres, at en forskel i fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ved de nationale retter ikke i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde, at den præjudicielle forelæggelse undergives en fremskyndet procedure. Vigtigheden af at sikre en ensartet anvendelse i Den Europæiske Union af alle bestemmelser, der udgør en del af dens retsorden, er nemlig uløseligt forbundet med enhver anmodning i henhold til artikel 267 TEUF (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17.9.2018, Lexitor, C-383/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:769, præmis 16).

50 Endelig fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelserne, at sagsøgerne i hovedsagen er afskåret fra at nyde godt af de materielle modtagelsesforhold, der er sikret ved direktiv 2013/33. Følgelig er deres situation ikke præget af en sådan usikkerhed, at en behandling af de præjudicielle forelæggelser efter den i procesreglementets artikel 105 fastsatte fremskyndede procedure er begrundet.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende det tredje spørgsmål i sag C-322/19

51 Med det tredje spørgsmål i sag C-322/19 ønsker High Court (ret i første instans) nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af artikel 15 i direktiv 2013/33 kan vedtage en generel foranstaltning, der tilskriver ansøgeren om international beskyttelse, i forhold til hvilken der er anmodet om overførsel til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen, enhver forsinkelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om overførsel.

52 Det skal indledningsvis bemærkes, at det ikke fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at en sådan generel foranstaltning til gennemførelse er omhandlet i tvisterne i hovedsagerne.

53 Selv om der foreligger en formodning for, at præjudicielle spørgsmål om EU-retten er relevante, er begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 28, og af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 44).

54 Som Kommissionen med rette har anført, vedrører den i dette direktivs artikel 15, stk. 1, omhandlede forsinkelse under alle omstændigheder vedtagelsen af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse og ikke vedtagelsen af en afgørelse om overførsel som omhandlet i Dublin III-forordningen.

55 Det følger af det ovenstående, at det tredje spørgsmål i sag C-322/19, for så vidt som det i realiteten tilsigter at opnå et responsum fra Domstolen, må afvises.

Om realiteten

Det første spørgsmål, der er forelagt i sag C-322/19

56 Med det første spørgsmål i sag C-322/19 ønsker High Court (ret i første instans) nærmere bestemt oplyst, om en national ret kan tage hensyn til direktiv 2013/32 – der i henhold til artikel 1 og 2 samt artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 ikke finder anvendelse i den medlemsstat, hvor denne ret befinder sig – ved fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2013/33, der til gengæld finder anvendelse i den nævnte medlemsstat i henhold til denne protokols artikel 4.

57 I henhold til Domstolens faste praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen til ikke alene bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og det med den pågældende lovgivning forfulgte mål (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

58 I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor de to omhandlede instrumenter tilhører samme regelværk, nemlig det fælles europæiske asylsystem, udgør bestemmelserne i direktiv 2013/32 med henblik på fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2013/33 desuden relevante og nødvendige baggrundselementer.

59 Under disse omstændigheder skal der tages hensyn til direktiv 2013/32, herunder når sidstnævnte i medfør af protokol nr. 21 ikke finder anvendelse i den forelæggende rets medlemsstat, med henblik på at fortolke direktiv 2013/33, der finder anvendelse i denne medlemsstat i henhold til denne protokol, for at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af dette sidstnævnte direktivs bestemmelser i samtlige medlemsstater.

60 Det første spørgsmål i sag C-322/19 skal derfor besvares med, at en national ret skal tage hensyn til direktiv 2013/32 – der i henhold til artikel 1 og 2 samt artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 ikke finder anvendelse i den medlemsstat, hvor denne ret befinder sig – ved fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2013/33, der til gengæld finder anvendelse i den nævnte medlemsstat i henhold til denne protokols artikel 4.

Det andet spørgsmål, der er forelagt i sag C-322/19, og det første spørgsmål, der er forelagt i sag C-385/19

61 Med det andet spørgsmål i sag C-322/19 og det første spørgsmål i sag C-385/19, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 15 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøger om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), nægtes adgang til arbejdsmarkedet, alene fordi der er truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren i medfør af Dublin III-forordningen.

62 I denne henseende bemærkes for det første, at medlemsstaterne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 sikrer, at ansøgere har adgang til arbejdsmarkedet på de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse. For så vidt som den nævnte bestemmelse vedrører »ansøgernes« adgang til arbejdsmarkedet, skal der henvises til definitionen af dette begreb i direktivets artikel 2, litra b).

63 I artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33 defineres »ansøger« som »en tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til«. Ved at anvende den ubestemte artikel »en« har EU-lovgiver, således som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, præciseret, at alle tredjelandsstatsborgere eller statsløse som udgangspunkt kan opnå status som ansøger.

64 Artikel 2, litra b), foretager desuden ingen sondring med hensyn til, om ansøgeren er genstand for en tilbagesendelsesprocedure til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen eller ej. Denne bestemmelse fastsætter nemlig, at ansøgeren bevarer denne status, så længe der »endnu ikke er taget endelig stilling til« dennes ansøgning om international beskyttelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 55-58 i forslaget til afgørelse, udgør en afgørelse om overførsel imidlertid ikke en afgørelse, hvorved der tages endelig stilling til en ansøgning om international beskyttelse, og derfor bevirker dens vedtagelse ikke, at den berørte person mister sin egenskab af »ansøger« som omhandlet i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33.

65 Denne ordlydsfortolkning er for det andet i overensstemmelse med EU-lovgivers hensigt, således som den fremgår af ottende betragtning til direktiv 2013/33, hvorefter direktivet finder anvendelse i alle faser af og på alle former for procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse, og så længe ansøgere har ret til at forblive på medlemsstaternes område i denne egenskab. Det følger heraf, at ansøgere, der er genstand for de »procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse«, der er indført ved Dublin III-forordningen, åbenbart er omfattet af det nævnte direktivs personelle anvendelsesområde og følgelig af sidstnævnte direktivs artikel 15.

66 Denne fortolkning understøttes ligeledes af to andre instrumenter, der på samme måde som direktiv 2013/33 er en del af det fælles europæiske asylsystem, nemlig direktiv 2013/32 og Dublin III-forordningen. Ifølge 27. betragtning til direktiv 2013/32 er tredjelandsstatsborgere og statsløse, der har meddelt, at de ønsker at ansøge om international beskyttelse, ansøgere om international beskyttelse. Af denne grund skal de have de rettigheder, der er sikret ved dette direktiv og direktiv 2013/33. Det fremgår ligeledes af 11. betragtning til Dublin III-forordningen, at direktiv 2013/33 finder anvendelse på den procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som er fastlagt i denne forordning. En sådan procedure foregår i praksis i den medlemsstat, der anmoder om, at ansøgningen overgår til en anden medlemsstat, indtil den anmodede medlemsstat overtager eller tilbagetager ansøgeren, hvis det viser sig, at sidstnævnte faktisk er ansvarlig for behandlingen af den nævnte ansøgning i medfør af denne forordning.

67 Denne fortolkning af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 er for det tredje i overensstemmelse med dom af 27. september 2012, Cimade og GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), vedrørende den forpligtelse, der påhviler den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet i henhold til direktiv 2003/9, som blev ophævet ved og erstattet af direktiv 2013/33, til at sikre ansøgeren de materielle modtagelsesforhold, inden den pågældende overtages eller tilbagetages af den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning i henhold til den forordning, der gik forud for Dublin III-forordningen. Domstolen fastslog i denne doms præmis 40, at artikel 2 og 3 i direktiv 2003/9, der i det væsentlige svarer til artikel 2 og 3 i direktiv 2013/33, kun fastsætter én kategori af ansøgere om international beskyttelse, som omfatter alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse. I nævnte doms præmis 53 præciserede Domstolen i det væsentlige, at en ansøger om international beskyttelse bevarer denne status, så længe der endnu ikke er truffet en endelig afgørelse om ansøgningen. Endelig fremhævede Domstolen i samme doms præmis 58, at forpligtelserne for en medlemsstat, som skal behandle en sådan ansøgning, til at tildele de minimumsforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, først ophører ved denne medlemsstats faktiske overførsel af den nævnte ansøger.

68 Selv om adgangen til arbejdsmarkedet ikke stricto sensu udgør et materielt modtagelsesforhold som omhandlet i artikel 2, litra g), i direktiv 2013/33, henhører den imidlertid under modtagelsesforholdene som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f), forstået som de rettigheder og

fordele, som dette direktiv giver enhver ansøger om international beskyttelse, hvis ansøgning ikke er blevet endeligt afgjort. Den forpligtelse, der i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 påhviler den pågældende medlemsstat til at give en ansøger om international beskyttelse adgang til arbejdsmarkedet, ophører derfor kun, når sidstnævnte endeligt overføres til den anmodede medlemsstat.

69 For det fjerde fremgår det af 11. betragtning til direktiv 2013/33, at der for modtagelse af ansøgere bør fastsættes standarder, som vil kunne sikre dem en værdig levestandard og ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne. Domstolen har ligeledes præciseret, at respekten for den menneskelige værdighed ikke kun gælder i forhold til en asylansøger, som befinder sig på den ansvarlige medlemsstats område og dér afventer denne medlemsstats afgørelse vedrørende asylansøgningen, men også i forhold til en asylansøger, som afventer en afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen (dom af 27.9.2012, Cimade og GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, præmis 43). Som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, er det imidlertid klart, at det at arbejde medvirker til at bevare ansøgerens værdighed, da indtægterne fra dette arbejde gør det muligt ikke bare at forsørge sig selv, men også at få en bolig uden for modtagecentrene, hvor ansøgeren eventuelt kan bo sammen med sin familie.

70 Det fremgår desuden af 23. betragtning til direktiv 2013/33, at et af de formål, der forfølges med direktivet, er at »fremme [ansøgere om international beskyttelses] uafhængighed«. I denne henseende bemærkes, således som Kommissionen fremhævede i sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3. december 2008 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2008) 815 endelig), at adgangen til arbejdsmarkedet er gavnlig såvel for ansøgeren om international beskyttelse som for værtsmedlemsstaten. Lettere adgang til arbejdsmarkedet for disse ansøgere kan forebygge en væsentlig risiko for isolation og social udstødelse i betragtning af deres usikre situation. Det forhold, at ansøgere om international beskyttelse bliver uafhængige, som er et af formålene med direktiv 2013/33, fremmes ligeledes.

71 Den omstændighed, at ansøgeren om international beskyttelse forhindres i at få adgang til arbejdsmarkedet, er derimod i strid med dette formål, foruden at vedkommende pålægger den pågældende medlemsstat udgifter som følge af udbetalingen af yderligere sociale ydelser. Det samme gælder, hvis en ansøger, der er omfattet af en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat, forhindres i at få adgang til arbejdsmarkedet i hele perioden mellem datoen for indgivelsen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse og datoen for accept af dennes overførsel til den anmodede medlemsstat, hvilken periode lægges til den periode, der svarer til den egentlige behandling af vedkommendes ansøgning, som kan vare op til seks måneder fra den dato, hvor den anmodede medlemsstat accepterer overførslen af den pågældende.

72 Ansøgere om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33, som er omfattet af en afgørelse om overførsel i henhold til Dublin III-forordningen, er derfor omfattet af det personelle anvendelsesområde for dette direktivs artikel 15, stk. 1.

73 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål i sag C-322/19 og det første spørgsmål i sag C-385/19 besvares med, at artikel 15 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøger om international beskyttelse nægtes adgang til arbejdsmarkedet, alene fordi der er truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren i medfør af Dublin III-forordningen.

Det andet spørgsmål, der er forelagt i sag C-385/19

74 Med det andet spørgsmål i sag C-385/19 ønsker International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) nærmere bestemt oplyst, hvilke former for adfærd der kan udgøre en forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren om international beskyttelse som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33.

75 Det skal indledningsvis, således som generaladvokaten har anført i punkt 99 ff. i forslaget til afgørelse, konstateres, at direktiv 2013/33 ikke giver nogen vejledning i denne henseende.

76 Der skal derfor henvises til de fælles procedureregler for tildeling af international beskyttelse, der er indført ved direktiv 2013/32, der, som fastslået i denne doms præmis 60, skal tages i betragtning ved fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2013/33.

77 Det følger således af artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32, at en forsinkelse i behandlingen af ansøgerens ansøgning om international beskyttelse kan tilskrives den pågældende, hvis denne ikke overholder sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 13. Denne bestemmelse fastslår, at ansøgeren er forpligtet til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå sin identitet og andre af de i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95 omhandlede elementer, dvs. ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges alder og baggrund, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse. Den samarbejdsforpligtelse, der påhviler ansøgeren, indebærer, at ansøgeren så vidt muligt skal fremlægge de ønskede dokumenter og i givet fald de redegørelser og oplysninger, der anmodes om (dom af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 38).

78 Artikel 13 i direktiv 2013/32 gør det ligeledes muligt for medlemsstaterne at pålægge ansøgeren andre forpligtelser, der er er nødvendige for behandlingen af dennes ansøgning – bl.a. at pålægge vedkommende at melde sig til de kompetente myndigheder eller give fremmøde for disse på et nærmere angivet tidspunkt og sted, at oplyse myndighederne om dennes aktuelle bopæl eller at lade sig undersøge, fotografere og at lade sine erklæringer registrere.

79 Det følger i det væsentlige af de ovenstående betragtninger, at en forsinkelse i behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse kan tilskrives ansøgeren, når denne har undladt at samarbejde med de kompetente nationale myndigheder. Henset til kravet om en ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten, som anført i denne doms præmis 57 ff., gælder denne fortolkning også, når direktiv 2013/32 på grund af en særlig undtagelsesbestemmelse – i det foreliggende tilfælde protokol nr. 21 – ikke finder anvendelse i den pågældende medlemsstat.

80 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, der er forelagt i sag C-385/19, besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en ansøger om international beskyttelse kan tilskrives den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse, der er forårsaget af, at ansøgeren ikke har samarbejdet med de kompetente myndigheder.

Det fjerde spørgsmål, der er forelagt i sag C-322/19

81 Med det fjerde spørgsmål i sag C-322/19 ønsker High Court (ret i første instans) nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning i den første medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst.

82 I denne henseende er der for det første, således som generaladvokaten har anført i punkt 110 og 112 i forslaget til afgørelse, ingen bestemmelse i Dublin III-forordningen, der pålægger en ansøger om international beskyttelse at indgive sin ansøgning i den første medlemsstat, hvori den pågældende er indrejst.

83 For det andet bemærkes, at Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, fastsætter, at en ansøgning om international beskyttelse behandles af en enkelt medlemsstat, nemlig den medlemsstat, der er ansvarlig efter de hierarkiske kriterier, der er fastsat i denne forordnings kapitel III. Den første medlemsstat, hvori den pågældende er indrejst, er imidlertid ikke automatisk den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, hvilket skal afgøres på grundlag af de kriterier, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1 og 2.

84 Under disse omstændigheder kan en ansøger om international beskyttelse, som forlader en medlemsstat uden at have indgivet en ansøgning om international beskyttelse, og som indgiver en sådan ansøgning i en anden medlemsstat, ikke tilskrives den forsinkelse, der kan følge heraf, alene af denne grund.

85 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål i sag C-322/19 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at den pågældende ikke har indgivet sin ansøgning i den første medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13.

Det femte spørgsmål, der er forelagt i sag C-322/19

86 Med det femte spørgsmål i sag C-322/19 ønsker High Court (ret i første instans) nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede behandling af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse, der følger af, at ansøgeren har anlagt sag, der har opsættende virkning, til prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende i medfør af Dublin III-forordningen.

87 For det første bemærkes, at Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3, pålægger medlemsstaterne i deres nationale lovgivning dels at fastsætte, at klagen over en afgørelse om overførsel giver ansøgeren om international beskyttelse, der er adressat herfor, ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen foreligger, dels at overførslen suspenderes automatisk.

88 Disse bestemmelser skal fortolkes i lyset af 19. betragtning til Dublin III-forordningen, der anfører, at der for at sikre en effektiv beskyttelse af ansøgere om international beskyttelses rettigheder bør fastlægges retsgarantier og en ret til adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser vedrørende overførsler til den ansvarlige medlemsstat, jf. chartrets artikel 47. Det er således blevet fastslået dels, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt, at kravet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse skulle veje tungere end retsbeskyttelsen af ansøgerne om international beskyttelse ved at sikre disse en effektiv og fuldstændig retsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 57, og af 31.5.2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, præmis 57), dels, at en indskrænkende fortolkning af omfanget af den prøvelsesret, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, ville kunne være til hinder for gennemførelsen af dette formål (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 46 og 47).

89 Det følger heraf, at en ansøgers udøvelse af sin ret til at påklage en afgørelse om overførsel, som vedkommende er omfattet af, ikke som sådan kan udgøre en forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren, som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33. Denne artikel præciserer i øvrigt i stk. 3, at en

ansøger om international beskyttelses adgang til arbejdsmarkedet ikke må trækkes tilbage under klageprocedurer. Dette gælder ligeledes, når der er indgivet en klage over en afgørelse om overførsel som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3.

90 For det andet kan det ikke antages – uden at den nationale ret har undersøgt omstændighederne i den foreliggende sag – at anlæggelsen af et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om overførsel udgør retsmisbrug.

91 Det skal i denne henseende bemærkes, at bevis på, at der er tale om misbrug, nødvendiggør dels en flerhed af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-lovgivningen forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel (dom af 18.12.2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

92 Domstolen har ligeledes i det væsentlige præciseret, at den omstændighed, at en medlemsstat i givet fald står over for et øget antal tilfælde af misbrug af rettigheder eller svig begået af tredjelandsstatsborgere, ikke kan berettige vedtagelsen af en foranstaltning, der støttes på generalpræventive formål og udelukker enhver individuel vurdering af den pågældendes personlige adfærd. Vedtagelsen af foranstaltninger, der forfølger et generalpræventivt formål i tilfælde af udbredt misbrug af rettigheder eller svig, ville nemlig indebære, at alene tilhørsforholdet til en bestemt gruppe af personer ville gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte anerkendelse af en ret, som udtrykkeligt tillægges i EU-retten (jf. i denne retning dom af 18.12.2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 55 og 56).

93 Henset til de ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål i sag C-322/19 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede behandling af den pågældendes ansøgning, der følger af, at ansøgeren har anlagt sag, der har opsættende virkning, til prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende i medfør af Dublin III-forordningen.

Sagsomkostninger

94 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **En national ret skal tage hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – der i henhold til artikel 1 og 2 samt artikel 4a, stk. 1, i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ikke finder anvendelse i den medlemsstat, hvor denne ret befinder sig – ved fortolkningen af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, der til gengæld finder anvendelse i den nævnte medlemsstat i henhold til denne protokols artikel 4.**

2) **Artikel 15 i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøger om international beskyttelse nægtes adgang til arbejdsmarkedet, alene fordi der er truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren i medfør**

af 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, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

3) **Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at:**

– **en ansøger om international beskyttelse kan tilskrives den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse, der er forårsaget af, at ansøgeren ikke har samarbejdet med de kompetente myndigheder**

– **en medlemsstat ikke kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans vedrørende en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at den pågældende ikke har indgivet sin ansøgning i den første medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst som omhandlet i artikel 13 i forordning nr. 604/2013**

– **en medlemsstat ikke kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkede behandling af den pågældendes ansøgning, der følger af, at ansøgeren har anlagt sag, der har opsættende virkning, til prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende i medfør af forordning nr. 604/2013.**

Underskrifter