Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 3. september 2020 [1]

Forenede sager C-322/19 og C-385/19

K.S.,
M.H.K.
mod
International Protection Appeals Tribunal,
Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (sag C-322/19)
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))
og
R.A.T.,
D.S.
mod
Minister for Justice and Equality (sag C-385/19)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – direktiv 2013/33/EU – standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – artikel 15 – adgang til arbejdsmarkedet – adgangsbetingelser – fortolkning af betingelsen om egenskab af »ansøger« – fortolkning af betingelsen om manglende forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren – ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel i medfør af forordning (EU) nr. 604/2013 – national lovgivning, hvorefter ansøgere mister denne egenskab som følge af vedtagelsen af en sådan afgørelse – lovlig«

I. Indledning

1. I de foreliggende sager anmodes Domstolen om at præcisere de nærmere bestemmelser for modtagelsen af en ansøger om international beskyttelse (herefter »ansøgeren«), med hensyn til hvem en national myndighed har truffet en afgørelse om overførsel til den medlemsstat, som den har udpeget som ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning (herefter »den ansvarlige medlemsstat«) i medfør af forordning (EU) nr. 604/2013 [2].

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 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). Denne forordning har erstattet Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1).

2. De præjudicielle spørgsmål vedrører specifikt adgangen til arbejdsmarkedet, der er et modtagelsesforhold som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33/EU[3]. I overensstemmelse med denne bestemmelse skal medlemsstaterne sikre, at ansøgeren har adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder efter indgivelsen af dennes ansøgning, hvis der ikke er truffet en afgørelse i første instans, og forsinkelsen ikke kan tilskrives ansøgeren.

3. Den omhandlede irske lovgivning bestemmer imidlertid, at ansøgeren mister denne egenskab og retten til at ansøge om den dertil knyttede arbejdstilladelse, når der er truffet en afgørelse om overførsel af den pågældende[4].

4. Jeg vil i overensstemmelse med Domstolens anmodning kun tage stilling til de væsentlige nye retsspørgsmål, som de foreliggende sager rejser, i dette forslag til afgørelse.

5. Det første spørgsmål vedrører fastlæggelsen af, hvem der er omfattet af foranstaltningen i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, og nærmere bestemt fortolkningen af begrebet »ansøger« med hensyn til den ret til adgang til arbejdsmarkedet, der er fastsat i denne bestemmelse. Dette spørgsmål, der ligger i forlængelse af dom af 27. september 2012, Cimade og GISTI[5], har til formål at afgøre, om en medlemsstat i medfør af den nævnte bestemmelse kan nægte en ansøger, i forhold til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, adgang til arbejdsmarkedet.

6. Jeg vil i dette forslag til afgørelse forklare, hvorfor vedtagelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger ikke kan bevirke, at ansøgeren mister denne egenskab og de dertil hørende rettigheder.

7. Det andet spørgsmål vedrører de former for adfærd, som kan have udgjort en forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33. Domstolen anmodes om at afgøre, om en national myndighed kan tilskrive ansøgeren en forsinkelse, der skyldes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og dermed afskære ansøgeren fra at få adgang til arbejdsmarkedet med den begrundelse for det første, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i den medlemsstat, hvori den pågældende først indrejste ulovligt, eller, i tilfælde af lovligt ophold, i opholdsmedlemsstaten, og for det andet, at ansøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende i medfør af forordning nr. 604/2013.

8. Jeg vil i dette forslag til afgørelse forklare, hvorfor ingen af disse omstændigheder ifølge de aktuelle retsakter vedrørende det fælles europæiske asylsystem kan anses for at have udgjort en forsinkelse, som kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, og som kan afskære den pågældende fra at få adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96, og berigtigelse i EUT 2015, L 100, s. 81).

4 – Den tidligere lovgivning, som kategorisk forbød ansøgere at få adgang til arbejdsmarkedet, før der var truffet afgørelse om deres ansøgning, blev kendt uforenelig med den irske forfatning ved dom nr. 31 og 56/2016 afsagt af Supreme Court (øverste domstol, Irland) den 30.5.2017 (jf. i denne henseende punkt 84 i dette forslag til afgørelse).

5 – C-179/11, herefter »Cimade og GISTI-dommen«, EU:C:2012:594.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

9. Ifølge artikel 78 TEUF består det fælles europæiske asylsystem af en række retsakter, heriblandt direktiv 2011/95/EU[6], der indeholder betingelser for tildeling af international beskyttelse, direktiv 2013/32/EU[7], der præciserer de proceduremæssige ordninger for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, direktiv 2013/33, der her ønskes fortolket, og som indeholder standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, og forordning nr. 604/2013, der præciserer kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

1. Direktiv 2011/95

10. Ifølge artikel 1 i direktiv 2011/95 har dette direktiv bl.a. til formål at fastsætte standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse.

11. Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

2. De i stk. 1 nævnte elementer består af ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.«

2. Direktiv 2013/32

12. Direktiv 2013/32 har til formål at fastsætte regler og proceduremæssige garantier for behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

13. I dette direktivs artikel 2, litra p), defineres udtrykket at »forblive i medlemsstaten« som »at forblive på medlemsstatens område […] i den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles«.

14. Det nævnte direktivs kapitel II med overskriften »Grundlæggende principper og garantier« bestemmer i artikel 9, stk. 1, at »[a]nsøgere 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«.

6 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 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).

7 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

15. Artikel 13 i direktiv 2013/32, der fastsætter »[f]orpligtelser 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 direktiv [2011/95] 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.«

16. I kapitel III i direktiv 2013/32 har artikel 31, stk. 3, følgende ordlyd:

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

Hvor en ansøgning er omfattet af proceduren i forordning [nr. 604/2013], 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

[…]«

17. Dette direktivs artikel 32 med overskriften »Grundløse ansøgninger« bestemmer følgende i stk. 1:

»[M]edlemsstaterne [kan] kun anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].«

18. Artikel 33 i direktiv 2013/32 med overskriften »Ansøgninger, der kan afvises« bestemmer i stk. 1, at »[u]d over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning [nr. 604/2013] ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises«.

19. Dette direktivs artikel 33, stk. 2, indeholder en udtømmende liste over tilfælde, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning.

3. Direktiv 2013/33

20. Ifølge artikel 1 i direktiv 2013/33 er formålet med dette direktiv at indføre standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse i medlemsstaterne.

21. 8., 11.-13., 23. og 35. betragtning til dette direktiv er affattet således:

»(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.

(12) Harmoniseringen af modtagelsesforholdene for ansøgere bør medvirke til at begrænse sekundære bevægelser blandt ansøgere som følge af forskellene mellem modtagelsesforholdene.

(13) Med henblik på at sikre, at alle ansøgere om international beskyttelse behandles lige, og at sikre overensstemmelse med gældende EU-ret på asylområdet […] bør nærværende direktivs anvendelsesområde udvides til at omfatte ansøgere om subsidiær beskyttelse.

[…]

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

[…]

(35) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[8]. Dette direktiv tilsigter især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 og 47 i chartret fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.«

22. Artikel 2 i direktiv 2013/33 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

8 – Herefter »chartret«.

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

[…]«

23. I henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, finder det anvendelse »på alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område […] og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som ansøgere«.

24. I det nævnte direktivs kapitel II med overskriften »Almindelige bestemmelser om modtagelsesforholdene« har artikel 15 – der her ønskes fortolket – følgende ordlyd:

»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.

Af arbejdsmarkedspolitiske hensyn kan medlemsstaterne give forrang til unionsborgere og statsborgere fra stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold.

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.«

4. Forordning nr. 604/2013

25. Ifølge artikel 1 i forordning nr. 604/2013 har denne forordning til formål at fastsætte kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

26. 11., 12., og 19. betragtning til denne forordning er affattet således:

»(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.

(12) [Direktiv 2013/32] bør ligeledes finde anvendelse, uden at dette berører bestemmelserne om de proceduremæssige garantier, der gives 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 [chartrets] artikel 47 […]. 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.«

27. I kapitel II i forordning nr. 604/2013 med overskriften »Almindelige principper og garantier« bestemmer artikel 3, stk. 1, at »[m]edlemsstaterne 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«.

28. I denne forordnings kapitel IV med overskriften »Procedurer for overtagelse og tilbagetagelse« bestemmer artikel 20, stk. 1, at »[p]roceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, indledes, så snart en ansøgning om international beskyttelse indgives for første gang i en medlemsstat«.

29. I dette kapitels afdeling IV med overskriften »Proceduremæssige garantier« bestemmer den nævnte forordnings artikel 26, stk. 1, bl.a., at »[n]år den anmodede medlemsstat accepterer at overtage eller tilbagetage en ansøger […], meddeler den anmodende medlemsstat den pågældende afgørelsen om, at vedkommende skal overføres til den ansvarlige medlemsstat, og i givet fald afgørelsen om ikke at behandle vedkommendes ansøgning om international beskyttelse«.

30. Artikel 27 i forordning nr. 604/2013 med overskriften »Retsmidler« har følgende ordlyd:

»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 […] foreligger […]«

B. Irsk ret

31. Bestemmelserne i direktiv 2013/33 er 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[9] blevet gennemført i irsk ret med virkning fra den 30. juni 2018 ved European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (bekendtgørelse af 2018 vedrørende De Europæiske Fællesskaber (modtagelsesforhold)) (herefter »Regulations 2018«).

9 – EUT 2016, C 202, s. 295.

32. Regulation 2(2) og 2(3) i Regulations 2018 bestemmer følgende:

»2. Med henblik på disse Regulations skal ansøgeren, såfremt der træffes en afgørelse om overførsel som omhandlet i [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]] for så vidt angår denne ansøger, ved og fra afsendelsen af underretningen af personen i henhold til regulation 5(2) i disse Regulations om denne afgørelse om overførsel

a) ophøre med at være en ansøger og

b) anses for at være en modtager, men ikke en ansøger.

3. Med henblik på disse Regulations skal en person, der har indgivet en klage i henhold til regulation 16(2) i [European Union (Dublin System) Regulations 2018], såfremt International Protection Appeals Tribunal [ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland] endnu ikke har truffet afgørelse om denne klage, anses for at være en modtager, men ikke en ansøger.«

33. Regulation 11(3) og 11(4) i Regulations 2018, der gennemfører artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, bestemmer:

»3. En ansøger kan indgive en ansøgning om arbejdstilladelse:

[…]

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

4. Minister [for Justice and Equality] [justits- og ligestillingsministeren, Irland] 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 paragraph 6, og

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

III. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

34. De præjudicielle spørgsmål, der er forelagt dels af High Court (ret i første instans, Irland) i sagen International Protection Appeals Tribunal m.fl. (sag C-322/19), dels af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) i sagen Minister for Justice and Equality (sag C-385/19), er rejst i forbindelse med tvister mellem tredjelandsstatsborgere og Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsministeren) vedrørende lovligheden af afgørelser, hvorved disse statsborgere fik afslag på tilladelse til adgang til arbejdsmarkedet i deres egenskab af ansøgere om international beskyttelse, som skulle overføres til en anden medlemsstat i medfør af forordning nr. 604/2013.

35. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 14. juni 2019 er disse to sager blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling og dommen.

10 – Bekendtgørelse af 2018 vedrørende Den Europæiske Union (Dublinsystemet).

A. Sag C-322/19

36. K.S. rejste i februar 2010 fra Pakistan til Det Forenede Kongerige, hvor han ikke indgav nogen ansøgning om international beskyttelse. I maj 2015 rejste han til Irland, hvor han indgav en sådan ansøgning. Efter at der den 9. marts 2016 blev truffet afgørelse om overførsel af K.S. til Det Forenede Kongerige, indgav han en klage over denne afgørelse til Refugee Appeals Tribunal (ankenævn i sager om flygtningespørgsmål, Irland), som blev afslået den 17. august 2016. K.S. har herefter anlagt en sag om domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans), som har opsættende virkning.

37. M.H.K. rejste fra Bangladesh til Det Forenede Kongerige den 24. oktober 2009. Efter at hans tilladelse til at opholde sig i denne medlemsstat var udløbet, og inden der var truffet afgørelse om hans ansøgning om forlængelse af denne tilladelse, rejste han den 4. september 2014 til Irland, hvor han den 16. februar 2015 indgav en ansøgning om international beskyttelse. Efter at der den 25. november 2015 blev truffet afgørelse om overførsel af M.H.K. til Det Forenede Kongerige, indgav han en klage over denne afgørelse til Refugee Appeals Tribunal (ankenævn i sager om flygtningespørgsmål), som blev afslået den 30. marts 2016. M.H.K. har herefter anlagt en sag om domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans) under påberåbelse af artikel 17 i forordning nr. 604/2013. Denne sag verserer fortsat og har opsættende virkning.

38. K.S. og M.H.K. indgav i henhold til regulation 11(3) i Regulations 2018 ansøgninger 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 at have fået afslag på deres ansøgninger indgav de hver især en klage, som ligeledes blev afslået. De indbragte disse afgørelser for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Ved en afgørelse af 11. september 2018 stadfæstede ankenævnet afslaget til K.S. med den begrundelse, at ansøgere, der er genstand for en overførselsprocedure i medfør af forordning nr. 604/2013, i henhold til den omhandlede nationale lovgivning ikke har ret til at få adgang til arbejdsmarkedet. Ved en afgørelse af 17. oktober 2018 meddelte International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) ligeledes afslag på M.H.K.'s klage, idet det bl.a. fastslog, at adgang til arbejdsmarkedet ikke henhører under de »materielle modtagelsesforhold«. K.S. og M.H.K. har herefter anmodet om domstolsprøvelse af disse afgørelser ved High Court (ret i første instans).

39. Denne ret har 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 [forordning nr. 604/2013]?

3) [Har] en medlemsstat ved gennemførelsen af artikel 15 i direktiv [2013/33] [ret] til at vedtage en generel retsakt, der reelt medfører, at ansøgere, der kan overføres i henhold til [forordning nr. 604/2013], 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 [forordning 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 [international] 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 [forordning 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 [High Courts (ret i første instans)] 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?«

B. Sag C-385/19

40. 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 blev hun oplyst om, at der var truffet en afgørelse om at overføre hende til Det Forenede Kongerige i medfør af forordning nr. 604/2013. Hun har den 18. oktober 2018 indbragt denne afgørelse for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse). Denne sag verserer fortsat.

41. 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 forlod Østrig, inden der var truffet afgørelse om den ansøgning om international beskyttelse, som han havde indgivet i dette land. D.S. indgav den 8. februar 2016 en ny ansøgning om international beskyttelse i Irland. De irske myndigheder traf en afgørelse om at overføre ham til Østrig i medfør af artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 604/2013. D.S. indbragte afgørelsen om overførsel for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse), som stadfæstede denne afgørelse. Han har anlagt en sag om domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans), som fortsat verserer.

42. R.A.T. og D.S. ansøgte om at få adgang til arbejdsmarkedet i medfør af regulation 11(3) i Regulations 2018. De fik afslag på deres ansøgninger med den begrundelse, at de som følge af, at de var genstand for en afgørelse om overførsel i medfør af forordning nr. 604/2013, ikke længere var ansøgere og nu måtte anses for at være modtagere som omhandlet i disse Regulations. De kunne som følge heraf ikke få tilladelse til adgang til det irske arbejdsmarked. R.A.T. og D.S. har herefter indbragt disse afgørelser for International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse).

43. Denne ret har 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]?«

IV. Bedømmelse

44. Før jeg gennemgår de præjudicielle spørgsmål, vil jeg gerne fremsætte nogle indledende bemærkninger.

A. Indledende bemærkninger

45. Den første bemærkning vedrører rækkevidden af dette forslag til afgørelse. Jeg vil efter Domstolens anmodning fokusere på to problematikker, der fremgår af det andet til det femte spørgsmål i sag C-322/19 og af de to spørgsmål i sag C-385/19.

46. Den første problematik vedrører spørgsmålet om, hvem der har ret til adgang til arbejdsmarkedet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33. Mens High Court (ret i første instans) med det andet spørgsmål i sag C-322/19 har anmodet Domstolen om at oplyse, om en ansøger, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, har en sådan ret til adgang til arbejdsmarkedet, ønsker International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) med det første spørgsmål i sag C-385/19 oplyst, om det er muligt at sondre mellem forskellige kategorier af ansøgere i forbindelse med denne bestemmelse.

47. Den anden problematik vedrører de omstændigheder, hvorunder en medlemsstat kan tilskrive ansøgeren en forsinkelse i behandlingen af dennes ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, når denne forsinkelse skyldes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og således nægte ansøgeren adgang til arbejdsmarkedet. Hvor International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) med det andet spørgsmål i sag C-385/19 har bedt Domstolen om at præcisere, hvilke former for adfærd der kan udgøre en sådan forsinkelse, har High Court (ret i første instans) med det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-322/19 henvist til to specifikke former for adfærd, som kan udgøre en forsinkelse, der kan tilskrives ansøgeren, nemlig dels det tilfælde, hvor ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning i den medlemsstat, hvori den pågældende først indrejste ulovligt, eller, i tilfælde af lovligt ophold, i opholdsmedlemsstaten – behandlingen af ansøgningen kræver i så fald, at der iværksættes en procedure for overtagelse eller tilbagetagelse og i givet fald overførsel af den pågældende til den nævnte medlemsstat – dels det tilfælde, hvor ansøgeren har anlagt en sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende i medfør af forordning nr. 604/2013.

48. Undersøgelsen af disse spørgsmål kræver, at der tages hensyn til andre EU-retlige bestemmelser end dem, der udtrykkeligt er nævnt i forelæggelsesafgørelserne, og navnlig til de materielle og proceduremæssige regler, som EU-lovgiver har fastsat i direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32.

B. Spørgsmålet om, hvem der har ret til adgang til arbejdsmarkedet som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33

49. High Court (ret i første instans) har med det andet spørgsmål i sag C-322/19 og International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) har med det første spørgsmål i sag C-385/19 nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om en medlemsstat, på hvis område der er indgivet en ansøgning om international beskyttelse, er forpligtet til at give en ansøger adgang til arbejdsmarkedet, når myndighederne i denne medlemsstat har truffet en afgørelse om overførsel af den pågældende til den medlemsstat, som de har udpeget som ansvarlig i medfør af forordning nr. 604/2013.

50. Det er klart, at dette spørgsmål må besvares bekræftende. Dette følger af en objektiv, systematisk og teleologisk fortolkning af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 og af de principper, som Domstolen udledte i Cimade og GISTI-dommen. Det bør påpeges, at Domstolen i den sag, der gav anledning til denne dom, var blevet anmodet om at oplyse, om en medlemsstat, som havde modtaget en ansøgning om international beskyttelse ved sin grænse eller på sit område, også var forpligtet til at tildele en ansøger de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9/EF [11], såfremt den i henhold til forordning nr. 343/2003 havde besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage den pågældende, idet den anden medlemsstat var den ansvarlige medlemsstat. De bestemmelser, der var omhandlet i Cimade og GISTI-sagen, svarede i det væsentlige til de bestemmelser, der ønskes fortolket i det foreliggende tilfælde. Sagerne er imidlertid forskellige i to henseender. For det første er adgangen til arbejdsmarkedet ikke et materielt modtagelsesforhold eller et minimumsmodtagelsesforhold som omhandlet i direktiv 2003/9 og direktiv 2013/33. Retten til at få

11 – Rådets direktiv af 27.1.2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18), som er blevet erstattet af direktiv 2013/33.

adgang til arbejdsmarkedet sigter nemlig ikke mod at opfylde et væsentligt eller vitalt behov hos ansøgeren. For det andet er man nået længere i proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, i hovedsagerne, end det var tilfældet i Cimade og GISTI-sagen, eftersom der i hovedsagerne allerede er truffet afgørelse om overførsel af de berørte personer.

1. Objektiv fortolkning af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33

51. Det fremgår for det første af ordlyden af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, at »ansøgeren« skal have adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten.

52. Begrebet »ansøger« defineres i dette direktivs artikel 2, litra b), som »en tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til«.

53. Det bør indledningsvis fremhæves, at EU-lovgiver her gengiver den definition af begrebet »ansøger«, som findes i alle de retsakter, der indgår i det fælles europæiske asylsystem [12]. På EU-rettens nuværende udviklingstrin er der nemlig ikke fastsat nogen selvstændig definition og heller ikke nogen selvstændig retlig status for en ansøger, som er omfattet af en procedure for overtagelse eller tilbagetagelse i medfør af forordning nr. 604/2013. I Cimade og GISTI-dommen konstaterede Domstolen for så vidt angår bestemmelserne i artikel 2 og 3 i direktiv 2003/9, at der kun findes en kategori af ansøgere om international beskyttelse, som omfatter alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en asylansøgning [13].

54. Med hensyn til definitionen af begrebet »ansøger« i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33 skal det indledningsvis påpeges, at EU-lovgiver med anvendelsen af den ubestemte artikel »en« [o.a. i den franske version »tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride« og i den engelske version det ligeledes ubestemte »a [third-country national or a stateless person]«] har vist, at alle tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer som udgangspunkt kan opnå status som ansøgere. Selv om det kræves, at den pågældende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, må det desuden konstateres, at det ikke er nødvendigt for at opfylde dette krav, at denne ansøgning er indgivet til den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i forordning nr. 604/2013 [14]. Det bør endelig påpeges, at den berørte person ifølge denne definition bevarer sin status, så længe »der endnu ikke er taget endelig stilling til [dennes ansøgning om international beskyttelse]«. Ifølge Domstolen mister den berørte person således først sin egenskab af ansøger på det tidspunkt, hvor der er truffet en endelig afgørelse [15]. Dette kræver, at en administrativ myndighed og i givet fald en retslig myndighed har taget endelig stilling til anerkendelsen som en person med international beskyttelse.

55. En afgørelse om overførsel, som er truffet på grundlag af artikel 26 i forordning nr. 604/2013, er imidlertid ikke en afgørelse, hvorved der er »taget endelig stilling« til ansøgningen om international beskyttelse, hvilket er den eneste afgørelse, der kan medføre, at en person mister sin egenskab af ansøger.

56. Som Domstolen pointerede i dom af 31. maj 2018, Hassan [16], er en afgørelse om overførsel omfattet af den særlige procedure i forordning nr. 604/2013 til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og af en streng proceduremæssig ordning, som er fastsat i denne forordnings artikel 26 og 27.

12 – Jf. herved artikel 2, litra i), i direktiv 2011/95, artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 og artikel 2, litra c), i forordning nr. 604/2013.

13 – Jf. Cimade og GISTI-dommen (præmis 40).

14 – Jf. herved Cimade og GISTI-dommen (præmis 40).

15 – Jf. herved Cimade og GISTI-dommen (præmis 53) og dom af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 63).

16 – C-647/16, EU:C:2018:368, præmis 41 ff.

57. En afgørelse om overførsel er hverken en afgørelse, hvor der tages stilling til, om ansøgningen kan behandles, eller en afgørelse, hvor der tages stilling til, om ansøgningen er velbegrundet. Det fremgår nemlig af artikel 33 i direktiv 2013/32, at såfremt en ansøgning i overensstemmelse med forordning nr. 604/2013 ikke behandles – hvilket gælder for vedtagelsen af en afgørelse om overførsel i henhold til denne forordnings artikel 26, stk. 1 – kan medlemsstaten ikke afvise denne ansøgning [17]. Den behøver heller ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse [18]. Når der er truffet en afgørelse om overførsel, indebærer det nemlig, at ansvaret for denne undersøgelse overgår til myndighederne i den medlemsstat, der er udpeget som ansvarlig [19].

58. For så vidt som en afgørelse om overførsel ikke er en afgørelse, hvorved der tages endelig stilling til en ansøgning om international beskyttelse, må det på dette grundlag fastslås, at dens vedtagelse ikke bevirker, at den berørte person mister sin egenskab af »ansøger« som omhandlet i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33 og de dertil hørende rettigheder.

59. For det andet fremgår det af ordlyden af dette direktivs artikel 15, stk. 1, at ansøgeren skal have adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder fra datoen for indgivelse af dennes ansøgning, og indtil den kompetente myndighed har truffet en »afgørelse i første instans«. Ifølge det nævnte direktivs artikel 15, stk. 3, kan ansøgeren, når der er indgivet klage over en negativ afgørelse, benytte sig af denne adgang, indtil der er givet meddelelse om, at den pågældende ikke har fået medhold i sagen.

60. EU-lovgiver har ikke defineret begrebet »afgørelse i første instans« i direktiv 2013/33. Der bør til dette formål ses på bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2013/32. Det følger af bestemmelserne i dette direktivs artikel 32 og 33, at en afgørelse i første instans er en afgørelse, hvorved den besluttende myndighed tager stilling til, om ansøgningen om international beskyttelse kan behandles, og om den er velbegrundet. Det bør imidlertid påpeges, at den kompetente myndighed ikke tager stilling til noget af dette, når den træffer en afgørelse om overførsel. Jeg vil i øvrigt præcisere, at når denne myndighed ud over at træffe afgørelse om overførsel også træffer afgørelse om ikke at behandle ansøgningen om international beskyttelse, kan den sidstnævnte afgørelse heller ikke henføres til de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2013/32. I denne sammenhæng udgør hverken den afgørelse om overførsel, der træffes i medfør af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, eller den afgørelse, hvorved den kompetente nationale myndighed i givet fald beslutter ikke at behandle ansøgningen om international beskyttelse, en »afgørelse i første instans« som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, som er den eneste afgørelse, der kan bringe den ret til adgang til arbejdsmarkedet, der er fastsat i denne bestemmelse, til ophør.

61. Under disse omstændigheder kan vedtagelsen af en afgørelse om overførsel ikke bevirke, at den berørte person mister sin egenskab af ansøger og sin ret til adgang til arbejdsmarkedet, der er fastsat i dette direktivs artikel 15, stk. 1.

62. Enhver person, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse til myndighederne i en medlemsstat, kan som følge heraf anses for at have ret til adgang til arbejdsmarkedet som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, selv om denne medlemsstat ikke er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning og ikke har taget stilling til, om den kan behandles eller er velbegrundet.

17 – EU-lovgiver har i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 opstillet en udtømmende liste over de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning. Jeg må imidlertid konstatere, at den situation, hvor en ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med forordning nr. 604/2013 ikke behandles, ikke optræder på denne liste.

18 – Jf. herved artikel 33, stk. 1, i direktiv 2013/32.

19 – I henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 skal den ansvarlige medlemsstat behandle eller afslutte behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, således at der sikres kontinuitet i behandlingsproceduren.

2. Den systematik, hvori artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 indgår

63. Det bør i første række påpeges, at anvendelsesområdet for direktiv 2013/33, som er fastsat i dets artikel 3, stk. 1, omfatter »alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område […], *og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som ansøgere*« [20].

64. Betingelsen om, at ansøgeren skal have tilladelse til at opholde sig på området, er en nødvendig følge af dette direktivs formål. I henhold til dette direktivs artikel 1 har det nemlig til formål at indføre »standarder for modtagelse af ansøgere«. Modtagelsen kan imidlertid kun finde sted i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren befinder sig, og hvor vedkommende har ret til at forblive, fordi der er indgivet en ansøgning om international beskyttelse.

65. Det bør påpeges, at udtrykket »forblive i medlemsstaten« er defineret i artikel 2, litra p), i direktiv 2013/32 og skal fortolkes som »at forblive på medlemsstatens område […] i den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles«. Som Domstolen fastslog i Cimade og GISTI-dommen, indebærer dette, at ansøgeren har ret til at opholde sig i ikke blot den medlemsstat, hvor den pågældendes ansøgning vil blive behandlet, men også i den medlemsstat, hvor denne ansøgning er indgivet [21].

66. Betingelsen om, at ansøgeren skal have tilladelse til at opholde sig på området, gør det således muligt at sikre tildeling af modtagelsesforhold, uanset hvilken fase af proceduren for ansøgningens behandling der er tale om. Dette følger bl.a. af ottende betragtning til direktiv 2013/33, hvorefter dette direktiv for at sikre ligebehandling af ansøgere overalt i Unionen »bør […] 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«.

67. Den procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som iværksættes i medfør af forordning nr. 604/2013, er imidlertid i sagens natur en »procedure, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse«. Der er tale om en administrativ procedure, som ifølge denne forordnings artikel 1 har til formål at fastsætte kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

68. Ifølge den nævnte forordnings artikel 20, stk. 1, indledes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, således, så snart en ansøgning om international beskyttelse indgives *for første gang* i *en* medlemsstat. I 11. betragtning til forordning nr. 604/2013 har EU-lovgiver tilføjet, at »direktiv [2013/33] bør finde anvendelse på den procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som er fastlagt i denne forordning«. Proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, fortsætter i praksis, mens ansøgeren befinder sig på værtsmedlemsstatens område. For at sikre den ligebehandling, som EU-lovgiver sigter mod, er det derfor afgørende, at den ansøger, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, nyder godt af de modtagelsesforhold, der er fastlagt i direktiv 2013/33. I henhold til artikel 27, stk. 3, litra a), i forordning nr. 604/2013 har den ansøger, med hensyn til hvem der er truffet en sådan afgørelse, som er blevet påklaget, i øvrigt »ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område«, indtil resultatet af klagen foreligger.

69. En sådan ansøger er derfor reelt omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/33, hvilket medfører, at ansøgeren som udgangspunkt ikke kan udelukkes fra de heri omhandlede modtagelsesforhold.

20 – Min fremhævelse.

21 – Jf. Cimade og GISTI-dommen (præmis 48).

70. Det er, hvad Domstolen fastslog i Cimade og GISTI-dommen. Domstolen fastslog nemlig, at »kun den anmodende medlemsstats faktiske overførsel af [ansøgeren] afslutter såvel denne medlemsstats behandling af [ansøgningen] som dens ansvar for at tildele minimumsmodtagelsesforhold«[22]. Denne retspraksis finder tilsvarende anvendelse på tildeling af modtagelsesforhold, der ikke er materielle, såsom adgang til arbejdsmarkedet. Betingelsen om, at ansøgeren skal have tilladelse til at opholde sig på området, gælder nemlig, uanset hvilke behov EU-lovgiver har til hensigt at opfylde.

71. Jeg vil i anden række nævne, at medlemsstaterne ifølge artikel 15, stk. 2, i direktiv 2013/33 skal overholde effektivitetsprincippet, når de fastsætter betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet.

72. Selv om EU-lovgiver i dette direktivs artikel 17, 18 og 20 har fastsat ret præcise bestemmelser om betingelserne for tildeling, indskrænkning og inddragelse af materielle modtagelsesforhold, må det konstateres, at lovgiver ikke har fastsat tilsvarende bestemmelser hvad angår betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet[23]. Lovgiver har således overladt det til medlemsstaterne at beslutte i overensstemmelse med deres nationale ret, på hvilke vilkår de indrømmer denne adgang.

73. Jeg vil imidlertid fremhæve, at EU-lovgiver har taget to forbehold.

74. For det første har medlemsstaterne ganske vist ret til at indføre andre betingelser end dem, der udtrykkeligt er nævnt i det nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, men de skal sikre en *effektiv adgang* til arbejdsmarkedet. I mangel af EU-retlige regler må de betingelser, som de enkelte medlemsstater fastsætter for adgangen til dette marked, med andre ord ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden[24]. I denne sammenhæng synes en national regel, der indebærer, at en person mister sin egenskab af ansøger, fordi den pågældende er genstand for en overførselsprocedure, at være i strid med det princip, som EU-lovgiver har opstillet, i og med at den fratager denne person de rettigheder, der er knyttet til denne status.

75. For det andet kan medlemsstaterne af beskæftigelsespolitiske hensyn give visse befolkningsgrupper forrang, men dette gælder kun for unionsborgere, statsborgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold. Det følger af artikel 15, stk. 2, i direktiv 2013/33, at nationale beskæftigelsespolitiske hensyn derfor ikke gør det muligt at sondre mellem ansøgere, alt efter om deres ansøgning skal behandles af værtsmedlemsstaten eller af den medlemsstat, hvis nationale myndigheder er blevet udpeget som ansvarlige efter kriterierne i forordning nr. 604/2013.

76. Baggrunden for og den almindelige opbygning af direktiv 2013/33 taler derfor ligeledes for en fortolkning af dette direktivs artikel 15, stk. 1, hvorefter vedtagelsen af en afgørelse om overførsel ikke kan medføre, at den berørte person mister sin egenskab af ansøger og den ret til adgang til arbejdsmarkedet, som den pågældende har i henhold til denne bestemmelse.

77. Formålet med dette direktiv og forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder understøtter efter min mening denne fortolkning.

22 – Jf. Cimade og GISTI-dommen (præmis 55).

23 – Jf. vedrørende de omstændigheder, hvorunder en medlemsstat kan indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold, dom af 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 – Jf. analogt dom af 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

3. Teleologisk analyse af direktiv 2013/33

78. Det er i overensstemmelse med 35. betragtning til direktiv 2013/33 de grundlæggende rettigheder, der ligger til grund for standarderne for modtagelse af ansøgere. Bestemmelserne i dette direktivs kapitel II skal således sikre en effektiv beskyttelse af ansøgerne i værtsmedlemsstaten ved at tilgodese deres behov, idet der løbende tages hensyn til deres grundlæggende rettigheder og navnlig til deres værdighed og sikres ligebehandling.

79. De modtagelsesforhold, der er fastlagt i direktiv 2013/33, skal først og fremmest tilgodese ansøgerens væsentlige og umiddelbare behov. Disse forhold er i dette direktivs artikel 2, litra g), defineret som »materielle modtagelsesforhold« (indkvartering, kost, tøj og lommepenge). Domstolen fastslog i Cimade og GISTI-dommen, at en ansøger ikke må fratages denne beskyttelse, selv i en midlertidig periode efter at ansøgeren har indgivet en asylansøgning, og inden den pågældende faktisk er blevet overført, da dette bl.a. kan være i strid med formålet med direktiv 2003/9 og kravene i chartrets artikel 1, hvorefter den menneskelige værdighed skal respekteres og beskyttes [25].

80. De modtagelsesforhold, der er fastlagt i direktiv 2013/33, skal desuden opfylde de andre behov, som ansøgeren har under sit ophold på værtsmedlemsstatens område, der kan strække sig over en længere periode. Disse forhold har ganske vist ikke til formål at tilgodese ansøgerens vitale behov, men de har til formål at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, såsom familiens enhed (chartrets artikel 7 og artikel 12 i direktiv 2013/33), beskyttelse af børn (chartrets artikel 24 og artikel 23 i direktiv 2013/33), ret til undervisning og erhvervsuddannelse (chartrets artikel 14 samt artikel 14 og 16 i direktiv 2013/33), adgang til sundhedsydelser (chartrets artikel 35 samt artikel 13 og 19 i direktiv 2013/33) og ret til at arbejde (chartrets artikel 15 og artikel 15 i direktiv 2013/33). Adgangen til arbejdsmarkedet skal således i lighed med skolegangen for mindreårige gøre det muligt at opfylde ansøgerens objektive behov under opholdet på værtsmedlemsstatens område.

81. En medlemsstat kan derfor ikke afskære en ansøger fra dette modtagelsesforhold uden at risikere at tilsidesætte formålene med direktiv 2013/33 og de grundlæggende rettigheder, som ansøgeren tildeles i chartret.

82. EU-lovgiver har for det første i 11. og 23. betragtning til direktiv 2013/33 klart tilkendegivet sit ønske om at sikre ansøgeren en værdig levestandard under opholdet i værtsmedlemsstaten og at fremme ansøgerens uafhængighed.

83. Retten til at arbejde, som er fastsat i en lang række internationale og regionale instrumenter om menneskerettigheder [26], er vigtig for den enkeltes personlige udvikling og sociale og økonomiske integrering i samfundet, men også for at bevare dennes værdighed.

25 – Jf. Cimade og GISTI-dommen (præmis 56).

26 – Jf. f.eks. artikel 23 i verdenserklæringen om menneskerettighederne, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 10.12.1948, eller den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 16.12.1966 og trådte i kraft den 3.1.1976, og som i artikel 6, stk. 1, fastsætter følgende vedrørende retten til at arbejde: »De i denne konvention deltagende stater anerkender retten til at arbejde, herunder ethvert menneskes ret til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse, som det selv frit vælger eller påtager sig, og vil træffe egnede foranstaltninger til at sikre denne ret.« Jf. ligeledes artikel 1 i den europæiske socialpagt, undertegnet i Torino den 18.10.1961, og præamblen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 168 om fremme af beskæftigelse og beskyttelse mod arbejdsløshed, vedtaget i Genève den 21.6.1988, og for så vidt angår flygtninge artikel 17-19 i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*UN Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545, 1954).

84. I FN's Flygtningehøjkommissariats notat fra 2007 om integrering af flygtninge i Den Europæiske Union peges der på den selvstændighed, anerkendelse og sociale status, som ansøgeren opnår ved at være beskæftiget [27]. I FN's Økonomiske og Sociale Råds generelle bemærkning nr. 18 om retten til at arbejde [28] fremhæves det, at denne ret, selv om den ikke kan opfattes som en absolut og ubetinget ret til at opnå beskæftigelse [29], er afgørende for udøvelsen af andre menneskerettigheder, at den udgør en uadskillelig og fast del af den menneskelige værdighed, og at den bidrager både til den enkeltes og dennes families overlevelse og, forudsat at beskæftigelsen vælges eller påtages frit, til den enkeltes udvikling i samfundet [30]. Dette er ifølge FN's Økonomiske og Sociale Råd årsagen til, at adgangen til at arbejde skal sikres, navnlig for dårligt stillede og marginaliserede personer og grupper, således at de kan leve et værdigt liv [31]. Det er ligeledes en af årsagerne til, at Supreme Court (øverste domstol) i en dom af 30. maj 2017 [32] kendte den tidligere irske lovgivning, hvorefter ansøgere, uanset hvem de var, ikke kunne få adgang til arbejdsmarkedet, før der var truffet afgørelse om deres ansøgning, uforenelig med forfatningen [33]. Denne sag vedrørte situationen for en burmesisk ansøger, som var blevet nægtet adgang til arbejdsmarkedet, selv om hans ansøgning havde været under behandling i otte år. I denne periode havde ansøgeren været omfattet af de materielle modtagelsesforhold og modtaget en ugentlig ydelse på 19 EUR. Supreme Court (øverste domstol) fastslog, at en sådan lovgivning, som kategorisk forbød adgangen til arbejdsmarkedet, uden at der var fastsat en tidsgrænse for proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, forvoldte skade på den enkelte, hvilket forfatningen netop skulle forhindre [34].

85. I forhold til ansøgeren er det derfor klart, at arbejdet medvirker til at bevare den pågældendes 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. Når ansøgeren efter den tvungne migration og de ofte traumatiske oplevelser i forbindelse hermed får afslag på at udøve et erhverv, er der ingen tvivl om, at dette kan forstærke ansøgerens sårbarhed, usikre situation og undertiden den isolation og sociale udstødelse, som vedkommende allerede er udsat for, især da ventetiden kan være på flere måneder. Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at en ansøger, over for hvem der indledes en procedure for overtagelse eller tilbagetagelse og i givet fald overførsel, i sidste ende vil befinde sig i en mere usikker situation end en ansøger, der undgår dette. Jeg tager i denne forbindelse hensyn til de meget lange tidsfrister, som gælder for procedurer for overtagelse og tilbagetagelse, og som i henhold til artikel 29 i forordning nr. 604/2013 kan være på mellem 6 og 18 måneder. Jeg tager ligeledes hensyn til det faktiske antal overførsler, der finder sted, set i forhold til meddelte afgørelser om overførsel [35]. Domstolen bemærkede allerede i 2012 i Cimade og

27 – Note on the Integration of Refugees in the European Union (der kan læses på følgende internetadresse: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html) (punkt 14).

28 – The Right to Work, General comment No. 18, Adopted on 24 November 2005, Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (der kan læses på følgende internetadresse: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J25Nha7l9NlwYZ%2FTmK57O%2FSr7TB2hbCAidyVu5x7XcqjNXn44LZ52C%2BIkX8AGQrVyIc). Herefter »generel bemærkning nr. 18«.

29 – Punkt 6 i generel bemærkning nr. 18.

30 – Punkt 1 i generel bemærkning nr. 18.

31 – Punkt 31, litra a), i generel bemærkning nr. 18.

32 – Jf. fodnote 4 til dette forslag til afgørelse.

33 – Jf. navnlig denne doms præmis 19-21.

34 – Jf. den nævnte doms præmis 20.

35 – Jf. Eurostats statistikker fra september 2019 med overskriften »Dublin statistics on countries responsible for asylum application« og navnlig afsnittet »Implemented transfers within the Dublin procedure« (der er tilgængelige på følgende internetadresse: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure).

GISTI-dommen, at den procedure, der er fastsat i forordning nr. 343/2003, i visse tilfælde kan medføre, at ansøgeren aldrig overføres til den anmodede medlemsstat, men forbliver i den medlemsstat, hvor vedkommende har indgivet sin asylansøgning [36]. Rapporterne om gennemførelsen af forordning nr. 604/2013 viser det samme [37].

86. Som følge af disse frister kan ansøgerens udelukkelse fra arbejdsmarkedet desuden skabe en øget risiko for flugt – som adgangen til beskæftigelse i øvrigt vil kunne mindske – og flere ulovlige ansættelser, selv om medlemsstaterne netop forsøger at bekæmpe disse fænomener og det misbrug, som de medfører.

87. Det bør desuden fremhæves, at ansøgerens manglende adgang til arbejdsmarkedet, såfremt ansøgeren ikke har egne økonomiske midler, bevirker, at værtsmedlemsstaten skal sikre vedkommende en værdig levestandard ved bl.a. at tilbyde vedkommende materielle modtagelsesforhold på de betingelser, der er fastsat i artikel 17-20 i direktiv 2013/33. Denne modtagelse kræver materielle, økonomiske og menneskelige ressourcer. Det er i denne sammenhæng klart, at når der gives adgang til arbejdsmarkedet, letter det migrationspresset og de sociale og økonomiske byrder, der påhviler værtsmedlemsstaten, hvilket gør det muligt for denne medlemsstat at rette indsatsen mod de mest sårbare kategorier af ansøgere.

88. I en situation, der kendetegnes ved systemfejl i modtagelsesforholdene, kan udelukkelse af ansøgere fra det lovlige arbejdsmarked i øvrigt medføre, at medlemsstaten risikerer at tilsidesætte de principper, der er fastsat i chartrets artikel 1 og 4. Dette fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 11. december 2014, AL.K mod Grækenland [38]. I denne sag havde sagsøgeren gjort gældende, at Den Hellenske Republik havde undladt at sikre værdige modtagelsesforhold for vedkommende og havde forhindret sagsøgeren i at forbedre sine levevilkår ved bl.a. at nægte at meddele ham en arbejdstilladelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol erkendte i dommen, at en tilsidesættelse af retten til at få adgang til arbejdsmarkedet, henset til administrative hindringer, men også praktiske hindringer, der skyldes den generelle økonomiske krise, sammenholdt med manglende indkvartering i modtagecentre, kan udgøre en nedværdigende behandling som omhandlet i artikel 3 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [39].

89. Det er på denne baggrund ikke med rette, at en ansøger, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, afskæres fra at få adgang til arbejdsmarkedet, så længe vedkommende har ret til at forblive på værtsmedlemsstatens område.

90. For det andet hviler det fælles europæiske asylsystem, der omfatter direktiv 2013/33 og forordning nr. 604/2013, ifølge artikel 67, stk. 2, TEUF og artikel 80 TEUF på en fælles politik, der skal være retfærdig over for tredjelandsstatsborgere [40]. Hvis der ses bort fra bestemmelserne vedrørende sårbare personer, har EU-lovgiver i direktiv 2013/33 meget klart tilkendegivet sit ønske om at sikre, at alle ansøgere behandles lige, ved at ensrette og harmonisere deres status og de dertil hørende rettigheder og forpligtelser. Ansøgere om subsidiær beskyttelse, som ikke faldt ind under de tidligere bestemmelser i direktiv 2003/9, omfattes således af standarderne for modtagelse [41].

36 – Jf. Cimade og GISTI-dommen (præmis 45).

37 – Jf. resultaterne af de evalueringer, som er omhandlet i forslaget af 4.5.2016 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning 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 (COM(2016) 270 final), hvori Europa-Kommissionen påpegede, at det i 2014 kun var ca. en fjerdedel af det samlede antal accepterede anmodninger om overtagelse og tilbagetagelse, der reelt resulterede i en fysisk overførsel (s. [10]).

38 – CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, §§ 56-60.

39 – Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

40 – Ifølge artikel 67, stk. 2, TEUF udformer Unionen en fælles politik for asyl, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne. Det fremgår af artikel 80 TEUF, at Unionens asylpolitik er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

41 – Jf. 13. betragtning til direktiv 2013/33.

91. EU-lovgiver henviser i femte betragtning til direktiv 2013/33 til Stockholmprogrammets ambitioner om at tilbyde ansøgere behandling på et tilsvarende niveau med hensyn til modtagelsesforhold, uanset i hvilken medlemsstat disse sidstnævnte har indgivet deres ansøgning. Formålet er således, som det fremhæves i 11. betragtning til dette direktiv, at sikre ansøgerne ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne, og som det angives i 12. betragtning hertil, at begrænse risikoen for »sekundære bevægelser« som følge af forskellene mellem modtagelsesforholdene.

92. Ottende betragtning til direktiv 2013/33 er også meget oplysende, idet det fremgår, at dette direktiv for at sikre ligebehandling af ansøgere overalt i Unionen bør 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 ansøgerne har ret til at forblive på medlemsstaternes område som ansøgere.

93. Henset til dette formål og den måde, hvorpå det er formuleret, er der ingen tvivl om, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at indføre et rettighedssystem med variabel geometri, nærmere bestemt en forskelsbehandling med hensyn til modtagelsen af tredjelandsstatsborgere, hvis ansøgning behandles af værtsmedlemsstaten, og tredjelandsstatsborgere, hvis ansøgning behandles af den medlemsstat, der er udpeget som ansvarlig i medfør af forordning nr. 604/2013. Behovet er det samme for en ansøger, der har ret til at forblive på værtsmedlemsstatens område og venter på en endelig afgørelse om sin ansøgning om international beskyttelse, og for en ansøger, der venter på sin faktiske overførsel til den ansvarlige medlemsstat. Det vil i denne sammenhæng hverken være objektivt eller rimeligt ikke at give den sidstnævnte ansøger mulighed for at arbejde lovligt og forsørge sig selv, selv om varigheden af denne ansøgers ophold på værtsmedlemsstatens område kan overstige varigheden af den førstnævnte ansøgers ophold. Der skal nemlig tages hensyn til de frister for proceduren for overtagelse og tilbagetagelse, der er angivet i artikel 21-25 og i artikel 29 i forordning nr. 604/2013, og til den hyppigt forekommende situation, hvor overførslen ikke finder sted inden for de fastsatte frister. Den ansvarlige medlemsstat fritages i så fald for sine forpligtelser, hvorefter den anmodende medlemsstat, dvs. værtsmedlemsstaten, overtager ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse [42].

94. Henset til det ovenfor anførte er det derfor min opfattelse, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en ansøger nægtes adgang til arbejdsmarkedet, fordi den kompetente nationale myndighed har truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren til den medlemsstat, som den har udpeget som ansvarlig i medfør af artikel 26 i forordning nr. 604/2013.

95. Vedtagelsen af en sådan afgørelse kan ikke medføre, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i værtsmedlemsstaten, mister sin egenskab af ansøger eller de dertil hørende rettigheder.

C. Rækkevidden af betingelsen om, at forsinkelsen kan tilskrives ansøgeren

96. Med det fjerde og det femte spørgsmål, der er forelagt af High Court (ret i første instans) i sag C-322/19, og med det andet spørgsmål, der er forelagt af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) i sag C-385/19, anmodes Domstolen nærmere bestemt om at præcisere, hvilke former for adfærd der kan udgøre en forsinkelse, som kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33.

42 – Jf. herved artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 604/2013.

97. High Court (ret i første instans) har navnlig spurgt Domstolen, om det i henhold til denne bestemmelse er muligt at tilskrive ansøgeren den forsinkelse, der skyldes for det første, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende indrejste, eller i opholdsmedlemsstaten – behandlingen af ansøgningen kræver i så fald, at der iværksættes en procedure for overtagelse eller tilbagetagelse og i givet fald overførsel til denne medlemsstat – og for det andet, at ansøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende.

98. Med dette spørgsmål anmodes Domstolen om at fastlægge rækkevidden af en af de betingelser, der ifølge artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal være opfyldt, for at ansøgeren kan få adgang til arbejdsmarkedet. Det bør nemlig påpeges, at medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse skal sikre, at ansøgeren har en sådan adgang, senest ni måneder fra datoen for indgivelse af ansøgningen, hvis »den kompetente myndighed ikke har truffet en afgørelse i første instans, og forsinkelsen ikke kan tilskrives ansøgeren«.

99. Jeg vil nævne, at det ikke fremgår præcist af ordlyden af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, under hvilke omstændigheder det er muligt at antage, at en forsinkelse med vedtagelsen af en afgørelse i første instans kan tilskrives ansøgeren. Undersøgelsen af den systematik, hvori denne bestemmelse indgår, og af formålet med dette direktiv gør det i øvrigt heller ikke muligt at afgøre, hvilke omstændigheder der er tale om. Det nævnte direktiv sigter, henset til dets titel og præambel samt dets indhold og formål, ikke mod at klarlægge, hvilke procedureregler der gælder for vedtagelsen af en afgørelse i første instans, eller mod at fastsætte de forpligtelser, der i denne forbindelse påhviler ansøgeren.

100. Det er som følge heraf nødvendigt at se på de procedureregler, der er fastsat i direktiv 2013/32, og på det formål, der forfølges med disse regler.

101. Kapitel II i direktiv 2013/32 med overskriften »Grundlæggende principper og garantier« og dets kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans« omhandler ansøgerens rettigheder og forpligtelser i forbindelse med proceduren for vedtagelse af en afgørelse i første instans. Dette direktivs artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra c), indeholder således en udtrykkelig henvisning til de omstændigheder, hvorunder en national myndighed kan tilskrive ansøgeren en forsinkelse med vedtagelsen af en afgørelse i første instans. Det angives nemlig i denne bestemmelse, at medlemsstaterne kan forlænge fristen på seks måneder for vedtagelse af en afgørelse i første instans med yderligere ni måneder, hvis »forsinkelsen klart kan tilskrives *det forhold, at ansøgeren ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 13* [i det nævnte direktiv]«[43].

102. Artikel 13 i direktiv 2013/32 har overskriften »Forpligtelser for ansøgere«. Det fremgår af artikel 13, stk. 1, 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, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse. Der er tale om elementer, som er væsentlige og nødvendige for den vurdering af kendsgerninger og omstændigheder, som den kompetente nationale myndighed skal foretage ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Ifølge Domstolens praksis indebærer en sådan forpligtelse til at samarbejde, at ansøgeren så vidt muligt skal fremlægge de ønskede dokumenter og i givet fald de redegørelser og oplysninger, som der anmodes om[44].

43 – Min fremhævelse.

44 – Jf. dom af 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 38).

103. EU-lovgiver har i artikel 13 i direktiv 2013/32 givet medlemsstaterne mulighed for at konkretisere dette samarbejde ved at pålægge ansøgeren andre forpligtelser, »for så vidt [disse] er nødvendige for behandlingen af en ansøgning« [45]. Ifølge EU-lovgiver kan medlemsstaterne navnlig forpligte ansøgeren til at melde sig til den kompetente nationale myndighed eller give personligt fremmøde for denne, at udlevere de dokumenter, som er nødvendige for at behandle den pågældendes ansøgning, at angive sin adresse og enhver ændring heraf, at lade sig undersøge, at lade sig fotografere eller at få registreret sine erklæringer [46].

104. Selv om medlemsstaterne således har en skønsmargen, må det konstateres, at ansøgerens forpligtelser skal indgå i det samarbejde, der er omhandlet i artikel 4 i direktiv 2011/95. De skal ligeledes gøre det muligt at vurdere og indsamle de elementer, der er mest relevante for at fastlægge ansøgerens behov for international beskyttelse, og at indsamle alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere, om ansøgeren er troværdig, og om ansøgningen er velbegrundet. For så vidt angår en ansøgning om tildeling af flygtningestatus er formålet i overensstemmelse med artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 og på grundlag af meget konkrete oplysninger at afgøre, om individets frygt for at blive forfulgt, hvis vedkommende vender tilbage til hjemlandet, er objektivt begrundet. For så vidt angår en ansøgning om subsidiær beskyttelse er målet i lyset af dette direktivs artikel 2, litra f), at vurdere, om der er alvorlig og fastslået grund til at antage, at den berørte part løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, hvis vedkommende sendes retur til hjemlandet. Ifølge det nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, er det ansøgeren, der har bevisbyrden. Ansøgeren skal nemlig hurtigst muligt forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen.

105. Jeg må heraf konkludere, at de forpligtelser for ansøgeren, som EU-lovgiver med henblik på vedtagelsen af en afgørelse i første instans har henvist til i artikel 13 og i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra c), i direktiv 2013/32, skal anses for kun at vedrøre vurderingen af, om ansøgningen om international beskyttelse kan behandles og er velbegrundet.

106. Jeg foreslår derfor, at det andet spørgsmål, der er forelagt af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse), besvares med, at en medlemsstat ved gennemførelsen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 kun kan tilskrive ansøgeren en forsinkelse med vedtagelsen af en afgørelse i første instans, for så vidt som ansøgeren har tilsidesat de forpligtelser til at samarbejde, der påhviler vedkommende i henhold til artikel 13 i direktiv 2013/32.

107. Jeg vil nu undersøge, om en medlemsstat, hvilket High Court (ret i første instans) har gjort gældende i sin forelæggelsesafgørelse, kan tilskrive ansøgeren en sådan forsinkelse med den begrundelse for det første, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende indrejste, eller i opholdsmedlemsstaten, og for det andet, at ansøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende.

108. Ifølge de aktuelle retsakter, der indgår i det fælles europæiske asylsystem, kan ingen af disse omstændigheder efter min opfattelse anses for at have medført en forsinkelse, som kan tilskrives ansøgeren som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33, og som kan afskære den pågældende fra at få adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten [47].

45 – Dette direktivs artikel 13, stk. 1.

46 – Jf. det nævnte direktivs artikel 13, stk. 2.

47 – I det forordningsforslag, der er nævnt i fodnote 37 til dette forslag til afgørelse, foreslog Kommissionen, at der blev indsat en ny artikel 4 med overskriften »Ansøgerens forpligtelser«, som i stk. 1 forpligtede ansøgeren til at indgive sin ansøgning i den medlemsstat, hvori den pågældende først var indrejst ulovligt, eller, i tilfælde af lovligt ophold, i opholdsmedlemsstaten (jf. ligeledes forklaringerne om indførelsen af denne nye forpligtelse på side [15] i forslaget). Hvis denne forpligtelse tilsidesættes, vil ansøgeren i henhold til den ændrede forordnings nye artikel 5, stk. 3, ikke have ret til det modtagelsesforhold, der er omhandlet i artikel 15 i direktiv 2013/33, i nogen anden medlemsstat end den, hvor ansøgeren skal opholde sig.

109. Det kan ikke udledes af disse omstændigheder, at der foreligger en tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler ansøgeren i forbindelse med proceduren til afgørelse af, om vedkommende bør anerkendes som en person med international beskyttelse.

110. De hævdede tilsidesættelser, som High Court (ret i første instans) har henvist til, henhører reelt under proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, i forordning nr. 604/2013. Denne forordning kræver imidlertid ikke, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person indgiver sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende er indrejst, eller i opholdsmedlemsstaten, eller at ansøgeren undlader at anlægge en retssag for at sikre en hurtig behandling.

111. Den fortolkning, som High Court (ret i første instans) har foreslået, modsiges derfor af ordlyden og opbygningen af samt formålet med forordning nr. 604/2013.

112. For det første findes der, som jeg netop har nævnt, ingen bestemmelse i denne forordning, som forpligter en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person til at indgive sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende er indrejst, eller i opholdsmedlemsstaten. Kommissionen har ganske vist foreslået, at der indføres en sådan forpligtelse i forbindelse med omarbejdningen af Dublinsystemet for at bekæmpe ansøgeres sekundære bevægelser [48], men dette forslag, der blev fremlagt i 2016, er endnu ikke blevet vedtaget. På EU-rettens nuværende udviklingstrin, og som Domstolen fremhævede i dom af 7. juni 2016, Ghezelbash [49], indeholder forordning nr. 604/2013 således en række foranstaltninger, som skal sikre ansøgerens inddragelse i processen til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Så snart en ansøgning er indgivet for første gang i en medlemsstat, skal de kompetente nationale myndigheder således i henhold til denne forordnings artikel 4 og 5 dels informere ansøgeren skriftligt og på et sprog, som ansøgeren forstår, om de forskellige procedurer, der er indført ved den nævnte forordning, og navnlig om kriterierne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat og den rækkefølge, hvori de skal anvendes, dels afholde en personlig samtale [50]. Som det ses af den rækkefølge, hvori ansvarskriterierne er anført i kapitel III i forordning nr. 604/2013, er den første medlemsstat, hvori ansøgeren indrejser, eller opholdsmedlemsstaten ikke nødvendigvis den ansvarlige medlemsstat, hvis det f.eks. er fastslået, at ansøgerens familiemedlemmer bor i en anden medlemsstat, eller hvis dette ikke tjener den pågældende mindreåriges tarv bedst [51].

113. Den »almindelige og regelrette anvendelse« af forordning nr. 604/2013, som High Court (ret i første instans) har henvist til i sin forelæggelsesafgørelse, kræver som følge heraf ikke, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person indgiver sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, på hvis område ansøgeren er indrejst fra et tredjeland, eller på det område, hvor den pågældende har opholdt sig.

48 – Jf. fodnote 37 til dette forslag til afgørelse.

49 – C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 46-48.

50 – Artikel 4 i forordning nr. 604/2013 har overskriften »Retten til information«. Artikel 4, stk. 1, bestemmer bl.a. følgende: »Så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, jf. artikel 20, stk. 2, i en medlemsstat, skal dennes kompetente myndigheder informere ansøgeren om anvendelsen af denne forordning og navnlig om: a) formålene med denne forordning og følgerne af at indgive en anden ansøgning i en anden medlemsstat […] b) kriterierne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat, sådanne kriteriers rækkefølge i procedurens forskellige etaper og deres varighed […] c) den personlige samtale som omhandlet i artikel 5 og muligheden for at afgive oplysninger om, at familiemedlemmer, slægtninge eller andre familierelationer opholder sig i medlemsstaterne […] d) muligheden for at påklage en afgørelse om overførsel […]«. Artikel 5 i forordning nr. 604/2013 med overskriften »Personlig samtale« er affattet således: »1. For at lette proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, afholder den medlemsstat, som træffer afgørelsen, en personlig samtale med ansøgeren. Samtalen skal også sikre, at de oplysninger, der gives til ansøgeren i overensstemmelse med artikel 4, bliver forstået korrekt. […] 3. Den personlige samtale skal afholdes hurtigt, og under alle omstændigheder inden der træffes afgørelse om at overføre ansøgeren til den ansvarlige medlemsstat i henhold til artikel 26, stk. 1. […]«

51 – Den medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse er indgivet til, skal nemlig i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 604/2013 anvende disse kriterier i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel, og på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning til en medlemsstat.

114. Værtsmedlemsstaten kan under disse omstændigheder ikke tilskrive denne ansøger en forsinkelse, som skyldes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og nægte den pågældende den adgang til arbejdsmarkedet, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33.

115. For det andet må der drages den samme konklusion om den fortolkning, som High Court (ret i første instans) har foreslået, og hvorefter en medlemsstat kan tilskrive ansøgeren en forsinkelse, som skyldes, at ansøgeren har påklaget afgørelsen om overførsel af den pågældende.

116. Domstolen har beskæftiget sig indgående med rækkevidden af den klageadgang, der er fastsat i forordning nr. 604/2013, i dom af 7. juni 2016, Ghezelbash [52], samt i dom af 25. oktober 2017, Shiri [53], af 31. maj 2018, Hassan [54], og af 2. april 2019, H. og R. [55], som jeg henviser til. I dette forslag til afgørelse vil jeg blot henvise til, at EU-giver i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 604/2013 traf foranstaltninger med det formål at styrke de proceduremæssige garantier for ansøgere inden for rammerne af Dublinsystemet [56] og navnlig den retsbeskyttelse, som de har i henhold til chartrets artikel 47 [57].

117. Det bør påpeges, at i henhold til denne bestemmelse skal enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler for en domstol [58]. Medlemsstaterne skal således tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse og respektere retten til forsvar for adressaterne for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser [59]. Dette gælder for en afgørelse om overførsel.

118. Retten til at anlægge sag til prøvelse af en sådan afgørelse er indledningsvis fastsat i artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 [60]. Den er også nævnt i denne forordnings artikel 27, stk. 1. Dens rækkevidde er endelig blevet præciseret af EU-lovgiver i 19. betragtning til den nævnte forordning og af Domstolen i den retspraksis, der er nævnt i fodnote 52-59 til dette forslag til afgørelse.

119. Domstolen har i denne henseende bemærket, 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« [61]. Med hensyn til risikoen for, at afslutningen af proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, forsinkes væsentligt af en domstolskontrol, har Domstolen anset denne risiko for at være begrænset i henhold til de udtrykkelige bestemmelser i forordning nr. 604/2013 [62].

52 – C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 30 ff.

53 – C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 36 ff.

54 – C-647/16, EU:C:2018:368, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis.

55 – C-582/17 og C-583/17, EU:C:2019:280, præmis 38-42 og den deri nævnte retspraksis.

56 – Jf. herved dom af 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 57). Jf. i denne retning ligeledes forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning 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 (KOM(2008) 820 endelig), begrundelsens del 3, afsnit 3, med overskriften »Retsgarantier for personer, der er underlagt Dublinproceduren« (s. [7]) og afsnit 6 med overskriften »Særligt pres eller et utilstrækkeligt beskyttelsesniveau« (navnlig s. [9]).

57 – Jf. herved dom af 31.5.2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).

58 – Jf. dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis), og af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 127 og den deri nævnte retspraksis).

59 – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 29, 30 og 33 samt den deri nævnte retspraksis).

60 – Jf. fodnote 50 til dette forslag til afgørelse.

61 – Jf. herved dom af 31.5.2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

62 – Jf. herved dom af 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 58).

120. Det virker som følge heraf indlysende, at den medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse er indgivet til, ikke kan afholde ansøgeren fra at udnytte den klageadgang, som den pågældende udtrykkeligt tillægges såvel i chartret som i denne forordning, ved at tilskrive ansøgeren den forsinkelse, der skyldes retssagen, og ved at afskære den pågældende fra den standard for modtagelsen, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33.

121. En sådan adfærd tilsidesætter ikke bare ansøgerens ret til en effektiv retsbeskyttelse, men også ansøgerens ret til en værdig modtagelse, hvor der – som jeg tidligere har nævnt – tages hensyn til den pågældende grundlæggende rettigheder.

122. For det tredje bør det endelig fremhæves, at såfremt en medlemsstat vurderer, at ansøgere anvender deres klageadgang på en svigagtig eller overdreven måde for at forsinke den overførselsprocedure, som de er genstand for, kan det ikke begrunde, at der træffes en foranstaltning, hvorved den forsinkede vedtagelse af en afgørelse i første instans generelt tilskrives samtlige ansøgere.

123. Det fremgår som bekendt af Domstolens praksis, at når der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse i en EU-retsakt, kan den omstændighed, at en medlemsstat står over for et øget antal tilfælde af misbrug af rettigheder eller svig begået af tredjelandsstatsborgere, ikke begrunde vedtagelsen af en foranstaltning, der støttes på generalpræventive formål og udelukker enhver individuel vurdering af den pågældendes personlige adfærd. Domstolen har nemlig fastslået, at vedtagelsen af foranstaltninger, der forfølger et generalpræventivt formål i tilfælde af udbredt misbrug af rettigheder eller svig, vil indebære, at alene tilhørsforholdet til en bestemt gruppe af personer vil gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte anerkendelse af en ret, som udtrykkeligt tillægges i EU-retten [63].

124. Domstolen har således fastslået, at det tilkommer den nationale ret at fastslå på grundlag af beviser, at der er tale om misbrug af rettigheder, ved hjælp af to elementer. Det første element kræver, at det godtgøres, at der foreligger et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-bestemmelserne forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt. Det andet element går ud på at fastslå på grundlag af beviser, at den berørte person drives af et ønske om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel [64].

125. Henset til alle disse betragtninger bør artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 som følge heraf fortolkes således, at en medlemsstat kun kan tilskrive en ansøger en forsinkelse med vedtagelsen af en afgørelse i første instans, for så vidt som ansøgeren har tilsidesat de forpligtelser til at samarbejde, der påhviler vedkommende i henhold til artikel 13 i direktiv 2013/32.

126. Under disse omstændigheder kan en medlemsstat ikke tilskrive en ansøger den forsinkelse, der skyldes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, med den begrundelse, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende indrejste, eller, i tilfælde af lovligt ophold, i opholdsmedlemsstaten, eller at ansøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende i medfør af artikel 26 i forordning nr. 604/2013.

63 – Jf. herved dom af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 55 og 56).

64 – Jf. dom af 14.12.2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 52-54), og af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

V. Forslag til afgørelse

127. Jeg foreslår på baggrund af det anførte, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court (ret i første instans, Irland) i sagen International Protection Appeals Tribunal m.fl. (sag C-322/19), og det første præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse, Irland) i sagen Minister for Justice and Equality (sag C-385/19), således:

»1) Artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en ansøger om international beskyttelse nægtes adgang til arbejdsmarkedet, fordi den kompetente nationale myndighed har truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren i medfør af artikel 26 i 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.

2) Vedtagelsen af en sådan afgørelse kan ikke medføre, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i værtsmedlemsstaten, mister sin egenskab af ansøger om international beskyttelse eller de dertil hørende rettigheder.«

128. Jeg foreslår desuden, at Domstolen besvarer det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court (ret i første instans) i sagen International Protection Appeals Tribunal m.fl. (sag C-322/19), og det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af International Protection Appeals Tribunal (ankenævn i sager om international beskyttelse) i sagen Minister for Justice and Equality (sag C-385/19), således:

»1) Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat kun kan tilskrive en ansøger om international beskyttelse en forsinkelse med vedtagelsen af en afgørelse i første instans, for så vidt som ansøgeren har tilsidesat de forpligtelser til at samarbejde, der påhviler vedkommende i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse.

2) Under disse omstændigheder kan en medlemsstat ikke tilskrive en ansøger om international beskyttelse den forsinkelse, der skyldes proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, med den begrundelse, at ansøgeren ikke har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i den første medlemsstat, hvori den pågældende indrejste, eller, i tilfælde af lovligt ophold, i opholdsmedlemsstaten, eller at ansøgeren har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om overførsel af den pågældende i medfør af artikel 26 i forordning nr. 604/2013.«