Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 29. juni 2016 [1]

Sag C-429/15

Evelyn Danqua
mod
The Minister for Justice and Equality,
Irland
Attorney General

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Court of appeal (appeldomstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — direktiv 2005/85/EF — minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne — national procedureregel, der begrænser fristen for at ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus til 15 arbejdsdage efter modtagelsen af afslaget på ansøgningen om flygtningestatus — formaliteten — medlemsstaternes procesautonomi — ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse indgår i en tvist mellem Evelyn Danqua, der er ghanesisk statsborger, og Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsministeren) [2] i Irland og Attorney General vedrørende lovligheden af den procedure, som de irske myndigheder har anvendt i forbindelse med behandlingen af hendes ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus.

2. Subsidiær beskyttelse er en international beskyttelse, der i henhold til artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83/EF [3] omfatter en tredjelandsstatsborger, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast. Inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem supplerer den subsidiære beskyttelse de regler om flygtningestatus, der er fastsat i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [4].

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Herefter »ministeren«.

3 — Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12, og berigtigelse i EUT 2005, L 204, s. 24).

4 — *United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954), konventionen trådte i kraft den 22.4.1954.

3. Med den foreliggende sag får Domstolen lejlighed til endnu en gang at udtale sig om de processuelle regler, der finder anvendelse i forbindelse med ansøgninger om subsidiær beskyttelse, der indgives i Irland i medfør af direktiv 2004/83. Domstolen har i dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744)[5], af 31. januar 2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45)[6], og af 8. maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302)[7], allerede udtalt sig om mange aspekter af denne procedure i forhold til de grundlæggende EU-retlige principper, såsom retten til at blive hørt, retten til effektive retsmidler eller retten til en god forvaltning. De mange præjudicielle forelæggelser i denne forbindelse kan forklares ved de særlige forhold, der indtil for nylig kendetegnede proceduren for indrømmelse af international beskyttelse i Irland[8]. Mens størstedelen af medlemsstaterne har indført en enkelt procedure, hvor de behandler den af den pågældende person indgivne ansøgning på grundlag af de to former for international beskyttelse, havde Irland oprindeligt indført to særskilte procedurer med henblik på behandling af henholdsvis asylansøgningen og ansøgningen om subsidiær beskyttelse, idet ansøgningen om subsidiær beskyttelse først kunne indgives, når der var givet afslag på asylansøgningen.

4. I medfør af artikel 4, stk. 1, i European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (2006 Regulations om De Europæiske Fællesskaber (betingelser, der berettiger til beskyttelse))[9] skal den skrivelse, hvormed ministeren, efter at der er givet afslag på den pågældendes asylansøgning, meddeler, at denne agter at vedtage en afgørelse om tilbageførsel til grænsen[10], ledsages af en meddelelse, hvori den pågældende oplyses om, at denne inden for 15 arbejdsdage fra modtagelsen af denne meddelelse kan ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus og om en midlertidig tilladelse til fortsat at opholde sig på statens område (»application for leave to remain«).

5. Denne bestemmelse lå til grund for afslaget på Evelyn Danquas ansøgning om subsidiær beskyttelse, og det er således foreneligheden af denne nationale procedureregel, hvormed det kræves, at ansøgningen om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus skal indgives inden for en frist på 15 arbejdsdage fra modtagelse af meddelelsen om afslag på flygtningestatus, der i den foreliggende sag drøftes af parterne på grundlag af såvel ækvivalensprincippet som effektivitetsprincippet, der er knæsat i Domstolens retspraksis.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg i første omgang redegøre for, hvorfor ækvivalensprincippet efter min opfattelse er irrelevant i en situation som den i hovedsagen omhandlede, der vedrører to former for ansøgninger, der begge er baseret på EU-retten, og hvis genstand og kriterier er forskellige.

7. I anden omgang vil jeg undersøge den i hovedsagen omhandlede nationale procedureregel i lyset af effektivitetsprincippet. Selv om Court of appeal (appeldomstol, Irland) ikke udtrykkeligt har forespurgt Domstolen om, hvorvidt den omhandlede nationale bestemmelse er forenelig med dette princip, vil jeg redegøre for, hvorfor det er nødvendigt at foretage denne undersøgelse, henset til det samarbejde

5 — Dom, i hvilken Domstolen udtalte sig om rækkevidden af retten til at blive hørt i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse. I forlængelse af denne dom indgav Supreme Court (øverste domstol, Irland) en ny præjudiciel forelæggelse, hvori den anmodede Domstolen om at præcisere, hvad retten til at blive hørt i en sådan sag helt præcist indebærer. Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i denne sag, M (C-560/14, EU:C:2016:320), blev fremsat den 3.5.2016, og den pågældende sag verserer fortsat for Domstolen.

6 — Dom, i hvilken Domstolen udtalte sig om rækkevidden af retten til en effektiv søgsmålsadgang i forbindelse med en procedure som den, der var indført i Irland, og om retningslinjerne for en prioriteret eller fremskyndet sagsbehandling.

7 — Dom, i hvilken Domstolen udtalte sig om foreneligheden med effektivitetsprincippet og retten til en god forvaltning af den procedureregel, der var indført i Irland, hvorefter behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse er betinget af, at der forinden er blevet givet afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus.

8 — Generaladvokat Mengozzi anførte i punkt 11 i sit forslag til afgørelse M (C-560/14, EU:C:2016:320), at proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse havde været genstand for to reformer i Irland. Med den første reform, der blev gennemført i 2013, blev det dobbeltsidede system opretholdt, mens dette system med den reform, der blev vedtaget i 2015, blev erstattet af en enkelt procedure til behandling af de to former for international beskyttelse i overensstemmelse med kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 189, s. 60).

9 — Vedtaget af Minister for Justice, Equality and Law Reform (ministeren for justits, ligestilling og lovreformer) den 9.10.2006 bl.a. med henblik på gennemførelse af direktiv 2004/83 (herefter »2006 Regulations«).

10 — Artikel 3, stk. 3, i Immigration Act 1999 (lov om immigration af 1999).

mellem den nationale ret og Domstolen, som er en forudsætning i forbindelse med den præjudicielle forelæggelsesprocedure. Dernæst vil jeg redegøre for, hvorfor denne procedureregel efter min opfattelse ikke kan sikre personer, der ansøger om subsidiær beskyttelse, en effektiv adgang til de rettigheder, de tildeles med direktiv 2004/83.

8. Jeg vil derfor opfordre den kompetente nationale retsinstans til at vurdere, om den frist, inden for hvilken ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus blev indgivet, er rimelig, henset til samtlige humanitære og materielle omstændigheder i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. I denne henseende vil jeg anføre, at den nationale ret efter min opfattelse bør undersøge, om den pågældende har befundet sig i en situation, hvor hun kunne udøve sine rettigheder på effektiv vis, idet der herved bl.a. bør tages hensyn til, på hvilke betingelser den pågældende modtog bistand i forbindelse med gennemførelse af procedurerne, samt omstændighederne omkring meddelelse af afslaget på ansøgningen om flygtningestatus til den pågældende.

I – De faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

9. Evelyn Danqua indgav den 13. april 2010 en ansøgning om asyl til Office of the Refugee Applications Commissionner (det irske kontor for asylansøgninger). Hun hævdede, at hun, hvis hun vendte tilbage til sit oprindelsesland, risikerede at blive udsat for trokosi, en form for rituelt slaveri, som kvinder udsættes for.

10. I sin rapport af 16. juni 2010 fremsatte kontoret for asylansøgninger en negativ henstilling vedrørende den pågældendes ansøgning, fordi der herskede tvivl om troværdigheden af disse påstande. Denne henstilling blev efter appel bekræftet af Refugee Appeals Tribunal (appeldomstol i sager om asyl) ved afgørelse af 13. januar 2011.

11. Den 9. februar 2011 meddelte ministeren Evelyn Danqua dels afslag på hendes asylansøgning i medfør af artikel 4, stk. 1, i 2006 Regulations, dels, at denne havde til hensigt at beordre, at hun blev tilbageført til grænsen, i henhold til artikel 3 i lov om immigration af 1999. Denne meddelelse var ledsaget af en meddelelse til den pågældende om, at hun inden for en frist på 15 arbejdsdage fra modtagelsen af nævnte meddelelse kunne indgive en ansøgning om subsidiær beskyttelse.

12. Efter at Evelyn Danqua havde modtaget afslag på sin asylansøgning meddelte Refugee Legal Service (herefter »RLS«), at hun ikke ville modtage bistand til udarbejdelsen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse. RLS indgav dog en ansøgning om humanitær opholdstilladelse på vegne af Evelyn Danqua.

13. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der blev givet afslag på denne ansøgning den 23. september 2013, og ministeren traf afgørelse om tilbageførsel til grænsen vedrørende Evelyn Danqua.

14. Evelyn Danqua søgte derefter privat advokatbistand, og denne advokat indgav en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus den 8. oktober 2013. Ved skrivelse af 5. november 2013 oplyste ministeren den pågældende om, at hendes ansøgning ikke kunne imødekommes, fordi den ikke var blevet indgivet inden for den frist på 15 arbejdsdage, der fremgik af meddelelsen af 9. februar 2011.

15. Evelyn Danqua indbragte denne afgørelse for High Court (ret i første instans, Irland) bl.a. med påstand om en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet, idet en tilsvarende frist ikke fandtes i forbindelse med indgivelse af en asylansøgning.

16. Ved dom af 16. oktober 2014 fik den pågældende ikke medhold af High Court (ret i første instans), idet den fandt, at ækvivalensprincippet ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, fordi den sammenlignede to procedureregler baseret på EU-retten. Evelyn Danqua iværksatte dernæst appel af denne afgørelse for Court of appeal (appeldomstol).

17. Court of appeal (appeldomstol) satte spørgsmålstegn ved ækvivalensprincippets relevans i den foreliggende sag, men var dog af den opfattelse, at en asylansøgning kan udgøre et passende sammenligningsgrundlag med henblik på at sikre overholdelse af nævnte princip.

18. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at selv om størstedelen af asylansøgningerne behandles i henhold til den ordning, der blev indført med direktiv 2004/83, kan medlemsstaterne i det mindste rent teoretisk stadig meddele asyl i henhold til deres nationale ret. I denne forstand kan asylansøgninger være omfattet dels af EU-retten, dels af national ret.

19. Med hensyn til fastsættelsen af en frist for indgivelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelse som den i hovedsagen omhandlede er den forelæggende ret af den opfattelse, at denne frist er begrundet i objektive hensyn med tilknytning til den irske ordnings særlige karakteristika, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var kendetegnet ved to særskilte og på hinanden følgende procedurer. En sådan fastsættelse af en frist gør det navnlig muligt at sikre, at ansøgninger om international beskyttelse behandles inden for en rimelig frist.

20. På denne baggrund har Court of appeal (appeldomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en asylansøgning, der reguleres af national lovgivning, som afspejler en medlemsstats forpligtelser i henhold til direktiv 2004/83[...], i lyset af ækvivalensprincippet anses for et egnet sammenligningsgrundlag i forhold til en ansøgning om subsidiær beskyttelse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da i denne sammenhæng relevant, at den frist, der gælder for ansøgninger om subsidiær beskyttelse, tjener det vigtige hensyn at sikre, at ansøgninger om international beskyttelse behandles inden for en rimelig frist?«

II – **Indledende bemærkninger om, hvorvidt den præjudicielle forelæggelse kan antages til realitetsbehandling**

21. Forelæggelsesafgørelsen indeholder ingen fremstilling af den nationale retlige ramme, som finder anvendelse på den foreliggende sag, hvilket kan rejse tvivl om, hvorvidt den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

22. Ifølge fast retspraksis indfører artikel 267 TEUF en procedure med et nært og direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at disse retter kan afgøre den for dem verserende tvist [11].

11 — Kendelse af 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 13.3.2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

23. Inden for rammerne af denne dialog domstolene imellem og under gensidig iagttagelse af deres respektive kompetencer har hver af disse retsinstanser deres egne ansvarsområder. Mens Domstolen bør gøre sit yderste for at bistå den forelæggende ret med at fortolke og anvende EU-retten korrekt, bl.a. ved at give den en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen [12], skal den forelæggende ret også tage hensyn til den funktion, som Domstolen udfylder i denne henseende, og således forelægge denne alle oplysninger og bevismidler, således at den er i stand til at udøve sin funktion i overensstemmelse med formålet med artikel 267 TEUF.

24. I denne henseende udgør en fremstilling af de faktiske og retlige rammer i hovedsagen et grundlæggende, hvis ikke uomgængeligt, element i anmodningen om præjudiciel afgørelse, og det vil være en åbenlys grund til ikke at antage anmodningen om præjudiciel afgørelse til realitetsbehandling, hvis dette element mangler [13].

25. Hvad angår sagens faktiske og retlige sammenhæng kræver Domstolen således, at den forelæggende ret anfører en – i det mindste kortfattet – fremstilling af de relevante faktiske omstændigheder og gengiver ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis [14].

26. Det må konstateres, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke indeholder en fremstilling af de nationale bestemmelser, idet Court of appeal (appeldomstol) har undladt udtrykkeligt at henvise til den omhandlede nationale bestemmelse.

27. Henset til den sammenhæng, hvori den foreliggende præjudicielle forelæggelse indgår, samt til dens formål, er det imidlertid ikke min opfattelse, at denne mangel kan begrunde, at anmodningen afvises fra realitetsbehandling.

28. For det første gør forelæggelsesafgørelsens begrundelse det muligt at forstå indholdet af den omhandlede nationale bestemmelse.

29. For det andet har Domstolen udtalt, at »kravene [til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse] nemmere kan opfyldes, når [denne anmodning] indgår i en sammenhæng, som i vidt omfang allerede er kendt som følge af en tidligere præjudiciel afgørelse« [15].

30. Som jeg har anført, har Domstolen således allerede udtalt sig om flere forskellige aspekter af den irske procedure for tildeling af subsidiær beskyttelse i sine domme af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), af 31. januar 2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45), og af 8. maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), ligesom Domstolen snart vil afsige dom i sag M (C-560/14), der verserer for den i øjeblikket. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse er dermed den femte forelæggelse foretaget af en irsk ret om de procedureregler, der finder anvendelse på ansøgninger om subsidiær beskyttelse, som er indgivet inden reformerne i 2013 og 2015 [16].

31. Som det fremgår af Domstolens tidligere afsagte domme, er den retlige ramme, som i Irland finder anvendelse på en ansøgning om subsidiær beskyttelse, således kendt, idet den omhandlede nationale bestemmelse nemlig udtrykkeligt er omhandlet i præmis 15 i dommen af 8. maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

12 — Dom af 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Jf. bl.a. kendelse af 15.4.2011, Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266), og dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25).

14 — Kendelse af 13.12.2012, Debiasi (C-560/11, EU:C:2012:802, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 9.10.2014, Petru (C-268/13, EU:C:2014:2271, præmis 22). Jf. også kendelse af 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis). Jf. artikel 94, litra b), i Domstolens procesreglement og punkt 22 i Den Europæiske Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2012, C 338, s. 1).

15 — Kendelse af 17.7.2014, 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, præmis 12).

16 — Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

32. For det tredje stiller Domstolen højere krav, såfremt anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet i forbindelse med sager, som er kendetegnet ved en kompleks faktisk og retlig situation, såsom konkurrence- og udbudssager [17].

33. Selv om proceduren for tildeling af international beskyttelse i den foreliggende sag er kendetegnet ved dens mange forskellige proceduretrin, er det retlige spørgsmål, som her forelægges Domstolen, imidlertid enkelt og præsenteret meget nøjagtigt, eftersom den ønskede fortolkning vedrører en bestemmelse, hvis genstand er fastlæggelse af en frist.

34. For det fjerde bemærkes, at de oplysninger, der er indeholdt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, har gjort det muligt for såvel hovedsagens parter som Europa-Kommissionen at indgive indlæg.

35. Henset til disse forhold er det således min opfattelse, at Domstolen på trods af forelæggelsesafgørelsens mangler råder over alle oplysninger med henblik på at kunne udøve sin funktion i overensstemmelse med formålet i artikel 267 TEUF.

III – **Bedømmelse**

36. EU-retten fastsætter ikke præcise regler for retningslinjerne for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, herunder særligt den frist, inden for hvilken en sådan ansøgning skal indgives til den kompetente nationale myndighed.

37. Direktiv 2004/83 tilsigter nemlig hverken gennem sit indhold eller sit formål at foreskrive de procedureregler, der finder anvendelse ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og følgelig heller ikke at fastlægge de processuelle garantier, som i denne forbindelse skal tillægges asylansøgeren [18]. Direktivet har alene til formål at fastsætte dels fælles kriterier for alle medlemsstaterne hvad angår de materielle betingelser, som tredjelandsstatsborgere skal opfylde for at blive tildelt international beskyttelse [19], dels denne beskyttelses materielle indhold [20]. Det er i denne forbindelse, at direktiv 2004/83 i artikel 2, litra c) og e), fastsætter de personer, der kan være berettiget til flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, og i kapitel VII fastsætter de rettigheder, som følger af disse to former for status.

38. Procedurereglerne for behandling af en ansøgning om international beskyttelse er derimod fastsat i direktiv 2005/85/EF [21]. Nævnte direktiv har ifølge dets artikel 1 til formål at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, og i kapitel II og III præciseres de proceduremæssige rettigheder og forpligtelser, som påhviler ansøgeren og den pågældende medlemsstat i forbindelse med vurdering af en ansøgning om international beskyttelse.

39. I medfør af direktivets artikel 3 finder det imidlertid kun anvendelse, når medlemsstaten behandler en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, eller når denne medlemsstat har indført en enkelt procedure, i henhold til hvilken den behandler en ansøgning i lyset af begge former for international beskyttelse, dvs. flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.

17 — Jf. på konkurrenceretsområdet kendelse af 21.11.2012, Fontaine (C-603/11, EU:C:2012:731, præmis 15), og på udbudsområdet dom af 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 »Spezzino« m.fl. (C-113/13, EU:C:2014:2440, præmis 47 og 48).

18 — Jf. dom af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 73), og mit forslag til afgørelse M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 19), samt dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 38), og mit forslag til afgørelse N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punkt 27).

19 — Jf. direktivets artikel 1.

20 — Jf. dom af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 72), og punkt 19 i mit forslag til afgørelse M. (C-277/11, EU:C:2012:253).

21 — Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13).

40. Direktiv 2005/85 giver således medlemsstaterne et stort spillerum, når det gælder fastsættelse af betingelserne og de proceduremæssige retningslinjer for behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, når de har valgt at behandle denne ansøgning inden for rammerne af en anden procedure end den, der anvendes i forbindelse med flygtningestatus, som det var tilfældet i Irland på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

41. Denne henvisning til medlemsstaternes procesautonomi begrænses dog traditionelt af forpligtelsen til at respektere dels de grundlæggende rettigheder, dels ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet [22].

42. Overholdelse af ækvivalensprincippet forudsætter ifølge fast retspraksis, at en national regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret. Med andre ord må de processuelle regler, som medlemsstaterne fastsætter for et søgsmål på grundlag af EU-retten, ikke være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret [23].

43. Overholdelse af effektivitetsprincippet kræver, at disse procedureregler i praksis ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt ved EU-retten.

44. I dette forslag til afgørelse vil jeg, fordi der er tale om selve genstanden for den forelæggende rets spørgsmål, indledningsvis undersøge, i hvilket omfang den pågældende procedureregel kan undersøges i lyset af ækvivalensprincippet.

45. Dernæst vil jeg undersøge, i hvilket omfang denne procedureregel kan sikre den fulde virkning af de EU-retlige bestemmelser om subsidiær beskyttelse.

46. Selv om Court of appeal (appeldomstol) ikke udtrykkeligt har anmodet Domstolen om at undersøge den pågældende procedureregel i forhold til effektivitetsprincippet, er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at en sådan undersøgelse kan være nødvendig for at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar til brug for løsningen af den tvist, der er indbragt for den. Under retsmødet gav ministeren udtryk for, at en sådan undersøgelse ville være upassende, for så vidt som dette princip for det første ikke er blevet gjort gældende i forbindelse med hovedsagen, og for så vidt som et sådant skridt for det andet ville være i strid med Domstolens tilgang.

47. Som anført har den præjudicielle forelæggelsesprocedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, til formål at indføre en procedure med et nært og direkte samarbejde mellem Domstolen og den nationale ret, som giver Domstolen mulighed for at forsyne den nationale ret med et hensigtsmæssigt svar, som gør det muligt for denne at afgøre den tvist, der verserer for den [24]. Ifølge fast retspraksis påhviler det desuden Domstolen at fortolke alle de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret har behov for til dette formål, uanset om der er henvist til disse bestemmelser i de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet den, såfremt denne har givet Domstolen de faktiske og retlige elementer, som gør en sådan fortolkning mulig [25], hvilket efter min opfattelse er tilfældet i den foreliggende sag.

22 — Jf. bl.a. dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis), og af 10.9.2013, G. og R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Dom af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 74), og af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 32).

24 — Kendelse af 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 13.3.2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Dom af 21.2.2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

48. Det er således min opfattelse, at den forelæggende ret med henblik på løsningen af hovedsagen ikke alene bør modtage hensigtsmæssig vejledning vedrørende rækkevidden af ækvivalensprincippet, men også vedrørende rækkevidden af effektivitetsprincippet.

A – *Ækvivalensprincippet*

49. Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om ækvivalensprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel, der kræver, at ansøgningen om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en frist på 15 arbejdsdage fra modtagelse af meddelelsen om afslag på ansøgningen om at opnå flygtningestatus.

50. Den forelæggende ret har således fremhævet, at en sådan frist ikke gælder i forbindelse med indgivelse af ansøgningen om at opnå flygtningestatus, selv om en sådan ansøgning udgør et velegnet sammenligningsgrundlag med hensyn til at sikre overholdelse af ækvivalensprincippet.

51. I modsætning til den holdning, som den forelæggende ret har givet udtryk for, er jeg af den opfattelse, at en anvendelse af ækvivalensprincippet er irrelevant i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

52. En anvendelse af ækvivalensprincippet forudsætter netop, at det er muligt at sammenligne dels de proceduremæssige retningslinjer, der finder anvendelse på et søgsmål baseret på EU-retten, dels de proceduremæssige retningslinjer, der finder anvendelse på et tilsvarende søgsmål baseret på national ret.

53. Disse betingelser er imidlertid ikke opfyldt.

54. For det første vedrører situationen i hovedsagen to søgsmål baseret på EU-retten, nemlig ansøgningen om at opnå flygtningestatus og ansøgningen om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus.

55. Direktiv 2004/83 og 2005/85 [26] bidrager til udviklingen af et fælles europæisk asylsystem, der i henhold til artikel 78, stk. 1, TEUF skal gøre det muligt for Unionen at udforme en fælles politik for asyl og subsidiær beskyttelse, som er i overensstemmelse med konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951. I henhold til artikel 78, stk. 2, litra a), b), d) og f), TEUF omfatter de foranstaltninger, der vedtages i denne forbindelse, ikke blot en ensartet asylstatus og en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandsstatsborgere, men ligeledes fælles procedurer for tildeling og fratagelse af denne status samt standarder for modtagelsesforhold for disse statsborgere.

56. Som det fremgår af første betragtning til direktiv 2004/83 og 2005/85, harmoniserer disse direktiver ikke blot reglerne for anerkendelse og indhold af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse [27], men ligeledes de procedureregler, der finder anvendelse i denne forbindelse.

57. Mens medlemsstaterne frit kan vedtage eller opretholde gunstigere standarder for afgørelse af, dels hvilke personer der opfylder kravene for at opnå international beskyttelse, dels hvilke procedureregler der finder anvendelse i denne forbindelse, skal disse standarder dog stadig være i overensstemmelse med direktiverne.

26 — Det skal bemærkes, at disse direktiver blev vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 1) (nu artikel 78 TEUF).

27 — Jf. bl.a. sjette og syvende betragtning til direktiv 2004/83, tredje til sjette betragtning til direktiv 2005/85, ottende til tiende samt tolvte og trettende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU 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), samt trettende betragtning til direktiv 2013/32.

58. Inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem er betingelserne for en medlemsstats tildeling af international beskyttelse i dag underlagt de EU-retlige bestemmelser, uanset om der er tale om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.

59. Ækvivalensprincippet, således som det er fastsat i Domstolens retspraksis, finder således ikke anvendelse, fordi der her er tale om en sammenligning af dels de proceduremæssige retningslinjer, der finder anvendelse på en asylansøgning baseret på EU-retten, dels de proceduremæssige retningslinjer, der finder anvendelse på en ansøgning om subsidiær beskyttelse, der ligeledes er baseret på EU-retten.

60. For det andet er en ansøgning om at opnå flygtningestatus og en ansøgning om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus ikke »tilsvarende søgsmål«, som det kræves i Domstolens retspraksis.

61. For det første var det som et supplement til flygtningestatus, at EU-lovgiver i overensstemmelse med artikel 78, stk. 2, litra b), TEUF ønskede at indføre en anden form for international beskyttelse, der betegnes som »subsidiær«, og som opfylder de specifikke betingelser for tildeling, der er opstillet i artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83 [28].

62. Anvendelsen af udtrykket »subsidiær« og ordlyden af nævnte direktivs artikel 2, litra e), angiver utvetydigt, at subsidiær beskyttelsesstatus retter sig mod tredjelandsstatsborgere, som ikke opfylder de specifikke betingelser for at blive anerkendt som flygtninge [29]. EU-lovgiver har således ikke med indførelsen af en subsidiær beskyttelse i det fælles europæiske asylsystem ønsket at indføre to ensartede former for international beskyttelse. Den irske lovgiver har i øvrigt indført to særskilte procedurer til behandling af henholdsvis asylansøgninger og ansøgninger om subsidiær beskyttelse, idet ansøgningen om subsidiær beskyttelse først kan indgives, når asylansøgningen er blevet afvist. De medlemsstater, der har valgt en enkelt procedure, behandler først ansøgningen om international beskyttelse på grundlag af de betingelser, der er opstillet for at opnå flygtningestatus [30].

63. For det andet medfører flygtningestatus mere omfattende økonomiske og sociale rettigheder og fordele end subsidiær beskyttelse [31].

64. Som Domstolen har bemærket i dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), er de rettigheder, der er knyttet til flygtningestatus, og de rettigheder, der er knyttet til den subsidiære beskyttelsesstatus, nemlig forskellige [32]. I direktiv 2004/83's kapitel VII med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« foretages der en sondring, alt efter om den pågældende person er flygtning eller er berettiget til subsidiær beskyttelse [33]. Over for personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse, tillader direktivet medlemsstaterne at vedtage mere restriktive betingelser for så vidt angår udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter [34]. Selv om medlemsstaterne er forpligtede til at tildele flygtninge en opholdstilladelse på mindst tre år, kan de således begrænse minimumsvarigheden af denne tilladelse til ét år, når den tildeles personer, som ydes subsidiær beskyttelse. Nævnte direktiv tillader ligeledes medlemsstaterne at begrænse adgangen til visse økonomiske og sociale rettigheder, såsom adgangen til arbejdsmarkedet eller social bistand [35]. Flygtninge skal således kunne deltage i

28 — Jf. i denne forbindelse dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 32 og 33).

29 — Jf. 5. og 24. betragtning til nævnte direktiv.

30 — Det skal bemærkes, at fastlæggelsen af en enkelt procedure var en mulighed i direktiv 2005/85, mens den nu er en forpligtelse i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2013/32. Denne bestemmelse fastsætter utvetydigt, at »[v]ed behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse«.

31 — Med direktiv 2013/32 fjernes de forskelle på rettigheder, som tillægges henholdsvis flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, der ikke længere kan anses for berettigede. Ændringerne vedrører opholdstilladelsernes varighed og adgangen til social sikring, lægehjælp og arbejdsmarkedet.

32 — Jf. dommens præmis 92.

33 — Kapitlet indeholder bl.a. de betingelser, på hvilke personer, der er berettigede til international beskyttelse, kan opnå en opholdstilladelse og rejsedokumenter, og få adgang til beskæftigelse, uddannelse, social bistand, lægehjælp og bolig.

34 — Jf. henholdsvis direktivets artikel 24 og 25.

35 — Jf. henholdsvis artikel 26 og 28 i direktiv 2004/83.

erhvervsrelateret uddannelse på betingelser, der svarer til dem, der gælder for indenlandske statsborgere, mens betingelserne for, at personer, som ydes subsidiær beskyttelse, kan deltage i disse uddannelsesforanstaltninger, fastsættes af medlemsstaterne. Selv om medlemsstaterne er forpligtet til at yde modtagere af international beskyttelse den samme nødvendige sociale bistand som den, der er fastsat for nationale statsborgere, kan de ikke desto mindre ligeledes begrænse denne bistand til grundydelserne for så vidt angår personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

65. Henset til det ovenstående er ækvivalensprincippet, således som det kan udledes af Domstolens praksis, derfor irrelevant i en situation, der vedrører to typer ansøgninger, der begge er baseret på EU-retten, og hvis genstand og kriterier er forskellige [36].

B – *Effektivitetsprincippet*

66. For at give den forelæggende ret et brugbart svar foreslår jeg, at den i hovedsagen omhandlede nationale procedureregel undersøges i lyset af effektivitetsprincippet.

67. Spørgsmålet er således, om en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at ansøgningen om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus indgives inden for en frist på 15 arbejdsdage fra meddelelsen om afslag på ansøgningen om at opnå flygtningestatus, kan sikre, at de personer, der ansøger om international beskyttelse, faktisk har adgang til de rettigheder, som de er tillagt ved direktiv 2004/83.

68. Det skal bemærkes, at i medfør af artikel 4, stk. 1, i 2006 Regulations skal den skrivelse, hvormed ministeren, efter at der er givet afslag på den pågældendes asylansøgning, meddeler, at denne agter at vedtage en afgørelse om tilbageførsel til grænsen, ledsages af en meddelelse, hvori den pågældende oplyses om, at denne inden for 15 arbejdsdage fra denne meddelelse kan ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus og om en midlertidig tilladelse til fortsat at opholde sig på statens område. Skrivelsen ledsages til dette formål af et oplysende notat om subsidiær beskyttelse og den formular, hvormed ansøgningen kan indgives. Ansøgeren bliver opfordret til ud over personlige oplysninger at fremsende alle supplerende dokumenter og at redegøre i detaljer for de grunde, der specifikt vedrører de omstændigheder, som er påberåbt til støtte for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, ved bl.a. at præcisere den alvorlige overlast, den pågældende kan lide ved at vende tilbage til hjemlandet.

69. Kommissionen har i sit indlæg anført, at fristen fastsat i artikel 4, stk. 1, i 2006 Regulations sikrer virkningen af ansøgerens rettigheder »forudsat at ansøgningen ikke afvises alene med den begrundelse, at den er indgivet uden for fristen, såfremt den kompetente nationale myndighed […] ikke kan være uvidende om, at der består en reel risiko for overlast ved tilbageførsel til grænsen, og såfremt der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 i direktiv [2004/83]«.

70. Mens jeg deler standpunktet om, at der i et søgsmål som det omhandlede skal prioriteres en beskyttelse af de mest grundlæggende rettigheder for ansøgeren om international beskyttelse, er det ikke min opfattelse, at den undersøgelse, som den kompetente nationale myndighed skal foretage med hensyn til, om der består en reel risiko for at lide alvorlig overlast, såfremt ansøgeren vender tilbage til sit hjemland som omhandlet i artikel 2, litra e), og artikel 15 i direktiv 2004/83, bør finde sted på dette trin af proceduren. Den fortolkning, som Kommissionen foreslår, kræver, at den kompetente nationale myndighed foretager en materiel undersøgelse af ansøgningen, allerede inden det vurderes, om den kan

36 — Jf. analogt hermed dom af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 73 og 74), vedrørende en national processuel bestemmelse om søgsmål angående lønkrav.

antages til realitetsbehandling, hvilket således medfører, at overholdelsen af en lovbestemt frist bliver underordnet. Såfremt der er fastsat en frist, som udgør en betingelse for, at ansøgningen kan antages til realitetsbehandling, skal denne frist finde anvendelse på objektiv vis for at sikre retssikkerheden, og at enhver behandles lige.

71. Af disse grunde er jeg ikke enig i Kommissionens vurdering.

72. Denne frist på 15 arbejdsdage er efter min opfattelse reelt ikke tilstrækkelig til at sikre den fulde virkning af de rettigheder, som direktiv 2004/83 indrømmer personer, der ansøger om subsidiær beskyttelse.

73. Domstolen har ganske vist i dom af 8. maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), fastslået, at i en situation som den, der her er tale om, som er kendetegnet ved to særskilte processuelle trin, forudsætter en effektiv adgang til subsidiær beskyttelsesstatus, at »behandlingen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse foretages inden for en rimelig frist« [37].

74. Selv om indførelsen af en frist som den i hovedsagen omhandlede helt klart bidrager til, at behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse afsluttes, er denne frist ikke desto mindre meget kort.

75. Først må det holdes for øje, at den afgørelse, som skal træffes, er af vital betydning for den person, som lovligt søger international beskyttelse. Denne person befinder sig i en yderst vanskelig humanitær og materiel situation, og det må således ikke glemmes, at den procedure, som denne indleder ved de kompetente nationale myndigheder, skal gøre det muligt for denne person at bevare sine mest grundlæggende rettigheder ved tildeling af international beskyttelse.

76. Dernæst skal der tages højde for de vanskeligheder, som ansøgeren vil kunne have, f.eks. på grund af sproget, ikke blot med at forstå procedurereglerne, men også med at forstå sine rettigheder og forpligtelser. Selv om der findes retshjælp, må det i den foreliggende sag konstateres, at RLS havde nægtet at bistå Evelyn Danqua med at ansøge om subsidiær beskyttelse og foretrak at indsende en ansøgning om humanitær opholdstilladelse på hendes vegne.

77. Endelig skal der ligeledes tages hensyn til de materielle vanskeligheder, der vil kunne forsinke en ordentlig modtagelse af meddelelsen. En ansøger om international beskyttelse er blot en person, der søger et tilflugtssted, og dennes situation kan ikke sammenlignes med den situation, som alle andre borgere på værtsmedlemsstatens område befinder sig i. Ansøgeren om international beskyttelse har ikke en fast adresse på værtsmedlemsstatens område, og der er sandsynlighed for, at denne flytter inden for den periode, hvor asylansøgningen behandles. I den foreliggende sag varede behandlingen af Evelyn Danquas ansøgning om at opnå flygtningestatus ti måneder. Det fremgår af de oplysninger, der fremkom under retsmødet, at den pågældende på nuværende tidspunkt bor på et vandrehjem. Det kan dermed ikke udelukkes, at hun i denne periode kan have ændret adresse uden at informere de kompetente nationale myndigheder herom.

78. Hertil kommer den psykologisk sårbare tilstand, som ansøgeren kan befinde sig i, og det bør ikke risikeres, at en sådan person, der søger international beskyttelse, forhindres i at indgive en ansøgning om subsidiær beskyttelse, fordi fristen for ansøgning er for kort, selv om personen ville have ret til en sådan beskyttelse.

37 — Dommens præmis 44 og 45.

79. Henset til det ovenstående, der dels vedrører den grundlæggende karakter af den beskyttelse, der skal tildeles personer, der i deres oprindelsesland lider alvorlig overlast, dels den vanskelige humanitære og materielle situation, som disse personer befinder sig i i værtsmedlemsstaten, gør en frist som den i artikel 4, stk. 1, i 2006 Regulations fastsatte det efter min opfattelse ikke muligt at sikre, at der faktisk er adgang til subsidiær beskyttelsesstatus.

80. Skal man så fastsætte en frist på vegne af den nationale lovgiver?

81. Det er ikke min opfattelse.

82. For det første henhører fastsættelsen af den i hovedsagen omhandlede nationale procedureregel som anført i dette forslag til afgørelses punkt 39-41 under Irlands procesautonomi.

83. For det andet giver det ingen mening, for så vidt som denne procedureregel, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i 2006 Regulations, ikke længere er gældende på nuværende tidspunkt. Det skal således bemærkes, at Irland efter den reform, der blev gennemført i 2015, ophævede det dobbelte system, der tidligere var kendetegnende for proceduren for tildeling af international beskyttelse, til fordel for en enkelt procedure, hvorefter de kompetente myndigheder behandler den af den pågældende person indgivne asylansøgning i lyset af de to former for international beskyttelse. Der findes således ikke længere en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter fristen for indgivelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus, når ansøgningen om flygtningestatus er blevet afvist.

84. Under disse omstændigheder er jeg, når det gælder ansøgninger om international beskyttelse indgivet i henhold til den tidligere lovgivning, af den opfattelse, at det tilkommer den kompetente nationale myndighed at efterprøve, om den frist, inden for hvilken ansøgningen om subsidiær beskyttelse er indgivet, er rimelig.

85. Efter min opfattelse skal den kompetente nationale myndighed i denne forbindelse tage hensyn til samtlige de humanitære og materielle omstændigheder, der knytter sig til behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

86. Den kompetente nationale myndighed skal navnlig undersøge, om den pågældende befinder sig i en situation, hvor det er muligt for denne effektivt at udøve sine rettigheder, idet der herved bl.a. skal tages hensyn til den bistand, som den pågældende har fået i forbindelse med sin ansøgning, og navnlig til, om den pågældende har haft adgang til retshjælp eller er blevet berøvet denne mulighed.

87. Den kompetente nationale myndighed skal også tage hensyn til den dato, hvor den pågældende fik kendskab til meddelelsen om, at hendes ansøgning om flygtningestatus var blevet afvist, og til afgørelsen om tilbageførsel til grænsen vedtaget af ministeren.

88. I den foreliggende sag er det min opfattelse, at Evelyn Danqua åbenlyst ikke har befundet sig i en situation, som gjorde det muligt for hende at indgive sin ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus inden for den frist, der var fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, og således på effektiv vis udøve de rettigheder, som hun er tillagt ved direktiv 2004/83.

89. For det første har Evelyn Danquas repræsentant under retsmødet anført, at Evelyn Danqua er analfabet og aldrig blev oplyst om retningslinjerne for proceduren, herunder reglerne om forlængelse af fristen for indgivelse af en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

90. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, nægtede RLS for det andet at bistå Evelyn Danqua i forbindelse med denne ansøgning, idet RLS foretrak at indgive en ansøgning om humanitær opholdstilladelse på hendes vegne. Det var først efter afslaget på denne ansøgning og vedtagelsen af en udvisningsafgørelse over for Evelyn Danqua, at den pågældende søgte privat bistand fra en advokat, som indgav ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

91. For det tredje må det medgives, at den procedure, som Evelyn Danqua skulle følge, der er karakteriseret ved at have flere forskellige etaper og særskilte statusformer, kan lede til fejltagelser for personer, der ikke er bekendt med denne procedure. Da Evelyn Danqua fik afslag på sin ansøgning om »flygtningestatus«, indgav RLS – der nægtede at bistå hende i forbindelse med en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus – således på hendes vegne en »ansøgning om humanitær opholdstilladelse«. Det var således først efter afslaget på denne ansøgning og efter »afgørelsen om tilbageførsel til grænsen«, at Evelyn Danquas nye juridiske rådgiver indgav en »ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus«. Der er således lige så mange statusformer, som der er procedureregler, der finder anvendelse.

92. Selv om det er ubestridt, at Evelyn Danqua indgav sin ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus den 8. oktober 2013, dvs. to år og otte måneder efter meddelelsen af afslag på hendes asylansøgning, skal der for det fjerde ikke desto mindre tages hensyn til den omstændighed, at den pågældende indgav denne ansøgning ti arbejdsdage efter afslaget af 23. september 2013 på hendes ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

93. Henset til disse forhold er jeg af den opfattelse, at den pågældendes ansøgning skal behandles behørigt.

94. Henset til det ovenstående foreslår jeg dermed Domstolen, at den fastslår, at effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at ansøgningen om at opnå subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en frist på 15 arbejdsdage fra modtagelse af meddelelsen om afslag på ansøgningen om at opnå flygtningestatus.

95. Det tilkommer den kompetente nationale ret at vurdere, om den frist, inden for hvilken ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus blev indgivet, er rimelig, henset til samtlige humanitære og materielle omstændigheder i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. I denne henseende skal den nationale ret undersøge, om den pågældende har befundet sig i en situation, hvor hun kunne udøve sine rettigheder på effektiv vis, idet der herved bl.a. bør tages hensyn til, på hvilke betingelser den pågældende modtog bistand i forbindelse med gennemførelse af procedurerne, samt omstændighederne omkring meddelelse af afslaget på ansøgningen om flygtningestatus til den pågældende.

IV – **Forslag til afgørelse**

96. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Court of appeal (appeldomstol, Irland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national procedureregel som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus skal være indgivet inden for en frist på 15 arbejdsdage fra meddelelsen om afslag på ansøgningen om at opnå flygtningestatus.

Det tilkommer den kompetente nationale ret at vurdere, om den frist, inden for hvilken ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus blev indgivet, er rimelig, henset til samtlige humanitære og materielle omstændigheder i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. I denne henseende skal den nationale ret undersøge, om den pågældende har befundet sig i en situation, hvor hun kunne udøve sine rettigheder på effektiv vis, idet der herved bl.a. bør tages hensyn til, på hvilke betingelser den pågældende modtog bistand i forbindelse med gennemførelse af procedurerne, samt omstændighederne omkring meddelelse af afslaget på ansøgningen om flygtningestatus til den pågældende.«