Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 14 januari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Internationellt skydd – Regler för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd – Direktiv 2013/33/EU – Tredjelandsmedborgare som rest från en medlemsstat i Europeiska unionen till en annan medlemsstat men som endast har ansökt om internationellt skydd i den sistnämnda medlemsstaten – Beslut om överföring till den första medlemsstaten – Förordning (EU) nr 604/2013 – Tillträde till arbetsmarknaden i egenskap av person som ansöker om internationellt skydd”

I de förenade målen C-322/19 och C-385/19,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) (C-322/19) och från International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden, Irland) (C-385/19), av den 25 mars respektive den 16 maj 2019, som inkom till domstolen den 23 april respektive den 16 maj 2019, i målen

K.S.,

M.H.K.

mot

The International Protection Appeals Tribunal,

The Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

och

R.A.T.,

D.S.

mot

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

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna N. Piçarra (referent), D. Šváby, S. Rodin och K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– K.S., genom M. Conlon, QC, B. Burns, solicitor, E. Dornan och P. O'Shea, BL,

– M.H.K., genom M. Conlon, QC, B. Burns, solicitor, E. Dornan och P. O'Shea, BL,

– R.A.T., genom M. Conlon, QC, B. Burns, solicitor och E. Dornan, BL,

– D.S., genom M. Conlon, QC, S. Bartels och A. Lodge, solicitors, och E. Bouchared, BL,

– Minister for Justice and Equality, genom M. Browne, G. Hodge, S.-J. Hillery, och R. Barron, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Azéma, C. Ladenburger och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).

2 Respektive begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan K.S. och M.H.K., och, å andra sidan International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden, Irland) Minister for Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministern, Irland), Irland och Attorney General, och i ett annat mål mellan, å ena sidan R.A.T. och D.S., och, å andra sidan Minister for Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministern, Irland). Målen rör lagenligheten av besluten om att neka tillträde till arbetsmarknaden för förstnämnda personer, för vilka överföring till en annan medlemsstat begärts enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2013/33

3 Direktiv 2013/33 upphävde och ersatte, med verkan från den 21 juli 2015, rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18).

4 Skälen 8, 11, 23 och 33 i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

”(8) För att säkerställa att sökande behandlas lika i hela unionen bör detta direktiv vara tillämpligt under alla stadier och på alla typer av förfaranden som avser ansökningar om internationellt skydd, på alla platser och anläggningar där sökande tas emot och så länge som de får uppehålla sig på medlemsstaternas territorium i egenskap av sökande.

(11) Det bör fastställas normer för mottagande av sökande som är tillräckliga för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.

(23) För att hjälpa sökande att bli självförsörjande och minska de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna är det viktigt att fastställa tydliga regler för sökandes tillträde till arbetsmarknaden.

(33) I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet deltar Förenade kungariket och Irland inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på dem.”

5 I artikel 2 i samma direktiv, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

…

b) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

…

f) *mottagningsvillkor*: samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de sökande i enlighet med detta direktiv.

g) *materiella mottagningsvillkor*: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning.

…”

6 I artikel 15 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Sysselsättning”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har lämnat in ansökan om internationellt skydd om ett beslut i första instans av den behöriga myndigheten inte har fattats och förseningen inte kan tillskrivas den sökande.

2. Medlemsstaterna ska, i enlighet med nationell rätt, besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden, samtidigt som det säkerställs att sökanden får faktiskt tillträde till arbetsmarknaden.

…

3. Tillträde till arbetsmarknaden får inte upphävas under överklagandeförfaranden, om ett överklagande av ett beslut om avslag i ett ordinarie förfarande har suspensiv verkan, fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.”

Direktiv 2013/32/EU

7 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) upphävdes och ersattes, med verkan från den 21 juli 2015, rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13).

8 Skälen 27 och 58 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”(27) Med tanke på att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd är personer som ansöker om internationellt skydd, bör de uppfylla sina skyldigheter och komma i åtnjutande av sina rättigheter enligt detta direktiv och [direktiv 2013/33] …

(58) I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv som inte är bindande för eller tillämpligt på dem.”

9 I artikel 2 p i direktiv 2013/32 definieras begreppet ”stanna kvar i medlemsstaten” som att ”stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner”.

10 I artikel 9 i detta direktiv, med rubriken ”Rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan”, i direktivet föreskrivs följande i punkt 1:

”Sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.”

11 I artikel 13 i nämnda direktiv, med rubriken ”Skyldigheter för sökande”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller

statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)]. Medlemsstaterna får ålägga sökande andra skyldigheter att samarbeta med de behöriga myndigheterna i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får särskilt föreskriva att

a) sökande ska rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, antingen genast eller vid en angiven tidpunkt,

b) sökande måste överlämna handlingar de innehar som är av betydelse för prövning av ansökan, t.ex. egna pass,

c) sökande ska informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller adress samt om ändringar av dessa snarast möjligt, …

d) de behöriga myndigheterna får kroppsvisitera sökanden och söka igenom de föremål han eller hon bär med sig, …

e) de behöriga myndigheterna får ta ett fotografi av sökanden, och

f) de behöriga myndigheterna får registrera sökandens muntliga utsagor, förutsatt att han eller hon blivit upplyst om detta i förväg.”

12 I artikel 31.3 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Prövningsförfarande”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in.

Om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i [Dublin III-förordningen] ska tidsfristen på sex månader inledas vid den tidpunkt då det i enlighet med den förordningen fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen samt sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten.

Medlemsstaterna får förlänga den tidsfrist på sex månader som anges i denna punkt med en period på högst ytterligare nio månader om

…

c) förseningen uppenbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.”

Dublin III-förordningen

13 I skälen 11 och 19 i Dublin III-förordningen anges följande:

”(11) [Direktiv 2013/33] bör vara tillämpligt på förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat enligt denna förordning, om inte annat följer av begränsningarna för tillämpningen av det direktivet.

…

(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs."

14 I artikel 3 i denna förordning, med rubriken "Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

2. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i denna förordning inte kan fastställas, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

Om det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

Om överföringen i enlighet med denna punkt inte kan göras till någon medlemsstat som utsetts på grundval av kriterierna i kapitel III eller till den medlemsstat där ansökan först lämnades in, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig bli ansvarig medlemsstat.

…"

15 I artikel 7 i denna förordning, med rubriken "Kriteriernas rangordning", föreskrivs följande:

"1. Kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat ska tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel.

2. Ansvarig medlemsstat i enlighet med kriterierna i detta kapitel ska fastställas på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat."

16 Artikel 13 i Dublin III-förordningen har rubriken "Inresa och/eller vistelse". I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

"Om det har fastställts, på grundval av … bevis eller indicier …, inklusive sådana uppgifter som avses i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011

om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning) (EUT L 180, 2013, s. 1)], att en sökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredjeland, ska den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd. Detta ansvar ska upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum.”

17 I artikel 17.1 i Dublin III-förordningen, med rubriken ”Diskretionär bedömning”, föreskrivs följande:

”Genom undantag från artikel 3.1 får varje medlemsstat besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning.”

18 I artikel 27 i förordningen, med rubriken ”Rättsmedel”, föreskrivs följande:

”1. En sökande … ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller det beslut om överföring.

…

3. Vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen,

b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, …

…”

19 Artikel 29 i förordningen, med rubriken ”Närmare bestämmelser och tidsfrister”, har följande lydelse:

”1. Överföringen av sökanden … från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas i enlighet med den anmodande medlemsstatens nationella rätt, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.

…

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.

…”

Irländsk rätt

20 Med tillämpning av artikel 4 i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa (nedan kallat protokoll nr 21), införlivades genom European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (S.I. No. 230/2018) (2018 års föreskrifter om Europeiska gemenskaperna (mottagningsvillkor) (nedan kallat 2018 års föreskrifter)) bestämmelserna i direktiv 2013/33 med irländsk rätt, med verkan från den 30 juni 2018.

21 I regulation 2.2 och 2.3 i 2018 års föreskrifter föreskrivs följande:

”2. När ett beslut om överföring, i den mening som avses i [(European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No. 62/2018) (2018 års föreskrifter om Europeiska unionen (Dublinsystemet))] har antagits gentemot en sökande, gäller att den berörda personen

a) upphör att vara sökande, och

b) klassificeras som mottagare men inte sökande från dagen för delgivningen av detta beslut enligt regulation 5.2 i dessa föreskrifter.

3. Enligt dessa föreskrifter ska en person som, med stöd av regulation 16.2 i [(European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No. 62/2018) (2018 års föreskrifter om Europeiska unionen (Dublinsystemet))], har överklagat till [International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden)], varvid denna inte ännu har avgjort ärendet, anses vara en mottagare men inte en sökande.”

22 Regulation 11.3 och 11.4 i 2018 års föreskrifter, som genomför artikel 15.1 i direktiv 2013/33, har följande lydelse:

”3. En sökande får ansöka om ett arbetstillstånd …

b) tidigast åtta månader efter det att vederbörande lämnat in sin ansökan [om internationellt skydd]

4. Ministern får … bevilja tillstånd [för tillträde till arbetsmarknaden] för sökanden om

a) med förbehåll för punkt 6, nio månader har förflutit sedan dagen då ansökan lämnades in och vid denna tidpunkt inget beslut har fattats i första instans avseende sökandens ansökan om skydd, och

b) den situation som avses i led a ovan inte helt eller delvis kan tillskrivas sökanden.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-322/19

23 K.S. lämnade Pakistan i februari 2010 för att bege sig till Förenade kungariket. Han ansökte inte om internationellt skydd i den medlemsstaten. I maj 2015 begav han sig till Irland där han den 11 maj 2015 lämnade in en ansökan om internationellt skydd. Den 9 mars 2016 meddelade Refugee Applications Commissioner (myndighet med ansvar för flykting- och asylfrågor, Irland) ett beslut om överföring av ansökan till Förenade kungariket med stöd av Dublin III-förordningen. K.S. överklagade detta beslut till Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i flyktingärenden, Irland). Detta överklagande avslogs den 17 augusti 2016. K.S. överklagade det avgörandet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), där målet fortfarande är under handläggning och har suspensiv verkan.

24 K.S. ansökte under tiden, enligt regulation 11.3 i 2018 års föreskrifter, vid Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (enheten för tillträde till arbetsmarknaden vid justitie- och jämställdhetsministeriet, Irland) om tillträde till arbetsmarknaden. Efter det att hans ansökan avslagits begärde han omprövning. Myndigheten beslutade den 19 juli 2018 att inte ändra sitt tidigare beslut. K.S. överklagade detta beslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden). Genom ett avgörande av den 11 september 2018 avslog den domstolen överklagandet med motiveringen att en sökande vars ansökan har överförts till en annan medlemsstat med tillämpning av Dublin III-förordningen enligt 2018 års föreskrifter inte har rätt att få tillträde till arbetsmarknaden. K.S. överklagade därefter det avgörande som meddelades av International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) (nedan även kallad den hänskjutande domstolen).

25 M.H.K. reste från Bangladesh till Förenade kungariket den 24 oktober 2009. Efter att hans uppehållstillstånd löpt ut reste han till Irland den 4 september 2014, innan det beslutats om förlängning av uppehållstillståndet i Förenade kungariket. Den 16 februari 2015 ansökte M.H.K. om internationellt skydd i Irland. Den 25 november 2015 meddelade myndigheten med ansvar för flykting- och asylfrågor ett beslut om överföring av ansökan till Förenade kungariket, med stöd av Dublin III-förordningen. M.H.K. överklagade detta beslut till Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i flyktingärenden) som avslog överklagandet den 30 mars 2016. M.H.K överklagade därefter till den hänskjutande domstolen där han åberopade artikel 17 i Dublin III-förordningen. Det målet är fortfarande under handläggning och har suspensiv verkan.

26 Även M.H.K. ansökte, enligt regulation 11.3 i 2018 års föreskrifter, vid den behöriga enheten vid justitie- och jämställdhetsministeriet, om tillträde till arbetsmarknaden. Denna begäran avslogs genom beslut av den 16 augusti 2018, och M.H.K. begärde därefter omprövning av det beslutet. Myndigheten beslutade den 5 september 2018 att inte ändra sitt tidigare beslut, varefter M.H.K. överklagade till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden). Genom ett avgörande av den 17 oktober 2018 avslogs överklagandet. Nämnden fann bland annat att tillträde till arbetsmarknaden inte omfattas av de ”materiella mottagningsvillkoren”. M.H.K. överklagade därefter detta avgörande till den hänskjutande domstolen.

27 Överklagandena vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) inkom den 24 september respektive den 12 november 2018. Den hänskjutande domstolen har angett att klagandena i dessa båda överklaganden för det första yrkar att den domstolen ska upphäva besluten att avslå ansökningarna om tillträde till arbetsmarknaden, och, för det andra, att den ska fastställa att regulation 2.2 och regulation 11.2 och 11.12 i 2018 års föreskrifter ska anses strida mot direktiv 2013/33, och, för det tredje, att de ska få ersättning för den skada de lidit.

28 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) vill i detta sammanhang för det första få klarhet i huruvida direktiv 2013/32 kan beaktas vid tolkningen av direktiv 2013/33, trots att direktiv 2013/32 inte gäller i Irland.

29 För det andra vill High Court (Förvaltningsöverdomstolen) få klarhet i huruvida en person som ansöker om internationellt skydd, när hans eller hennes ansökan har överförts till en annan medlemsstat med tillämpning av Dublin III-förordningen, kan åberopa artikel 15.1 i direktiv 2013/33. Den har härvid erinrat om att Europeiska kommissionen, i ett förslag till direktiv om villkor för mottagande av den 13 juli 2016, föreslog att de personer som är föremål för ett beslut om överföring med tillämpning av Dublin III-förordningen skulle uteslutas från tillträde till arbetsmarknaden, men den anser emellertid att det inte av detta *e contrario* kan dras slutsatsen att artikel 15 i direktiv 2013/33 gör det möjligt för personer som är föremål för ett sådant beslut att få tillträde till arbetsmarknaden.

30 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) anser dels att sådana personer som klagandena i de nationella målen ”per definition” i viss mån har missbrukat den mekanism som införts genom Dublin III-förordningen, dels att det strider mot denna förordning att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat än den där sökanden först rest in. Med hänsyn till begreppet rättsmissbruk kan dessa personer enligt den hänskjutande domstolen således inte få tillträde till arbetsmarknaden enligt artikel 15 i direktiv 2013/33.

31 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen för det tredje få klarhet i huruvida en medlemsstat, i samband med införlivandet av artikel 15 i direktiv 2013/33, får anta en allmän åtgärd som tillskriver personer som ansöker om internationellt skydd ansvaret för varje försening av detta förfarande när överföringen av dessa personer till en annan medlemsstat har beslutats med tillämpning av Dublin III-förordningen. Den hänskjutande domstolen anser att denna fråga ska besvaras jakande.

32 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) vill för det fjärde få klarhet i huruvida även den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd lämnar in ett överklagande med suspensiv verkan av ett beslut om överföring till en annan medlemsstat enligt Dublin III-förordningen utgör en försening som kan tillskrivas denna sökande, i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33. Den hänskjutande domstolen anser att även denna fråga ska besvaras jakande.

33 Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1. Kan vid tolkning av en EU-rättsakt som är tillämplig i en viss medlemsstat hänsyn tas till en annan rättsakt som inte är tillämplig på den medlemsstaten men som antagits samtidigt?

2. Gäller artikel 15 i [direktiv 2013/33] för personer för vilka ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen … har antagits?

3. Har en medlemsstat vid införlivandet av artikel 15 i [direktiv 2013/33] rätt att utfärda en allmän föreskrift som i praktiken innebär att sökande som ska bli föremål för överföring enligt Dublin III-förordningen … tillskrivs varje eventuell försening vid eller efter antagandet av ett beslut om överföring?

4. Om en sökande som lämnar en medlemsstat utan att ha ansökt om internationellt skydd där reser till en annan medlemsstat där han eller hon ansöker om internationellt skydd och därefter blir föremål för ett beslut enligt Dublin III-förordningen … om överföring till den första medlemsstaten, kan den därmed sammanhängande förseningen av handläggningen av ansökan om [internationellt] skydd då tillskrivas sökanden, i den mening som avses i artikel 15 i [direktiv 2013/33]?

5. Om en sökande ska överföras till en annan medlemsstat enligt Dublin III-förordningen …, men denna överföring försenas på grund av ett förfarande för domstolsprövning som inletts av sökanden och som lett till ett uppskjutande av överföringen till följd av ett beslut i High Court (Förvaltningsöverdomstolen) om inhibition av överföringen, kan den därmed sammanhängande förseningen av handläggningen av ansökan om internationellt skydd då tillskrivas sökanden, i den mening som avses i artikel 15 i [direktiv 2013/33], antingen allmänt eller i det enskilda fallet när det i dessa förfaranden kan fastställas att ansökan om domstolsprövning är ogrundad, vare sig det är uppenbart eller inte, eller utgör rättsmissbruk?”

Mål C-385/19

34 Den irakiska medborgaren R.A.T. ingav den 7 mars 2018 en ansökan om internationellt skydd i Irland. Hon informerades genom en skrivelse av den 2 oktober 2018 om att ett beslut om att hon skulle överföras till Förenade kungariket hade fattats enligt Dublin III-förordningen. Hon överklagade detta beslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) den 18 oktober 2018. Detta överklagande är fortfarande under handläggning.

35 D.S., som är medborgare i Irak, har uppgett att han den 1 augusti 2015 reste från Irak till Österrike genom Turkiet och Grekland. Han ansökte om internationellt skydd i Österrike men lämnade den medlemsstaten innan beslut hade fattats i ärendet. D.S. har angett att han återvände till Irak i augusti 2015 och sedan reste direkt till Irland den 25 december 2015. Han ansökte om internationellt skydd i den medlemsstaten den 8 februari 2016. Den behöriga myndigheten i Österrike valde att återta ansvaret för honom enligt artikel 18.1 b i Dublin III-förordningen och det beslutades därför att han skulle överföras till Österrike med stöd av samma bestämmelse. D.S. överklagade detta beslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) som avslog överklagandet. D.S. har överklagat det avgörandet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och det överklagandet är fortfarande under handläggning.

36 R.A.T. och D.S. ansökte om tillträde till arbetsmarknaden med tillämpning av regulation 11 i 2018 års föreskrifter. Deras ansökningar avslogs med motiveringen att de, eftersom de hade blivit föremål för ett beslut om överföring till en annan medlemsstat med tillämpning av Dublin III-förordningen, inte längre var ”sökande” och därför skulle betraktas som ”mottagare”, i den mening som avses i 2018 års föreskrifter. De kunde följaktligen inte erhålla ett tillstånd att få tillträde till den irländska arbetsmarknaden. R.A.T. och D.S. överklagade därefter besluten om avslag på deras ansökningar till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden). Den hänskjutande domstolen fann i beslut av den 12 mars respektive den 10 april 2019 att deras överklaganden kunde tas upp till sakprövning.

37 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de personer vars överföring till en annan medlemsstat har beslutats med tillämpning av Dublin III-förordningen kan utgöra en annan kategori än ”sökande”, i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, som följaktligen skulle vara utesluten från tillträde till arbetsmarknaden i den medlemsstat som har begärt denna överföring. Enligt den hänskjutande domstolen tillåter direktivet inte någon åtskillnad mellan personer som ansöker om internationellt skydd, vilket den menar att EU-domstolen har bekräftat i punkt 40 i domen av den 27 september 2012, Cimade och GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 När det gäller tolkningen av artikel 15.1 i direktiv 2013/33, bland annat av formuleringen ”förseningen inte kan tillskrivas den sökande”, anser International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) att den omständigheten att en sökande väcker talan i domstol för att överklaga ett beslut som går honom eller henne emot inte automatiskt kan anses vara en försening som kan tillskrivas sökanden, i den mening som avses i denna bestämmelse.

39 International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) har vidare angett att den, till följd av domen av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), anser att 2018 års föreskrifter strider mot artikel 15 i direktiv 2013/33 och att den följaktligen har beslutat att tillämpa detta direktiv i stället för nationella bestämmelser, vilket innebär att de berörda klagandena ska ges tillträde till den irländska arbetsmarknaden.

40 Mot denna bakgrund beslutade International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Avser artikel 15 i [direktiv 2013/33] olika kategorier av ’sökande’?

2. Vilken typ av beteende ska anses utgöra en försening som kan tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15.1 i [direktiv 2013/33]?”

Förfarandet vid domstolen

41 Domstolens ordförande har genom beslut av den 14 juni 2019 förenat målen C-322/19 och C-385/19 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

42 Genom separat beslut av den 23 april 2019 begärde High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att domstolen skulle handlägga mål C-322/19 skyndsamt i enlighet med artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler. International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) har i sitt beslut om hänskjutande av den 16 maj 2019 framställt samma yrkande avseende mål C-385/19.

43 Av artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler följer att domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, får, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt med avvikelse från vad som gäller enligt dessa rättegångsregler, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.

44 Till stöd för respektive begäran om förhandsavgörande påpekar de hänskjutande domstolarna att klagandena i de nationella målen befinner sig i en osäker situation vad gäller deras rätt till tillträde till arbetsmarknaden och vad gäller deras familjeliv, vilken förvärrats genom att det finns sinsemellan motstridiga beslut från de irländska domstolarna angående tillämpningen av direktiv 2013/33. Ett mycket snabbt svar från EU-domstolen skulle kunna innebära att detta osäkra tillstånd upphör.

45 Dessa domstolar har även påpekat att rätten till tillträde till arbetsmarknaden enligt direktiv 2013/33, vilken är i fråga i de nationella målen, omfattas av rätten till människans värdighet som garanteras i artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

46 I förevarande fall beslutade EU-domstolens ordförande den 22 maj 2019, vad gäller mål C-322/19, och den 14 juni 2019, vad gäller mål C-385/19, att, med tillämpning av artikel 105.1 i rättegångsreglerna, avslå de hänskjutande domstolarnas ovan i punkt 42 angivna yrkanden.

47 Dessa beslut motiveras för det första av den omständigheten att den rättsosäkerhet som klagandena i de nationella målen har åberopat och deras berättigade intresse av att så snabbt som möjligt få kännedom om räckvidden av de rättigheter som de har enligt unionsrätten inte i sig kan utgöra en sådan särskild omständighet som kan motivera att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 105 i rättegångsreglerna tillämpas (se, för ett liknande resonemang, beslut meddelat av domstolens ordförande den 18 januari 2019, Adusbef m.fl., C-686/18, ej publicerat, EU:C:2019:68, punkt 14 och där angiven rättspraxis).

48 Till skillnad från beslut av domstolens ordförande av den 17 april 2008, Metock m.fl. (C-127/08, ej publicerat, EU:C:2008:235), som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har hänvisat till, i vilket ett antal par hade berövats möjligheten att leva ett normalt familjeliv, följer det inte av besluten om hänskjutande att så skulle vara fallet i förevarande mål. I det mål som gav upphov till beslut av domstolens ordförande av den 9 september 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, ej publicerat, EU:C:2011:571 punkt 15), som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) också har hänvisat till, hade åtminstone en av sökandena nekats suspensiv verkan av det överklagande som denne hade ingett av sitt utvisningsbeslut, vilket innebar att beslutet om utvisning av vederbörande kunde verkställas när som helst. Domstolen ansåg att detta överhängande hot om avlägsnande berövade denna person möjligheten att leva ett normalt familjeliv. I de nationella målen har klagandena emellertid inte berövats sin frihet och de beslut om överföring som de är föremål för är inhiberade i avvaktan på en lagakraftvunnen dom.

49 Det ska vidare preciseras att en skillnad inom de nationella domstolarna i tolkningen av en unionsbestämmelse inte i sig är tillräcklig för att motivera att en begäran om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt. Vikten av att säkerställa en enhetlig tillämpning inom Europeiska unionen av alla bestämmelser som ingår i dess rättsordning är nämligen inneboende i varje begäran som inges med stöd av artikel 267 FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens ordförande av den 17 september 2018, Lexitor, C-383/18, ej publicerat, EU:C:2018:769, punkt 16).

50 Det följer slutligen inte heller av besluten om hänskjutande att klagandena i de nationella målen berövats rätten att komma i åtnjutande av de materiella mottagningsvillkor som garanteras genom direktiv 2013/33. Klagandenas situation är således inte så osäker att en skyndsam handläggning av begärandena om förhandsavgörande enligt artikel 105 i rättegångsreglerna är motiverad.

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning av den tredje tolkningsfrågan i mål C-322/19

51 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-322/19 för att få klarhet i huruvida en medlemsstat, i samband med införlivandet av artikel 15 i direktiv 2013/33, får anta en allmän åtgärd enligt vilken en person som ansöker om internationellt skydd, när överföring av denna person till en annan medlemsstat har begärts med tillämpning av Dublin III-förordningen, tillskrivs ansvaret för varje försening av antagandet av ett beslut om överföring.

52 Det ska inledningsvis påpekas att det inte framgår av handlingarna i målet att det är fråga om en sådan generell införlivandeåtgärd i de nationella målen.

53 Även om frågor om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten presumeras vara relevanta, är en begäran om förhandsavgörande inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 28, och dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 44).

54 Såsom kommissionen helt korrekt har påpekat, gäller den försening som avses i artikel 15.1 i direktivet under alla omständigheter antagandet av ett beslut i första instans i fråga om en ansökan om internationellt skydd och inte antagandet av ett beslut om överföring, i den mening som avses i Dublin III-förordningen.

55 Av det ovan anförda följer att den tredje frågan i mål C-322/19 inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den i själva verket syftar till att erhålla ett rådgivande yttrande från domstolen.

Prövning i sak

Den första frågan i mål C-322/19

56 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ställt den första frågan i mål C-322/19 för att få klarhet i huruvida en nationell domstol kan beakta direktiv 2013/32, som, i enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte är tillämpligt i den medlemsstat där denna domstol är belägen, vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2013/33, som däremot är tillämpligt på denna medlemsstat i enlighet med artikel 4 i det protokollet.

57 Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av inte bara ordalydelsen, utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

58 I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där de två berörda rättsakterna tillhör samma regelverk, det vill säga det gemensamma europeiska asylsystemet, utgör bestämmelserna i direktiv 2013/32 ett relevant och nödvändigt sammanhang vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2013/33.

59 Under dessa omständigheter ska direktiv 2013/32 beaktas, även när direktivet inte är tillämpligt i den medlemsstat där den hänskjutande domstolen är belägen, enligt protokoll nr 21, som nämns i punkt 56 ovan, vid tolkningen av direktiv 2013/33, som är tillämpligt i den medlemsstaten enligt samma protokoll, för att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av bestämmelserna i sistnämnda direktiv i samtliga medlemsstater.

60 Den första frågan i mål C-322/19 ska således besvaras enligt följande: En nationell domstol ska beakta direktiv 2013/32, som, i enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte är tillämpligt i den medlemsstat där denna domstol är belägen, vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2013/33, som däremot är tillämpligt på denna medlemsstat i enlighet med artikel 4 i det protokollet.

Den andra frågan i mål C-322/19 och den första frågan i mål C-385/19

61 De hänskjutande domstolarna har ställt den andra frågan i mål C-322/19 och den första frågan i mål C-385/19, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 15 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 b i direktivet, nekas tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut om överföring har fattats för vederbörande med tillämpning av Dublin III-förordningen.

62 Det ska i detta hänseende för det första erinras om att medlemsstaterna, enligt artikel 15.1 i direktiv 2013/33, ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden enligt de villkor som anges i detta direktiv. Eftersom denna bestämmelse avser tillträde till arbetsmarknaden för ”sökande”, hänvisar domstolen till definitionen av detta begrepp i artikel 2 b i direktivet.

63 Enligt artikel 2 b i direktiv 2013/33 definieras en ”sökande” som ”en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts”. Genom att [i den franska språkversionen] använda det obestämda adjektivet ”tout” [(”varje”)] har unionslagstiftaren, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, preciserat att i princip ingen tredjelandsmedborgare eller statslös person är utesluten från ställningen som sökande.

64 I artikel 2 b görs inte heller någon åtskillnad beroende på huruvida sökanden är föremål för ett förfarande för överföring till en annan medlemsstat enligt Dublin III-förordningen. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att sökanden ska behålla denna ställning så länge frågan om det internationella skydd vederbörande har ansökt om ”inte slutligt har avgjorts”. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 55–58 i sitt förslag till avgörande utgör ett beslut om överföring inte ett beslut

genom vilket en ansökan om internationellt skydd slutligt har avgjorts, vilket innebär att ett beslut om överföring inte får leda till att den berörda personen fråntas ställningen som ”sökande”, i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 2013/33.

65 För det andra överensstämmer denna bokstavstolkning med unionslagstiftarens avsikt, såsom den framgår av skäl 8 i direktiv 2013/33, enligt vilken direktivet ska vara tillämpligt under alla stadier och på alla typer av förfaranden som avser ansökningar om internationellt skydd, på alla platser och anläggningar där sökande tas emot och så länge som de får uppehålla sig på medlemsstaternas territorium i egenskap av sökande. Härav följer att det är uppenbart att sökande som är föremål för de ”förfaranden som avser ansökningar om internationellt skydd” som införts genom Dublin III-förordningen ingår i direktivets personkrets och följaktligen av tillämpningsområdet för artikel 15 i direktivet.

66 Denna tolkning stöds även av två andra rättsakter som, på samma sätt som direktiv 2013/33, ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet, nämligen direktiv 2013/32 och Dublin III-förordningen. Enligt skäl 27 i direktiv 2013/32 ska nämligen tredjelandsmedborgare och statslösa personer som har uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd anses vara personer som ansöker om internationellt skydd. Av den anledningen bör de åtnjuta de rättigheter som garanteras genom detta direktiv och direktiv 2013/33. Det följer även uttryckligen av skäl 11 i Dublin III-förordningen att direktiv 2013/33 är tillämpligt på förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som regleras i detta direktiv. Ett sådant förfarande genomförs dock i praktiken i den medlemsstat som begär överföring av ansökan till en annan medlemsstat fram till dess att den anmodade medlemsstaten övertar eller återtar den berörda personen, om det visar sig att den anmodade medlemsstaten faktiskt är ansvarig för prövningen av ansökan enligt denna förordning.

67 Denna tolkning av artikel 15.1 i direktiv 2013/33 överensstämmer för det tredje med domen av den 27 september 2012, Cimade och GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), som rörde skyldigheten för den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd lämnats in enligt direktiv 2003/9 – som upphävts och ersatts av direktiv 2013/33 – att garantera sökanden materiella mottagningsvillkor innan den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan övertar eller återtar personen enligt den förordning som föregick Dublin III-förordningen. Domstolen konstaterade i punkt 40 i den domen att artiklarna 2 och 3 i direktiv 2003/9, vilka i huvudsak motsvarar artiklarna 2 och 3 i direktiv 2013/33, endast föreskriver en enda kategori sökande av internationellt skydd som omfattar alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en ansökan om internationellt skydd. I punkt 53 i nämnda dom preciserade domstolen i huvudsak att en person som ansöker om internationellt skydd behåller denna ställning så länge det inte har fattats något slutligt beslut om ansökan. Domstolen underströk slutligen, i punkt 58 i samma dom, att skyldigheterna för den medlemsstat som mottagit en sådan ansökan att bevilja de minimivillkor som föreskrivs i direktiv 2003/09 upphör när denna medlemsstat faktiskt överför sökanden.

68 Även om tillträde till arbetsmarknaden i egentlig mening inte utgör ett materiellt mottagningsvillkor, i den mening som avses i artikel 2 g i direktiv 2013/33, omfattas det emellertid av mottagningsvillkoren, i den mening som avses i artikel 2 f i direktivet, vilka ska förstås som de rättigheter och förmåner som varje person som ansöker om internationellt skydd vars ansökan inte har prövats slutgiltigt har enligt direktivet. Den berörda medlemsstatens skyldighet enligt artikel 15.1 i direktiv 2013/33 att ge den person som ansöker om internationellt skydd tillträde till arbetsmarknaden upphör således först när vederbörande slutgiltigt överförs till den anmodade medlemsstaten.

69 För det fjärde anges i skäl 11 i direktiv 2013/33 att det bör fastställas normer för mottagande av sökande som är tillräckliga för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. Domstolen har även preciserat att kravet avseende respekt för människans värdighet inte bara är tillämpligt på asylsökande som befinner sig i den ansvariga medlemsstaten i väntan på dess avgörande angående asylansökan, utan även på asylsökande som väntar på att det ska

fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan (dom av den 27 september 2012, Cimade och GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, punkt 43). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande är det uppenbart att arbete bidrar till sökanden behåller sin värdighet, eftersom den inkomst som vederbörande erhåller för detta arbete inte bara tillåter denne att försörja sig själv, utan också att förfoga över en bostad utanför mottagningsstrukturer, i vilken denne, i förekommande fall, kan ta emot sin familj.

70 I skäl 23 i direktiv 2013/33 anges dessutom att ett av syftena med direktivet är att ”hjälpa sökande [av internationellt skydd] att bli självförsörjande”. Det ska i detta hänseende erinras om att, såsom kommissionen påpekade i sitt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 december 2008 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (COM(2008) 815 final), såväl den som ansöker om internationellt skydd som den mottagande medlemsstaten gynnas av tillträdet till arbetsmarknaden. En förenkling av tillträdet till arbetsmarknaden för dessa sökande är ägnad att förhindra att det uppstår stora risker att de isoleras och att de utesluts från det sociala trygghetssystemet. Risken för sådan uteslutning är desto större med tanke på deras osäkra situation. På så sätt främjas även självförsörjning för personer som ansöker om internationellt skydd, vilket är ett av syftena med direktiv 2013/33.

71 Att hindra en person som ansöker om internationellt skydd från att få tillträde till arbetsmarknaden strider däremot mot detta syfte, utöver att det medför kostnader för den berörda medlemsstaten på grund av utbetalning av ytterligare sociala förmåner. Detsamma gäller om en sökande som är föremål för ett beslut om överföring till en annan medlemsstat är förhindrad att få tillträde till arbetsmarknaden under hela perioden från den dag då han eller hon lämnade in sin ansökan om internationellt skydd och den dag då överföringen till den anmodade medlemsstaten godtogs. Denna period ska läggas till den period som motsvarar den egentliga prövningen av ansökan, vilken kan förlängas till sex månader från den dag då den anmodade medlemsstaten godtog överföringen av den berörda personen.

72 Personer som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 2013/33, som är föremål för ett överföringsbeslut enligt Dublin III-förordningen, ingår således i personkretsen för artikel 15.1 i direktivet.

73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan i mål C-322/19 och den första frågan i mål C-385/19 besvaras enligt följande. Artikel 15 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en person som ansöker om internationellt skydd nekas tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut om överföring har fattats för vederbörande med tillämpning av Dublin III-förordningen.

Den andra frågan i mål C-385/19

74 International Protection Appeals Tribunal (Appellationsnämnden i utlänningsärenden) har ställt den andra frågan i mål C-385/19 för att få klarhet i vilka handlingar som kan utgöra en försening som kan tillskrivas den som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33.

75 Domstolen konstaterar inledningsvis, i likhet med vad generaladvokaten angett i punkt 99 och följande punkter i sitt förslag till avgörande, att direktiv 2013/33 inte ger någon vägledning i detta avseende.

76 Det ska följaktligen hänvisas till de gemensamma förfarandebestämmelser för beviljande av internationellt skydd som införts genom direktiv 2013/32, som, såsom konstaterats i punkt 60 ovan, ska beaktas vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2013/33.

77 Det följer av artikel 31.3 i direktiv 2013/32 att en försening av prövningen av en ansökan om internationellt skydd kan tillskrivas sökanden när vederbörande inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktivet. I denna bestämmelse föreskrivs att sökanden är skyldig att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra faktorer som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/95, det vill säga personens ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd. Sökandens samarbetsskyldighet innebär att denne i så stor utsträckning som möjligt ska tillhandahålla begärda handlingar och, i förekommande fall, de förklaringar och uppgifter som begärts (dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 38).

78 Enligt artikel 13 i direktiv 2013/32 får medlemsstaterna även ålägga sökanden andra skyldigheter som är nödvändiga för att behandla hans eller hennes ansökan, bland annat genom att ålägga honom eller henne att anmäla sig till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen vid en viss tidpunkt och på en bestämd plats, informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller att låta sig kroppsvisiteras och fotograferas samt att låta myndigheterna registrera hans eller hennes muntliga utsagor.

79 Av det ovan anförda följer att en försenad handläggning av en ansökan om internationellt skydd kan läggas sökanden till last när vederbörande har underlåtit att samarbeta med de behöriga nationella myndigheterna. Med hänsyn till kravet på enhetlig tolkning och tillämpning av unionsrätten, såsom det erinrats om i punkt 57 och följande punkter ovan, gäller denna tolkning även när direktiv 2013/32, på grund av en särskild rättsakt med undantag, i förevarande fall protokoll nr 21, inte är tillämpligt i den berörda medlemsstaten.

80 Mot bakgrund av ovan anförda överväganden ska den andra frågan i mål C-385/19 besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den som ansöker om internationellt skydd kan tillskrivas en försening i att anta ett beslut i första instans avseende en ansökan om internationellt skydd vilken beror på att sökanden inte samarbetar med de behöriga myndigheterna.

Den fjärde frågan i mål C-322/19

81 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ställt den fjärde frågan i mål C-322/19 för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en medlemsstat får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i att anta ett beslut i första instans avseende en ansökan om internationellt skydd på grund av att sökanden inte har gett in sin ansökan i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in.

82 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 110 och 112 i sitt förslag till avgörande finns det för det första ingen bestämmelse i Dublin III-förordningen som ålägger en person som ansöker om internationellt skydd att lämna in sin ansökan i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in.

83 För det andra ska det erinras om att det i artikel 3.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs att ansökan om internationellt skydd ska prövas av en enda medlemsstat, nämligen den som fastställs som ansvarig i enlighet med de rangordnade kraven i kapitel III i förordningen. Den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in är emellertid inte automatiskt den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Ansvarig medlemsstat ska fastställas mot bakgrund av kriterierna i artikel 7.1 och 7.2 i förordningen.

84 Under dessa omständigheter kan en person som ansöker om internationellt skydd och som lämnar en medlemsstat utan att ha lämnat in någon ansökan om internationellt skydd och som lämnar in en sådan ansökan i en annan medlemsstat inte enbart av den anledningen kan tillskrivas den försening som kan bli följden av detta med avseende på prövningen av vederbörandes ansökan.

85 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan i mål C-322/19 besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en medlemsstat inte får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i att anta ett beslut i första instans avseende en ansökan om internationellt skydd på grund av att sökanden inte har gett in sin ansökan i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in, i den mening som avses i artikel 13 i Dublin III-förordningen.

Den femte frågan i mål C-322/19

86 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ställt den femte frågan i mål C-322/19 för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en medlemsstat inte får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i handläggningen av dennes ansökan när förseningen beror på att sökanden med suspensiv verkan har överklagat ett beslut om överföring som fattats i förhållande till vederbörande med tillämpning av Dublin III-förordningen.

87 För det första ska det erinras om att artikel 27.3 i Dublin III-förordningen ålägger medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning föreskriva dels att ett rättsmedel mot ett beslut om överföring ger den sökande av internationellt skydd som beslutet riktar sig till en rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i avvaktan på att överklagandet prövas, dels att överföringen automatiskt avbryts.

88 Dessa bestämmelser ska tolkas mot bakgrund av skäl 19 i Dublin III-förordningen, i vilket det anges att det för att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i stadgan. Domstolen har av denna anledning funnit dels att unionslagstiftaren inte velat offra domstolsskyddet för personer som ansöker om internationellt skydd för att tillgodose kravet på en skyndsam handläggning av deras ansökningar när de tillförsäkras ett effektivt och omfattande domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57, och dom av den 31 maj 2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 57), dels att en restriktiv tolkning av omfattningen av den rätt till rättsmedel som föreskrivs i artikel 27.1 i Dublin III-förordningen skulle stå i strid med uppnåendet av denna målsättning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 46 47).

89 Härav följer att den omständigheten att sökanden utövar sin rätt till rättsmedel mot ett beslut om överföring av honom eller henne inte i sig kan utgöra en försening som kan tillskrivas vederbörande enligt artikel 15.1 i direktiv 2013/33. I artikel 15.3 i samma direktiv preciseras dessutom att tillträde till arbetsmarknaden inte får upphävas under överklagandeförfaranden. Detsamma bör gälla när det har getts in ett överklagande av ett sådant beslut om överföring som avses i artikel 27.3 i Dublin III-förordningen.

90 Det kan inte heller presumeras, utan att den nationella domstolen prövar omständigheterna i målet, att ett överklagande av ett överföringsbeslut utgör rättsmissbruk.

91 För att det ska kunna fastställas att det är fråga om missbruk krävs det dels att vissa objektiva förhållanden föreligger varav det framgår att målsättningen med de berörda unionsbestämmelserna inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i dessa bestämmelser formellt sett har uppfyllts, dels en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den (dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

92 Domstolen har även funnit att den omständigheten att en medlemsstat i förekommande fall står inför ett stort antal fall av missbruk av rättigheter och bedrägerier som begås av tredjelandsmedborgare inte kan motivera vidtagande av åtgärder som bygger på allmänpreventiva hänsyn och inte grundar sig på

någon individuell bedömning av den aktuella personens agerande. Om åtgärder med allmänpreventivt syfte vidtogs i fråga om ett omfattande missbruk av rättigheter eller bedrägeri, skulle detta nämligen innebära att redan tillhörigheten till en viss grupp av personer skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att inte tillerkänna någon en rättighet som uttryckligen följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, punkterna 55 och 56).

93 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan i mål C-322/19 besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en medlemsstat inte får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i handläggningen av dennes ansökan när förseningen beror på att sökanden med suspensiv verkan har överklagat ett beslut om överföring som fattats i förhållande till vederbörande med tillämpning av Dublin III-förordningen.

Rättegångskostnader

94 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de hänskjutande domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **En nationell domstol ska beakta Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, som, i enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte är tillämpligt i den medlemsstat där denna domstol är belägen, vid tolkningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, som däremot är tillämpligt på denna medlemsstat i enlighet med artikel 4 i det protokollet.**

2) **Artikel 15 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en person som ansöker om internationellt skydd nekas tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut om överföring har fattats för vederbörande med tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.**

3) **Artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att**

   – **den som ansöker om internationellt skydd kan tillskrivas en försening i att anta ett beslut i första instans avseende en ansökan om internationellt skydd vilken beror på att sökanden inte samarbetar med de behöriga myndigheterna.**

   – **en medlemsstat inte får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i att anta ett beslut i första instans avseende en ansökan om internationellt skydd på grund av att sökanden inte har gett in sin ansökan i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in, i den mening som avses i artikel 13 i förordning nr 604/2013.**

– **en medlemsstat inte får tillskriva en person som ansöker om internationellt skydd en försening i handläggningen av dennes ansökan när förseningen beror på att sökanden med suspensiv verkan har överklagat ett beslut om överföring som fattats i förhållande till vederbörande med tillämpning av förordning nr 604/2013.**

Underskrifter