Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN RICHARD DE LA TOUR
της 3ης Σεπτεμβρίου 2020[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-322/19 και C-385/19

K.S.,
M.H.K.
κατά
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
[αίτηση του High Court (ανώτερου δικαστηρίου, Ιρλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]
και
R.A.T.,
D.S.
κατά
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

[αίτηση του International Protection Appeals Tribunal
(δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία, Ιρλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Πολιτική ασύλου – Οδηγία 2013/33/ΕΕ – Κανόνες για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία – Άρθρο 15 – Πρόσβαση στην αγορά εργασίας – Προϋποθέσεις προσβάσεως – Ερμηνεία της προϋποθέσεως σχετικά με την ιδιότητα του "αιτούντος" – Ερμηνεία της προϋποθέσεως σχετικά με την έλλειψη ευθύνης του αιτούντος για την καθυστέρηση – Αιτούντες εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 – Εθνική νομοθεσία που στερεί τους αιτούντες από την ιδιότητα αυτή λόγω της εκδόσεως τέτοιας αποφάσεως – Παραδεκτό»

I. Εισαγωγή

1. Στις παρούσες υποθέσεις το Δικαστήριο καλείται να δώσει διευκρινίσεις ως προς τη διαδικασία υποδοχής αιτούντος διεθνή προστασία (στο εξής: αιτών), εις βάρος του οποίου εθνική αρχή έχει εκδώσει απόφαση μεταφοράς στο κράτος μέλος που έχει προσδιορίσει ως υπεύθυνο για την εξέταση της εν λόγω αιτήσεως (στο εξής: υπεύθυνο κράτος μέλος) κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013[2].

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31). Ο κανονισμός αυτός αντικατέστησε τον κανονισμό (ΕΚ) 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (ΕΕ 2003, L 50, σ. 1).

2. Τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν, ειδικότερα, την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, η οποία αποτελεί συνθήκη υποδοχής κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33/ΕΕ[3]. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν στους αιτούντες πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την υποβολή της αιτήσεως διεθνούς προστασίας, εάν δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως καμία απόφαση από την αρμόδια αρχή και η ευθύνη για την καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα.

3. Εντούτοις, η επίδικη ιρλανδική νομοθεσία προβλέπει ότι η έκδοση αποφάσεως μεταφοράς του αιτούντος στερεί τον ενδιαφερόμενο από την ιδιότητα αυτή καθώς και από το δικαίωμα να αιτηθεί την άδεια εργασίας που συνδέεται με αυτή[4].

4. Κατ' αίτηση του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα περιοριστούν στην ανάλυση των νέων βασικών νομικών ζητημάτων που τίθενται εν προκειμένω.

5. Το πρώτο ζήτημα σχετίζεται με τον καθορισμό των δικαιούχων του προβλεπόμενου στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 μέτρου και αφορά, μεταξύ άλλων, την ερμηνεία της έννοιας του «αιτούντος» υπό το πρίσμα του δικαιώματος προσβάσεως στην αγορά εργασίας το οποίο κατοχυρώνεται στην προαναφερθείσα διάταξη. Το ζητούμενο είναι να διευκρινιστεί, σε συνέχεια των όσων έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 2012, Cimade και GISTI[5], αν, κατ' εφαρμογήν της εν λόγω διατάξεως, κράτος μέλος δύναται να αρνηθεί την πρόσβαση στην αγορά εργασίας σε αιτούντα εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς.

6. Στις παρούσες προτάσεις θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους η έκδοση αποφάσεως μεταφοράς εις βάρος αιτούντος δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια της συγκεκριμένης ιδιότητας καθώς και των δικαιωμάτων που συνδέονται με αυτή.

7. Το δεύτερο ζήτημα σχετίζεται με το είδος της συμπεριφοράς που μπορεί να προκαλέσει καθυστέρηση για την οποία η ευθύνη μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί αν εθνική αρχή μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστερημένη κίνηση της διαδικασίας προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, και να τον αποκλείσει συνεπώς από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, με την αιτιολογία, πρώτον, ότι δεν υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος παράνομης εισόδου ή, σε περίπτωση νόμιμης παραμονής, στο κράτος μέλος παραμονής, και, δεύτερον, ότι άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς, η οποία έχει εκδοθεί κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013.

8. Στις παρούσες προτάσεις θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους, στο παρόν στάδιο εξελίξεως των ρυθμίσεων του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (στο εξής: ΚΕΣΑ), σε καμία από τις δύο αυτές περιπτώσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει προκληθεί καθυστέρηση με ευθύνη του αιτούντος κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 και να τον αποκλείσει από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

3 Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ 2013, L 180, σ. 96 και διορθωτικό ΕΕ 2015, L 100, σ. 81)

4 Η προηγούμενη νομοθεσία, η οποία απαγόρευε απολύτως την πρόσβαση αιτούντος στην αγορά εργασίας πριν από την έκδοση αποφάσεως σχετικά με την αίτησή του, κρίθηκε αντίθετη προς το ιρλανδικό Σύνταγμα από το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο, Ιρλανδία) σε απόφαση της 30ής Μαΐου 2017, αριθ. 31 και 56/2016 (πρβλ. σημείο 40 κατωτέρω).

5 C-179/11, στο εξής: απόφαση Cimade και GISTI, EU:C:2012:594.

II. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης

9. Σύμφωνα με το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου συναποτελείται από πολλές ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, από την οδηγία 2011/95/ΕΕ[6], η οποία ορίζει τις απαιτήσεις για την παροχή της διεθνούς προστασίας, από την οδηγία 2013/32/ΕΕ[7], η οποία ορίζει τις δικονομικές προϋποθέσεις που διέπουν την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας, από την οδηγία 2013/33, της οποίας η ερμηνεία ζητείται εν προκειμένω και η οποία θέτει τους κανόνες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία, και από τον κανονισμό 604/2013, ο οποίος διευκρινίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους.

1. Η οδηγία 2011/95

10. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας 2011/95, σκοπός της είναι, μεταξύ άλλων, η θέσπιση απαιτήσεων σχετικών με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες προκειμένου να τυγχάνουν διεθνούς προστασίας.

11. Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων», προβλέπει στις παραγράφους 1 και 2:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι εναπόκειται στον αιτούντα να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αποτελεί καθήκον των κρατών μελών να αξιολογούν, σε συνεργασία με τον αιτούντα, τα συναφή στοιχεία της αίτησής του.

2. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 στοιχεία συνίστανται σε δηλώσεις του αιτούντος και σε όλα τα έγγραφα που έχει ο αιτών στη διάθεσή του σχετικά με την ηλικία του, το προσωπικό του ιστορικό, συμπεριλαμβανομένου του ιστορικού των οικείων συγγενών του, την ταυτότητα, την(τις) ιθαγένεια(-ες), τη(τις) χώρα(-ες) και το(τα) μέρος(-η) προηγούμενης διαμονής του, προηγούμενες αιτήσεις ασύλου, τα δρομολόγια που ακολούθησε, τα ταξιδιωτικά του έγγραφα και τους λόγους για τους οποίους ζητεί διεθνή προστασία.»

2. Η οδηγία 2013/32

12. Η οδηγία 2013/32 έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση δικονομικών κανόνων και εγγυήσεων που εφαρμόζονται στην εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας.

13. Το άρθρο 2, στοιχείο ιστ', της εν λόγω οδηγίας ορίζει την «παραμονή στο κράτος μέλος» ως «παραμονή στο έδαφος […] του κράτους μέλους στο οποίο υπεβλήθη ή εξετάζεται η αίτηση διεθνούς προστασίας».

14. Στο κεφάλαιο ΙΙ της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Βασικές αρχές και εγγυήσεις», το άρθρο 9, παράγραφος 1, προβλέπει ότι «στους αιτούντες επιτρέπεται να παραμείνουν στο κράτος μέλος, αποκλειστικά για το σκοπό της διαδικασίας, μέχρις ότου η αποφαινόμενη αρχή λάβει την απόφασή της σύμφωνα με τις πρωτοβάθμιες διαδικασίες που ορίζονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ».

6 Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9).

7 Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60).

15. Το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32, το οποίο απαριθμεί τις «υποχρεώσεις των αιτούντων», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη επιβάλλουν στους αιτούντες την υποχρέωση να συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές με σκοπό την εξακρίβωση της ταυτότητάς τους και των λοιπών στοιχείων που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας [2011/95/ΕΕ]. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν στους αιτούντες άσυλο άλλες υποχρεώσεις συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές στο μέτρο που οι υποχρεώσεις αυτές είναι αναγκαίες για τη διεκπεραίωση της αίτησης.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν, ιδίως, να προβλέπουν ότι:

α) οι αιτούντες πρέπει να αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές ή να παρουσιάζονται ενώπιόν τους αυτοπροσώπως, χωρίς καθυστέρηση ή σε καθορισμένο χρόνο·

β) οι αιτούντες πρέπει να παραδίδουν τα έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους και σχετίζονται με την εξέταση της αίτησης, όπως τα διαβατήριά τους·

γ) οι αιτούντες πρέπει να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για τον παρόντα τόπο διαμονής ή διεύθυνσή τους και να τις ενημερώνουν για την αλλαγή του το συντομότερο δυνατόν […]·

δ) οι αρμόδιες αρχές μπορούν να κάνουν σωματική έρευνα στον αιτούντα και να ερευνήσουν τα αντικείμενα που φέρει […]·

ε) οι αρμόδιες αρχές μπορούν να φωτογραφίζουν τον αιτούντα· και

στ) οι αρμόδιες αρχές μπορούν να καταγράφουν τις προφορικές δηλώσεις του αιτούντος, εφόσον έχει ενημερωθεί σχετικά εκ των προτέρων.»

16. Στο κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας 2013/32, το άρθρο 31, παράγραφος 3, ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται εντός έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης.

Όταν αίτηση υπόκειται στη διαδικασία του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013, η προθεσμία των έξι μηνών αρχίζει από τη στιγμή κατά την οποία ορίζεται ένα κράτος μέλος ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό, ο αιτών βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους και τον έχει αναλάβει η αρμόδια αρχή.

Τα κράτη μέλη δύνανται να παρατείνουν την προθεσμία των έξι μηνών που ορίζεται στην παρούσα παράγραφο για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από εννέα επιπλέον μήνες, σε περιπτώσεις στις οποίες:

[…]

γ) η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί σαφώς στη μη συμμόρφωση του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του δυνάμει του άρθρου 13.

[…]»

17. Το άρθρο 32 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Αβάσιμες αιτήσεις», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Με την επιφύλαξη του άρθρου 27, τα κράτη μέλη μπορούν να απορρίψουν αίτηση ως αβάσιμη εφόσον η αποφαινόμενη αρχή διαπιστώσει ότι ο αιτών δεν πληροί τις προϋποθέσεις για χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2011/95/ΕΕ.»

18. Το άρθρο 33 της οδηγίας 2013/32, με τίτλο «Περιπτώσεις απαράδεκτων αιτήσεων», προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι, «πέραν των περιπτώσεων κατά τις οποίες μια αίτηση δεν εξετάζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013, τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να εξετάζουν εάν ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις για διεθνή προστασία σύμφωνα με την οδηγία 2011/95/ΕΕ όταν μια αίτηση θεωρείται ως απαράδεκτη δυνάμει του παρόντος άρθρου».

19. Στο άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής περιλαμβάνεται εξαντλητικός κατάλογος περιπτώσεων στις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να θεωρήσουν μια αίτηση απαράδεκτη.

3. Η οδηγία 2013/33

20. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας 2013/33, σκοπός της είναι η θέσπιση προτύπων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη.

21. Οι αιτιολογικές σκέψεις 8, 11, 12, 13, 23 και 35 της οδηγίας αυτής έχουν ως εξής:

«(8) Για να εξασφαλισθεί η ίση μεταχείριση των αιτούντων στο σύνολο της Ένωσης, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια και τους τύπους διαδικασιών που αφορούν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σε όλους τους χώρους και τις εγκαταστάσεις που φιλοξενούν αιτούντες και για όσο διάστημα έχουν τη δυνατότητα παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών ως αιτούντες.

[…]

(11) Είναι σκόπιμο να θεσπισθούν πρότυπα για την υποδοχή των αιτούντων, τα οποία θα επαρκούν για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου και συγκρίσιμων συνθηκών διαβίωσης σε όλα τα κράτη μέλη.

(12) Η εναρμόνιση των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων θα πρέπει να συμβάλλει στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων, οι οποίες επηρεάζονται από την ανομοιογένεια των συνθηκών υποδοχής τους.

(13) Για να εξασφαλισθεί η ίση μεταχείριση όλων των αιτούντων διεθνή προστασία και να διασφαλισθεί η συνοχή με το ισχύον ενωσιακό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου […], είναι σκόπιμο να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας ώστε να συμπεριλάβει τους αιτούντες επικουρική προστασία.

[…]

(23) Προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία των αιτούντων και να περιοριστούν οι μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ κρατών μελών, είναι ουσιαστικής σημασίας να θεσπιστούν σαφείς κανόνες σχετικά με την πρόσβαση των αιτούντων στην αγορά εργασίας.

[…]

(35) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνάδει με τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [8]. Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία αποβλέπει στη διασφάλιση του πλήρους σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και στην προώθηση της εφαρμογής των άρθρων 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 και 47 του Χάρτη και πρέπει να εφαρμοσθεί αναλόγως.»

22. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2013/33, με τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[…]

β) "αιτών": ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος έχει ασκήσει αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, επί της οποίας δεν έχει ληφθεί ακόμη οριστική απόφαση·

[…]

στ) "συνθήκες υποδοχής": η πλήρης δέσμη μέτρων που τα κράτη μέλη εφαρμόζουν προς όφελος των αιτούντων σύμφωνα με την παρούσα οδηγία·

ζ) "υλικές συνθήκες υποδοχής": οι συνθήκες υποδοχής που περιλαμβάνουν την παροχή στέγης, τροφής και ρουχισμού, σε είδος ή υπό μορφή οικονομικού βοηθήματος ή δελτίων, ή συνδυασμό των τριών, καθώς και ένα βοήθημα για τα καθημερινά έξοδα·

[…]»

23. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, η οδηγία αυτή «εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που ασκούν αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας στο έδαφος κράτους μέλους […] εφόσον τους επιτρέπεται να παραμείνουν στο έδαφος ως αιτούντες».

24. Στο κεφάλαιο ΙΙ της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Γενικές διατάξεις σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής», το άρθρο 15 –του οποίου η ερμηνεία ζητείται εν προκειμένω– ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν στους αιτούντες πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας, εάν δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως απόφαση από την αρμόδια αρχή και η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα.

2. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν υπό ποίες προϋποθέσεις επιτρέπεται η πρόσβαση του αιτούντος στην αγορά εργασίας, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, εξασφαλίζοντας παράλληλα στους αιτούντες ουσιαστική πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Για λόγους σχετικούς με την πολιτική για την αγορά εργασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να δίνουν προτεραιότητα στους πολίτες της Ένωσης και στους υπηκόους των κρατών που είναι μέρη της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, καθώς και στους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

3. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας δεν ανακαλείται κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προσφυγής, εφόσον η προσφυγή κατά απορριπτικής αποφάσεως με τακτική διαδικασία έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, έως ότου κοινοποιηθεί απορριπτική απόφαση επί της προσφυγής.»

8 Στο εξής: Χάρτης.

4. Ο κανονισμός 604/2013

25. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού 604/2013, σκοπός του είναι η θέσπιση των κριτηρίων και των μηχανισμών προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους.

26. Οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 12 και 19 του κανονισμού αυτού έχουν ως εξής:

«(11) Η οδηγία [2013/33/ΕΕ] θα πρέπει να εφαρμόζεται στη διαδικασία για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους, όπως ρυθμίζεται στον παρόντα κανονισμό, με τους περιορισμούς της εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

(12) Η οδηγία [2013/32/ΕΕ] θα πρέπει να εφαρμόζεται επιπλέον και με την επιφύλαξη των διατάξεων σχετικά με τις διαδικαστικές εγγυήσεις που διέπονται βάσει του παρόντος κανονισμού, με τους περιορισμούς της εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

[…]

(19) Για την εγγύηση της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων προσώπων, θα πρέπει να θεσπιστούν νομικές εγγυήσεις και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής όσον αφορά αποφάσεις για μεταφορές στο υπεύθυνο κράτος μέλος, σύμφωνα, ιδίως, με τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο άρθρο 47 του [Χάρτη]. Προκειμένου να τηρείται το διεθνές δίκαιο, η πραγματική προσφυγή κατά των ανωτέρω αποφάσεων θα πρέπει να καλύπτει την εξέταση της εφαρμογής του παρόντος κανονισμού και της νομικής και της πραγματικής κατάστασης στο κράτος μέλος στο οποίο μεταφέρεται ο αιτών.»

27. Στο κεφάλαιο ΙΙ του κανονισμού 604/2013, με τίτλο «Γενικές αρχές και εγγυήσεις», το άρθρο 3, παράγραφος 1, ορίζει ότι «τα κράτη μέλη εξετάζουν κάθε αίτηση διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα στο έδαφος οποιουδήποτε από αυτά, συμπεριλαμβανομένων των συνόρων ή των ζωνών διέλευσης. Η αίτηση εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος, το οποίο είναι το οριζόμενο ως υπεύθυνο σύμφωνα με τα κριτήρια που αναφέρονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ».

28. Στο κεφάλαιο VI του κανονισμού αυτού, με τίτλο «Διαδικασίες για την αναδοχή και την εκ νέου ανάληψη», το άρθρο 20 ορίζει στην παράγραφο 1 ότι «η διαδικασία προσδιορισμού του υπευθύνου κράτους μέλους κινείται μόλις υποβληθεί για πρώτη φορά αίτηση διεθνούς προστασίας σε ένα κράτος μέλος».

29. Στο τμήμα IV του ίδιου κεφαλαίου, το οποίο επιγράφεται «Διαδικαστικές εγγυήσεις», το άρθρο 26, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «όταν το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα δέχεται την αναδοχή ή την εκ νέου ανάληψη του αιτούντος […], το κράτος μέλος που υπέβαλε το αίτημα κοινοποιεί στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο την απόφαση για τη μεταφορά του προς το υπεύθυνο κράτος μέλος και, κατά περίπτωση, για την απόφαση περί μη εξέτασης της αίτησής του για διεθνή προστασία».

30. Το άρθρο 27 του κανονισμού 604/2013, με τίτλο «Προσφυγές», ορίζει τα εξής:

«1. Ο αιτών […] έχει το δικαίωμα άσκησης πραγματικής προσφυγής, με τη μορφή ένδικου μέσου ή επανεξέτασης, ενώπιον δικαστηρίου, τόσο για τα πραγματικά όσο και για τα νομικά στοιχεία, κατά απόφασης μεταφοράς.

[…]

3. Για τους σκοπούς ένδικων μέσων κατά αποφάσεων μεταφοράς ή επανεξετάσεων των αποφάσεων αυτών, τα κράτη μέλη προβλέπουν στο εθνικό δίκαιο:

α) ότι το ένδικο μέσο ή η επανεξέταση παρέχει στον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα να παραμείνει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος εν αναμονή του αποτελέσματος του ένδικου μέσου […].»

Β. Το ιρλανδικό δίκαιο

31. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης[9], το European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [διάταγμα του 2018 σχετικά με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (συνθήκες υποδοχής)] (στο εξής: διάταγμα του 2018) μετέφερε στο ιρλανδικό δίκαιο, από τις 30 Ιουνίου 2018, τις διατάξεις της οδηγίας 2013/33.

32. Το άρθρο 2, παράγραφοι 2 και 3, προβλέπει τα εξής:

«2. Για τους σκοπούς του παρόντος διατάγματος, όταν έχει εκδοθεί, κατά την έννοια του [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]], απόφαση μεταφοράς εις βάρος αιτούντος διεθνή προστασία, τότε, από την ημερομηνία της κοινοποιήσεως της αποφάσεως αυτής, κατ' εφαρμογήν του κανόνα 5, παράγραφος 2, του διατάγματος αυτού, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο:

α) χάνει την ιδιότητα του αιτούντος διεθνή προστασία και

β) χαρακτηρίζεται αποδέκτης αλλά όχι αιτών διεθνή προστασία.

3. Για τους σκοπούς του παρόντος διατάγματος, πρόσωπο το οποίο, δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 2, του [διατάγματος του 2018 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση (σύστημα του Δουβλίνου)] άσκησε ενώπιον του International Protection Appeals Tribunal [δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία, Ιρλανδία] προσφυγή επί της οποίας το τελευταίο δεν έχει εισέτι αποφανθεί, θεωρείται αποδέκτης αλλά όχι αιτών.»

33. Το άρθρο 11, παράγραφοι 3 και 4, του διατάγματος του 2018, το οποίο μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, ορίζει τα εξής:

«3. Ο αιτών διεθνή προστασία δύναται να υποβάλει αίτηση άδειας εργασίας:

[…]

α) το νωρίτερο οκτώ μήνες από την κατάθεση της αιτήσεώς του [διεθνούς προστασίας]

4. Ο Minister for Justice and Equality [Υπουργός Δικαιοσύνης και Ισότητας, Ιρλανδία] δύναται […] να χορηγήσει άδεια [προσβάσεως στην αγορά εργασίας] στον αιτούντα εφόσον:

α) υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 6, παρήλθαν εννέα μήνες από την ημέρα υποβολής της αιτήσεως και δεν έχει ληφθεί, κατά την ημερομηνία αυτή, καμία απόφαση επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας την οποία έχει υποβάλει ο αιτών, και

β) η ευθύνη για τη διαλαμβανόμενη στο σημείο α' ανωτέρω κατάσταση δεν μπορεί να αποδοθεί εν όλω ή εν μέρει στον αιτούντα διεθνή προστασία.»

9 ΕΕ 2016, C 202, σ. 295.

10 Διάταγμα του 2018 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση (σύστημα του Δουβλίνου).

III. Οι διαφορές της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

34. Τα προδικαστικά ερωτήματα, αφενός, από το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) στην υπόθεση The International Protection Appeals Tribunal κ.λπ. (C-322/19) και, αφετέρου, από το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία, Ιρλανδία) στην υπόθεση Minister for Justice and Equality (C-385/19) υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και του Υπουργού Δικαιοσύνης και Ισότητας σχετικά με το ζήτημα της νομιμότητας απορριπτικών αποφάσεων επί αιτήσεών τους για τη χορήγηση άδειας προσβάσεως στην αφορά εργασίας με την ιδιότητά τους ως αιτούντων διεθνούς προστασίας των οποίων έχει ζητηθεί η μεταφορά σε άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013.

35. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 14ης Ιουνίου 2019, οι δύο υποθέσεις αυτές ενώθηκαν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

A. Η υπόθεση C-322/19

36. Ο K.S. εγκατέλειψε το Πακιστάν τον Φεβρουάριο του 2010 για να μεταβεί στο Ηνωμένο Βασίλειο, κράτος μέλος στο οποίο δεν υπέβαλε αίτηση διεθνούς προστασίας. Τον Μάιο του 2015 μετέβη στην Ιρλανδία όπου υπέβαλε τέτοια αίτηση. Μετά την έκδοση, στις 9 Μαρτίου 2016, αποφάσεως μεταφοράς του προς το Ηνωμένο Βασίλειο, άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Refugee Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου αρμόδιου για θέματα που αφορούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Ιρλανδία), η οποία απορρίφθηκε στις 17 Αυγούστου 2016. Ο K.S. κίνησε κατόπιν τούτου διαδικασία δικαστικού ελέγχου, ασκώντας ένδικο μέσο με ανασταλτικό αποτέλεσμα, ενώπιον του High Court (ανώτερου δικαστηρίου).

37. Ο δε M.H.K. εγκατέλειψε το Μπαγκλαντές για να μεταβεί στο Ηνωμένο Βασίλειο στις 24 Οκτωβρίου 2009. Μετά τη λήξη της ισχύος της άδειας παραμονής του στο εν λόγω κράτος μέλος και πριν ληφθεί απόφαση για την παράτασή της, μετέβη, στις 4 Σεπτεμβρίου 2014, στην Ιρλανδία, όπου υπέβαλε, στις 16 Φεβρουαρίου 2015, αίτηση διεθνούς προστασίας. Μετά την έκδοση, στις 25 Νοεμβρίου 2015, αποφάσεως για τη μεταφορά του προς το Ηνωμένο Βασίλειο, ο M.H.K. άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Refugee Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου αρμόδιου για θέματα που αφορούν το καθεστώς του πρόσφυγα), το οποίο την απέρριψε στις 30 Μαρτίου 2016. Ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε κατόπιν τούτου αίτηση δικαστικού ελέγχου ενώπιον του High Court (ανώτερου δικαστηρίου), επικαλούμενος το άρθρο 17 του κανονισμού 604/2013. Η διαδικασία αυτή εκκρεμεί ακόμη και το σχετικό ένδικο μέσο έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

38. Ο K.S. και ο M.H.K. αιτήθηκαν, δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 3, του διατάγματος του 2018, πρόσβαση στην αγορά εργασίας στη Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Μονάδα Προσβάσεως στην Αγορά Εργασίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Ισότητας, Ιρλανδία). Μετά την απόρριψη των αιτήσεών τους, οι ενδιαφερόμενοι άσκησαν αμφότεροι προσφυγές, οι οποίες επίσης απορρίφθηκαν. Άσκησαν εφέσεις κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία). Το τελευταίο, με απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2018, επικύρωσε την απορριπτική απόφαση κατά του K.S. με την αιτιολογία ότι, δυνάμει της επίδικης εθνικής νομοθεσίας, οι αιτούντες που υπόκεινται σε διαδικασία μεταφοράς κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013 δεν έχουν δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας. Με απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2018, το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία) απέρριψε επίσης την προσφυγή του M.H.K. κρίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι η πρόσβαση στην αγορά εργασίας δεν εμπίπτει στις «υλικές συνθήκες υποδοχής». Ο K.S. και ο M.H.K. κίνησαν κατόπιν τούτου διαδικασία δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων αυτών ενώπιον του High Court (ανωτέρου δικαστηρίου).

39. Το δικαστήριο αυτό αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Δύναται, για την ερμηνεία πράξεως του δικαίου της Ένωσης, έχουσας εφαρμογή σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, να ληφθεί υπόψη άλλη τέτοια πράξη η οποία δεν έχει εφαρμογή στο εν λόγω κράτος μέλος, αλλά εκδόθηκε την ίδια ημέρα με την πρώτη πράξη;

2) Έχει το άρθρο 15 της οδηγίας [2013/33/ΕΕ] εφαρμογή σε πρόσωπο για το οποίο έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς βάσει του κανονισμού [(ΕΕ) 604/2013];

3) Δικαιούται κράτος μέλος, στο πλαίσιο της μεταφοράς του άρθρου 15 της οδηγίας [2013/33/ΕΕ], να θεσπίσει ένα γενικό μέτρο με το οποίο, κατ' ουσίαν, αποδίδεται στους αιτούντες που πρέπει να μεταφερθούν βάσει του κανονισμού [(ΕΕ) 604/2013] κάθε καθυστέρηση κατά ή μετά την έκδοση της αποφάσεως μεταφοράς;

4) Όταν ο αιτών εγκαταλείπει κράτος μέλος μη έχοντας ζητήσει σε αυτό διεθνή προστασία και στη συνέχεια μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος, όπου ζητεί την παροχή διεθνούς προστασίας, και εκδίδεται σε βάρος του απόφαση μεταφοράς, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού [(ΕΕ) 604/2013], βάσει της οποίας μεταφέρεται πίσω στο πρώτο κράτος μέλος, δύναται, για τους σκοπούς του άρθρου 15 της οδηγίας [2013/33/ΕΕ], να αποδοθεί στον αιτούντα η επιγενόμενη καθυστέρηση κατά την επεξεργασία της αιτήσεως παροχής προστασίας;

5) Όταν ο αιτών αποτελεί το αντικείμενο αποφάσεως μεταφοράς σε άλλο κράτος μέλος βάσει του κανονισμού [(ΕΕ) 604/2013], αλλά η μεταφορά αυτή καθυστερεί για τον λόγο ότι ο αιτών κίνησε δίκη με την υποβολή αιτήσεως δικαστικού ελέγχου, συνεπεία της οποίας ανεστάλη η μεταφορά, κατόπιν δικαστικής αποφάσεως αναστολής, δύναται τότε, για τους σκοπούς του άρθρου 15 της οδηγίας [2013/33/ΕΕ], να αποδοθεί στον αιτούντα η επιγενόμενη καθυστέρηση κατά την επεξεργασία της αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας, είτε γενικώς είτε ειδικώς, δηλαδή εφόσον διαπιστωθεί στο πλαίσιο της δίκης αυτής ότι η αίτηση δικαστικού ελέγχου είναι αβάσιμη, προδήλως ή μη, ή ότι υποβλήθηκε καταχρηστικώς;»

Β. Η υπόθεση C-385/19

40. Η R.A.T., Ιρακινή υπήκοος, υπέβαλε αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ιρλανδία, στις 7 Μαρτίου 2018. Με επιστολή της 2ας Οκτωβρίου 2018, πληροφορήθηκε ότι είχε εκδοθεί εις βάρος της, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013, απόφαση μεταφοράς προς το Ηνωμένο Βασίλειο. Κατόπιν τούτου άσκησε, στις 18 Οκτωβρίου 2018, προσφυγή ενώπιον του International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία) κατά της αποφάσεως αυτής. Η προσφυγή αυτή είναι ακόμη εκκρεμής.

41. Ο D.S., Ιρακινός υπήκοος, δηλώνει ότι εγκατέλειψε το Ιράκ την 1η Αυγούστου 2015 προκειμένου να μεταβεί στην Αυστρία διερχόμενος από την Τουρκία και κατόπιν από την Ελλάδα. Εγκατέλειψε την Αυστρία πριν από την έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας που είχε ασκήσει στη χώρα αυτή. Ο D.S. υπέβαλε νέα αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ιρλανδία στις 8 Φεβρουαρίου 2016. Οι ιρλανδικές αρχές εξέδωσαν εις βάρος του, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 604/2013, απόφαση μεταφοράς προς την Αυστρία. Ο D.S. άσκησε, ενώπιον του International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία), προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής, η οποία απορρίφθηκε. Κατόπιν τούτου, κίνησε διαδικασία δικαστικού ελέγχου ενώπιον του High Court (ανώτερου δικαστηρίου), η οποία εκκρεμεί ακόμη.

42. Η R.A.T. και ο D.S. αιτήθηκαν πρόσβαση στην αγορά εργασίας κατ' εφαρμογήν του άρθρου 11, παράγραφος 3, του διατάγματος του 2018. Η αίτησή τους απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι, καθώς έχει εκδοθεί σε βάρος τους απόφαση μεταφοράς κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013, δεν διέθεταν πλέον την ιδιότητα του αιτούντος και χαρακτηρίζονταν αποδέκτες, κατά την έννοια του διατάγματος αυτού. Συνεπώς, δεν μπορούσαν να λάβουν άδεια προσβάσεως στην ιρλανδική αγορά εργασίας. Η R.A.T. και ο D.S. άσκησαν κατόπιν τούτου προσφυγή κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία).

43. Το δικαστήριο αυτό αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Προβλέπονται στο άρθρο 15 της οδηγίας [2013/33] διαφορετικές κατηγορίες "αιτούντων";

2) Τι είδους συμπεριφορά ισοδυναμεί με καθυστέρηση που μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας [2013/33];»

IV. Ανάλυση

44. Πριν προχωρήσω στην εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων, θεωρώ χρήσιμες ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

45. Η πρώτη παρατήρηση αφορά το περιεχόμενο των προτάσεών μου. Κατ' αίτηση του Δικαστηρίου, οι προτάσεις αυτές θα εστιάσουν σε δύο προβληματικές οι οποίες εκτίθενται στο δεύτερο έως πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-322/19 και στα δύο προδικαστικά ερωτήματα της υποθέσεως C-385/19.

46. Η πρώτη προβληματική αφορά τον καθορισμό των δικαιούχων του προβλεπόμενου από το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 δικαιώματος προσβάσεως στην αγορά εργασίας. Ενώ το High Court (ανώτερο δικαστήριο) ερωτά, με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του στην υπόθεση C-322/19, το Δικαστήριο εάν αιτών εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς απολαύει του δικαιώματος προσβάσεως στην αγορά εργασίας, το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία) ερωτά, από μέρους του, με το πρώτο προδικαστικό ερώτημά του στην υπόθεση C-385/19, αν είναι δυνατή η διάκριση, στο πλαίσιο της διατάξεως αυτής, περισσότερων κατηγοριών αιτούντων.

47. Η δεύτερη προβληματική αφορά τις περιστάσεις υπό τις οποίες κράτος μέλος δύναται να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση στην εξέταση της αιτήσεώς διεθνούς προστασίας, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, όταν η καθυστέρηση αυτή οφείλεται στη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, και να του αρνηθεί κατά συνέπεια την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Ενώ το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία), με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στην υπόθεση C-385/19, καλεί το Δικαστήριο να διευκρινίσει ποιες πράξεις ή παραλείψεις μπορούν να προκαλέσουν τέτοια καθυστέρηση, το High Court (ανώτερο δικαστήριο), με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στην υπόθεση C-322/19, διερωτάται επί δύο συγκεκριμένων ειδών συμπεριφοράς ικανών να στοιχειοθετήσουν καθυστέρηση για την οποία η ευθύνη μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα, ήτοι, αφενός, επί μιας παραλείψεως, σε περίπτωση που ο αιτών δεν υπέβαλε την αίτησή του στο κράτος μέλος πρώτης παράνομης εισόδου, ή, σε περίπτωση νόμιμης παραμονής, στο κράτος μέλος παραμονής –με συνέπεια η εξέταση της αιτήσεώς του να

απαιτεί την κίνηση διαδικασίας (εκ νέου) αναλήψεως και, ενδεχομένως, μεταφοράς του ενδιαφερομένου στο εν λόγω κράτος– και, αφετέρου, μιας πράξεως, σε περίπτωση που ο αιτών άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς, η οποία είχε εκδοθεί κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013.

48. Κατά την εξέταση των ζητημάτων αυτών θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλοι κανόνες δικαίου της Ένωσης πέραν εκείνων στους οποίους αναφέρονται ρητώς οι αποφάσεις περί παραπομπής και, ειδικότερα, οι ουσιαστικοί και δικονομικοί κανόνες που έχει θεσπίσει ο νομοθέτης της Ένωσης με τις οδηγίες 2011/95 και 2013/32.

Β. Ο καθορισμός των δικαιούχων της προσβάσεως στην αγορά εργασίας κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33

49. Το High Court (ανώτερο δικαστήριο), με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του στην υπόθεση C-322/19, και το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία), με το πρώτο προδικαστικό ερώτημά του στην υπόθεση C-385/19, ερωτούν, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο εάν κράτος μέλος όπου έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας υποχρεούται να παράσχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας σε αιτούντα εις βάρος του οποίου οι αρχές του έχουν εκδώσει απόφαση μεταφοράς στο κράτος μέλος που έχουν προσδιορίσει, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013, ως υπεύθυνο.

50. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι σαφώς καταφατική. Βασίζεται σε γραμματική, συστηματική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας καθώς και στις αρχές τις οποίες συνήγαγε το Δικαστήριο στην απόφαση Cimade και GISTI. Υπενθυμίζω ότι, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο είχε ερωτηθεί εάν το κράτος μέλος προς το οποίο έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας στα σύνορά του ή εντός της επικράτειάς του ήταν υποχρεωμένο να εξασφαλίσει στον αιτούντα τις ελάχιστες συνθήκες υποδοχής που προβλέπει η οδηγία 2003/9[11], σε περίπτωση που αποφάσιζε, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 343/2003, να απευθύνει αίτημα αναδοχής ή εκ νέου αναλήψεως προς άλλο κράτος μέλος, το οποίο θεωρούσε υπεύθυνο. Οι επίμαχες διατάξεις στην υπόθεση Cimade και GISTI ήταν, κατ' ουσίαν, πανομοιότυπες με εκείνες των οποίων ζητείται η ερμηνεία εν προκειμένω. Οι υποθέσεις διαφέρουν, εντούτοις, από δύο απόψεις. Πρώτον, η πρόσβαση στην αγορά εργασίας δεν αποτελεί ελάχιστη ή υλική συνθήκη υποδοχής κατά την έννοια των οδηγιών 2003/9 και 2013/33. Πράγματι, το δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας δεν αποσκοπεί στην εκπλήρωση μιας βασικής ή ζωτικής ανάγκης του αιτούντος. Δεύτερον, η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους βρίσκεται σε πιο προχωρημένο στάδιο στις υποθέσεις των κύριων δικών σε σύγκριση με την υπόθεση Cimade και GISTI, καθώς, στις υποθέσεις των κύριων δικών, έχει ήδη εκδοθεί απόφαση μεταφοράς εις βάρος των ενδιαφερομένων.

1. Η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33

51. Πρώτον, από το γράμμα του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 προκύπτει ότι ο «αιτών» δικαιούται πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

52. Ως «αιτών» ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής «ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος έχει ασκήσει αίτηση διεθνούς προστασίας, επί της οποίας δεν έχει ληφθεί ακόμη οριστική απόφαση».

11 Οδηγία 2009/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕ 2003, L 31, σ. 18), η οποία αντικαταστάθηκε από την οδηγία 2013/33.

53. Πρέπει να επισημανθεί εισαγωγικώς ότι ο νομοθέτης της Ένωσης αναφέρεται εδώ στον όρο «αιτών» με την ίδια σημασία που αυτός έχει σε όλες τις ρυθμίσεις οι οποίες απαρτίζουν το ΚΕΣΑ [12]. Πράγματι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, καμία από τις ρυθμίσεις που συνθέτουν το ως άνω καθεστώς δεν περιέχει ειδικό ορισμό, ούτε, εξάλλου, θεσπίζει ειδικό νομικό καθεστώς για την περίπτωση του αιτούντος που υπόκειται σε διαδικασία (εκ νέου) αναλήψεως και μεταφοράς κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013. Το Δικαστήριο είχε ήδη διαπιστώσει, στην απόφαση Cimade και GISTI, ότι, υπό το πρίσμα του γράμματος των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας 2003/9, υφίσταται μόνον μία κατηγορία αιτούντων διεθνή προστασία η οποία περιλαμβάνει όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που υποβάλλουν αίτηση ασύλου [13].

54. Όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας του «αιτούντος» στο άρθρο 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2013/33, επισημαίνω κατ' αρχάς ότι η χρήση από τον νομοθέτη της Ένωσης, στο μεν γαλλικό κείμενο, της αόριστης αντωνυμίας «tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]», στο δε αγγλικό κείμενο, του αόριστου άρθρου «a [thrid-country national or a stateless person]» υποδηλώνει ότι κανένας υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής δεν αποκλείεται, εκ των προτέρων, από την ιδιότητα του αιτούντος. Μολονότι απαιτείται, κατόπιν, από τον ενδιαφερόμενο να έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι δεν επιβάλλεται προκειμένου να πληρούται η απαίτηση αυτή η εν λόγω αίτηση να έχει υποβληθεί στο υπεύθυνο κράτος μέλος κατά την έννοια του κανονισμού 604/2013 [14]. Σημειώνω, τέλος, ότι, σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, ο ενδιαφερόμενος διατηρεί την ιδιότητά του ενόσω «δεν έχει εκδοθεί ακόμη οριστική απόφαση [επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας]». Κατά το Δικαστήριο, ο ενδιαφερόμενος χάνει επομένως την ιδιότητα του αιτούντος μόνον από τη στιγμή που έχει εκδοθεί οριστική απόφαση [15]. Τούτο προϋποθέτει ότι μια διοικητική και, ενδεχομένως, μια δικαστική αρχή έχουν εκδώσει οριστική απόφαση σχετικά με την αναγνώριση της ιδιότητας του δικαιούχου διεθνούς προστασίας.

55. Εντούτοις, απόφαση μεταφοράς εκδοθείσα δυνάμει του άρθρου 26 του κανονισμού 604/2013 δεν αποτελεί πράξη η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως «οριστική απόφαση» επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας, που είναι και η μόνη ικανή να επιφέρει την απώλεια της ιδιότητας του αιτούντος.

56. Όπως τόνισε το Δικαστήριο στην απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Hassan [16], η απόφαση μεταφοράς εντάσσεται στο πλαίσιο του μηχανισμού που θεσπίζει ο κανονισμός 604/2013 με σκοπό τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους και διέπεται από αυστηρό δικονομικό καθεστώς, το οποίο θεσπίζεται στα άρθρα 26 και 27 του ίδιου κανονισμού.

57. Η απόφαση μεταφοράς δεν αποτελεί απόφαση με την οποία κρίνεται το παραδεκτό ή το βάσιμο της αιτήσεως. Ειδικότερα, όπως καθίσταται σαφές από το άρθρο 33 της οδηγίας 2013/32, στην περίπτωση που αίτηση δεν εξετάζεται λόγω εφαρμογής του κανονισμού 604/2013 –όπως συμβαίνει όταν εκδίδεται απόφαση μεταφοράς δυνάμει του άρθρου 26, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού–, το κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρήσει ότι η αίτηση είναι απαράδεκτη [17]. Δεν υποχρεούται, επίσης, να εξακριβώσει αν ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την παροχή διεθνούς προστασίας [18]. Τούτο διότι η έκδοση αποφάσεως μεταφοράς συνεπάγεται τη μεταβίβαση της ευθύνης για την εξέταση αυτή στο κράτος μέλος που προσδιορίζεται ως υπεύθυνο [19].

12 Πρβλ. άρθρο 2, στοιχείο ι', της οδηγίας 2011/95, άρθρο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2013/32 και άρθρο 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 604/2013.

13 Βλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 40).

14 Πρβλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 40).

15 Πρβλ. αποφάσεις Cimade και GISTI (σκέψη 53), καθώς και της 19ης Ιουνίου 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, σκέψη 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, σκέψεις 41 και επόμενες.

17 Στο άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32 ο νομοθέτης της Ένωσης απαριθμεί εξαντλητικά τις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν απαράδεκτη μια αίτηση διεθνούς προστασίας. Όπως διαπιστώνω, στον κατάλογο αυτό δεν περιλαμβάνεται η περίπτωση κατά την οποία αίτηση διεθνούς προστασίας δεν εξετάζεται λόγω εφαρμογής του κανονισμού 604/2013.

18 Πρβλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32.

19 Το άρθρο 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 604/2013 επιβάλλει στο κράτος μέλος που προσδιορίζεται ως υπεύθυνο την υποχρέωση είτε να εξετάσει την αίτηση διεθνούς προστασίας είτε να ολοκληρώσει την εξέτασή της, ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια της διαδικασίας εξετάσεως.

58. Με βάση τα ανωτέρω, στο μέτρο που μια απόφαση μεταφοράς δεν αποτελεί οριστική απόφαση επί αιτήσεως διεθνούς προστασίας, η έκδοσή της δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια να στερηθεί ο ενδιαφερόμενος την ιδιότητα του «αιτούντος», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2013/33, καθώς και τα δικαιώματα που συνδέονται με την ιδιότητα αυτή

59. Δεύτερον, από το γράμμα του άρθρου 15, παράγραφος 1, της ως άνω οδηγίας προκύπτει ότι ο αιτών πρέπει να αποκτήσει πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεώς του και έως την έκδοση «αποφάσεως σε πρώτο βαθμό» από την αρμόδια αρχή. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, η περίοδος κατά την οποία ο αιτών δικαιούται πρόσβαση παρατείνεται, σε περίπτωση ασκήσεως προσφυγής κατά απορριπτικής αποφάσεως, έως ότου του κοινοποιηθεί η απόρριψη της προσφυγής.

60. Ο νομοθέτης της Ένωσης δεν ορίζει στην οδηγία 2013/33 την έννοια της «αποφάσεως σε πρώτο βαθμό». Για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να γίνει αναδρομή στις διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙΙ της οδηγίας 2013/32. Από τις διατάξεις των άρθρων 32 και 33 της συγκεκριμένης οδηγίας προκύπτει ότι η απόφαση σε πρώτο βαθμό είναι η απόφαση με την οποία η αρμόδια αρχή προσδιορισμού αποφαίνεται είτε για το παραδεκτό είτε για το βάσιμο της αιτήσεως διεθνούς προστασίας. Υπενθυμίζω εντούτοις ότι, εκδίδοντας απόφαση μεταφοράς, η αρμόδια εθνική αρχή δεν αποφαίνεται ούτε επί του ενός ούτε επί του άλλου. Διευκρινίζω εξάλλου ότι, όταν η αρμόδια αρχή συνοδεύει την απόφαση μεταφοράς με απόφαση περί μη εξετάσεως της αιτήσεως διεθνούς προστασίας, η τελευταία αυτή απόφαση επίσης δεν εμπίπτει στις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να θεωρήσουν ότι η αίτηση είναι απαράδεκτη, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει το άρθρο 33 της οδηγίας 2013/32. Στο πλαίσιο αυτό, ούτε η απόφαση μεταφοράς που εκδίδεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 604/2013 ούτε, ενδεχομένως, η απόφαση με την οποία η αρμόδια εθνική αρχή αποφασίζει να μην εξετάσει την αίτηση διεθνούς προστασίας δεν αποτελούν «απόφαση σε πρώτο βαθμό» κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, που είναι και η μόνη ικανή να θέσει τέρμα στο δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας το οποίο κατοχυρώνεται στην προαναφερθείσα διάταξη.

61. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η έκδοση αποφάσεως μεταφοράς δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια να στερηθεί ο ενδιαφερόμενος την ιδιότητα του αιτούντος και το προβλεπόμενο στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας.

62. Τούτο σημαίνει ότι θεωρείται δικαιούχος του δικαιώματος στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 κάθε πρόσωπο που υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας στις αρχές κράτους μέλους, έστω και αν αυτό δεν είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως και δεν έχει εκδώσει απόφαση επί του παραδεκτού ή του βάσιμου της αιτήσεως αυτής.

2. Το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33

63. Πρώτον, επισημαίνω ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2013/33, το οποίο ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, καταλαμβάνει «όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που ασκούν αίτηση διεθνούς προστασίας στο έδαφος κράτους μέλους […] *εφόσον τους επιτρέπεται να παραμείνουν στο έδαφος ως αιτούντες*» [20].

64. Η προϋπόθεση ότι πρέπει να επιτρέπεται στον αιτούντα να παραμένει στο έδαφος επιβάλλεται υπό το πρίσμα του σκοπού της εν λόγω οδηγίας. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας, σκοπός της είναι η θέσπιση «προτύπων για την υποδοχή των [αιτούντων]». Η υποδοχή όμως αποτελεί κατ' ανάγκην «υπόθεση» του κράτους μέλους όπου βρίσκεται ο αιτών και όπου του επιτρέπεται να παραμείνει λόγω της υποβολής αιτήσεως διεθνούς προστασίας.

20 Η υπογράμμιση δική μου.

65. Σημειώνω ότι η φράση «παραμονή στο κράτος μέλος» ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο ιστ', της οδηγίας 2013/32 και έχει την έννοια «της παραμονής στο έδαφος […] του κράτους μέλους στο οποίο υπεβλήθη ή εξετάζεται η αίτηση διεθνούς προστασίας». Όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Cimade και GISTI, τούτο σημαίνει ότι ο αιτών επιτρέπεται να παραμείνει όχι μόνο στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο θα εξεταστεί η αίτηση, αλλά και στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση [21].

66. Η προϋπόθεση ότι πρέπει να επιτρέπεται στον αιτούντα να παραμένει στο έδαφος καθιστά επομένως δυνατή την εξασφάλιση των συνθηκών υποδοχής ανεξαρτήτως του σταδίου στο οποίο βρίσκεται η διαδικασία εξετάσεως της αιτήσεως. Αυτό είναι, ειδικότερα, το νόημα της αιτιολογικής σκέψεως 8 της οδηγίας 2013/33, όπου επισημαίνεται ότι, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των αιτούντων στο σύνολο της Ένωσης, η οδηγία αυτή «θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια και τους τύπους διαδικασιών που αφορούν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σε όλους τους χώρους και τις εγκαταστάσεις που φιλοξενούν αιτούντες και για όσο διάστημα έχουν τη δυνατότητα παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών ως αιτούντες».

67. Η δε διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013 είναι εξ ορισμού «διαδικασία που αφορά τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας». Πρόκειται για διοικητική διαδικασία με αντικείμενο, σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού, την καθιέρωση των κριτηρίων και των μηχανισμών προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους.

68. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 20, παράγραφος 1, του ως άνω κανονισμού, η διαδικασία προσδιορισμού του υπευθύνου κράτους μέλους ξεκινά μόλις υποβληθεί *για πρώτη φορά αίτηση* διεθνούς προστασίας *σε κάποιο* κράτος μέλος. Στην αιτιολογική σκέψη 11 του κανονισμού 604/2013 ο νομοθέτης της Ένωσης προσθέτει ότι «η οδηγία [2013/33] θα πρέπει να εφαρμόζεται στη διαδικασία για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους, όπως ρυθμίζεται στον [παρόντα] κανονισμό». Επομένως, η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους εκτυλίσσεται στην πράξη ενόσω ο αιτών βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η επιδιωκόμενη από τον νομοθέτη της Ένωσης ίση μεταχείριση, είναι συνεπώς αναγκαίο ο αιτών εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς να απολαύει των συνθηκών υποδοχής που προβλέπονται από την οδηγία 2013/33. Το άρθρο 23, παράγραφος 3, στοιχείο α', του κανονισμού 604/2013 παρέχει εξάλλου ρητώς στον αιτούντα εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί τέτοια απόφαση «το δικαίωμα να παραμείνει στο συγκεκριμένο κράτος» στην περίπτωση που ο ίδιος έχει ασκήσει προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής και εν αναμονή του αποτελέσματος της προσφυγής του.

69. Ως εκ τούτου, ο αιτών σε μια τέτοια περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2013/33, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να αποκλειστεί, εκ των προτέρων, η δυνατότητά του να τύχει των συνθηκών υποδοχής που προβλέπονται από αυτή.

70. Αυτό είναι το πνεύμα που διέπει την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Cimade και GISTI. Το Δικαστήριο έκρινε, πράγματι, ότι «η εξέταση της αιτήσεως […] περατώνεται και η ευθύνη για την παροχή των κατ' ελάχιστο όριο συνθηκών υποδοχής του κράτους μέλους που υπέβαλε το αίτημα παύει να υφίσταται μόνον όταν πράγματι συντελεσθεί η μεταφορά του αιτούντος […] από το κράτος μέλος αυτό» [22]. Η νομολογία αυτή ισχύει με τον ίδιο τρόπο και ως προς την εξασφάλιση μη υλικών συνθηκών υποδοχής, όπως η πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Συνεπώς, η προϋπόθεση ότι πρέπει να επιτρέπεται στον αιτούντα να παραμένει στο έδαφος κράτους μέλους εφαρμόζεται αδιακρίτως ανάλογα με τις ανάγκες τις οποίες επιδιώκει να ικανοποιήσει ο νομοθέτης της Ένωσης.

21 Βλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 48).

22 Βλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 55).

71. Δεύτερον, επισημαίνω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων προσβάσεως στην αγορά.

72. Ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης θεσπίζει, στα άρθρα 17, 18 και 20 της οδηγίας αυτής, σχετικά ακριβείς διατάξεις όσον αφορά τις προϋποθέσεις παροχής, περιορισμού και ανακλήσεως των υλικών συνθηκών υποδοχής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι δεν προβλέπει ανάλογες διατάξεις ως προς τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην αγορά εργασίας[23]. Αφήνει, συνεπώς, στα κράτη μέλη τη μέριμνα να αποφασίζουν, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, υπό ποιες συνθήκες παρέχουν την πρόσβαση αυτή.

73. Σημειώνω, εντούτοις, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης διατυπώνει δύο επιφυλάξεις.

74. Πρώτον, αν και τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν και άλλες προϋποθέσεις πέραν όσων αναφέρονται ρητώς στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, οφείλουν πάντως να διασφαλίζουν πραγματική πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Με άλλα λόγια, ελλείψει κανόνων που να έχουν τεθεί από το δίκαιο της Ένωσης, οι προϋποθέσεις οι οποίες καθορίζονται από κάθε κράτος μέλος για την πρόσβαση στην αγορά αυτή δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος, το οποίο αναγνωρίζεται από το δίκαιο της Ένωσης[24]. Στο πλαίσιο αυτό, εθνικός κανόνας που στερεί από τον αιτούντα την ιδιότητα αυτή με την αιτιολογία ότι αυτός υπόκειται σε διαδικασία μεταφοράς είναι προφανώς αντίθετος στην αρχή την οποία διατυπώνει ο νομοθέτης της Ένωσης, καθώς τον εμποδίζει να απολαύει των δικαιωμάτων που συνδέονται ωστόσο με την ιδιότητα αυτή.

75. Δεύτερον, αν και τα κράτη μέλη δύνανται, για λόγους που σχετίζονται με την πολιτική τους στον τομέα της απασχόλησης, να αποδίδουν προτεραιότητα σε ορισμένες κατηγορίες πληθυσμού, η δυνατότητα αυτή αφορά μόνον τους πολίτες της Ένωσης, τους υπηκόους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Από το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33 συνάγεται ότι λόγοι που σχετίζονται με την εθνική πολιτική απασχόλησης δεν δικαιολογούν συνεπώς την καθιέρωση διακρίσεων μεταξύ των αιτούντων, ανάλογα με το αν η αίτησή τους θα εξεταστεί από το κράτος μέλος υποδοχής ή από το κράτος μέλος το οποίο οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα έχουν προσδιορίσει ως υπεύθυνο βάσει των κριτηρίων του κανονισμού 604/2013.

76. Το πλαίσιο και η όλη οικονομία της οδηγίας 2013/33 συνηγορούν επομένως υπέρ της ερμηνείας του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής υπό την έννοια ότι η έκδοση αποφάσεως μεταφοράς δεν είναι δυνατόν να έχει ως συνέπεια να στερηθεί ο ενδιαφερόμενος την ιδιότητα του αιτούντος και το δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας το οποίο του παρέχεται κατ' εφαρμογήν της συγκεκριμένης διατάξεως.

77. Φρονώ ότι ο σκοπός της εν λόγω οδηγίας καθώς και η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενισχύουν την ως άνω ερμηνεία.

23 Όσον αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες κράτος μέλος δύναται να περιορίσει ή να ανακαλέσει τις υλικές συνθήκες υποδοχής, βλ. απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2019, Haqbin, (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

3. Τελολογική ανάλυση της οδηγίας 2013/33

78. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 35 της οδηγίας 2013/33, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν το πλαίσιο αναφοράς για τις απαιτήσεις που διέπουν την υποδοχή του αιτούντος. Οι διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙ της οδηγίας αυτής αποσκοπούν επίσης στην εξασφάλιση της πραγματικής προστασίας του αιτούντος στο κράτος μέλος υποδοχής μέσω της κάλυψης των αναγκών του με τέτοιον τρόπο ώστε να γίνονται σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματά του, ιδίως η αξιοπρέπειά του, να είναι διαρκής η κάλυψη των αναγκών και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση.

79. Οι συνθήκες υποδοχής τις οποίες κατοχυρώνει η οδηγία 2013/33 αφορούν, προπάντων, την κάλυψη των βασικών και άμεσων αναγκών του αιτούντος. Οι συνθήκες αυτές περιγράφονται στο άρθρο 2, στοιχείο η′, της οδηγίας αυτής με τον όρο «υλικές συνθήκες υποδοχής» (στέγη, τροφή, ρουχισμός και βοήθημα για τα καθημερινά έξοδα). Το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση Cimade και GISTI ότι δεν επιτρέπεται κανένας αιτών να τις στερηθεί, ούτε καν προσωρινώς κατά το διάστημα από την υποβολή της αιτήσεως μέχρι την πραγματική μεταφορά του, διότι αλλιώς θα θίγονταν τόσο ο σκοπός της οδηγίας 2003/9 όσο και οι επιταγές του άρθρου 1 του Χάρτη, περί σεβασμού και προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας [25].

80. Οι συνθήκες υποδοχής τις οποίες κατοχυρώνει η οδηγία 2013/33 συμβάλλουν επιπλέον στην κάλυψη και άλλων αναγκών του αιτούντος ενόσω βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για παραμονή η οποία ενδέχεται να είναι και παρατεταμένη. Αν και οι συνθήκες αυτές δεν αφορούν την ικανοποίηση των ζωτικών του αναγκών, αποσκοπούν, ωστόσο, στην εξασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη, όπως η ενότητα της οικογένειας (άρθρο 7 του Χάρτη και άρθρο 12 της οδηγίας 2013/33), η προστασία του παιδιού (άρθρο 24 του Χάρτη και άρθρο 23 της οδηγίας 2013/33), το δικαίωμα στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση (άρθρο 14 του Χάρτη και άρθρα 14 και 16 της οδηγίας 2013/33), η πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη (άρθρο 35 του Χάρτη καθώς και άρθρα 13 και 19 της οδηγίας 2013/33), ή ακόμη και το δικαίωμα στην εργασία (άρθρο 15 του Χάρτη και άρθρο 15 της οδηγίας 2013/33). Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας πρέπει ως εκ τούτου να συμβάλλει, όπως και η φοίτηση των ανηλίκων στα σχολεία, στην κάλυψη μιας αντικειμενικής ανάγκης του αιτούντος κατά την παραμονή του στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

81. Συνεπώς, αν κράτος μέλος στερήσει από τον αιτούντα αυτή την ευνοϊκή συνθήκη υποδοχής, υπάρχει κίνδυνος να θιγούν οι σκοποί της οδηγίας 2013/33 καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία ο αιτών αντλεί από τον Χάρτη.

82. Πρώτον, οι αιτιολογικές σκέψεις 11 και 23 της οδηγίας 2013/33 εκφράζουν σαφώς τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να εγγυηθεί στον αιτούντα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης κατά την παραμονή του στο κράτος μέλος υποδοχής και να ενθαρρύνει την αυτάρκειά του.

83. Το δικαίωμα στην εργασία, όπως κατοχυρώνεται από πολλές διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου [26], είναι σημαντικό όχι μόνο για την προσωπική ανάπτυξη του ατόμου καθώς και για την οικονομική και κοινωνική του ένταξη, αλλά επίσης και για τη διαφύλαξη της αξιοπρέπειάς του.

25 Βλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 56).

26 Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 23 της Οικουμενικής Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 10 Δεκεμβρίου 1948, ή το άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα, που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 16 Δεκεμβρίου 1966 και τέθηκε σε ισχύ στις 3 Ιανουαρίου 1976 και κατοχυρώνει, στο άρθρο 6, παράγραφος 1 αυτού, το δικαίωμα στην εργασία ως εξής: «Τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα της εργασίας, το οποίο περιλαμβάνει το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει τη δυνατότητα να κερδίζει τα απαραίτητα για τη ζωή του με εργασία την οποία διαλέγει η δέχεται ελεύθερα και θα λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση του δικαιώματος αυτού». Βλ., επίσης άρθρο 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, καθώς και το προοίμιο της συμβάσεως αριθ. 168 για την προαγωγή της εργασίας και την προστασία κατά της ανεργίας της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας, που εγκρίθηκε στη Γενεύη στις 21 Ιουνίου 1988 και, όσον αφορά τους πρόσφυγες, άρθρα 17 έως 29, της Συμβάσεως περί του καθεστώτος των προσφύγων, η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 189, σ. 150, αριθ. 2545, 1954).

84. Στο από 2007 σημείωμά της σχετικά με την ένταξη των προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες επιμένει στην ανεξαρτησία, την αναγνώριση και το κοινωνικό κύρος που αποκτά ο αιτών μέσω της επαγγελματικής δραστηριότητας [27]. Στην υπ' αριθ. 18 Γενική Παρατήρησή του σχετικά με το δικαίωμα στην εργασία [28], το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο των Ηνωμένων Εθνών τονίζει, από μέρους του, ότι το δικαίωμα αυτό, αν και δεν είναι δυνατόν να νοηθεί ως απόλυτο και άνευ όρων δικαίωμα απόκτησης απασχόλησης [29], είναι απαραίτητο για την άσκηση άλλων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ότι είναι αδιαχώριστο και άρρηκτα συνδεδεμένο με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ότι συμβάλλει ταυτόχρονα στην επιβίωση του ατόμου και της οικογένειάς του και, στο μέτρο που υφίσταται ελεύθερη επιλογή ή αποδοχή της εργασίας, στην ανάπτυξή του εντός της κοινότητας [30]. Για τον λόγο αυτό, κατά το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο των Ηνωμένων Εθνών, πρέπει να εξασφαλίζεται η πρόσβαση στην απασχόληση, ιδιαίτερα των πιο μειονεκτικών και περιθωριοποιημένων ατόμων και ομάδων, ώστε να μπορούν να έχουν αξιοπρεπή διαβίωση [31]. Αυτός είναι επίσης ένας από τους λόγους για τους οποίους το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο, Ιρλανδία) έκρινε, σε απόφαση της 30ής Μαΐου 2017 [32], αντισυνταγματική την προηγούμενη ιρλανδική νομοθεσία, δυνάμει της οποίας κανένας αιτών δεν μπορούσε να αποκτήσει πρόσβαση στην αγορά εργασίας πριν από την έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεώς του [33]. Η υπόθεση εκείνη αφορούσε την περίπτωση ενός Βιρμανού αιτούντος, ο οποίος είχε αποκλειστεί από την αγορά εργασίας, ενώ είχαν παρέλθει οκτώ έτη από την υποβολή της αιτήσεώς του και η διαδικασία εξετάσεως δεν είχε ολοκληρωθεί. Κατά την περίοδο αυτή, είχαν εξασφαλιστεί στον αιτούντα υλικές συνθήκες υποδοχής, ενώ ελάμβανε και εβδομαδιαίο επίδομα ύψους 19 ευρώ. Το Ανώτατο Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία, απαγορεύοντας απολύτως την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ενώ δεν υπήρχε κανένα χρονικό όριο για την περάτωση της διαδικασίας εξετάσεως αιτήσεως διεθνούς προστασίας, έθιγε το άτομο ακριβώς με τον τρόπο τον οποίο το Σύνταγμα σκόπευε να αποτρέψει [34].

85. Στην περίπτωση των αιτούντων η εργασία συμβάλλει λοιπόν, προφανώς, στη διατήρηση της αξιοπρέπειάς τους, καθώς τα εισοδήματα από την απασχόληση τους επιτρέπουν όχι μόνον να καλύπτουν τις δικές τους ανάγκες, αλλά και να εξασφαλίζουν στέγη εκτός των δομών υποδοχής, στην οποία μπορούν να υποδεχθούν, ενδεχομένως, την οικογένειά τους. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι, λόγω, αφενός, της αναγκαστικής φύσης της μετανάστευσης και, αφετέρου, των συχνά τραυματικών εμπειριών που συνδέονται με αυτή, ο αποκλεισμός του αιτούντος από κάθε επαγγελματική δραστηριότητα μπορεί να επιδεινώσει την ευαλωτότητά του, την αβεβαιότητα της καταστάσεώς του και, ενίοτε, την απομόνωση και την κοινωνική περιθωριοποίηση που ήδη υφίσταται, κατά μείζονα δε λόγο αν η περίοδος αναμονής διαρκεί πολλούς μήνες. Πρέπει να τονιστεί, στο πλαίσιο αυτό, ότι ο αιτών για τον οποίο κινείται διαδικασία (εκ νέου) αναλήψεως και, ενδεχομένως, μεταφοράς βρίσκεται τελικά σε κατάσταση περισσότερο αβέβαιη απ' ό,τι ο αιτών που δεν υπόκειται σε τέτοια διαδικασία. Λαμβάνω εδώ υπόψη τις ιδιαίτερα μακρές προθεσμίες των διαδικασιών (εκ νέου) αναλήψεως και μεταφοράς, οι οποίες ποικίλλουν μεταξύ έξι και δεκαοκτώ μηνών σύμφωνα με το άρθρο 29 του κανονισμού 604/2013. Έχω επίσης κατά νου τον αριθμό των μεταφορών που έχουν πραγματικά λάβει

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, προσβάσιμη στην ακόλουθη ιστοσελίδα: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (σημείο 14).

28 Το δικαίωμα στην εργασία, Γενική Παρατήρηση αριθ. 18, της 24ης Νοεμβρίου 2005, άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, προσβάσιμο στην ακόλουθη ιστοσελίδα: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J, στο εξής: γενική παρατήρηση αριθ. 18.

29 Σημείο 6 της γενικής παρατηρήσεως αριθ. 18.

30 Σημείο 1 της γενικής παρατηρήσεως αριθ. 18.

31 Σημείο 31, στοιχείο α', της γενικής παρατηρήσεως αριθ. 18.

32 Βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

33 Βλ., ειδικότερα, σκέψεις 19 έως 21 της αποφάσεως αυτής.

34 Βλ. σκέψη 20 της εν λόγω αποφάσεως

χώρα σε σχέση με τον αριθμό των αποφάσεων μεταφοράς οι οποίες έχουν κοινοποιηθεί [35]. Έτσι, το 2012, το Δικαστήριο είχε ήδη κρίνει στην απόφαση Cimade και GISTI ότι η διαδικασία που προβλέπει ο κανονισμός 343/2003 μπορούσε, σε ορισμένες περιπτώσεις, να έχει ως αποτέλεσμα να μη μεταφερθεί ποτέ ο αιτών στο κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα, αλλά να παραμείνει στο κράτος μέλος στο οποίο υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας [36]. Οι εκθέσεις όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού 604/2013 επιβεβαιώνουν την ως άνω διαπίστωση [37].

86. Λαμβανομένων υπόψη των προθεσμιών αυτών, ο αποκλεισμός του αιτούντος από την αγορά εργασίας ενδέχεται να αυξήσει τόσο τις πιθανότητες διαφυγής – τις οποίες θα μπορούσε εξάλλου να μειώσει η πρόσβαση στην αγορά εργασίας – όσο και την παράνομη απασχόληση, ενώ τα κράτη μέλη προσπαθούν ακριβώς να καταπολεμήσουν τα φαινόμενα αυτά και τις καταχρήσεις που συνεπάγονται.

87. Περαιτέρω, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι αν ένας αιτών δεν διαθέτει δικούς του χρηματικούς πόρους, ο αποκλεισμός του από την αγορά εργασίας συνεπάγεται την υποχρέωση του κράτους μέλους υποδοχής να του εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβιώσεως παρέχοντάς του, μεταξύ άλλων, τις απαιτούμενες υλικές συνθήκες υποδοχής υπό τις προϋποθέσεις των άρθρων 17 έως 20 της οδηγίας 2013/33. Η υποδοχή αυτή κινητοποιεί υλικούς, χρηματικούς και ανθρώπινους πόρους. Στο πλαίσιο αυτό, είναι προφανές ότι η παροχή του δικαιώματος στην εργασία ελαφρύνει τη μεταναστατευτική πίεση καθώς και τα κοινωνικά και χρηματικά επιδόματα που βαρύνουν το κράτος μέλος υποδοχής, επιτρέποντάς του να επικεντρώσει τις προσπάθειες του στην κάλυψη των αναγκών των πιο ευάλωτων κατηγοριών αιτούντων.

88. Εξάλλου, σε περίπτωση συστημικής ανεπάρκειας των συνθηκών υποδοχής, ο αποκλεισμός των αιτούντων από τη νόμιμη αγορά εργασίας θα μπορούσε να εκθέσει το κράτος μέλος σε κίνδυνο παραβιάσεως των αρχών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 1 και 4 του Χάρτη. Έτσι έκρινε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2014, AL.K κατά Ελλάδας [38]. Στην υπόθεση εκείνη, ο προσφεύγων υποστήριζε ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν του είχε εξασφαλίσει αξιοπρεπείς συνθήκες υποδοχής και τον είχε εμποδίσει να βελτιώσει τις συνθήκες διαβιώσεώς του, αρνούμενη, μεταξύ άλλων, να του χορηγήσει άδεια εργασίας. Στην απόφασή του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχθηκε ότι η προσβολή του δικαιώματος προσβάσεως στην αγορά εργασίας, λαμβανομένων υπόψη των διοικητικών προσκομμάτων αλλά και των πρακτικών που οφείλονται στο γενικό πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, σε συνδυασμό με την έλλειψη στέγης σε δομές υποδοχής, μπορεί να συνιστά εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια του άρθρου 3 της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών [39].

89. Με βάση τα ανωτέρω, στην περίπτωση αιτούντος εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση μεταφοράς, τίποτε δεν δικαιολογεί τον αποκλεισμό του από την αγορά, ενόσω του επιτρέπεται να παραμένει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

35 Βλ. τις στατιστικές που παρουσιάστηκαν τον Σεπτέμβριο 2019 από την Eurostat, «Dublin statistics on countries responsible for asylum application», ιδιαίτερα το τμήμα, «Implememted transfers within the Dublin procedure», προσβάσιμες στην ακόλουθη ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Βλ. απόφαση Cimade και GISTI (σκέψη 45).

37 Βλ. αποτελέσματα των αξιολογήσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, της 4ης Μαΐου 2016 [COM(2016) 270 τελικό], στην οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τονίζει ότι, το 2014, πραγματική μεταφορά έλαβε χώρα μόνο στο ένα τέταρτο του συνολικού αριθμού των αιτημάτων (εκ νέου) ανάληψης που έγιναν δεκτά (σ. 11).

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211 § 56 έως 60.

39 Η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950.

90. Δεύτερον, το ΚΕΣΑ στο οποίο εντάσσονται η οδηγία 2013/33 και ο κανονισμός 604/2013 βασίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, και το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, σε κοινή πολιτική που οφείλει να είναι δίκαια έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών [40]. Εξαιρουμένων των διατάξεων οι οποίες αφορούν τα ευάλωτα άτομα, ο νομοθέτης της Ένωσης δηλώνει σαφέστατα στην οδηγία 2013/33 την πρόθεσή του να εγγυηθεί την ίση μεταχείριση όλων των αιτούντων ενοποιώντας και εναρμονίζοντας το καθεστώς τους καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που συνδέονται με αυτό. Εντάσσει, συνεπώς, στο πεδίο των προσώπων που ωφελούνται από τους κανόνες υποδοχής τους αιτούντες επικουρική προστασία, οι οποίοι δεν περιλαμβάνονταν στις προηγούμενες διατάξεις της οδηγίας [41].

91. Στην αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2013/33, ο νομοθέτης της Ένωσης υπενθυμίζει τις φιλοδοξίες του προγράμματος της Στοκχόλμης το οποίο αποσκοπεί στην παροχή στους αιτούντες του ίδιου επιπέδου μεταχειρίσεως όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο έχουν υποβάλει την αίτησή τους. Σκοπός είναι συνεπώς, όπως υπογραμμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας αυτής, να τους εξασφαλίζονται παρόμοιες συνθήκες διαβιώσεως σε όλα τα κράτη μέλη και, όπως τονίζεται στην αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας, να μειωθεί ο κίνδυνος των «δευτερογενών μετακινήσεων» των αιτούντων οι οποίες οφείλονται στην ανομοιογένεια των συνθηκών υποδοχής τους.

92. Η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2013/33 είναι επίσης πολύ διαφωτιστική, καθώς καθιστά σαφές ότι, για να εξασφαλισθεί η ίση μεταχείριση των αιτούντων στο σύνολο της Ένωσης, η οδηγία αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια και τους τύπους διαδικασιών που αφορούν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σε όλους τους χώρους και τις εγκαταστάσεις που φιλοξενούν αιτούντες και για όσο διάστημα έχουν τη δυνατότητα παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών με την ιδιότητα αυτή.

93. Υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού και της διατυπώσεως υπό την οποία εκφράζεται, ο νομοθέτης της Ένωσης αναμφίβολα δεν θέλησε να θεσπίσει ένα σύστημα ασύμμετρων δικαιωμάτων και, ειδικότερα, ένα σύστημα διαφορετικής μεταχείρισης κατά την υποδοχή μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων η αίτηση εξετάζεται από το κράτος μέλος υποδοχής και όσων η αίτηση θα εξεταστεί από το κράτος μέλος που έχει προσδιοριστεί ως υπεύθυνο κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 604/2013. Οι ανάγκες του αιτούντος στον οποίο επιτρέπεται να παραμένει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής είναι ίδιες είτε βρίσκεται εν αναμονή οριστικής αποφάσεως επί της αιτήσεώς του είτε βρίσκεται εν αναμονή της πραγματικής μεταφοράς του προς το υπεύθυνο κράτος μέλος. Στο πλαίσιο αυτό, δεν θα ήταν ούτε αντικειμενικό ούτε καν εύλογο να στερείται, στη δεύτερη περίπτωση, ο αιτών τη δυνατότητα να εργάζεται νομίμως και να ικανοποιεί τις ανάγκες του, ενώ μάλιστα η διάρκεια παραμονής του στο έδαφος του κράτους μέλους ενδέχεται να υπερβαίνει τη διάρκεια παραμονής του αιτούντος στην πρώτη περίπτωση. Τούτο διότι πρέπει να συνυπολογιστούν οι προβλεπόμενες στα άρθρα 21 έως 25 και στο άρθρο 29 του κανονισμού 604/2013 προθεσμίες της διαδικασίας (εκ νέου) αναλήψεως και μεταφοράς, καθώς και το ενδεχόμενο να μην πραγματοποιηθεί η μεταφορά εντός των οριζόμενων προθεσμιών, όπως συχνά συμβαίνει. Υπενθυμίζω ότι, στην περίπτωση αυτή, το υπεύθυνο κράτος μέλος απαλλάσσεται της υποχρεώσεώς του και το κράτος μέλος που υπέβαλε το αίτημα, ήτοι το κράτος μέλος υποδοχής, καθίσταται αυτομάτως υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως διεθνούς προστασίας [42].

94. Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στοιχείων αυτών, είμαι, κατά συνέπεια, της γνώμης ότι το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει νομοθεσία κράτους μέλους η οποία έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείεται ο αιτών από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας επειδή οι αρμόδιες εθνικές αρχές εξέδωσαν εις βάρος του απόφαση μεταφοράς προς το κράτος μέλος που έχουν προσδιορίσει ως υπεύθυνο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 26 του κανονισμού 604/2013.

40 Σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Το άρθρο 80 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η πολιτική ασύλου της Ένωσης διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών.

41 Βλ. αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2013/33.

42 Πρβλ. άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 604/2013.

95. Η έκδοση τέτοιας αποφάσεως δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα να στερείται ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος υποδοχής ούτε την ιδιότητα του αιτούντος ούτε τα δικαιώματα τα οποία συνδέονται με αυτή.

Γ. Το νόημα της προϋποθέσεως σχετικά με την ευθύνη του αιτούντος για την καθυστέρηση

96. Με το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το High Court (ανώτερο δικαστήριο) στην υπόθεση C-322/19 και με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία) στην υπόθεση C-385/19, το Δικαστήριο καλείται, κατ' ουσίαν, να διευκρινίσει ποιες πράξεις ή παραλείψεις ενδέχεται να στοιχειοθετούν καθυστέρηση για την οποία η ευθύνη μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33.

97. Ειδικότερα, το High Court (ανώτερο δικαστήριο) ερωτά το Δικαστήριο αν είναι δυνατόν, βάσει της διατάξεως αυτής, να αποδοθεί στον αιτούντα η ευθύνη για την καθυστέρηση που οφείλεται, πρώτον, στο γεγονός ότι αυτός δεν υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου ή στο κράτος μέλος παραμονής –με συνέπεια η εξέταση της αιτήσεώς του να απαιτεί την κίνηση διαδικασίας (εκ νέου) αναλήψεως και, ενδεχομένως, μεταφορά του στο κράτος αυτό– και, δεύτερον, στο γεγονός ότι άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς.

98. Με το προδικαστικό αυτό ερώτημα αυτό ζητείται από το Δικαστήριο να αποσαφηνίσει το νόημα μίας εκ των προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 προκειμένου να μπορεί ο αιτών να διαθέτει πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Υπενθυμίζω συγκεκριμένα ότι, δυνάμει της διατάξεως αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν στον αιτούντα πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως διεθνούς προστασίας εάν «δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως απόφαση από την αρμόδια αρχή και η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα».

99. Διαπιστώνω ότι το γράμμα του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 δεν διευκρινίζει τις περιστάσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι η ευθύνη για την καθυστέρηση στην έκδοση της πρωτοβάθμιας αποφάσεως μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα. Εξάλλου, ούτε από την εξέταση του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η διάταξη αυτή και του σκοπού της μπορεί να συναχθεί ποιες είναι αυτές οι περιστάσεις. Όπως προκύπτει τόσο από τον τίτλο και το προοίμιό της όσο και από το περιεχόμενο και τον σκοπό της, η οδηγία 2013/33 δεν έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση δικονομικών κανόνων που να διέπουν την έκδοση αποφάσεως σε πρώτο βαθμό ούτε τον καθορισμό των υποχρεώσεων που υπέχει, στο πλαίσιο αυτό, ο αιτών.

100. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να γίνει αναδρομή στους δικονομικούς κανόνες που περιλαμβάνει η οδηγία 2013/32 καθώς και στον σκοπό τον οποίο επιδιώκουν αυτοί οι κανόνες.

101. Το κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας 2013/32, με τίτλο «Βασικές αρχές και εγγυήσεις» καθώς και το κεφάλαιο ΙΙΙ της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό», ορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του αιτούντος στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως αποφάσεως σε πρώτο βαθμό. Ειδικότερα, το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', της οδηγίας αυτής περιέχει ρητή αναφορά στις περιστάσεις υπό τις οποίες εθνική αρχή δύναται να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεως σε πρώτο βαθμό. Η διάταξη αυτή προβλέπει, πιο συγκεκριμένα, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρατείνουν κατά εννέα μήνες την προθεσμία που προβλέπεται για την έκδοση αποφάσεως σε πρώτο βαθμό, στην περίπτωση κατά την οποία «η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί σαφώς *στη μη συμμόρφωση του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του δυνάμει του άρθρου 13* [της εν λόγω οδηγίας]» [43].

43 Η υπογράμμιση δική μου.

102. Το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32 επιγράφεται «Υποχρεώσεις των αιτούντων». Από την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού προκύπτει ότι ο αιτών έχει την υποχρέωση να συνεργάζεται με την αρμόδια εθνική αρχή με σκοπό την εξακρίβωση της ταυτότητάς του καθώς και των άλλων στοιχείων που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2011/95, ήτοι της ηλικίας του, του προσωπικού του ιστορικού, συμπεριλαμβανομένου του ιστορικού των οικείων συγγενών του, της ταυτότητάς του, της(των) ιθαγένειας(-ών), της(των) χώρας(-ών) και του(των) μέρους(-ών) προηγούμενης διαμονής του, των προηγούμενων αιτήσεων ασύλου, των δρομολογίων που ακολούθησε, των ταξιδιωτικών του εγγράφων καθώς και των λόγων για τους οποίους ζητεί διεθνή προστασία. Πρόκειται για στοιχεία ουσιώδη και αναγκαία για την αξιολόγηση των γεγονότων και των περιστάσεων στην οποία οφείλει να προβεί η αρμόδια εθνική αρχή προκειμένου να εξετάσει την αίτηση διεθνούς προστασίας. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια τέτοια υποχρέωση συνεργασίας συνεπάγεται ότι το αιτών παρέχει, στο μέτρο του δυνατού, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, τις εξηγήσεις και τις πληροφορίες που του ζητούνται [44].

103. Με το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32 ο νομοθέτης της Ένωσης επιτρέπει στα κράτη μέλη να συγκεκριμενοποιήσουν την προαναφερθείσα συνεργασία μνημονεύοντας και άλλες υποχρεώσεις του αιτούντος «στο μέτρο που [αυτές είναι αναγκαίες] για τη διεκπεραίωση της αίτησης» [45]. Σύμφωνα με τον νομοθέτη της Ένωσης, τα κράτη μέλη μπορούν, ιδίως, να υποχρεώσουν τον αιτούντα να αναφέρεται ή να παρουσιάζεται στην αρμόδια εθνική αρχή, να παραδίδει τα αναγκαία για την εξέταση της αιτήσεώς του έγγραφα, να γνωστοποιεί τη διεύθυνσή του και κάθε αλλαγή της, να υποβάλλεται σε σωματικό έλεγχο, να επιτρέπει τη φωτογράφησή του ή ακόμη την καταγραφή των προφορικών δηλώσεών του [46].

104. Αν και τα κράτη μέλη διαθέτουν επομένως περιθώριο εκτιμήσεως, διαπιστώνεται ότι οι υποχρεώσεις οι οποίες επιβάλλονται στον αιτούντα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο της συνεργασίας που θεσπίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2011/95. Πρέπει επίσης να συμβάλλουν, αφενός, στην αξιολόγηση και στη συλλογή των πιο σημαντικών στοιχείων προκειμένου να εκτιμάται κατά πόσον είναι αναγκαία η παροχή διεθνούς προστασίας στον αιτούντα και, αφετέρου, στη συγκέντρωση όλων των πληροφοριών που είναι αναγκαίες για να κριθεί η αξιοπιστία του αιτούντος και το βάσιμο της αιτήσεώς του. Όταν πρόκειται για αίτηση με την οποία ζητείται η αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, στόχος είναι να διαπιστωθεί, σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2011/95 και με βάση πολύ συγκεκριμένες πληροφορίες, αν είναι αντικειμενικά βάσιμος ο φόβος του αιτούντος ότι θα διωχθεί μόλις επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Όταν πρόκειται για αίτηση επικουρικής προστασίας, σκοπός είναι να κριθεί, υπό το πρίσμα του άρθρου 2, στοιχείο στ′, της εν λόγω οδηγίας, αν υφίστανται σοβαροί και εμπεριστατωμένοι λόγοι που να δικαιολογούν το συμπέρασμα ότι, αν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, ο αιτών φέρει το βάρος αποδείξεως. Υποχρεούται, συνεπώς, να υποβάλει, όσο το δυνατόν ταχύτερα, όλα τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη θεμελίωση της αιτήσεώς του.

105. Συμπεραίνω, υπό το πρίσμα των στοιχείων αυτών, ότι οι υποχρεώσεις του αιτούντος στις οποίες αναφέρεται ο νομοθέτης της Ένωσης, στο πλαίσιο της εκδόσεως αποφάσεως σε πρώτο βαθμό, με το άρθρο 13 καθώς και με το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2013/32 έχουν την έννοια ότι αφορούν αποκλειστικώς την εκτίμηση του παραδεκτού και του βασίμου της αιτήσεως διεθνούς προστασίας.

44 Βλ. απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, σκέψη 38).

45 Άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

46 Βλ. άρθρο 13, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας.

106. Προτείνω, ως εκ τούτου, να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιου δικαστηρίου για τη διεθνή προστασία) η απάντηση ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, κράτος μέλος μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση στην έκδοση πρωτοβάθμιας αποφάσεως μόνον στο μέτρο που ο αιτών παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32.

107. Πρέπει τώρα να διερευνηθεί αν, όπως υποστηρίζει το High Court (ανώτερο δικαστήριο) στην απόφαση περί παραπομπής, το κράτος μέλος μπορεί να αποδώσει την ευθύνη για μια τέτοια καθυστέρηση στον αιτούντα σε περίπτωση που, πρώτον, ο αιτών δεν υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου ή παραμονής και, δεύτερον, άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς.

108. Εκτιμώ ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως των ρυθμίσεων που απαρτίζουν το ΚΕΣΑ, καμία εκ των δύο αυτών περιστάσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι προκαλεί καθυστέρηση η οποία οφείλεται στον αιτούντα, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33, και θα μπορούσε να τον αποκλείσει από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής[47].

109. Πράγματι, από καμία εκ των δύο αυτών περιστάσεων δεν προκύπτει η ύπαρξη παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχει ο αιτών στο πλαίσιο της διαδικασίας με την οποία κρίνεται αν έχει την ιδιότητα του δικαιούχου διεθνούς προστασίας.

110. Οι φερόμενες παραβάσεις για τις οποίες κάνει λόγο το High Court (ανώτερο δικαστήριο) αφορούν, στην πραγματικότητα, τη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτος μέλους την οποία θεσπίζει ο κανονισμός 604/2013. Εντούτοις, ο κανονισμός αυτός δεν απαιτεί από τον υπήκοο τρίτης χώρας ή τον ανιθαγενή ούτε να υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου ή στο κράτος μέλος παραμονής ούτε να απόσχει από την άσκηση ένδικης προσφυγής, προκειμένου να διασφαλιστεί η ταχεία διεξαγωγή της διαδικασίας.

111. Η ερμηνεία που προτείνει το High Court (ανώτερο δικαστήριο) έρχεται επομένως σε αντίθεση με το γράμμα, την οικονομία και τον σκοπό του κανονισμού 604/2013.

112. Πρώτον, όπως μόλις σημείωσα, καμία διάταξη του κανονισμού αυτού δεν επιβάλλει στον υπήκοο τρίτης χώρας ή στον ανιθαγενή υποχρέωση να υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος μέλος εισόδου ή στο κράτος μέλος παραμονής. Η Επιτροπή προτείνει, βεβαίως, τη θέσπιση τέτοιας υποχρεώσεως στο πλαίσιο της αναμορφώσεως του συστήματος του Δουβλίνου προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δευτερογενείς κινήσεις αιτούντων[48], αλλά η πρόταση αυτή, η οποία διατυπώθηκε το 2016, δεν έχει ακόμη υιοθετηθεί. Επομένως, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, και όπως τόνισε το Δικαστήριο στην απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezelbash[49], ο κανονισμός 604/2013 προβλέπει ένα σύνολο μέτρων που συνδέουν τον αιτούντα με τη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους. Ειδικότερα, από τη στιγμή που υποβάλλεται για πρώτη φορά αίτηση σε κράτος μέλος, τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού αυτού απαιτούν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, αφενός, να ενημερώσουν τον αιτούντα, γραπτώς και σε γλώσσα την οποία κατανοεί, περί των διαφόρων μηχανισμών που θεσπίζει ο εν λόγω κανονισμός και, ιδιαίτερα, περί των κριτηρίων προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους και της σειράς με την οποία πρέπει να

47 Στο πλαίσιο της προτάσεως κανονισμού που παρατίθεται στην υποσημείωση 37 ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση ενός νέου άρθρου 4, με τίτλο «Υποχρεώσεις του αιτούντος», το οποίο θα προέβλεπε, στην παράγραφο 1, την υποχρέωση του αιτούντος να υποβάλει την αίτησή του στο κράτος μέλος πρώτης παράτυπης εισόδου ή, σε περίπτωση νόμιμης διαμονής, στο οικείο κράτος μέλος (βλ., επίσης, εξηγήσεις σχετικά με την εισαγωγή της νέας υποχρεώσεως αυτής στη σελίδα 16 της προτάσεως). Η παράβαση της υποχρεώσεως αυτής θα είχε ως συνέπεια, δυνάμει του νέου άρθρου 5, παράγραφος 3 του τροποποιημένου κανονισμού, να μην δικαιούται ο αιτών την επίμαχη ευνοϊκή συνθήκη υποδοχής που προβλέπεται στο άρθρο 15 της οδηγίας 2013/33 σε οποιοδήποτε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο υποχρεούται να βρίσκεται.

48 Βλ. υποσημείωση 37 ανωτέρω.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, σκέψεις 46 έως 48.

εφαρμόζονται και, αφετέρου, να οργανώσουν προσωπική συνέντευξη με τον αιτούντα[50]. Όπως μαρτυρεί η σειρά με την οποία απαριθμούνται τα κριτήρια στο κεφάλαιο ΙΙΙ του κανονισμού 604/2013, το κράτος μέλος πρώτης εισόδου ή το κράτος μέλος παραμονής δεν αποτελούν απαραίτητα το υπεύθυνο κράτος μέλος εφόσον αποδειχθεί, για παράδειγμα, ότι τα μέλη της οικογένειας του αιτούντος είναι εγκατεστημένα σε άλλο κράτος μέλος ή αν αυτό δεν ανταποκρίνεται στο υπέρτερο συμφέρον του οικείου ανηλίκου[51].

113. Κατά συνέπεια, «η νομότυπη και συνεπής εφαρμογή» του κανονισμού 604/2013 στην οποία αναφέρεται το High Court (ανώτερο δικαστήριο) με την απόφαση περί παραπομπής δεν απαιτεί από τον υπήκοο τρίτης χώρας ή τον ανιθαγενή να υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε προερχόμενος από τρίτη χώρα ή στο έδαφος του οποίου διέμεινε.

114. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι δυνατόν να αποδώσει στον αιτούντα αυτόν την ευθύνη για την καθυστέρηση που οφείλεται στη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, απαγορεύοντάς του την προβλεπόμενη στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

115. Δεύτερον, το ίδιο συμπέρασμα ισχύει και ως προς την προτεινόμενη από το High Court (ανώτερο δικαστήριο) ερμηνεία σύμφωνα με την οποία κράτος μέλος θα μπορούσε να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση που προκαλείται από την προσφυγή την οποία αυτός έχει ασκήσει κατά εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς.

116. Το Δικαστήριο έχει ασχοληθεί εκτενώς με το προβλεπόμενο στον κανονισμό 604/2013 δικαίωμα προσφυγής στην απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezelbash[52], καθώς και στις αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 2017, Shiri[53], της 31ης Μαΐου 2018, Hassan[54], και της 2ας Απριλίου 2019, H. και R.[55], στις οποίες παραπέμπω. Θεωρώ ότι αρκεί, στο πλαίσιο των προτάσεών μου, να υπενθυμίσω ο νομοθέτης της Ένωσης θέσπισε, παράλληλα με τον κανονισμό 604/2013, μέτρα τα οποία συμβάλλουν στην ενίσχυση των δικονομικών εγγυήσεων που αναγνωρίζονται στους αιτούντες στο πλαίσιο του συστήματος του Δουβλίνου[56] και, ειδικότερα, της δικαστικής προστασίας της οποίας απολαύουν δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη[57].

50 Το άρθρο 4 του κανονισμού 604/2013 έχει τίτλο «Δικαίωμα ενημέρωσης». Ορίζει, μεταξύ άλλων, στην παράγραφο 1, τα εξής: «Μόλις υποβληθεί σε κράτος μέλος αίτηση διεθνούς προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος [2], οι αρμόδιες αρχές του ενημερώνουν τον αιτούντα για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού και ιδίως για: α) τους στόχους του παρόντος κανονισμού και τις συνέπειες της υποβολής άλλης αίτησης σε διαφορετικό κράτος μέλος […]· β) τα κριτήρια για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους, την ιεράρχηση των κριτηρίων αυτών, τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας και τη διάρκειά τους […]· γ) την προσωπική συνέντευξη σύμφωνα με το άρθρο 5 και τη δυνατότητα υποβολής πληροφοριών σχετικά με την παρουσία στα κράτη μέλη μελών της οικογένειας, συγγενών ή οποιωνδήποτε άλλων προσώπων […]· δ) τη δυνατότητα προσβολής της απόφασης μεταφοράς […]». Όσον αφορά το άρθρο 5 του κανονισμού 604/2013, με τίτλο «Προσωπική συνέντευξη», ορίζει τα εξής: «1. Προκειμένου να διευκολύνει τη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, το προσδιορίζον κράτος μέλος διεξάγει προσωπική συνέντευξη με τον αιτούντα. Η συνέντευξη επιτρέπει επίσης την ορθή κατανόηση των πληροφοριών που παρέχονται στον αιτούντα σύμφωνα με το άρθρο 4. […] 3. Η προσωπική συνέντευξη πραγματοποιείται εγκαίρως και, σε κάθε περίπτωση, πριν από τη λήψη απόφασης μεταφοράς του αιτούντος στο υπεύθυνο κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 1 […]».

51 Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013, το κράτος μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας οφείλει, πράγματι, να εφαρμόζει τα κριτήρια με τη σειρά με την οποία παρουσιάζονται στο κεφάλαιο αυτό, βάσει της καταστάσεως ως είχε τη στιγμή που ο αιτών υπέβαλε για πρώτη φορά την αίτησή του σε κράτος μέλος.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, σκέψεις 30 και επόμενες.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, σκέψεις 36 και επ.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

55 C-582/17 και C-583/17, EU:C:2019:280, σκέψεις 38 έως 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

56 Πρβλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, σκέψη 57). Βλ., επίσης στο πνεύμα αυτό, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα [COM(2008) 820 τελικό], ειδικότερα, στο τρίτο μέρος της αιτιολογικής εκθέσεως, σημείο 3, με τίτλο «Νομικές εγγυήσεις για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στη διαδικασία του Δουβλίνου» (σ. 8) καθώς και σημείο 6, με τίτλο «Ιδιαίτερη πίεση ή ανεπαρκές επίπεδο προστασίας» (ειδικότερα σ. 12).

57 Πρβλ. απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, σκέψεις 57 και 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

117. Υπενθυμίζω ότι, βάσει της διατάξεως αυτής, κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου[58]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται συνεπώς να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα που είναι αναγκαία για τον σκοπό αυτό και να σέβονται τα δικαιώματα άμυνας των αποδεκτών αποφάσεων οι οποίες θίγουν αισθητώς τα συμφέροντά τους[59]. Εν προκειμένω, η απόφαση μεταφοράς εμπίπτει σε αυτή την κατηγορία.

118. Το δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής κατά τέτοιας αποφάσεως προβλέπεται, κατ' αρχάς, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 604/2013[60]. Κατοχυρώνεται, στη συνέχεια, στο άρθρο 27, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού. Το περιεχόμενό του προσδιορίζεται, τέλος, από τον νομοθέτη της Ένωσης στην αιτιολογική σκέψη 19 του εν λόγω κανονισμού καθώς και από το Δικαστήριο στη νομολογία που μνημονεύεται στις υποσημειώσεις 52 έως 59 των προτάσεών μου.

119. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει συναφώς ότι «ο νομοθέτης της Ένωσης δεν είχε την πρόθεση να θυσιάσει τη δικαστική προστασία των αιτούντων διεθνή προστασία χάριν της επιταγής περί ταχείας [εξετάσεως των εν λόγω αιτήσεων διεθνούς προστασίας]»[61]. Όσον αφορά δε τον κίνδυνο υπερβολικών καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση της διαδικασίας προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους λόγω της ασκήσεως δικαστικού ελέγχου, το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι μειωμένος, αν ληφθούν υπόψη οι ρητώς προβλεπόμενες από τον κανονισμό 604/2013 διατάξεις[62].

120. Κατά συνέπεια, θεωρώ προφανές ότι το κράτος μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας δεν μπορεί να αποθαρρύνει τον αιτούντα από την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής που του αναγνωρίζεται ρητώς τόσο από τον Χάρτη όσο και από τον προαναφερθέντα κανονισμό, αποδίδοντάς του την ευθύνη για την καθυστέρηση η οποία οφείλεται στη δικαστική διαδικασία και αρνούμενο να του παράσχει την προβλεπόμενη στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 ευνοϊκή συνθήκη υποδοχής.

121. Μια τέτοια συμπεριφορά θα προσέβαλλε όχι μόνον το δικαίωμα του αιτούντος σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, αλλά και το δικαιωμά του να τύχει μιας υποδοχής που να διασφαλίζει την αξιοπρέπειά του και να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματά του, όπως την περιέγραψα προηγουμένως.

122. Τρίτον και τελευταίο, οφείλω να τονίσω ότι, στην περίπτωση που κράτος μέλος εκτιμούσε τυχόν ότι οι αιτούντες εκμεταλλεύονται με τρόπο δόλιο και καταχρηστικό το δικαίωμα προσφυγής προκειμένου να καθυστερήσουν την εις βάρος τους διαδικασία μεταφοράς, τούτο δεν θα δικαιολογούσε τη λήψη μέτρου με το οποίο θα αποδιδόταν γενικώς σε όλους τους αιτούντες η ευθύνη για την καθυστέρηση στην έκδοση πρωτοβάθμιας αποφάσεως.

123. Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ελλείψει ρητής διατάξεως σε ρύθμιση του δικαίου της Ένωσης, το γεγονός ότι κράτος μέλος αντιμετωπίζει μεγάλο αριθμό περιπτώσεων καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης εκ μέρους υπηκόων τρίτων χωρών δεν δύναται να δικαιολογήσει τη λήψη μέτρου το οποίο στηρίζεται σε λογική γενικής πρόληψης, αποκλειομένης οποιασδήποτε ειδικής εκτιμήσεως της συμπεριφοράς του ίδιου του ενδιαφερομένου. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η λήψη μέτρων με τα οποία θα επιδιωκόταν η επίτευξη σκοπού γενικής

58 Βλ. αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), καθώς και της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 127 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Βλ., ιδίως, απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Sacko (C-348/16, EU:C: 2017:591, σκέψεις 29, 30 και 33 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

60 Βλ. υποσημείωση 50 ανωτέρω.

61 Πρβλ. απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

62 Πρβλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, σκέψη 58).

προλήψεως ευρέως διαδεδομένων περιπτώσεων καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης θα σήμαινε ότι τα κράτη μέλη θα μπορούσαν, απλώς και μόνον επειδή κάποιος ανήκει σε συγκεκριμένη ομάδα προσώπων, να αρνηθούν την αναγνώριση ενός δικαιώματος που παρέχεται ρητώς από το δίκαιο της Ένωσης [63].

124. Το Δικαστήριο εκτιμά συνεπώς ότι το εθνικό δικαστήριο οφείλει να διαπιστώσει ότι συντρέχει όντως κατάχρηση δικαιώματος, ελέγχοντας την ύπαρξη δύο στοιχείων. Πρώτον, πρέπει να αποδειχθεί ότι συντρέχει ένα σύνολο αντικειμενικών περιστάσεων από τις οποίες να προκύπτει ότι, παρά την τυπική τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει η ενωσιακή ρύθμιση, δεν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος με τη ρύθμιση αυτή σκοπός. Δεύτερον, πρέπει να αποδειχθεί ότι το κίνητρο των ενεργειών του ενδιαφερομένου είναι να αποκομίσει πλεονέκτημα που απορρέει από την ενωσιακή ρύθμιση, δημιουργώντας τεχνητώς τις προϋποθέσεις οι οποίες είναι αναγκαίες για την παροχή του πλεονεκτήματος αυτού [64].

125. Υπό το πρίσμα όλων αυτών των εκτιμήσεων φρονώ, κατά συνέπεια, ότι το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 έχει την έννοια ότι κράτος μέλος μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την καθυστέρηση εκδόσεως αποφάσεως σε πρώτο βαθμό μόνον στο μέτρο που ο εν λόγω αιτών παρέβη τις υποχρεώσεις συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32.

126. Κατόπιν τούτου, κράτος μέλος δεν μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση η οποία οφείλεται στη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους ούτε επειδή αυτός δεν υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος μέλος εισόδου ή, σε περίπτωση νόμιμης διαμονής, στο κράτος μέλος διαμονής ούτε επειδή άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς, η οποία εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 26 του κανονισμού 604/2013.

V. Πρόταση

127. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) στην υπόθεση The International Protection Appeals Tribunal κ.λπ. (C-322/19) καθώς και στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία, Ιρλανδία) στην υπόθεση Minister for Justice and Equality (C-385/19) ότι:

1) Το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει νομοθεσία κράτους μέλους η οποία έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείεται ο αιτών από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας επειδή οι αρμόδιες εθνικές αρχές εξέδωσαν εις βάρος του απόφαση μεταφοράς προς το κράτος μέλος που έχουν προσδιορίσει ως υπεύθυνο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 26 του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από ανιθαγενή.

2) Η έκδοση τέτοιας αποφάσεως δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα να στερείται ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος υποδοχής ούτε την ιδιότητα του αιτούντος ούτε τα δικαιώματα τα οποία συνδέονται με αυτή.

63 Πρβλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψεις 55 και 56).

64 Βλ. αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψεις 52 έως 54), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

128. Περαιτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) στην υπόθεση The International Protection Appeals Tribunal κ.λπ. (C-322/19) καθώς και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το International Protection Appeals Tribunal (δευτεροβάθμιο δικαστήριο για τη διεθνή προστασία, Ιρλανδία) στην υπόθεση Minister for Justice and Equality (C-385/19) ότι:

1) Το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/33 έχει την έννοια ότι κράτος μέλος μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση στην έκδοση πρωτοβάθμιας αποφάσεως μόνον στο μέτρο που ο αιτών παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 13 της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

2) Κατόπιν τούτου, κράτος μέλος δεν μπορεί να αποδώσει στον αιτούντα την ευθύνη για την καθυστέρηση η οποία οφείλεται στη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους ούτε επειδή αυτός δεν υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος μέλος εισόδου ή, σε περίπτωση νόμιμης διαμονής, στο κράτος μέλος διαμονής ούτε επειδή άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εις βάρος του αποφάσεως μεταφοράς, η οποία εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 26 του κανονισμού 604/2013.