Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 3 september 2020[1]

Förenade målen C-322/19 och C-385/19

K.S.,
M.H.K.
mot
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
(begäran om förhandsavgörande från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))
och
R.A.T.,
D.S.
mot
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(begäran om förhandsavgörande från International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Direktiv 2013/33/EU – Normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd – Artikel 15 – Tillträde till arbetsmarknaden – Villkor för tillträde – Tolkning av villkoret avseende egenskap av ’sökande’ – Tolkning av villkoret avseende avsaknad av försening som kan tillskrivas sökanden – Sökande beträffande vilka ett beslut om överföring antagits enligt förordning (EU) nr 604/2013 – Nationell lagstiftning som fråntar sökandena denna egenskap på grund av att ett sådant beslut har antagits – Tillåtlighet”

I. Inledning

1. Domstolen har i förevarande mål ombetts att precisera mottagningsvillkoren för en person som söker internationellt skydd (nedan kallad sökanden) avseende vilken en nationell myndighet har antagit ett beslut om överföring till den medlemsstat som den har identifierat som ansvarig för prövningen av denna ansökan (nedan kallad den ansvariga medlemsstaten) enligt förordning (EU) nr 604/2013.[2]

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31). Denna förordning ersatte rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1).

2. Tolkningsfrågorna rör i synnerhet tillträde till arbetsmarknaden, vilket är ett mottagningsvillkor som behandlas i artikel 15.1 i direktiv 2013/33/EU.[3] Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har lämnat in ansökan om internationellt skydd om ett beslut i första instans av den behöriga myndigheten inte har fattats och förseningen inte kan tillskrivas den sökande.

3. I den aktuella irländska lagstiftningen föreskrivs emellertid att antagandet av ett beslut om överföring av sökanden medför att den berörde fråntas egenskapen av sökande liksom den rätt att begära arbetstillstånd som är knuten till denna egenskap.[4]

4. Detta förslag till avgörande kommer, i enlighet med domstolens begäran, att begränsas till en bedömning av de huvudsakliga nya rättsfrågor som är aktuella i förevarande mål.

5. Den första tolkningsfrågan gäller fastställandet av mottagarna av den åtgärd som föreskrivs i artikel 15.1 i direktiv 2013/33 och avser, bland annat, tolkningen av begreppet ”sökande” beträffande den rätt till tillträde till arbetsmarknaden som föreskrivs i denna bestämmelse. Denna fråga, som ligger i linje med domen av den 27 september 2012 i målet Cimade och GISTI,[5] har till syfte att fastställa huruvida en medlemsstat, med tillämpning av denna bestämmelse, får neka tillträde till arbetsmarknaden för en sökande avseende vilken ett beslut om överföring har antagits.

6. Jag kommer i detta förslag till avgörande att ange skälen till varför antagandet av ett beslut om överföring avseende en sökande inte får medföra att denne fråntas denna egenskap eller de rättigheter som är knutna till denna.

7. Den andra tolkningsfrågan rör arten av de handlanden som kan ha medfört en försening som kan tillskrivas den sökande i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33. Domstolen har ombetts att fastställa huruvida en nationell myndighet kan tillskriva sökanden en försening på grund av genomförandet av förfarandet för fastställande av den ansvariga medlemsstaten och därmed hindra sökandens tillträde till arbetsmarknaden, på grund av, för det första, att vederbörande inte har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd till den medlemsstat till vilken denne först rest in utan tillstånd eller, i fall av laglig vistelse, i vistelsemedlemsstaten och, för det andra, att vederbörande överklagat eller begärt omprövning vid domstol av det beslut om överföring som fattats avseende denne med tillämpning av förordning nr 604/2013.

8. Jag kommer i detta förslag till avgörande att ange skälen till varför, enligt gällande texter i det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas), varken den ena eller den andra av dessa omständigheter kan anses ha medfört en försening som kan tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, vilken skulle kunna medföra att denne nekas tillträde till mottagarmedlemsstatens arbetsmarknad.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).

4 Den tidigare lagstiftningen, som innehöll ett absolut förbud mot en sökandes tillträde till arbetsmarknaden före antagandet av ett beslut avseende vederbörandes ansökan, ansågs av Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) i en dom av den 30 maj 2017, nr 31 och 56/2016 stå i strid med den irländska grundlagen (se, i detta hänseende, punkt 84 i detta förslag till avgörande).

5 C-179/11, EU:C:2012:594 (nedan kallad domen i målet Cimade och GISTI).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

9. I enlighet med artikel 78 FEUF, består det gemensamma europeiska asylsystemet av flera texter, bland annat av direktiv 2011/95/EU,[6] vilket fastställer villkoren för beviljande av internationellt skydd, av direktiv 2013/32/EU,[7] vilket anger förfarandet för prövningen av en ansökan om internationellt skydd, av direktiv 2013/33, av vilket en tolkning har begärts i detta mål och som anger normer för mottagande av sökande av internationellt skydd, samt av förordning nr 604/2013, vilken anger kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig.

1. Direktiv 2011/95

10. Enligt artikel 1 i direktiv 2011/95 har detta till syfte att införa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd.

11. I artikel 4 i direktivet, som har rubriken ”Bedömning av fakta och omständigheter” föreskrivs i punkterna 1 och 2 följande:

”1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.

2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.”

2. Direktiv 2013/32

12. Direktiv 2013/32 har till syfte att fastställa bestämmelser och förfarandegarantier för prövningen av en ansökan om internationellt skydd.

13. I artikel 2 p i direktivet definieras uttrycket ”stanna kvar i medlemsstaten” som ”att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas…”

14. I kapitel II i direktivet, som har rubriken ”Grundläggande principer och garantier”, föreskrivs i artikel 9.1 att ”[s]ökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III.”

6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

7 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

15. I artikel 13 i direktiv 2013/32 regleras ”[s]kyldigheter för sökande”. Artikeln har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i direktiv [2011/95]. Medlemsstaterna får ålägga sökande andra skyldigheter att samarbeta med de behöriga myndigheterna i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får särskilt föreskriva att

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

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

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

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

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

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

16. I kapitel III i direktiv 2013/32 har artikel 31.3 följande lydelse:

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

Om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i förordning [nr 604/2013] ska tidsfristen på sex månader inledas vid den tidpunkt då det i enlighet med den förordningen fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen samt sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten.

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

…

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

…”

17. Artikel 32 i direktivet, som har rubriken ”Ogrundade ansökningar”, föreskriver i punkt 1 följande:

”… medlemsstaterna [får] endast anse en ansökan som ogrundad om den beslutande myndigheten har konstaterat att sökanden inte har rätt till internationellt skydd enligt direktiv [2011/95]”

18. I artikel 33 i direktiv 2013/32, som har rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning” föreskrivs i punkt 1 att ”[u]töver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning [nr 604/2013] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.”

19. I artikel 33.2 i detta direktiv finns en uttömmande förteckning över de situationer där medlemsstaterna får anse att en ansökan inte kan tas upp till prövning.

3. Direktiv 2013/33

20. Syftet med direktiv 2013/33 är enligt dess artikel 1 att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i medlemsstaterna.

21. Skälen 8, 11, 12, 13, 23 och 35 i detta direktiv har följande lydelse:

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

…

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

(12) En harmonisering av sökandes mottagningsvillkor bör bidra till att begränsa sökandes sekundära förflyttningar på grund av att mottagningsvillkoren skiljer sig åt.

(13) I syfte att säkerställa att alla som ansöker om internationellt skydd behandlas lika och för att garantera förenlighet med det befintliga unionsregelverket på asylområdet, … är det ändamålsenligt att utvidga tillämpningsområdet för det här direktivet så att det även omfattar personer som ansöker om subsidiärt skydd.

…

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

…

(35) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[8] Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 och 47 i stadgan, och måste genomföras i enlighet därmed.”

22. I artikel 2 i direktiv 2013/33, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv avses med

8 Nedan kallad stadgan.

…

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

…

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

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

…”

23. Enligt artikel 3.1 i direktivet ska det tillämpas på ”alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, … så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande”.

24. I kapitel II i direktivet, som har rubriken ”Allmänna bestämmelser om mottagningsvillkor” har artikel 15 – av vilken en tolkning här har begärts – följande lydelse:

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

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

Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera unionsmedborgare och medborgare från stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sådana tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta.

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

4. Förordning nr 604/2013

25. Syftet med förordning nr 604/2013 är enligt dess artikel 1 att fastställa kriterier och mekanismer för att fastställa den ansvariga medlemsstaten.

26. Skälen 11, 12 och 19 i denna förordning har följande lydelse:

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

(12) [Direktiv 2013/32] bör dessutom vara tillämpligt och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om rättssäkerhetsgarantier som regleras enligt denna förordning, om inte annat följer av begränsningarna för tillämpningen av det direktivet.

…

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

27. I kapitel II i förordning nr 604/2013, som har rubriken ”Allmänna principer och garantier” föreskrivs i artikel 3.1 att ”[m]edlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig”.

28. I kapitel VI i denna förordning, som har rubriken ”Förfaranden för övertagande och återtagande” föreskrivs i artikel 20.1 att ”[förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska inledas när en ansökan om internationellt skydd första gången lämnas in i en medlemsstat”.

29. I avdelning IV i detta kapitel, som har rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, föreskrivs i artikel 26.1 i denna förordning bland annat att ”[o]m den anmodade medlemsstaten samtycker till att överta eller återta en sökande … ska den anmodande medlemsstaten meddela den berörda personen beslutet att överföra honom eller henne till den ansvariga medlemsstaten och, i tillämpliga fall, om beslutet att inte pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd”.

30. I artikel 27 i förordning nr 604/2013, som har rubriken ”Rättsmedel”, föreskrivs följande:

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

…

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

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

…”

B. Irländsk rätt

31. Till följd av tillämpningen av artikel 4 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa,[9] införlivades genom European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (föreskrifter av 2018 om Europeiska gemenskaperna (mottagningsvillkor) (nedan kallat 2018 års föreskrifter) bestämmelserna i direktiv 2013/33 med irländsk rätt, med verkan från den 30 juni 2018.

9 EUT C 202, 2016, s. 295.

32. I artikel 2.2 och 2.3 i 2018 års föreskrifter föreskrivs följande:

”2. När ett beslut om överföring, i den mening som avses i [European Union (Dublin System) Regulations 2018 [10]], har antagits gentemot en sökande, gäller från dagen för delgivningen av detta beslut enligt regulation 5.2 i dessa föreskrifter att den berörda personen:

a) upphör att vara sökande, och

b) klassificeras som mottagare men inte sökande.

3. Enligt föreskrifterna ska en person som, med stöd av artikel 16.2 i [föreskrifter av 2018 om Europeiska unionen (Dublinsystemet)], har överklagat till International Protection Appeals Tribunal [(Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd, Irland)], varvid denna inte ännu har avgjort ärendet, anses vara en mottagare men inte en sökande.”

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

”3. En sökande får ansöka om ett arbetstillstånd

…

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

4. Minister for Justice and Equality [(justitie- och jämställdhetsministern, Irland)] får … bevilja tillstånd [för tillträde till arbetsmarknaden] för sökanden om

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

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

III. Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

34. De tolkningsfrågor som ställts av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) i målet The International Protection Appeals Tribunal m.fl. (C-322/19) respektive av International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) i målet Minister for Justice and Equality (C-385/19), har ställts inom ramen för tvister mellan tredjelandsmedborgare och justitie- och jämlikhetsministern och avser lagenligheten av besluten att neka dem ett tillstånd för tillträde till arbetsmarknaden i egenskap av sökande av internationellt skydd avseende vilka en överföring till en annan medlemsstat har begärts enligt förordning nr 604/2013.

35. Genom beslut av domstolens ordförande av den 14 juni 2019 förenades dessa mål med avseende på det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

10 2018 års föreskrifter om Europeiska unionen (Dublinsystemet).

A. Mål C-322/19

36. K.S. lämnade Pakistan i februari 2010 för att bege sig till Förenade kungariket, i vilken medlemsstat han inte lämnade in någon ansökan om internationellt skydd. I maj 2015 begav han sig till Irland där han lämnade in en sådan ansökan. Till följd av det beslut om överföring av den berörda personen till Förenade kungariket som fattades den 9 mars 2016, lämnade han in ett överklagande av detta beslut till Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i flyktingärenden, Irland), vilket ogillades den 17 augusti 2016. K.S. överklagade det beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Ärendet pågår ännu och överföringen har därför inhiberats.

37. Vad gäller M.H.K., reste han från Bangladesh till Förenade kungariket den 24 oktober 2009. Då hans uppehållstillstånd i denna medlemsstat löpt ut och innan det beslutats om förlängning av detta tillstånd, reste han till Irland den 4 september 2014 där han, den 16 februari 2015 ansökte om internationellt skydd. Efter det beslut om överföring av den berörda personen till Förenade kungariket som fattades den 25 november 2015, överklagade M.H.K. detta beslut till Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i flyktingärenden), vilken ogillade överklagandet den 30 mars 2016. Den berörda personen överklagade det beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och åberopade artikel 17 i förordning nr 604/2013. Detta förfarande pågår ännu och överföringen har därför inhiberats.

38. K.S. och M.H.K. ansökte, enligt regulation 11.3 i 2018 års föreskrifter, vid Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Enheten för tillträde till arbetsmarknaden vid justitie- och jämställdhetsministeriet) om tillträde till arbetsmarknaden. Efter att deras ansökningar avslagits ansökte de berörda personerna om omprövning av avslagsbesluten. Även dessa ansökningar avslogs. De överklagade därefter dessa avslagsbeslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd). Genom en dom av den 11 september 2018, bekräftade den domstolen det avslagsbeslut som riktats till K.S. med motiveringen att sökande som är föremål för ett överföringsförfarande med tillämpning av förordning nr 604/2013 enligt den nationella lagstiftningen inte har rätt att tillträda arbetsmarknaden. Genom en dom av den 17 oktober 2018 ogillade även International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) M.H.K:s ansökan, varvid den bland annat angav att tillträde till arbetsmarknaden inte omfattas av de ”materiella mottagningsvillkoren”. K.S. och M.H.K. överklagade dessa domar till High Court (Förvaltningsöverdomstolen).

39. Denna domstol beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

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

2. Gäller artikel 15 i direktiv [2013/33] för personer för vilka ett beslut om överföring enligt [förordning nr 604/2013] har antagits?

3. Har en medlemsstat vid införlivandet av artikel 15 i direktiv [2013/33] rätt att utfärda en allmän föreskrift som i praktiken innebär att en sökande som kan bli föremål för överföring enligt [förordning nr 604/2013] kan tillskrivas varje eventuell försening vid eller efter antagandet av ett beslut om överföring?

4) Om en sökande som lämnar en medlemsstat, utan att ha ansökt om internationellt skydd där, reser till en annan medlemsstat där han eller hon ansöker om internationellt skydd och därefter blir föremål för ett beslut enligt [förordning nr 604/2013] om överföring till den första medlemsstaten, kan den därmed sammanhängande förseningen av handläggningen av ansökan om [internationellt skydd] då tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15 i direktiv [2013/33]?

5) Om en sökande kan överföras till en annan medlemsstat enligt [förordning nr 604/2013], men denna överföring försenas på grund av ett förfarande för rättslig prövning som initierats av sökanden och som lett till ett uppskjutande av överföringen till följd av ett domstolsbeslut om inhibition av överföringen, kan den därmed sammanhängande förseningen av handläggningen av ansökan om internationellt skydd då tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15 i direktiv [2013/33], antingen allmänt eller när det i dessa förfaranden kan fastställas att ansökan om rättslig prövning är ogrundad, vare sig det är uppenbart eller inte, eller utgör rättegångsmissbruk?”

B. Mål C-385/19

40. R.A.T., som är medborgare i Irak, ansökte den 7 mars 2018 om internationellt skydd. Hon informerades genom en skrivelse av den 2 oktober 2018 om att ett beslut om att hon skulle överföras till Förenade kungariket hade fattats enligt förordning nr 604/2013. Hon överklagade detta beslut till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) den 18 oktober 2018. Ärendet pågår ännu.

41. D.S., som är medborgare i Irak, har uppgett att han den 1 augusti 2015 reste från Irak till Österrike genom Turkiet och Grekland. Han reste från Österrike innan han fått svar på den ansökan om internationellt skydd som han hade lämnat in i det landet. D.S. lämnade in en ny ansökan om internationellt skydd i Irland den 8 februari 2016. De irländska myndigheterna fattade beslut om överföring av honom till Österrike, med tillämpning av artikel 18.1 b i förordning nr 604/2013. D.S. ansökte vid International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) om omprövning av detta beslut. Ansökan avslogs. Han överklagade detta beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Ärendet pågår ännu.

42. R.A.T. och D.S. ansökte om att få tillträde till arbetsmarknaden med tillämpning av artikel 11.3 i 2018 års föreskrifter. Deras ansökan avslogs med motiveringen att de, eftersom de var föremål för ett beslut om överföring till en annan medlemsstat enligt förordning nr 604/2013, inte längre hade egenskapen av sökande och sedermera skulle klassificeras som mottagare, i den mening som avses i dessa föreskrifter. Följaktligen kunde de inte beviljas en rätt avseende tillträde till den irländska arbetsmarknaden. R.A.T. och D.S. ansökte således om omprövning av dessa beslut vid International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd).

43. Den domstolen beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

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

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

IV. Bedömning

44. Innan jag prövar tolkningsfrågorna, anser jag det lämpligt att göra några inledande anmärkningar.

A. Inledande anmärkningar

45. Den första anmärkningen gäller räckvidden av detta förslag till avgörande. I enlighet med domstolens begäran kommer detta förslag att fokusera på två frågeställningar som uttrycks i tolkningsfrågorna 2–5 i mål C-322/19 och i de båda tolkningsfrågorna i C-385/19.

46. Den första frågeställningen rör fastställandet av mottagarna av den rätt till tillträde till arbetsmarknaden som föreskrivs i artikel 15.1 i direktiv 2013/33. Medan High Court (Förvaltningsöverdomstolen) med den andra frågan i mål C-322/19 har bett domstolen att klargöra huruvida en sökande beträffande vilken en överföring har beslutats ska åtnjuta denna rätt avseende tillträde till arbetsmarknaden, har International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd), å sin sida, genom sin första tolkningsfråga i mål C-385/19, önskat få klarhet i huruvida det är möjligt att särskilja flera kategorier av sökande inom ramen för denna bestämmelse.

47. Den andra frågeställningen gäller de omständigheter under vilka en medlemsstat får tillskriva sökanden en försening i prövningen av vederbörandes ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, när denna försening är en följd av förfarandet för fastställande av den ansvariga medlemsstaten, och således neka denne tillträde till arbetsmarknaden. International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) har genom den andra tolkningsfrågan som ställts i mål C-385/19 bett domstolen att ange vilken typ av handlande som kan medföra en sådan försening som ska tillskrivas sökanden, medan High Court (Förvaltningsöverdomstolen), i den fjärde och den femte tolkningsfrågan i mål C-322/19, har bett att få klarhet i de båda särskilda handlanden som skulle kunna utgöra en försening som ska tillskrivas sökanden, nämligen dels när denne inte har lämnat in sin ansökan i den medlemsstat till vilken han första olovligt rest in och, beträffande en laglig inresa, i vistelsemedlemsstaten – varvid prövningen av hans ansökan kräver ett förfarande för övertagande och, i förekommande fall, överföring av den berörda personen till denna medlemsstat – och, dels när sökanden till domstol har överklagat det beslut om överföring som fattats beträffande vederbörande enligt förordning nr 604/2013.

48. Vid prövningen av dessa tolkningsfrågor ska även andra bestämmelser än dem som uttryckligen nämns i beslutet om hänskjutande beaktas, särskilt de materiella och processuella bestämmelser som unionslagstiftaren anger i direktiven 2011/95 och 2013/32.

B. Fastställande av vilka personer som ska ges tillträde till arbetsmarknaden i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33

49. High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har genom sin första tolkningsfråga i mål C-322/19 och International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) har genom sin första tolkningsfråga i mål C-385/19 i huvudsak bett domstolen att klargöra huruvida en medlemsstat, på vars territorium en ansökan om internationellt skydd har lämnats in, har en skyldighet att bevilja tillträde till arbetsmarknaden för en sökande beträffande vilken dess myndigheter har fattat ett beslut om överföring till den medlemsstat som de har identifierat som ansvarig enligt förordning nr 604/2013.

50. Denna fråga ska nödvändigtvis besvaras jakande. Den grundar sig på en bokstavstolkning, en systematisk tolkning och en teleologisk tolkning av artikel 15.1 i direktivet 2013/33 och på de principer som domstolen slog fast i domen i målet Cimade och GISTI. Det ska erinras om att domstolen i det målet fick frågan om huruvida en medlemsstat, som mottagit en ansökan om internationellt skydd vid sin gräns eller på sitt territorium, var skyldig att bevilja en sökande de miniminormer för mottagande som föreskrivs i direktiv 2003/9/EG[11] även beträffande en sökande som nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva ansökan. De bestämmelser som var aktuella i det mål som avgjordes genom domen i målet Cimade och GISTI var, i huvudsak, identiska med dem av vilka en tolkning har begärts i detta mål. Målet skiljer sig emellertid åt i två hänseenden. För det första är tillträde till arbetsmarknaden ett mottagningsvillkor som inte är en

11 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18), vilket har ersatts av direktiv 2013/33.

miniminorm eller materiellt villkor i den mening som avses i direktiven 2003/9 och 2013/33. Rätten att tillträda arbetsmarknaden har inte till syfte att uppfylla något väsentligt eller livsviktigt behov för sökanden. För det andra befinner sig förfarandet för fastställande av den ansvariga medlemsstaten i ett senare skede i de aktuella nationella målen än i det mål som avgjordes genom domen i målet Cimade och GISTI, eftersom ett beslut om överföring i de nationella målen redan har fattats avseende de berörda personerna.

1. Tolkning av ordalydelsen i artikel 15.1 i direktiv 2013/33

51. För det första framgår det av lydelsen i artikel 15.1 i direktiv 2013/33 att tillträdet till arbetsmarknaden ska ges till fördel för ”den sökande”.

52. Begreppet ”sökande” definieras i artikel 2 b i detta direktiv som ”en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts”.

53. Det ska inledningsvis påpekas att unionslagstiftaren här hänför till den definition av begreppet ”sökande” som är gemensam för samtliga texter som utgör Ceas.[12] På unionsrättens nuvarande stadium fastställer nämligen ingen av delarna i detta system någon specifik definition eller, för den delen, någon specifik juridisk ställning för en sökande som omfattas av ett förfarande för övertagande eller återtagande och överföring med tillämpning av förordning nr 604/2013. I domen i målet Cimade och GISTI hade domstolen redan, mot bakgrund av artiklarna 2 och 3 i direktiv 2003/9, konstaterat att det endast finns en kategori av sökande av internationellt skydd som omfattar alla medborgare i tredjeländer och statslösa som lämnar in en asylansökan.[13]

54. När det gäller definitionen av begreppet ”sökande” i artikel 2 b i direktiv 2013/33, ska det för det första påpekas att unionslagstiftaren, genom att i den franska versionen använda den obestämda artikeln ”en [tredjelandsmedborgare eller statslös person]”, och i den engelska versionen den obestämda artikeln ”a [third-country national or a stateless person]” visar att ingen tredjelandsmedborgare eller statslös i princip är utesluten från ställningen som sökande. Även om definitionen därefter kräver att sökanden har ansökt om internationellt skydd, kan det konstateras att det inte, för att detta villkor ska vara uppfyllt, krävs att den ansökan ska ha lämnats in i den ansvariga medlemsstaten i den mening som avses i förordning nr 604/2013.[14] Slutligen vill jag påpeka att den berörda personen, enligt denna definition, bevarar sin ställning så länge ”[hans eller hennes ansökan om internationellt skydd] inte slutligt har avgjorts”. Enligt domstolen förlorar den berörda personen således sin egenskap av sökande först vid den tidpunkt då ett slutgiltigt beslut har fattats.[15] Detta innebär att en myndighet och, i förekommande fall, en domstol slutgiltigt har avgjort frågan om ett erkännande av sökandens ställning som mottagare av internationellt skydd.

55. Ett beslut om överföring som fattats på grundval av artikel 26 i förordning nr 604/2013 utgör emellertid inte ett beslut genom vilket ansökan om internationellt skydd ”slutgiltigt har avgjorts”, vilket är det enda som kan medföra en förlust av ställningen som sökande.

56. Som domstolen underströk i domen av den 31 maj 2018, Hassan,[16] omfattas ett beslut om överföring av själva den mekanism som fastställs i förordning nr 604/2013 för att fastställa den ansvariga medlemsstaten och ett strikt processrättsligt system som fastställs i artiklarna 26 och 27 i denna förordning.

12 Se, i detta hänseende, artikel 2 i) i direktiv 2011/95, artikel 2 c i direktiv 2013/32 och artikel 2 c i förordning nr 604/2013.

13 Se domen i målet Cimade och GISTI (punkt 40).

14 Se, i detta hänseende, domen i målet Cimade och GISTI (punkt 40).

15 Se, i detta hänseende, domen i målet Cimade och GISTI (punkt 53) och dom av den 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 41 och följande punkter.

57. Ett beslut om överföring utgör inte ett beslut om huruvida ansökan kan tas upp till prövning eller ett beslut om huruvida den är välgrundad. Det följer nämligen av artikel 33 i direktiv 2013/32 att för det fall en ansökan inte prövas enligt förordning 604/2013 – vilket är fallet när ett beslut antas med stöd av artikel 26.1 i denna förordning –, får medlemsstaten inte anse att ansökan inte kan tas upp till prövning.[17] Den är inte heller skyldig att pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd.[18] Antagandet av ett beslut om överföring innebär nämligen att ansvaret för denna prövning lämnas över till myndigheterna i den medlemsstat som fastställts som ansvarig.[19]

58. Mot bakgrund av dessa omständigheter kan antagandet av ett beslut om överföring, i den mån det utgör ett beslut genom vilket ansökan om internationellt skydd slutgiltigt avgörs, inte medföra att den berörda personen fråntas sin egenskap av ”sökande” i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 2013/33 och de rättigheter som är knutna till denna egenskap.

59. För det andra framgår det av lydelsen i artikel 15.1 i detta direktiv att sökanden ska ha tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att ansökan lämnats in och fram till det att ”beslut i första instans” har fattats av den behöriga myndigheten. Vidare sträcker sig, enligt artikel 15.3 i nämnda direktiv, den period under vilken sökanden kan åtnjuta detta tillträde fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.

60. Unionslagstiftaren har inte definierat begreppet ”beslut i första instans” i direktiv 2013/33. Det ska i detta hänseende hänvisas till bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2013/32. Av de bestämmelser som anges i artiklarna 32 och 33 i detta direktiv följer att ett beslut i första instans är ett beslut genom vilket den myndighet som är ansvarig för fastställandet avgör antingen huruvida ansökan om internationellt skydd kas tas upp till prövning eller huruvida den är välgrundad. Det ska emellertid erinras om att den behöriga nationella myndigheten, när den antar ett beslut om överföring, varken beslutar om det ena eller det andra. Det ska vidare preciseras att när denna myndighet i samband med beslutet om överföring beslutar att inte pröva ansökan om internationellt skydd omfattas inte heller detta sistnämnda beslut av de situationer i vilka medlemsstaterna får anse att en ansökan inte får tas upp till prövning i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2013/32. I detta sammanhang utgör varken det beslut om överföring som fattats med tillämpning av artikel 26.1 i förordning nr 604/2013 eller, i förekommande fall, det beslut genom vilket den behöriga nationella myndigheten beslutar att inte pröva ansökan om internationellt skydd ett ”beslut i första instans” i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, vilket är det enda som kan medföra att den rätt till tillträde till arbetsmarknaden som föreskrivs i denna bestämmelse upphör.

61. Under dessa omständigheter kan inte antagandet av ett beslut om överföring medföra att den berörda personen fråntas sin egenskap av sökande och sin rätt till tillträde till arbetsmarknaden som föreskrivs i artikel 15.1 i detta direktiv.

62. Detta innebär att mottagaren av rätten till tillträde till arbetsmarknaden, i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, är varje person som lämnar in en ansökan om internationellt skydd till myndigheterna i en medlemsstat, även om denna medlemsstat inte är ansvarig för prövningen av ansökan och inte har avgjort huruvida denna kan tas upp till prövning eller huruvida den är välgrundad.

17 Unionslagstiftaren har i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 uttömmande angett de situationer i vilka medlemsstaterna får anse att en ansökan inte kan tas upp till prövning. Det kan emellertid konstateras att den situationen där en ansökan om internationellt skydd inte har prövats enligt förordning nr 604/2013 inte ingår i denna förteckning.

18 Se artikel 33.1 i direktiv 2013/32.

19 Artikel 18.2 i förordning nr 604/2013 föreskriver att den sistnämnda ska pröva eller slutföra prövningen av ansökan om internationellt skydd och därmed säkerställa kontinuitet i prövningsförfarandet.

2. Den systematik i vilken artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ingår

63. För det första ska det påpekas att tillämpningsområdet för direktiv 2013/33, vilket anges i dess artikel 3.1, omfattar ”alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium … *så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande*”.[20]

64. Villkoret att sökanden ska få uppehålla sig på territoriet gäller mot bakgrund av syftet med detta direktiv. Enligt artikel 1 i direktivet har det nämligen till syfte att ”fastställa normer för mottagande av [sökande]”. Mottagandet kan emellertid endast göras av medlemsstaten på det territorium där sökanden befinner sig och får uppehålla sig på grund av att vederbörande har lämnat in en ansökan om internationellt skydd.

65. Det ska påpekas att uttrycket ”stanna kvar i medlemsstaten” definieras i artikel 2 p i direktiv 2013/32 och ska tolkas som ”att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas”. Som domstolen fann i domen i målet Cimade och GISTI, innebär detta att sökanden får stanna såväl på den medlemsstats territorium där asylansökan prövas som på den medlemsstats territorium där ansökan lämnades in.[21]

66. Villkoret att sökanden ska få stanna på territoriet gör det således möjligt att garantera beviljandet av mottagningsvillkoren oavsett på vilket stadium förfarandet för prövningen av ansökan befinner sig. Detta är bland annat meningen med skäl 8 i direktiv 2013/33, enligt vilket detta direktiv, för att säkerställa att sökande behandlas lika i hela unionen ”bör … vara tillämpligt under alla stadier och på alla typer av förfaranden som avser ansökningar om internationellt skydd, på alla platser och anläggningar där sökande tas emot och så länge som de får uppehålla sig på medlemsstaternas territorium i egenskap av sökande”.

67. Förfarandet för fastställande av den ansvariga medlemsstaten som genomförs enligt förordning nr 604/2013 är emellertid, till sin natur, ett ”förfarande som avser ansökningar om internationellt skydd”. Det rör sig om ett administrativt förfarande som, i enlighet med artikel 1 i denna förordning, har till syfte att fastställa kriterierna och mekanismerna för fastställandet av den ansvariga medlemsstaten.

68. I enlighet med artikel 20.1 i nämnda förordning ska förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat inledas när en ansökan om internationellt skydd *första gången* lämnas in *i en* medlemsstat. I skäl 11 i förordning nr 604/2013, har unionslagstiftaren tillagt att ”direktiv [2013/33] bör vara tillämpligt på förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat enligt denna förordning”. Förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat genomförs emellertid, i praktiken, medan sökanden befinner sig på mottagarmedlemsstatens territorium. För att säkerställa den likabehandling som unionslagstiftaren eftersträvar, är det således oumbärligt att den sökande avseende vilken ett beslut om överföring har fattats åtnjuter de mottagningsvillkor som föreskrivs i direktiv 2013/33. I artikel 27.3 a i förordning nr 604/2013 föreskrivs för övrigt uttryckligen för den sökanden avseende vilken ett sådant beslut har fattats ”en rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten” i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen.

69. En sådan sökande omfattas således av tillämpningsområdet för direktiv 2013/33, varför denne i princip inte kan uteslutas från beviljandet av de mottagningsvillkor som föreskrivs i detta.

20 Min kursivering.

21 Se domen i målet Cimade och GISTI (punkt 48).

70. Detta är vad domstolen slog fast i domen i målet Cimade och GISTI. Domstolen fann nämligen att ”endast en faktisk överföring av den … sökande från den anmodande medlemsstaten innebär att nämnda stat avslutar prövningen av … ansökan. Det härmed sammanhängande ansvaret att bevilja minimivillkor för mottagande upphör samtidigt.[22] Denna rättspraxis är tillämplig i identiska termer på beviljandet av mottagarvillkor, som inte är materiella, såsom tillträde till arbetsmarknaden. Villkoret att sökanden ska få uppehålla sig på territoriet är nämligen tillämpligt utan åtskillnad beroende på vilken typ av behov unionslagstiftaren avser uppfylla.

71. För det andra ska det påpekas att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 15.2 i direktiv 2013/33, ska besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden med iakttagande av effektivitetsprincipen.

72. Trots att unionslagstiftaren, i artiklarna 17, 18 och 20 i detta direktiv har angett relativt precisa bestämmelser avseende villkoren för beviljande, inskränkning och indragning av materiella mottagningsvillkor, kan det konstateras att denne inte har föreskrivit några analoga bestämmelser avseende villkoren för tillträde till arbetsmarknaden.[23] Unionslagstiftaren har således överlåtit på medlemsstaterna att, i enlighet med sin nationella lagstiftning, besluta om på vilka villkor de beviljar sådant tillträde.

73. Det ska emellertid påpekas att unionslagstiftaren har gjort två förbehåll.

74. För det första har medlemsstaterna visserligen behörighet att införa andra villkor än dem som uttryckligen nämns i artikel 15.1 i detta direktiv, men de ska säkerställa ett *faktiskt tillträde* till arbetsmarknaden. Med andra ord ska, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser, de villkor som fastställs av var och en av medlemsstaterna beträffande tillträde till denna marknad inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.[24] I detta sammanhang förefaller en nationell bestämmelse som har till syfte att frånta sökanden denna egenskap med motiveringen att vederbörande har varit föremål för ett förfarande för överföring stå i strid med den princip som unionslagstiftaren har slagit fast, eftersom den hindrar sökanden från att åtnjuta de rättigheter som emellertid är förknippade med denna ställning.

75. Även om medlemsstaterna, av skäl som är knutna till deras sysselsättningspolitik, får bevilja företräde för vissa kategorier av befolkningen, kan det för det andra endast röra sig om unionsmedborgare, medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Det följer av artikel 15.2 i direktiv 2013/33 att de skäl som är knutna till den nationella sysselsättningspolitiken således inte tillåter att göra någon åtskillnad mellan sökande, beroende på huruvida deras ansökan prövas av mottagarmedlemsstaten eller av den medlemsstat som de behöriga nationella myndigheterna har utsett som ansvarig mot bakgrund av de kriterier som anges i förordning nr 604/2013.

76. Sammanhanget och den allmänna systematiken i direktiv 2013/33 talar således också för en tolkning av artikel 15.1, enligt vilken antagandet av ett beslut om överföring inte kan medföra att den berörda personen fråntas sin egenskap av sökande och den rätt till tillträde till arbetsmarknaden som vederbörande beviljats enligt denna bestämmelse.

77. Jag anser att syftet med detta direktiv samt skyldigheten att iaktta de grundläggande rättigheterna bekräftar denna tolkning.

22 Se domen i målet Cimade och GISTI (punkt 55).

23 När det gäller de omständigheter under vilka en medlemsstat får inskränka eller dra in de materiella mottagningsvillkoren, se dom av den 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Se, analogt, dom av den 20 oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

3. Teleologisk bedömning av direktiv 2013/33

78. Enligt skäl 35 i direktiv 2013/33 är de grundläggande rättigheterna den referensram inom vilken bestämmelserna om mottagande av sökanden ingår. De bestämmelser som anges i kapitel II i detta direktiv har således till syfte att säkerställa ett effektivt skydd för sökanden i mottagarmedlemsstaten genom att tillgodose dennes behov på ett sätt som iakttar vederbörandes grundläggande rättigheter, särskild dennes mänskliga värdighet, är fortgående och garanterar likabehandling.

79. Det mottagarvillkor som fastställs i direktiv 2013/33 gäller, framför allt, tillgodoseendet av sökandens väsentliga och omedelbara behov. Dessa villkor definieras i artikel 2 g i detta direktiv under beteckningen ”materiella mottagningsvillkor” (inkvartering, mat, kläder och bidrag för dagliga utgifter). Domstolen fann i domen i målet Cimade och GISTI att en sökande inte fick fråntas skydd för de miniminormer som föreskrivs i detta direktiv, även under en tillfällig period efter det att en asylansökan ingetts och innan vederbörande faktiskt överförts till den ansvariga medlemsstaten, för att inte syftet med direktiv 2003/9 samt kravet i artikel 1 i stadgan att människans värdighet ska respekteras och skyddas, skulle riskera att åsidosättas. [25]

80. De mottagningsvillkor som fastställs i direktiv 2013/33 har vidare till syfte att tillgodose andra behov hos sökanden när denne befinner sig på mottagarmedlemsstatens territorium för en vistelse som kan vara under en längre period. Dessa villkor har visserligen inte till syfte att tillgodose sökandens grundläggande behov, utan eftersträvar att säkerställa iakttagandet av de grundläggande rättigheter som föreskrivs i stadgan, såsom respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7 i stadgan och artikel 12 i direktiv 2013/33), barnets rättigheter (artikel 24 i stadgan och artikel 23 i direktiv 2013/33), rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning (artikel 14 i stadgan samt artiklarna 14 och 16 i direktiv 2013/33), rätt till hälsovård (artikel 35 i stadgan samt artiklarna 13 och 19 i direktiv 2013/33), samt rätt att arbeta (artikel 15 i stadgan samt artikel 15 i direktiv 2013/33). Tillträde till arbetsmarknaden ska således, liksom underårigas skolgång, göra det möjligt att tillgodose ett objektivt behov hos sökanden under vistelsen i mottagarmedlemsstaten.

81. En medlemsstat kan således inte frånta en sökande åtnjutandet av detta mottagarvillkor utan att riskera att åsidosätta syftena med direktiv 2013/33 liksom de grundläggande rättigheter som vederbörande har enligt stadgan.

82. För det första uttrycker skälen 11 och 23 i direktiv 2013/33 tydligt unionslagstiftarens vilja att garantera sökanden en värdig levnadsstandard under dennes vistelse i mottagarmedlemsstaten och att hjälpa denne att bli självförsörjande.

83. Rätten att arbeta, såsom den föreskrivs i ett flertal internationella och regionala instrument avseende mänskliga rättigheter, [26] spelar inte bara en roll för individens personliga utveckling samt dennes sociala och ekonomiska integration i samhället, utan också för upprätthållandet av personens värdighet.

25 Se domen i målet Cimade och GISTI (punkt 56).

26 Se, exempelvis artikel 23 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948, eller artikel 6 i Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 16 december 1966 och trädde i kraft den 3 januari 1976, vilken i dess punkt 1 föreskriver rätten till arbete enligt följande: ”Konventionsstaterna erkänner rätten till arbete, som omfattar rätten för var och en att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete, och åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att trygga denna rätt”. Se även artikel 1 i Europeiska sociala stadgan, undertecknad i Turin den 18 oktober 1961, och i ingressen till Internationella arbetsorganisationens konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet, som antogs i Genève den 21 juni 1988, och, beträffande flyktingar, artiklarna 17–19 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545, 1954).

84. Förenta nationernas flyktingkommissarie underströk i sin skrivelse år 2007 om integration av flyktingar i Europeiska unionen den självständighet, det erkännande och den sociala ställning som en sökande når genom yrkesverksamhet.[27] Förenta nationernas ekonomiska och sociala råd påpekade i sin allmänna kommentar nr 18 om rätt till arbete,[28] i sin tur, att denna inte kan betraktas som en absolut och ovillkorlig rätt att erhålla en anställning,[29] men är nödvändig för utövandet av andra mänskliga rättigheter, som är oskiljaktiga och utgör en integrerad del av mänsklig värdighet, att den gäller såväl överlevnad för individen och för dennes familj samt, i den mån arbetet är fritt valt eller accepterat, dennes utveckling inom gemenskapen.[30] Detta är skälet till varför tillgång till sysselsättning enligt Förenta nationernas ekonomiska och sociala råd bör garanteras, särskilt för missgynnade och marginaliserade individer och grupper, för att tillåta dessa att ha en värdig existens.[31] Detta är även ett av skälen till varför Supreme Court (Högsta domstolen), i en dom av den 30 maj 2017,[32] fann att grundlagen utgjorde hinder för den tidigare irländska lagstiftningen, enligt vilken en sökande, oavsett vilken, inte kunde tillträda arbetsmarknaden innan ett beslut fattats beträffande dennes ansökan.[33] Det målet gällde en burmesisk sökande som hade nekats tillträde till arbetsmarknaden då hans ansökan var föremål för en prövning sedan åtta år. Under denna period hade sökanden åtnjutit materiella mottagningsvillkor och ett bidrag på 19 euro per vecka. Högsta domstolen fann att en sådan lagstiftning, genom att föreskriva ett absolut förbud för tillträde till arbetsmarknaden, trots att det inte finns någon tidsbegränsning för ett förfarande avseende prövning av en ansökan om internationellt skydd, medförde skador för individen som konstitutionen avsåg undvika.[34]

85. När det gäller en sökande är det således uppenbart att arbete bidrar till att denne behåller sin värdighet, eftersom den inkomst som vederbörande erhåller för detta arbete inte bara tillåter denne att försörja sig själv, utan också att förfoga över en bostad utanför mottagningsstrukturer, i vilken denne, i förekommande fall kan ta emot sin familj. Det råder inga tvivel om att det, mot bakgrund av migrationens påtvingade art och de ofta traumatiserande upplevelser som är knutna till denna, kan försvåra sökandens redan upplevda utsatthet, prekära situation och, i vissa fall, sociala isolering och utanförskap om denne nekas att utöva en yrkesverksamhet, särskilt eftersom perioden av väntan kan pågå i flera månader. Det ska i detta sammanhang understrykas att en sökande avseende vilken ett förfarande för övertagande eller återtagande och, i förekommande fall, överföring har inletts slutligen befinner sig i en mer prekär situation är en sökande som befrias från ett sådant förfarande. Jag beaktar i detta hänseende de mycket långa perioder under vilka dessa förfaranden för övertagande eller återtagande och överföring pågår, vilka ska vara 6–18 månader enligt artikel 29 i förordning nr 604/2013. Jag beaktar även det faktiska antal överföringar som gjorts i förhållande till meddelade beslut om överföring.[35] Domstolen hade redan, år 2012, i domen i målet Cimade och GISTI påpekat

27 Skrivelse om integration av flyktingar i Europeiska unionen, tillgänglig på följande webbplats: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (punkt 14).

28 Rätt till arbete, Allmän kommentar nr 18, antagen den 24 november 2005, Artikel 6 i den internationella pakten om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, tillgänglig på följande webbplats: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Nedan kallad allmänna kommentaren nr 18.

29 Punkt 6 i allmänna kommentaren nr 18.

30 Punkt 1 i allmänna kommentaren nr 18.

31 Punkt 31 a i allmänna kommentaren nr 18.

32 Se fotnot 4 i detta förslag till avgörande.

33 Se särskilt punkterna 19–21 i den domen.

34 Se punkt 20 i den domen.

35 Se statistik som Eurostat presenterade i september 2019, ”Dublin statistics on countries responsible for asylum application”, särskilt under rubriken ”Implemented transfers within the Dublin procedure”, tillgänglig på följande webbplats: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

att förfarandet i förordning nr 343/2003 i vissa fall kunde utmynna i att den asylsökande aldrig överförs till den anmodade medlemsstaten, utan stannar kvar i den medlemsstat där han eller hon lämnat in sin ansökan om internationellt skydd. [36] Rapporterna om genomförandet av förordning nr 604/2013 visar samma slutsats. [37]

86. Mot bakgrund av denna tidsåtgång, kan den omständigheten att sökanden utesluts från arbetsmarknaden dessutom innebära en ökad risk för flykt – som tillgång till sysselsättning annars skulle kunna minska – och en ökning av olagligt arbete, medan medlemsstaterna med rätta försöker bekämpa dessa fenomen och de missbruk som de medför.

87. Det ska vidare påpekas att för det fall en sökande inte förfogar över egna finansiella medel medför ett uteslutande av denne från arbetsmarknaden att mottagarmedlemsstaten har en skyldighet att garantera denne en värdig levnadsnivå genom att bland annat tillhandahålla de materiella mottagningsvillkor som anges i artiklarna 17–20 i direktiv 2013/33. Detta mottagande mobiliserar materiella, ekonomiska och mänskliga resurser. Det är i detta sammanhang uppenbart att beviljandet av tillträde till arbetsmarknaden lättar på migrationstrycket samt de sociala och ekonomiska kostnader som åvilar mottagningsmedlemsstaten, vilket således tillåter denna att koncentrera sina mottagningsansträngningar på de mest utsatta kategorierna av sökande.

88. Vidare skulle, i en situation som präglas av brister i systemet för mottagningsvillkor, ett uteslutande av sökande från den lagliga arbetsmarknaden kunna utsätta landet för en risk för åsidosättande av de principer som föreskrivs i artiklarna 1 och 4 i stadgan. Europadomstolen uttalade sig i denna riktning i domen av den 11 december 2014, AL.K/Grekland. [38] I det målet gjorde sökanden gällande att Republiken Grekland inte hade gett honom värdiga mottagningsvillkor och hade hindrat honom från att förbättra sina levnadsvillkor, bland annat genom att neka honom ett arbetstillstånd. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna angav i sin dom att åsidosättande av rätten att få tillträde till arbetsmarknaden, mot bakgrund av administrativa hinder, men också praktiska sådana till följd av den allmänna situationen av ekonomisk kris, i kombination med avsaknaden av logi i mottagningsstrukturer, kan utgöra en förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. [39]

89. Mot bakgrund av dessa omständigheter finns det ingenting som berättigar att en sökande avseende vilken ett beslut om överföring har fattats ska nekas tillträde till arbetsmarknaden, i den mån denne har tillstånd för att uppehålla sig på mottagningsmedlemsstatens territorium.

90. För det andra bygger Ceas i vilket direktiv 2013/33 och förordning nr 604/2013 ingår, i enlighet med artikel 67.2 och artikel 80 FEUF, på en gemensam politik som är rättvis för medborgare i tredjeländer. [40] Med undantag för bestämmelserna avseende utsatta personer, har unionslagstiftaren i direktiv 2013/33 tydligt angett sin avsikt att säkerställa att alla som ansöker om internationellt skydd behandlas lika, genom att harmonisera deras ställning samt de rättigheter och skyldigheter som hänger samman med denna. Unionslagstiftaren har således utvidgat den grupp som åtnjuter mottagarvillkoren så att den även omfattar personer som ansöker om subsidiärt skydd, vilka inte omfattades av de tidigare bestämmelserna i direktiv 2003/9. [41]

36 Se domen i målet Cimade och GISTI (punkt 45).

37 Se resultaten av de bedömningar som avses i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat av den 4 maj 2016 (COM(2016) 270 final), i vilket Europeiska kommissionen underströk att år 2014 ledde bara cirka en fjärdedel av alla godtagna framställningar om övertagande eller återtagande faktiskt till en fysisk överföring av personen (s. 11).

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

39 Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

40 Enligt artikel 67.2 FEUF ska unionen utarbeta en gemensam politik för asyl som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. I artikel 80 FEUF anges att unionens asylpolitik ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

41 Se skäl 13 i direktiv 2013/33.

91. Unionslagstiftaren har i skäl 5 i direktiv 2013/33 erinrat om målet med Stockholmsprogrammet som är att individer, oberoende av i vilken medlemsstat deras ansökan om internationellt skydd har inlämnats, erbjuds likvärdig behandling i fråga om mottagningsvillkor. Syftet är således att, som påpekas i skäl 11 i detta direktiv, garantera dem jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater och, som anges i skäl 12 i direktivet, att begränsa risken för ”sekundära förflyttningar” på grund av att mottagningsvillkoren skiljer sig åt.

92. Skäl 8 i direktiv 2013/33 är även mycket upplysande, eftersom det anger att detta direktiv, för att säkerställa att sökande behandlas lika i hela unionen, bör vara tillämpligt under alla stadier och på alla typer av förfaranden som avser ansökningar om internationellt skydd, på alla platser och anläggningar där sökande tas emot och så länge som de får uppehålla sig på medlemsstaternas territorium i egenskap av sökande.

93. Mot bakgrund av detta syfte och den formulering som ger uttryck för detta, råder det inga tvivel om att unionslagstiftaren inte avsåg införa ett system med rättigheter med variabel geometri och särskilt inte en skillnad i behandling avseende mottagande av de tredjelandsmedborgare vars ansökan prövas av mottagarmedlemsstaten och dem vars ansökan ska prövas av den medlemsstat som har fastställts som ansvarig enligt förordning nr 604/2013. Behoven för en sökande som har tillstånd att uppehålla sig på mottagarmedlemsstatens territorium är identiska oavsett huruvida denne väntar på ett slutgiltigt beslut beträffande sin ansökan om internationellt skydd eller väntar på att faktiskt överföras till den ansvariga medlemsstaten. Det skulle i detta sammanhang varken vara objektivt eller rimligt att frånta den sistnämnda möjligheten att arbeta lagligt och försörja sig själv, då vistelsetiden i mottagarmedlemsstaten kan vara längre än för den förstnämnda. Hänsyn bör nämligen tas till den tidsåtgång avseende förfarandet för övertagande eller återtagande och överföring som anges i artiklarna 21–25 samt i artikel 29 i förordning nr 604/2013 liksom till den vanligen förekommande situationen där överföringen inte görs inom den utsatta fristen. I detta fall ska det erinras om att den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten, vilken utgörs av mottagarmedlemsstaten, som då blir ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd. [42]

94. Mot denna bakgrund anser jag att artikel 15.1 i direktiv 2013/33 följaktligen ska tolkas så att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som leder till att sökanden nekas tillträde till arbetsmarknaden på grund av att den behöriga nationella myndigheten fattat ett beslut om överföring av denne till den medlemsstat som den fastställt som ansvarig med tillämpning av artikel 26 i förordning nr 604/2013.

95. Antagandet av ett sådant beslut får inte medföra att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa person som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd till mottagarmedlemsstaten fråntas sin egenskap av sökande eller de rättigheter som är knutna till denna egenskap.

C. Räckvidden av villkoret om försening som kan tillskrivas sökanden

96. Genom den fjärde och den femte tolkningsfrågan som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ställt i mål C-322/19 samt genom den andra tolkningsfrågan som International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) har ställt i mål C-385/19 har domstolen i huvudsak ombetts att ange vilken typ av handlande som kan utgöra en försening som ska tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33.

42 Se artikel 29.2 i förordning nr 604/2013.

97. I synnerhet har High Court (Förvaltningsöverdomstolen) bett domstolen att klargöra huruvida det, med stöd av denna bestämmelse, är möjligt att tillskriva sökanden en försening som följer av, för det första, att denne inte har kunnat lämna in sin ansökan om internationellt skydd till den första mottagande medlemsstaten eller till vistelsemedlemsstaten – eftersom prövningen av dennes ansökan då kräver att ett förfarande för övertagande eller återtagande och, i förekommande fall, överföring till denna stat – samt, för det andra, att vederbörande har överklagat beslutet om överföring av personen i fråga till domstol.

98. Domstolen ska med anledning av denna fråga fastställa räckvidden av ett av de villkor som föreskrivs i artikel 15.1 i direktiv 2013/33 för att sökanden ska kunna få tillträde till arbetsmarknaden. Det ska nämligen erinras om att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har lämnat in ansökan om internationellt skydd om ”ett beslut i första instans av den behöriga myndigheten inte har fattats och förseningen inte kan tillskrivas den sökande”.

99. Det ska påpekas att lydelsen i artikel 15.1 i direktiv 2013/33 inte preciserar vilka omständigheter som kan leda till att förseningen med antagandet av ett avgörande i första instans ska anses kunna tillskrivas den sökande. Vidare gör en undersökning av den systematik som denna bestämmelse ingår i inte heller det möjligt att fastställa vilken typ av omständigheter det rör sig om. Nämnda direktiv avser varken genom sin titel och ingress eller sitt innehåll och syfte fastställa processrättsliga bestämmelser för antagandet av ett avgörande i första instans eller fastställa de skyldigheter som därvid åligger sökanden.

100. Det är följaktligen nödvändigt att hänvisa till de processrättsliga bestämmelser som anges i direktiv 2013/32 och till det syfte som eftersträvas med dessa.

101. Kapitel II i direktiv 2013/32, som har rubriken ”Grundläggande principer och garantier” och kapitel III i detta, som har rubriken ”Förfaranden i första instans”, definierar sökandens rättigheter och skyldigheter inom ramen för förfarandet för antagande av ett beslut i första instans. Artikel 31.3 tredje stycket c i detta direktiv innehåller således en uttrycklig hänvisning till de omständigheter under vilka en nationell myndighet får tillskriva sökanden förseningen vid antagandet av ett beslut i första instans. Denna bestämmelse föreskriver nämligen att medlemsstaterna får förlänga den frist på sex månader som föreskrivs för antagandet av ett beslut i första instans, med nio ytterligare månader, när ”förseningen uppenbart kan hänföras till *sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13* [i nämnda direktiv]”.[43]

102. Artikel 13 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Skyldigheter för sökande”. Det framgår av dess punkt 1 att sökanden har en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/95, det vill säga sin ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd. Det rör sig om väsentliga och nödvändiga handlingar för bedömningen av de faktiska omständigheterna som den behöriga nationella myndigheten ska göra vid prövningen av ansökan om internationellt skydd. Enligt domstolens praxis ska en sådan samarbetsskyldighet innebära att sökanden ska tillhandahålla styrkande handlingar och i förekommande fall lämna de förklaringar och upplysningar som begärs.[44]

43 Min kursivering.

44 Se dom av den 14 september 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 38).

103. I artikel 13 i direktiv 2013/32 tillåter unionslagstiftarna medlemsstaterna att konkretisera detta samarbete genom att föreskriva ytterligare skyldigheter för sökanden ”i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter”.[45] Enligt unionslagstiftaren får medlemsstaterna särskilt föreskriva att sökanden ska rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, överlämna handlingar de innehar som är av betydelse för prövning av ansökan, informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller adress samt om ändringar av dessa snarast möjligt, kroppsvisitera och fotografera sökanden samt registrera sökandens muntliga utsagor.[46]

104. Medlemsstaterna förfogar visserligen över ett utrymme för skönsmässig bedömning, men det kan konstateras att de skyldigheter som åläggs sökanden ska omfattas av det samarbete som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2011/95. De ska även göra det möjligt att bedöma och inhämta de mest relevanta uppgifterna för att kunna fastställa sökandens behov av internationellt skydd samt att samla in all nödvändig information för att bedöma sökandens trovärdighet och huruvida vederbörandes ansökan är välgrundad. Vid en ansökan om beviljande av flyktingstatus är målet att, i enlighet med artikel 2 d i direktiv 2011/95 och baserat på mycket konkreta uppgifter, fastställa om det finns en objektiv grund för en persons fruktan för förföljelse om vederbörande återsänds till sitt ursprungsland. Vid en ansökan om subsidiärt skydd är målet att, mot bakgrund av artikel 2 f i samma direktiv, avgöra om det finns allvarliga och starka skäl att tro att den berörda personen löper en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland. Enligt artikel 4.1 i nämnda direktiv åligger bevisbördan sökanden. Denne ska så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka sin ansökan.

105. Mot denna bakgrund drar jag slutsatsen att sökandens skyldigheter som unionslagstiftaren i artikel 13 och artikel 31.3 tredje stycket c i direktiv 2013/32 hänför till beträffande antagandet av ett beslut i första instans ska anses vara begränsade till bedömningen av huruvida ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning och huruvida den är välgrundad.

106. Jag föreslår således att den andra tolkningsfrågan som International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) har ställt ska besvaras så att en medlemsstat, inom ramen för ett genomförande av artikel 15.1 i direktiv 2013/33, endast får tillskriva sökanden en försening avseende antagandet av ett beslut i första instans i den mån sökanden har åsidosatt de samarbetsskyldigheter som åligger denne enligt artikel 13 i direktiv 2013/32.

107. Det ska nu fastställas huruvida en medlemsstat, såsom High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har gjort gällande i sitt beslut om hänskjutande, får tillskriva sökanden en sådan försening på grund av att denne för det första inte har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd i den mottagarmedlemsstat där han eller hon först rest in eller i vistelsemedlemsstaten och, för det andra, har överklagat beslutet om sin överföring till domstol.

108. I det aktuella skedet av de texter som utgör Ceas, anser jag att varken den ena eller den andra av dessa omständigheter kan anses ligga till grund för en försening som kan tillskrivas den sökanden i den mening som avses i artikel 15.1 i direktiv 2013/33, vilken kan medföra att vederbörande nekas tillträde till arbetsmarknaden i mottagarmedlemsstaten.[47]

45 Artikel 13.1 i detta direktiv.

46 Se artikel 13.2 i nämnda direktiv.

47 Kommissionen har i sitt förslag till förordning (se fotnot 37 i detta förslag till avgörande) föreslagit att en ny artikel 4, med titeln ”Den sökandes skyldigheter”, ska införas, i vilken det i punkt 1 föreskrivs en skyldighet för sökanden att lämna in sin ansökan antingen i den första medlemsstat till vilken vederbörande irreguljärt rest in eller, om personen vistas lagligen i en medlemsstat, i denna vistelsemedlemsstat (se även förklaringar till införandet av denna nya skyldighet på sidan 16 i förslaget). Ett åsidosättande av denna skyldighet skulle, enligt den nya artikel 5.3 i den ändrade förordningen, medföra att sökanden inte skulle har rätt till de mottagningsvillkor som föreskrivs i artikel 15 i direktiv 2013/33 i någon annan medlemsstat än den där han eller hon är skyldig att vistas.

109. Ingen av dessa omständigheter vittnar nämligen om att sökanden har åsidosatt de skyldigheter som åligger denne inom ramen för förfarandet för fastställande av ställningen som mottagare av internationellt skydd.

110. De eventuella åsidosättanden som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har gjort gällande omfattas, i realiteten, av det förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat som föreskrivs i förordning nr 604/2013. Denna förordning kräver emellertid varken att tredjelandsmedborgaren eller den statslöse lämnar in sin ansökan om internationellt skydd till den mottagarmedlemsstat där han eller hon först rest in eller att vederbörande avstår från att överklaga beslutet i syfte att säkerställa skyndsamhet i förfarandet.

111. Den tolkning som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har föreslagit motsägs således av lydelsen och systematiken i samt syftet med förordning nr 604/2013.

112. För det första finns det, som jag just har angett, inte i denna förordning någon bestämmelse som skapar någon skyldighet för tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen att lämna in sin ansökan om internationellt skydd i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in eller i vistelsemedlemsstaten. Kommissionen har visserligen föreslagit att en sådan skyldighet ska införas i samband med omarbetningen av Dublinsystemet i syfte att förebygga sekundär förflyttning som sökanden av internationellt skydd företar,[48] men detta förslag, som utfärdades år 2016, har ännu inte antagits. På unionsrättens nuvarande stadium och som domstolen underströk i sin dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash,[49] föreskrivs således mekanismer som har till syfte att ge asylsökandena delaktighet i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Så snart en ansökan lämnas in för första gången i en medlemsstat kräver artiklarna 4 och 5 således att de behöriga nationella myndigheterna, dels, skriftligen och på ett språk som sökanden förstår, ska underrätta denna om de olika mekanismer som införts genom denna förordning och särskilt om kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat och rangordningen mellan dessa, dels ska organisera en personlig intervju.[50] Som framgår av den ordning i vilken dessa ansvarskriterier anges i kapitel III i förordning nr 604/2013 är den medlemsstat i vilken sökanden först rest in eller vistelsemedlemsstaten inte nödvändigtvis den ansvariga medlemsstaten om det, exempelvis, har fastställts att sökandens familjemedlemmar är etablerade i en annan medlemsstat eller om detta inte är till det berörda underåriga barnets bästa.[51]

113. Följaktligen kräver inte den ”reguljära och ordnade tillämpning” av förordning nr 604/2013 som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) avsåg i sitt beslut om hänskjutande att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen lämnar in sin ansökan om internationellt skydd i den medlemsstat i vilken vederbörande först rest in från ett tredjeland eller i vilken han eller hon vistats.

48 Se fotnot 37 i detta förslag till avgörande.

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

50 Artikel 4 i förordning nr 604/2013 har rubriken ”Rätt till information”. I denna föreskrivs särskilt i punkt 1 följande: ”Omedelbart efter det att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in i den mening som avses i artikel 20.2 i en medlemsstat ska dess behöriga myndigheter underrätta sökanden om tillämpningen av denna förordning, särskilt om a) syftena med denna förordning och konsekvenserna av att lämna in en ny ansökan i en annan medlemsstat …, b) kriterierna för fastställande av ansvarig medlemsstat, och rangordningen mellan dessa kriterier, de olika stegen i förfarandet, och deras varaktighet …, c) den personliga intervjun enligt artikel 5 och möjligheten att lämna information om närvaron av familjemedlemmar, släktingar eller andra närstående i medlemsstaterna …, d) möjligheten att överklaga eller begära omprövning av ett beslut om överföring …”. Beträffande artikel 5 i förordning nr 604/2013, som har rubriken ”Personlig intervju” har den följande lydelse: ”1. I syfte att underlätta förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska den fastställande medlemsstaten genomföra en personlig intervju med sökanden. Intervjun ska också ge sökanden möjlighet att ta till sig den information som denne tillhandahållits i enlighet med artikel 4… 3. Den personliga intervjun ska äga rum inom skälig tid och, under alla omständigheter, innan något beslut har fattats om att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten i enlighet med artikel 26.1…”

51 Enligt artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 604/2013 ska den medlemsstat där en ansökan om internationellt skydd har lämnats in nämligen tillämpa dessa i den ordning som de anges i detta kapitel, på grundval av situationen vid den tidpunkt då sökanden först lämnade in sin ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat.

114. Under dessa omständigheter kan inte mottagarmedlemsstaten tillskriva denna sökande den försening som följer av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat och därmed neka vederbörande sådant tillträde till arbetsmarknaden som föreskrivs i artikel 15.1 i direktiv 2013/33.

115. För det andra gäller samma slutsats den av High Court (Förvaltningsöverdomstolen) föreslagna tolkningen att en medlemsstat skulle kunna tillskriva sökanden den försening som följer av att vederbörande begärt omprövning av beslutet om överföring av honom eller henne.

116. Domstolen har redan avgett långa resonemang avseende räckvidden av den rätt till överklagande eller omprövning som föreskrivs i förordning nr 604/2013 i domen av den 7 juni 2016, Ghezelbash,[52] samt i dom av den 25 oktober 2017, Shiri,[53] dom av den 31 maj 2018, Hassan,[54] och dom av den 2 april 2019, H. och R.,[55] till vilka jag hänvisar. I detta förslag till avgörande räcker det enligt min uppfattning att erinra om att unionslagstiftaren har åtföljt antagandet av förordning nr 604/2013 med åtgärder i syfte att utöka sökandens rättssäkerhetsgarantier inom ramen för Dublinsystemet[56] och särskilt det domstolsskydd som han eller hon har enligt artikel 47 i stadgan.[57]

117. Det ska erinras om att enligt denna bestämmelse har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.[58] Medlemsstaterna har således en skyldighet att föreskriva nödvändiga rättsmedel och att iaktta rätten till försvar för mottagare av beslut som väsentligt påverkar deras intressen.[59] Detta är således fallet beträffande beslut om överföring.

118. Rätten att överklaga eller begära omprövning av ett sådant beslut föreskrivs, för det första, i artikel 4.1 d i förordning nr 604/2013.[60] Vidare anges den i artikel 27.1 i denna förordning. Slutligen har räckvidden av denna preciserats av unionslagstiftaren i skäl 19 i nämnda förordning och av domstolen i den praxis som anges i fotnoterna 52–59 i detta förslag till avgörande.

119. Domstolen har erinrat om att ”unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att ge nämnda krav på skyndsamhet [vid handläggningen av ansökningar om internationellt skydd] företräde framför det domstolsskydd som sökande av internationellt skydd åtnjuter”.[61] Vad gäller risken för att en kontroll av huruvida det skett en riktig tillämpning av ansvarskriterierna skulle innebära orimliga fördröjningar av avslutandet av förfarandet för fastställandet av ansvarig medlemsstat, har domstolen fastställt att denna risk är begränsad av att kontrollen ska utföras inom den ram som definieras genom förordning nr 604/2013.[62]

52 C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 30 och följande punkter.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 36 och följande punkter.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 56 och där angiven rättspraxis.

55 C-582/17 och C-583/17, EU:C:2019:280, punkterna 38–42 och där angiven rättspraxis.

56 Se dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57). Se även, för ett liknande resonemang, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (KOM(2008) 820 slutlig), särskilt i del 3 i skälen, punkt 3, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier för personer som omfattas av Dublinförfarandet” (s. 8) och punkt 6, med rubriken ”Särskilt tryck eller otillräcklig skyddsnivå” (särskilt s.12).

57 Se dom av den 31 maj 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punkterna 57 och 58 samt där angiven rättspraxis).

58 Se dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 60 och där angiven rättspraxis), samt dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 127 och där angiven rättspraxis).

59 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkterna 29, 30 och 33 samt där angiven rättspraxis).

60 Se fotnot 50 i detta förslag till avgörande.

61 Se dom av den 31 maj 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

62 Se dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 58).

120. Följaktligen är det enligt min uppfattning uppenbart att den medlemsstat i vilken en ansökan om internationellt skydd har lämnats in inte får avskräcka sökanden från att utöva den rätt att överklaga eller begära omprövning av beslutet som uttryckligen föreskrivs såväl i stadgan som i denna förordning genom att tillskriva honom eller henne en försening till följd av domstolsförfarandet och genom att neka vederbörande de mottagningsvillkor som föreskrivs i artikel 15.1 i direktiv 2013/33.

121. Ett sådant agerande skulle inte bara åsidosätta sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd, utan också dennes rätt till ett värdigt mottagande som respekterar vederbörandes grundläggande rättigheter, såsom jag tidigare har angett.

122. Slutligen vill jag för det tredje understryka att för det fall en medlemsstat anser att sökandena använder sin rätt till överklagande eller omprövning på ett bedrägligt eller överdrivet sätt i syfte att förhala det förfarande för överföring som de är föremål för, motiverar inte detta att medlemsstaten vidtar en åtgärd som har till syfte att allmänt tillskriva alla sökande den försening som skett vid antagandet av ett beslut i första instans.

123. Det ska erinras om att enligt domstolens praxis kan, i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i unionslagstiftningen, den omständigheten att en medlemsstat står inför ett stort antal fall av missbruk av rättigheter och bedrägerier som begås av tredjelandsmedborgare inte motivera en åtgärd vilken bygger på allmänpreventiva hänsyn och inte grundar sig på någon individuell prövning av den aktuella personens agerande. Domstolen anser nämligen att om åtgärder med allmänpreventivt syfte vidtogs i fråga om ett omfattande missbruk av rättigheter eller bedrägeri, skulle detta innebära att redan tillhörigheten till en viss grupp av personer skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att inte tillerkänna en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat en rättighet som uttryckligen följer av unionsrätten.[63]

124. Domstolen anser således att det ankommer på den nationella domstolen att styrka att det föreligger missbruk genom att fastställa huruvida två faktorer föreligger. För det första krävs att vissa objektiva förhållanden föreligger, varav det framgår att målet för unionslagstiftningen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i unionsbestämmelserna formellt sett har uppfyllts. För det andra krävs en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den.[64]

125. Mot denna bakgrund anser jag följaktligen att artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så att en medlemsstat endast får tillskriva sökanden en försening avseende antagandet av ett beslut i första instans i den mån vederbörande har underlåtit att uppfylla sina samarbetsskyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2013/32.

126. Under dessa omständigheter får en medlemsstat inte tillskriva sökanden en försening som följer av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat varken på grund av att denne inte har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd i den medlemsstat i vilken han eller hon först rest in eller, i fall av reguljär vistelse, i vistelsemedlemsstaten, eller på grund av att vederbörande har överklagat eller begärt omprövning av ett beslut om överföring av honom eller henne enligt artikel 26 i förordning nr 604/2013.

63 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkterna 55 och 56).

64 Se dom av den 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkterna 52–54), och dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

V. Förslag till avgörande

127. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den andra tolkningsfråga som High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) har ställt i målet The International Protection Appeals Tribunal m.fl. (C-322/19) och den första tolkningsfråga som International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd, Irland) har ställt i målet Minister for Justice and Equality (C-385/19) på följande sätt:

1. Artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd ska tolkas så att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som innebär att den som söker nationellt skydd ska nekas tillträde till arbetsmarknaden på grund av att den behöriga nationella myndigheten har antagit ett beslut om överföring av denne med tillämpning av artikel 26 i Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

2. Antagandet av ett sådant beslut får inte medföra att den tredjelandsmedborgare eller statslösa person som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en mottagarmedlemsstat fråntas sin egenskap av sökande av internationellt skydd eller de rättigheter som är knutna till denna egenskap.

128. Vidare föreslår jag att domstolen ska besvara den fjärde och den femte tolkningsfrågan som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ställt i målet The International Protection Appeals Tribunal m.fl. (C-322/19) och den andra tolkningsfråga som International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd) har ställt i målet Minister for Justice and Equality (C-385/19) enligt följande:

1. Artikel 15.1 i direktiv 2013/33 ska tolkas så att en medlemsstat endast får tillskriva sökanden av internationellt skydd en försening avseende antagandet av ett beslut i första instans i den mån denne har underlåtit att uppfylla sina samarbetsskyldigheter enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

2. Under dessa omständigheter får en medlemsstat inte tillskriva sökanden av internationellt skydd en försening till följd av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat beträffande prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, vare sig på grund av att vederbörande inte har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd i den medlemsstat som han eller hon först reste in i eller, i fall av reguljär vistelse, i vistelsemedlemsstaten eller på grund av att denne överklagat eller begärt en omprövning av beslutet om överföring av vederbörande enligt artikel 26 i förordning nr 604/2013.