

Mål C-322/19.

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

23 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 mars 2019

Klagande:

KS

MHK

Motparter:

The International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Irland och Attorney General

Saken i det nationella målet

Överklagande av beslut från International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd, Irland) om att avslå klagandenas överklagande av beslutet från Department of Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministeriet, Irland) att neka dem arbetstillstånd.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- a) 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?

- b) Gäller artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om mottagningsvillkor (omarbetning) för personer för vilka ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen (förordning (EU) nr 604/2013) har antagits?
- c) Har en medlemsstat vid införlivandet av artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om mottagningsvillkor (omarbetning) rätt att utfärda en allmän föreskrift som i praktiken innebär att en sökande som kan bli föremål för överföring enligt Dublin III-förordningen (förordning (EU) nr 604/2013) kan tillskrivas varje eventuell försening vid eller efter antagandet av ett beslut om överföring?
- d) Om en sökande som lämnar en medlemsstat, utan att ha ansökt om internationellt skydd där, reser till en annan medlemsstat där han eller hon ansöker om internationellt skydd och därefter blir föremål för ett beslut enligt Dublin III-förordningen (förordning (EU) nr 604/2013) om överföring till den första medlemsstaten, kan den därmed sammanhängande förseningen av handläggningen av ansökan om skydd då tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2013/33/EU om mottagningsvillkor (omarbetning)?
- e) Om en sökande kan överföras till en annan medlemsstat enligt Dublin III-förordningen (förordning (EU) 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/EU om mottagningsvillkor (omarbetning), 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?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 78 FEUF

Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13).

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) (nedan kallat förfarandedirektivet) I artikel 31.3 i det direktivet föreskrivs att sexmånadersperioden för prövningsförfarandet börjar löpa när sökanden befinner sig ”på den [ansvariga] medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten”. Direktivet är inte tillämpligt på

Irland men antogs samma dag som direktiv 2013/33/EU och påstås vara relevant för tolkningen av det direktivet.

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) (nedan kallat direktivet om mottagningsvillkor). Å ena sidan förutses i artikel 2 och skäl 8 ett omfattande tillämpningsområde som gäller för alla sökande. I artikel 2 b definieras en sökande som ”en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts”. Å andra sidan hänvisas det i skäl 35 till de rättigheter som är knutna till den mänskliga värdigheten och till vissa artiklar i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallat EU-stadgan), utan att det hänvisas till artikel 15 i EU-stadgan om rätten till arbete. Enligt artikel 15 i direktivet ska en sökande ha rätt att arbeta efter en niomånadersperiod, om inte förseningen kan tillskrivas den sökande. Detta är ett föga specificerat villkor när det ställs i förhållande till artikel 31.3 i förfarandedirektivet, där det hänvisas till förseningar som ”uppenbart” kan hänföras till en sökandes ”underlåtenhet” att fullgöra sina skyldigheter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

Anförda nationella bestämmelser

Relevant nationell lagstiftning som införlivar direktivet om mottagningsvillkor är European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (nedan tillsammans kallade 2018 års föreskrifter). Tre bestämmelser i dessa föreskrifter ifrågasätts i målet vid den nationella domstolen, nämligen

- i) Regulation 2.2, enligt vilken en person som omfattas av ett överföringsbeslut upphör att vara ”sökande” i den mening som avses i den förordningen när ett sådant beslut antas. I regulation 2.2 a utesluts personer som mottagit en underrättelse om ett beslut om överföring från att vara sökande och enligt regulation 2.2 b skapas för dessa personer kategorin ”mottagare men inte sökande”. Termen ”sökande” definieras i regulation 2.1 som en person som ansökt om internationellt skydd eller för vilkens räkning en sådan ansökan har gjorts och som inte upphört att vara sökande. Enligt regulation 2.3 ska, när en person mot vilken ett beslut om överföring har fattats har överklagat till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd, Irland), den personen anses vara en mottagare men inte en sökande.
- ii) Regulation 11.2, där det anges att ”om inte annat föreskrivs kan en mottagare som inte är en sökande inte ansöka om, tillträda eller inneha anställning eller vara egenföretagare”.

iii) Regulation 11.12, där det föreskrivs att Employment Permits Acts 2006 to 2014 (lagar om arbetstillstånd 2006-2014) inte ska tillämpas på sökande eller mottagare, dvs. personer som överförs inom ramen för Dublinsystemet.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den första sökanden, K.S., reste från Pakistan till Förenade kungariket år 2010. Han ansökte inte om internationellt skydd där. Han reste till Irland 2015, där han ansökte om internationellt skydd den 11 maj 2015. I enlighet med Dublinsystemet beslutade Refugee Applications Commissioner (Myndigheten för utlänningsärenden, Irland) den 9 mars 2016 att överföra ansökningen till Förenade kungariket. Beslutet fastställdes av Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i flyktingärenden, Irland) den 17 augusti 2016. K.S. överklagade det beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland). Förfarandet pågår ännu och överföringen har därför inhiberats.
- 2 K.S. ansökte hos Department of Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministeriet, Irland) om tillträde till arbetsmarknaden enligt regulation 11.3 i 2018 års föreskrifter. Ansökan avslogs med hänvisning till att det i 2018 års föreskrifter föreskrivs att personer såsom den sökande som föremål för överföring enligt Dublinsystemet inte har rätt till tillträde till arbetsmarknaden. Han ansökte om en omprövning, vilket avslogs den 19 juli 2018. Han överklagade avslagsbeslutet till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd), som avlog överklagandet den 11 september 2018. K.S. överklagade det avgörandet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och fick prövningstillstånd i förevarande mål den 24 september 2018.
- 3 Den andra sökanden, M.H.K., reste från Bangladesh till Förenade kungariket år 2009. Hans uppehållstillstånd i Förenade kungariket löpte ut och år 2014 reste han till Irland där han ansökte om internationellt skydd den 16 februari 2015. Han mottog den 25 november 2015 ett meddelande om beslutet att överföra ansökan till Förenade kungariket i enlighet med Dublin III-förordningen. Han överklagade beslutet till Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om flyktingar), som avlog överklagandet den 30 mars 2016. Den 18 april 2016 överklagade han beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Det förfarandet pågår ännu och överföringen har därför inhiberats.
- 4 M.H.K. ansökte om tillträde till arbetsmarknaden enligt regulation 11.3 i 2018 års föreskrifter, vilket Department of Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministeriet, Irland) avlog den 16 augusti 2018. Han ansökte därefter den 29 augusti 2018 om omprövning av beslutet, vilket avslogs den 5 september 2018. Han överklagade den 18 september 2018 avslagsbeslutet till International Protection Appeals Tribunal (Appellationsdomstolen i ärenden om internationellt skydd), som avlog överklagandet den 17 oktober 2018. M.H.K. överklagade det

avgörandet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och fick prövningstillstånd i förevarande mål den 12 november 2018.

- 5 I målen vid den nationella domstolen har båda klagandena i huvudsak yrkat att besluten att vägra dem arbetstillstånd ska upphävas, att regulations 2.2, 11.2 och 11.12 i 2018 års föreskrifter förklaras vara oförenliga med direktivet om mottagningsvillkor och att de ska tillerkännas skadestånd.

Parternas huvudargument

- 6 Klagandena har gjort gällande att de relevanta nationella bestämmelserna, enligt vilka en person, mot vilken ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen har fattats, inte har rätt till nationellt tillträde till arbetsmarknaden, strider mot direktivet om mottagningsvillkor. De har anfört att artikel 15 i det direktivet – där det föreskrivs en rätt till arbete efter en niomånadersperiod, om inte förseningar kan tillskrivas sökanden – är tillämplig på en person för vilken ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen har fattats, till följd av den vidsträckta definitionen av ”sökande” i artikel 2 b i det direktivet. De hänvisar även till domen av den 27 september 2012 i mål C-179/11, Cimade, där domstolen i ett mål om det tidigare direktivet om mottagningsvillkor (direktiv 2003/9/EG) slog fast att minimimottagningsvillkor var tillämpliga på sökande som omfattades av Dublinsystemet.
- 7 Motparterna hävdar att artikel 15 i direktivet om mottagningsvillkor inte är tillämplig på en person för vilken ett beslut om överföring enligt Dublin III-förordningen har fattats, till följd av bestämmelsens lydelse, dess förarbeten och att det aldrig var direktivets syfte att ge ett sådant skydd. De har vidare anfört att domstolens dom i målet Cimade endast ger stöd för att sökande inom Dublinsystemet har rätt till de materiella mottagningsvillkoren (snarare än mottagningsvillkoren generellt).
- 8 Klagandena har gjort gällande att en medlemsstat vid införlivandet av artikel 15 i direktivet om mottagningsvillkor inte har rätt att utfärda allmänna föreskrifter om att sökande som kan bli föremål för överföringar enligt Dublin III-förordningen ska tillskrivas eventuella förseningar vid eller efter antagandet av beslutet om överföring. Motparterna anser att en medlemsstat har rätt att utfärda sådana allmänna föreskrifter.
- 9 Klagandena har gjort gällande att, under de omständigheter som avses i den fjärde frågan, den därmed följande förseningen av handläggningen av ansökan om skydd inte kan tillskrivas den sökande i den mening som avses i artikel 15 i direktivet om mottagningsvillkor. De hävdar att detta framgår underförstått av domen i målet Cimade och bygger på skäl 8 i direktivet. På samma sätt hävdar klagandena att förseningar till följd av rättslig prövning, som nämns i den femte frågan, inte kan tillskrivas sökanden i den mening som avses i artikel 15 i direktivet om mottagningsvillkor, eftersom en sökande som begär rättslig prövning utövar sin

rätt till domstolsprövning. Motparterna hävdar att sådana förseningar kan tillskrivas den sökande.

- 10 När det gäller frågan huruvida hänsyn kan tas till en EU-rättsakt som inte är tillämplig i en medlemsstat vid tolkningen av en EU-rättsakt som är tillämplig där, anser klagandena att ett omarbetat direktiv som inte är tillämpligt skulle kunna beaktas i den mån det är förklarande eller kodifierar gällande rätt. Motparterna anser att svaret på denna fråga är jakande och att det faktum att Irland har valt att inte omfattas av förfarandedirektivet inte är relevant, eftersom direktiv är rättsakter som omfattar hela EU och inte kan tolkas på olika sätt i olika medlemsstater.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Den hänskjutande domstolen anser inledningsvis att i den mån som direktivet om mottagningsvillkor inte ger de sökande rätt att arbeta, kan de inte göra gällande rättigheter enligt EU-stadgan eftersom Irland inte tillämpar unionsrätten vid bedömningen av deras ansökningar om tillträde till arbetsmarknaden och EU-stadgan därför inte är tillämplig. Även om så skulle vara fallet ger artikel 15 i EU-stadgan inte rättigheter till medborgare från tredje land, vilket innebär att förevarande mål enbart rör frågan om direktivet ger dessa sökande en sådan rätt.
- 12 När det gäller den första frågan anser den nationella domstolen att om en inte tillämplig rättsakt under särskilda omständigheter har betydelse för tolkningen av en tillämplig rättsakt, måste den vara relevant också för tolkningen av den nationella lagstiftning som införlivar den tillämpliga rättsakten. I den mån som ett direktiv helt enkelt kastar ljus över den europeiska lagstiftarens avsikt är det irrelevant om något enskilt land har valt att omfattas av ett visst direktiv eller inte. Betydelsen av denna fråga är att svaret gör det möjligt för den hänskjutande domstolen att veta om den kan beakta förfarandedirektivet, som inte är tillämpligt på Irland, vid tolkningen av direktivet om mottagningsvillkor. Om den kan göra det ger det ett visst stöd till motparternas argument.
- 13 När det gäller den andra frågan anser den nationella domstolen att bestämmelserna i artikel 15 i direktivet om mottagningsvillkor förutsätter något slags dröjsmål hos den behöriga myndigheten i dess underlåtenhet att fatta ett beslut inom nio månader. Detta förutsätter alltså att den behöriga myndigheten skulle ha kunnat fatta ett sådant beslut. Detta kan inte gälla inom ramen för Dublinsystemet förrän sökanden faktiskt har överförts. Vidare bör, enligt den nationella domstolen, domen i målet *Cimade* tolkas restriktivt, med tanke på ”dragningskraften” i att erkänna rättigheter och i än högre grad tillträde till arbetsmarknaden för personer vars enda skäl till närvaro inom unionens territorium är att ansöka om skydd. Den hänskjutande domstolen anser dessutom att det finns en fråga om betydande missbruk av rättigheter inom Dublinsystemet, eftersom en person som omfattas av ett överföringsbeslut inom detta system per definition är någon som i någon mån har missbrukat det förfarande som föreskrivs i det gemensamma europeiska

asylsystemet. Relevansen av denna fråga är att om artikel 15 inte är tillämplig på dessa sökande ska deras ansökningar lämnas utan bifall.

- 14 När det gäller den tredje frågan är den hänskjutande domstolens föreslagna svar att en sökande som inte ansöker om asyl i den första medlemsstat på vars territorium han befinner sig och som därefter lämnar den medlemsstaten och ansöker om asyl i en annan medlemsstat är helt ansvarig för att de förfaranden som föreskrivs i Dublinsystemet måste tillämpas och en medlemsstat har därmed rätt att utfärda allmänna bestämmelser som tillskriver den sökande de därmed följande förseningarna. Detta undergräver heller inte domen i målet Cimade generellt, eftersom begreppet försening som kan tillskrivas den sökande inte är en allmän fråga i direktivet om mottagningsvillkor utan endast gäller i samband med artikel 9.1 (förvar) och artikel 15.1. Relevansen av denna fråga är att om frågan besvaras jakande ska klagandenas ansökningar lämnas utan bifall.
- 15 När det gäller den fjärde frågan är den hänskjutande domstolens föreslagna svar att sökanden i en sådan situation måste tillskrivas sådana förseningar eftersom det är den sökandes underlåtenhet att söka skydd i den första medlemsstaten och det frivilliga resandet till en annan medlemsstat och inlämnandet av ansökan där som orsakar den berörda förseningen, i motsats till vad som skulle ske vid ett regelrätt uppträdande i enlighet med unionsrätten. Relevansen av denna fråga är att om frågan besvaras jakande ska klagandenas ansökningar lämnas utan bifall.
- 16 När det gäller den femte frågan är den hänskjutande domstolens föreslagna svar att även om det är lagligt att ansöka om rättslig prövning är det ändå en frivillig handling från en sökandes sida, varför en eventuell försening till följd av denna prövning kan tillskrivas den sökande. Detta gäller i än högre grad när ansökan om rättslig prövning är otillbörlig eller ogrundad. Relevansen av denna fråga är att om frågan besvaras jakande ska klagandenas ansökningar lämnas utan bifall. Om svaret är att förseningar till följd av rättslig prövning endast kan tillskrivas den sökande om ansökan om rättslig prövning är otillbörlig eller ogrundad ska huvudförfarandet skjutas upp till dess att frågan kan besvaras inom ramen för de första rättsliga prövningarna avseende var och en av klagandena.

Ansökan om skyndsam handläggning

- 17 Den hänskjutande domstolen yrkar att målet ska handläggas skyndsamt, i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Den hänvisar till beslut av domstolens ordförande av den 17 april 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl. och av den 9 september 2011 i mål C-256/11, Dereci med flera. Enligt den hänskjutande domstolen är klagandena och andra som har fört liknande talan vid High Court för närvarande osäkra på sin rätt att få tillträde till arbetsmarknaden. Ett svar från domstolen inom en mycket kort tidsperiod skulle därför kunna få slut på denna osäkerhet.