ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 januari 2021 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Internationale bescherming – Normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming – Richtlijn 2013/33/EU – Onderdaan van een derde land die zich van een lidstaat van de Europese Unie naar een andere lidstaat heeft begeven, maar enkel in die laatste lidstaat om internationale bescherming heeft verzocht – Besluit tot overdracht aan de eerste lidstaat – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Toegang tot de arbeidsmarkt als aanvrager van internationale bescherming”

In de gevoegde zaken C-322/19 en C-385/19,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) (C-322/19) en de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming, Ierland) (C-385/19) bij beslissingen van 25 maart 2019 en 16 mei 2019, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 23 april 2019 en 16 mei 2019, in de procedures

K.S.,

M.H.K.

tegen

The International Protection Appeals Tribunal,

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

en

R.A.T.,

D.S.

tegen

* Procestaal: Engels.

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

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, N. Piçarra (rapporteur), D. Šváby, S. Rodin en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021] K.S., vertegenwoordigd door M. Conlon, SC, E. Dornan en P. O'Shea, BL, en B. Burns, solicitor,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021] M.H.K., vertegenwoordigd door M. Conlon, SC, E. Dornan en P. O'Shea, BL, en B. Burns, solicitor,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021] R.A.T., vertegenwoordigd door M. Conlon, SC, E. Dornan, BL, en B. Burns, solicitor,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021] D.S., vertegenwoordigd door M. Conlon, SC, E. Bourached, BL, en S. Bartels, solicitor,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 12 mei 2021] Minister for Justice and Equality en Ireland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door R. Barron, SC, en S.-J. Hillery, BL,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, C. Ladenburger en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2020,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 15 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen K.S. en M.H.K. enerzijds en de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming, Ierland), de Minister for Justice and Equality (minister voor Justitie en Gelijke Kansen, Ierland), Ierland en de Attorney General anderzijds, en voorts tussen R.A.T. en D.S.

enerzijds en de Minister for Justice and Equality anderzijds, over de rechtmatigheid van besluiten waarbij hun de toegang tot de arbeidsmarkt is geweigerd in hun hoedanigheid van aanvragers van internationale bescherming om wier overdracht aan een andere lidstaat is verzocht op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2013/33

3 Bij richtlijn 2013/33 is richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31, blz. 18) met ingang van 21 juli 2015 ingetrokken en vervangen.

4 De overwegingen 8, 11, 23 en 33 van richtlijn 2013/33 luiden als volgt:

„(8) Om in de gehele Unie de gelijke behandeling van verzoekers te garanderen, moet deze richtlijn van toepassing zijn tijdens alle fasen en op alle soorten procedures betreffende verzoeken om internationale bescherming, in alle plaatsen en voorzieningen waar verzoekers worden gehuisvest, en zolang zij als verzoekers op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven.

[…]

(11) Er moeten normen worden vastgesteld voor de opvang van verzoekers die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen.

[…]

(23) Om de zelfstandigheid van verzoekers te bevorderen en de grote verschillen tussen de lidstaten te beperken, is het essentieel duidelijke regels vast te stellen met betrekking tot de toegang van verzoekers tot de arbeidsmarkt.

[…]

(33) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van het aan het VEU en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) gehechte Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die bijgevolg niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaten."

5 Artikel 2 van deze richtlijn, „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

b) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[…]

f) ‚opvangvoorzieningen': alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn treffen ten behoeve van verzoekers;

g) ‚materiële opvangvoorzieningen': de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding;

[…]"

6 Artikel 15 van richtlijn 2013/33, met als opschrift „Werkgelegenheid", bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers ten laatste negen maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.

2. De lidstaten bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, overeenkomstig hun nationale recht, en zorgen ervoor dat verzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben.

[…]

3. De toegang tot de arbeidsmarkt wordt niet ongedaan gemaakt tijdens een beroepsprocedure, indien beroep tegen een negatieve beslissing in een normale procedure schorsende werking heeft, en wel tot het tijdstip van de kennisgeving van een negatieve beslissing over het beroep."

Richtlijn 2013/32

7 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60), heeft richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13) met ingang van 21 juli 2015 ingetrokken en vervangen.

8 De overwegingen 27 en 58 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(27) Overwegende dat onderdanen van derde landen en staatlozen die hun wens hebben geuit om internationale bescherming te verzoeken, beschouwd worden als personen die om internationale bescherming verzoeken, dienen zij te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en richtlijn [2013/33] en de rechten uit hoofde van deze richtlijnen te genieten. […]

[…]

(58) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2, en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en aan het VWEU, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland, niet deel aan de aanneming van deze richtlijn, en is deze niet bindend voor, noch van toepassing in het Verenigd Koninkrijk en Ierland."

9 Artikel 2, onder p) van richtlijn 2013/32 omschrijft „in de lidstaat blijven" als „op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat".

10 Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven", bepaalt in lid 1:

„Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dat recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning."

11 Artikel 13 van die richtlijn, met als opschrift „Verplichtingen van de verzoekers", bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten leggen verzoekers de verplichting op om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om hun identiteit en andere in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)] bedoelde elementen vast te stellen. De lidstaten kunnen verzoekers andere verplichtingen tot samenwerking met de bevoegde autoriteiten opleggen, voor zover dergelijke verplichtingen nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.

2. De lidstaten kunnen met name bepalen dat:

a) verzoekers zich bij de bevoegde autoriteiten moeten melden of daar persoonlijk moeten verschijnen, hetzij onverwijld, hetzij op een nader bepaald tijdstip;

b) verzoekers documenten die in hun bezit zijn en die relevant zijn voor de behandeling van hun verzoek, zoals hun paspoort, moeten overhandigen;

c) verzoekers de bevoegde autoriteiten moeten inlichten over hun huidige verblijfplaats of adres en hen zo spoedig mogelijk moeten inlichten wanneer zij van verblijfplaats of adres veranderen. […]

d) de bevoegde autoriteiten de verzoeker en de voorwerpen die hij bij zich draagt mogen fouilleren, respectievelijk doorzoeken. […]

e) de bevoegde autoriteiten de verzoeker mogen fotograferen, en

f) de bevoegde autoriteiten de mondelinge verklaringen van de verzoeker mogen opnemen, mits hij daarover vooraf wordt ingelicht."

12 Artikel 31 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Behandelingsprocedure", bepaalt in lid 3:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van de [Dublin III-] verordening valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

[…]

c) […] de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt."

Dublin III-verordening

13 In de overwegingen 11 en 19 van de Dublin III-verordening is bepaald:

„(11) Richtlijn [2013/33] dient van toepassing te zijn op de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat volgens de voorschriften van deze verordening, behoudens de beperkingen betreffende de toepassing van die richtlijn.

[…]

(19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen."

14 Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming", luidt:

„1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.

2. Wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat.

[…]"

15 Artikel 7 van deze verordening, met als opschrift „Rangorde van de criteria", luidt:

„1. De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.

2. Welke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

[…]"

16 Artikel 13 van diezelfde verordening, met als opschrift „Binnenkomst en/of verblijf", bepaalt in lid 1:

„Wanneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs […], inclusief de gegevens zoals bedoeld in verordening (EU) nr. 603/2013 [van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van ‚Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1)], dat een verzoeker op illegale wijze de grens

van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij die lidstaat. Die verantwoordelijkheid eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden."

17 Artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, met als opschrift „Discretionaire bepalingen", bepaalt:

„In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht."

18 Artikel 27 van deze verordening, met als opschrift „Rechtsmiddelen", bepaalt:

„1. De verzoeker […] heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

[…]

3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:

a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of

b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, […]

[…]"

19 Artikel 29 van die verordening, met als opschrift „Werkwijzen en termijnen", bepaalt:

„1. De verzoeker […] wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[…]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

[…]”

Iers recht

20 Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: „Protocol nr. 21”) zijn de bepalingen van richtlijn 2013/33 met ingang van 30 juni 2018 bij de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (S. I. No. 230/2018) [Ierse regeling van 2018 betreffende de Europese Gemeenschappen (opvangvoorzieningen); hierna: „regeling van 2018”] omgezet in Iers recht.

21 In regel 2 van deze regeling van 2018 wordt in de leden 2 en 3 bepaald:

„(2) Voor de toepassing van deze regeling geldt dat indien er een overdrachtsbesluit in de zin van de [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No 62/2018) (regeling van 2018 betreffende de Europese Unie (Dublin-systeem)] ten aanzien van een verzoeker is vastgesteld, de betrokkene vanaf de datum waarop hij overeenkomstig regel 5, lid 2, van die regeling van dat besluit in kennis wordt gesteld:

a) niet langer verzoeker is, en

b) wordt geacht ontvanger doch geen verzoeker te zijn.

(3) Voor de toepassing van deze regeling wordt een persoon die een beroep heeft ingesteld op grond van regel 16, lid 2, van de [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No. 62/2018)], ten aanzien van welk beroep de International Protection Appeals Tribunal geen beslissing heeft genomen, geacht ontvanger doch geen verzoeker te zijn.”

22 In regel 11, leden 3 en 4, van de regeling van 2018, waarbij artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 in nationaal recht is omgezet, is bepaald:

„(3) Een verzoeker kan een werkvergunning aanvragen […]

b) ten vroegste acht maanden vanaf de indiening van zijn verzoek [om internationale bescherming].

(4) De minister kan […] de verzoeker toestemming [voor toegang tot de arbeidsmarkt] verlenen indien:

a) onder voorbehoud van lid 6, sinds de datum van de aanvraag negen maanden zijn verstreken en er op die datum geen beslissing in eerste aanleg over het door de verzoeker ingediende verzoek om bescherming is genomen, en

b) de onder a) bedoelde situatie niet geheel of gedeeltelijk aan de verzoeker is te wijten.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-322/19

23 K.S. is in februari 2010 van Pakistan naar het Verenigd Koninkrijk gereisd. Hij heeft in die lidstaat geen verzoek om internationale bescherming ingediend. In mei 2015 is hij naar Ierland gegaan, waar hij op 11 mei 2015 wel een dergelijk verzoek heeft ingediend. Op 9 maart 2016 heeft de Refugee Applications Commissioner (commissaris voor de erkenning van vluchtelingen, Ierland) op grond van de Dublin III-verordening besloten tot overdracht van dit verzoek aan het Verenigd Koninkrijk. K.S. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld, dat op 17 augustus 2016 is verworpen door de Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland). Hij heeft vervolgens bij de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, die nog aanhangig is en waardoor de overdracht is opgeschort.

24 Intussen heeft K.S. op grond van regel 11, lid 3, van de regeling van 2018 bij de Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (eenheid voor toegang tot de arbeidsmarkt bij het ministerie van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland) om toegang tot de arbeidsmarkt verzocht. Na de afwijzing van dit verzoek heeft hij daartegen een verzoek tot herziening ingediend dat bij besluit van 19 juli 2018 is verworpen. Tegen dit besluit heeft K.S. beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal. Bij vonnis van 11 september 2018 heeft deze rechterlijke instantie het afwijzingsbesluit bevestigd op grond dat personen wier verzoek krachtens de Dublin III-verordening aan een andere lidstaat is overgedragen, op grond van de regeling van 2018 geen recht op toegang tot de arbeidsmarkt hebben. K.S. heeft vervolgens bij de verwijzende rechter een verzoek tot rechterlijke toetsing van het vonnis van de International Protection Appeals Tribunal ingediend.

25 M.H.K. is op 24 oktober 2009 van Bangladesh naar het Verenigd Koninkrijk gereisd. Na het verstrijken van zijn verblijfsvergunning heeft hij zich op 4 september 2014 naar Ierland begeven, voordat op zijn aanvraag tot verlenging van zijn verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk werd beslist. Op 16 februari 2015 heeft M.H.K. in Ierland een verzoek om internationale bescherming ingediend. Op 25 november 2015 heeft de commissaris voor de erkenning van vluchtelingen op grond van de Dublin III-verordening besloten tot overdracht van dit verzoek aan het Verenigd Koninkrijk. M.H.K. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld, dat op 30 maart 2016 is verworpen door de Refugee Appeals Tribunal. Hij heeft vervolgens bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, waarbij hij zich heeft beroepen op artikel 17 van de Dublin III-verordening. Deze procedure is nog aanhangig waardoor de overdracht is opgeschort.

26 Voorts heeft M.H.K. krachtens regel 11, lid 3, van de regeling van 2018 bij de bevoegde autoriteit van het ministerie van Justitie en Gelijke Kansen om toegang tot de arbeidsmarkt verzocht. Nadat dit verzoek bij besluit van 16 augustus 2018 was afgewezen, heeft M.H.K. een verzoek tot herziening ingediend, dat op 5 september 2018 is afgewezen. Tegen dit afwijzingsbesluit heeft hij beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal. Bij vonnis van 17 oktober 2018 heeft deze rechterlijke instantie dat beroep verworpen op grond dat de toegang tot de arbeidsmarkt niet onder „materiële opvangvoorzieningen” valt. Daarop heeft M.H.K. bij de verwijzende rechter een verzoek om rechterlijke toetsing van dat vonnis ingediend.

27 De bij de High Court ingediende verzoeken om rechterlijke toetsing zijn op respectievelijk 24 september en 12 november 2018 ingewilligd. Deze rechterlijke instantie geeft aan dat de twee verzoeken strekken tot, ten eerste, vaststelling van beslissingen van *certiorari* waarbij de

nietigverklaring wordt gelast van de besluiten tot weigering van de toegang tot de arbeidsmarkt, en, ten tweede, vaststelling dat regel 2, lid 2, en regel 11, leden 2 en 12, van de regeling van 2018 in strijd zijn met richtlijn 2013/33 en, ten derde, vergoeding van de geleden schade.

28 In deze context wenst de High Court in de eerste plaats te vernemen of bij de uitlegging van richtlijn 2013/33 rekening kan worden gehouden met richtlijn 2013/32, hoewel deze niet van toepassing is op Ierland.

29 In de tweede plaats wenst de High Court te vernemen of een aanvrager van internationale bescherming wiens verzoek op grond van de Dublin III-verordening is overgedragen aan een andere lidstaat, zich kan beroepen op artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33. Deze rechterlijke instantie herinnert eraan dat de Europese Commissie in een voorstel voor een richtlijn inzake de opvangvoorzieningen van 13 juli 2016 heeft voorgesteld om personen ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld krachtens de Dublin III-verordening uit te sluiten van de toegang tot de arbeidsmarkt. Deze rechterlijke instantie is evenwel van oordeel dat daaruit niet a contrario kan worden afgeleid dat personen die het voorwerp vormen van een dergelijk besluit, op grond van artikel 15 van richtlijn 2013/33 toegang tot de arbeidsmarkt kunnen krijgen.

30 De High Court is van oordeel dat personen als verzoekers in de hoofdgedingen personen zijn die „per definitie" in zekere mate misbruik hebben gemaakt van het mechanisme van de Dublin III-verordening, en voorts dat de indiening van een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat dan die van eerste binnenkomst van de verzoeker in strijd is met die verordening. In het licht van begrip rechtsmisbruik kunnen deze personen dus geen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen op grond van artikel 15 van richtlijn 2013/33.

31 In deze context wenst de verwijzende rechter in de derde plaats te vernemen of een lidstaat, in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 15 van richtlijn 2013/33, een algemene maatregel kan vaststellen die aan de aanvragers van internationale bescherming wier overdracht aan een andere lidstaat is gelast op grond van de Dublin III-verordening elke vertraging in het verloop van die procedure toeschrijft. Hij is van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

32 In de vierde plaats wenst de High Court te vernemen of er eveneens sprake is van een aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 wanneer een persoon die om internationale bescherming verzoekt, een beroep in rechte met opschortende werking instelt tegen een besluit tot overdracht aan een andere lidstaat op grond van de Dublin III-verordening. Hij is van mening dat ook deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

33 In deze omstandigheden heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wanneer bij de uitlegging van een instrument van Unierecht dat in een bepaalde lidstaat van toepassing is, tegelijkertijd een in deze lidstaat niet-toepasselijk instrument wordt aangenomen, kan dan bij de uitlegging van het eerste instrument rekening worden gehouden met dit tweede instrument?

2) Is artikel 15 van [richtlijn 2013/33] van toepassing op personen ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens [de Dublin III-verordening] is vastgesteld?

3) Is een lidstaat bij de tenuitvoerlegging van artikel 15 van [richtlijn 2013/33] gerechtigd om een algemene maatregel vast te stellen die eventuele vertragingen bij of na het nemen van een overdrachtsbesluit in feite toeschrijft aan verzoekers die in aanmerking komen voor overdracht krachtens [de Dublin III-verordening]?

4) Wanneer een verzoeker een lidstaat verlaat nadat hij daar niet om internationale bescherming heeft verzocht en naar een andere lidstaat reist waar hij een verzoek om internationale bescherming indient, en jegens hem een beslissing krachtens [de Dublin III-verordening] wordt vastgesteld, op grond waarvan hij zal worden teruggezonden naar de eerste lidstaat, kan de daaruit voortvloeiende vertraging bij de behandeling van het verzoek om [internationale] bescherming dan aan de verzoeker worden geweten in de zin van artikel 15 van [richtlijn 2013/33]?

5) Wanneer een verzoeker krachtens [de Dublin III-verordening] in aanmerking komt voor overdracht aan een andere lidstaat, maar deze overdracht wordt vertraagd als gevolg van een door de verzoeker ingestelde procedure voor rechterlijke toetsing, die tot gevolg heeft dat de overdracht wordt opgeschort op grond van een door de High Court bevolen schorsing, kan de daaruit voortvloeiende vertraging bij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dan aan de verzoeker worden geweten in de zin van artikel 15 van [richtlijn 2013/33], hetzij in het algemeen of, specifiek, wanneer in die procedure wordt vastgesteld dat de rechterlijke toetsing kennelijk of anderszins ongegrond is of misbruik van procedure vormt?”

Zaak C-385/19

34 R.A.T., een Iraaks onderdaan, heeft op 7 maart 2018 in Ierland een verzoek om internationale bescherming ingediend. Bij brief van 2 oktober 2018 is haar meegedeeld dat jegens haar krachtens de Dublin III-verordening een besluit tot overdracht aan het Verenigd Koninkrijk was genomen. Op 18 oktober 2018 is zij tegen dat besluit in beroep gegaan bij de International Protection Appeals Tribunal. Dit beroep is nog aanhangig.

35 D.S., een Iraaks onderdaan, heeft verklaard dat hij Irak op 1 augustus 2015 heeft verlaten en via Turkije en vervolgens Griekenland naar Oostenrijk is gereisd. Hij heeft in Oostenrijk een verzoek om internationale bescherming ingediend maar heeft die lidstaat verlaten voordat er over zijn verzoek uitspraak werd gedaan. D.S. bevestigt dat hij is teruggekeerd naar Irak in augustus 2015 en zich vervolgens op 25 december 2015 rechtstreeks naar Ierland heeft begeven. Op 8 februari 2016 heeft hij in laatstgenoemde lidstaat een verzoek om internationale bescherming ingediend. Bij toepassing van artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening werd ten aanzien van hem een besluit tot overdracht naar Oostenrijk genomen aangezien de Oostenrijkse bevoegde autoriteit had aanvaard de betrokkene op grond van die bepaling terug te nemen. D.S. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal. Dit beroep is verworpen. D.S. heeft bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, die nog aanhangig is.

36 Zowel R.A.T. als D.S. heeft op grond van regel 11 van de regeling van 2018 om toegang tot de arbeidsmarkt verzocht. Hun verzoek is afgewezen op grond dat zij geen „verzoeker” meer waren en voortaan als „ontvangers” in de zin van deze regeling moesten worden aangemerkt, aangezien ten aanzien van hen krachtens de Dublin III-verordening een besluit tot overdracht aan een andere lidstaat was genomen. Bijgevolg konden zij in Ierland niet worden toegelaten tot de

arbeidsmarkt. R.A.T. en D.S. hebben vervolgens tegen deze weigeringsbesluiten beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal. De verwijzende rechter heeft bij beslissingen van respectievelijk 12 maart en 10 april 2019 geoordeeld dat deze beroepen ontvankelijk zijn.

37 In deze context wenst de verwijzende rechter te vernemen of personen ten aanzien van wie op grond van de Dublin III-verordening is besloten tot overdracht aan een andere lidstaat, een categorie kunnen vormen die losstaat van de categorie „verzoeker" in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33, die bijgevolg zou zijn uitgesloten van de toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat die om deze overdracht heeft verzocht. Volgens hem staat deze richtlijn geen onderscheid toe tussen personen die om internationale bescherming verzoeken, hetgeen het Hof heeft bevestigd in punt 40 van het arrest van 27 september 2012, Cimade en GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 Wat de uitlegging van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 betreft, met name de zinsnede „de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten", is de International Protection Appeals Tribunal van oordeel dat het feit dat een verzoeker een beroep in rechte instelt om de geldigheid van een voor hem bezwarend besluit te betwisten, niet automatisch kan worden beschouwd als een aan hem te wijten vertraging in de zin van die bepaling.

39 De International Protection Appeals Tribunal wijst er voorts op dat hij na de uitspraak van het arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), heeft geoordeeld dat de regeling van 2018 in strijd is met artikel 15 van richtlijn 2013/33 en derhalve heeft besloten deze richtlijn toe te passen in plaats van de nationale bepalingen, waardoor de betrokken verzoekers toegang tot de Ierse arbeidsmarkt wordt verleend.

40 Daarop heeft de International Protection Appeals Tribunal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Ziet artikel 15 van [richtlijn 2013/33] op verschillende categorieën verzoekers?

2) Welk soort gedrag wordt beschouwd als aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van [richtlijn 2013/33]?"

Procedure bij het Hof

41 Bij beschikking van de president van het Hof van 14 juni 2019 zijn de zaken C-322/19 en C-385/19 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

42 Bij afzonderlijke beschikking van 23 april 2019 heeft de High Court het Hof verzocht om zaak C-322/19 overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de versnelde procedure te behandelen. De International Protection Appeals Tribunal heeft in zijn verwijzingsbeslissing van 16 mei 2019 in zaak C-385/19 een soortgelijk verzoek ingediend.

43 Uit artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering vloeit voort dat de president van het Hof, op verzoek van de verwijzende rechter of, bij wijze van uitzondering, ambtshalve, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de

rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure die afwijkt van de bepalingen van dat Reglement voor de procesvoering.

44 Ter ondersteuning van hun verzoeken benadrukken de verwijzende rechters dat verzoekers in de hoofdgedingen in onzekerheid verkeren over hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en hun gezinsleven, welke onzekerheid wordt verergerd door het bestaan van uiteenlopende beslissingen van Ierse rechters over de toepassing van richtlijn 2013/33. Een antwoord van het Hof binnen zeer korte termijn zou het mogelijk maken een einde te maken aan deze onzekerheid.

45 Deze rechterlijke instanties merken tevens op dat het bij richtlijn 2013/33 verleende recht op toegang tot de arbeidsmarkt, dat in de hoofdgedingen aan de orde is, valt onder het door artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") gewaarborgde recht op menselijke waardigheid.

46 In casu heeft de president van het Hof op 22 mei 2019, wat zaak C-322/19 betreft, en op 14 juni 2019, wat zaak C-385/19 betreft, de in punt 42 van het onderhavige arrest bedoelde verzoeken van de verwijzende rechters op grond van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering afgewezen.

47 Deze beschikkingen worden om te beginnen gemotiveerd door het feit dat de door verzoekers in de hoofdgedingen aangevoerde rechtsonzekerheid en hun rechtmatig belang om zo snel mogelijk de omvang van de door hen aan het Unierecht ontleende rechten te kennen, als zodanig geen uitzonderlijke omstandigheid kunnen vormen die het gebruik van de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering rechtvaardigt (zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 18 januari 2019, Adusbef e.a., C-686/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:68, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Anders dan de door de High Court aangehaalde beschikking van de president van het Hof van 17 april 2008, Metock e.a. (C-127/08, niet gepubliceerd, EU:C:2008:235), waarin paren de mogelijkheid werd ontnomen om een normaal gezinsleven te leiden, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dus niet dat dit in casu het geval zou zijn. Evenzo is in de zaak die heeft geleid tot de eveneens door de High Court aangehaalde beschikking van de president van het Hof van 9 september 2011, Dereci e.a. (C-256/11, niet gepubliceerd, EU:C:2011:571, punt 15), aan ten minste één van de verzoekers de opschortende werking geweigerd van het hoger beroep dat hij tegen zijn uitzettingsbevel had ingesteld, zodat de maatregel tot verwijdering van het grondgebied van de betrokkene te allen tijde kon worden uitgevoerd. Het Hof heeft geoordeeld dat deze dreiging van verwijdering hem de mogelijkheid ontnam om een normaal gezinsleven te leiden. In de hoofdgedingen zijn verzoekers echter niet van hun vrijheid beroofd en zijn hun overdrachtsbesluiten opgeschort in afwachting van een definitieve uitspraak.

49 Vervolgens moet worden gepreciseerd dat een verschil in uitlegging van een bepaling van Unierecht tussen de nationale rechterlijke instanties op zich niet volstaat om de prejudiciële verwijzing volgens een versnelde procedure te behandelen. Het belang om de eenvormige toepassing binnen de Europese Unie te verzekeren van alle bepalingen die deel uitmaken van haar rechtsorde is immers inherent aan elk verzoek krachtens artikel 267 VWEU (zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 17 september 2018, Lexitor, C-383/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:769, punt 16).

50 Ten slotte volgt uit de verwijzingsbeslissingen niet dat aan de verzoekers in de hoofdgedingen het door richtlijn 2013/33 gewaarborgde recht op materiële opvangvoorzieningen is ontzegd. Bijgevolg is hun situatie niet dermate precair dat een behandeling van de prejudiciële verwijzingen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering gerechtvaardigd is.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de derde vraag in zaak C-322/19

51 Met zijn derde vraag in zaak C-322/19 wenst de High Court in wezen te vernemen of een lidstaat, in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 15 van richtlijn 2013/33, een algemene maatregel kan vaststellen die elke vertraging bij de vaststelling van een overdrachtsbesluit toeschrijft aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt en om wiens overdracht aan een andere lidstaat is verzocht krachtens de Dublin III-verordening.

52 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat uit het dossier waarover het Hof beschikt niet blijkt dat in de hoofdgedingen een dergelijke algemene tenuitvoerleggingsmaatregel aan de orde is.

53 Hoewel op prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie rust, bestaat de rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing niet in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar houdt zij verband met de behoefte aan werkelijke beslechting van een geschil (arresten van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 28, en 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 44).

54 Zoals de Commissie terecht opmerkt, heeft de in artikel 15, lid 1, van die richtlijn bedoelde vertraging hoe dan ook betrekking op de vaststelling van een besluit in eerste aanleg inzake een verzoek om internationale bescherming en niet op de vaststelling van een overdrachtsbesluit in de zin van de Dublin III-verordening.

55 Uit het voorgaande volgt dat de derde vraag in zaak C-322/19, voor zover zij in werkelijkheid ertoe strekt een advies van het Hof te verkrijgen, niet-ontvankelijk is.

Ten gronde

Eerste vraag in zaak C-322/19

56 Met zijn eerste vraag in zaak C-322/19 vraagt de High Court in wezen of een nationale rechter rekening mag houden met richtlijn 2013/32 – die krachtens de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 niet van toepassing is in de lidstaat van die rechterlijke instantie – bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2013/33, die overeenkomstig artikel 4 van dat protocol wel van toepassing is in die lidstaat.

57 Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof, vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het

recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, niet alleen rekening houdend met de letterlijke formulering van de bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstelling van de betrokken regeling [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

58 Bovendien vormen in een situatie als in de hoofdgedingen, waarin de twee betrokken instrumenten tot hetzelfde juridische corpus behoren, namelijk het gemeenschappelijke Europees asielstelsel, de bepalingen van richtlijn 2013/32 relevante en noodzakelijke contextuele elementen voor de uitlegging van die van richtlijn 2013/33.

59 In die omstandigheden moet, ook wanneer richtlijn 2013/32 krachtens Protocol nr. 21 niet van toepassing is in de lidstaat van de verwijzende rechter, daarmee rekening worden gehouden bij de uitlegging van richtlijn 2013/33, die krachtens hetzelfde protocol wel van toepassing is in die lidstaat, om zo een eenvormige uitlegging en toepassing van de bepalingen van deze laatste richtlijn in alle lidstaten te verzekeren.

60 Derhalve moet op de eerste vraag in zaak C-322/19 worden geantwoord dat een nationale rechter rekening moet houden met richtlijn 2013/32, die krachtens de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21, niet van toepassing is in de lidstaat van deze rechter, bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2013/33, die overeenkomstig artikel 4 van dat protocol wel van toepassing is in die lidstaat.

Tweede vraag in zaak C-322/19 en eerste vraag in zaak C-385/19

61 Met de tweede vraag in zaak C-322/19 en de eerste vraag in zaak C-385/19, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 15 van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een aanvrager van internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn uitsluit van de toegang tot de arbeidsmarkt op de enkele grond dat jegens hem een overdrachtsbesluit is vastgesteld krachtens de Dublin III-verordening.

62 In de eerste plaats zij er in dit verband aan herinnerd dat de lidstaten er overeenkomstig artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 zorg voor dragen dat verzoekers toegang hebben tot de arbeidsmarkt onder de in die bepaling gestelde voorwaarden. Aangezien deze bepaling ziet op de toegang tot de arbeidsmarkt voor „verzoekers", moet worden verwezen naar de definitie van dit begrip in artikel 2, onder b), van deze richtlijn.

63 Een „verzoeker" wordt in artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33 gedefinieerd als „een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen". Door het onbepaalde lidwoord „een" te gebruiken, preciseert de Uniewetgever, zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft aangegeven, dat geen enkele onderdaan van een derde land of staatloze a priori wordt uitgesloten van de status van verzoeker.

64 Bovendien maakt artikel 2, onder b), geen enkel onderscheid naargelang jegens de verzoeker al dan niet een procedure van overdracht aan een andere lidstaat op grond van de Dublin III-verordening loopt. Volgens deze bepaling behoudt de verzoeker deze status immers zolang er „nog geen definitieve beslissing is genomen" over zijn verzoek om internationale bescherming. Zoals de advocaat-generaal in de punten 55 tot en met 58 van zijn conclusie heeft

opgemerkt, vormt een overdrachtsbesluit echter geen besluit waarbij definitief uitspraak wordt gedaan over een verzoek om internationale bescherming, zodat de vaststelling ervan niet tot gevolg kan hebben dat de betrokkene de hoedanigheid van „verzoeker" in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33 wordt ontnomen.

65 In de tweede plaats is deze letterlijke uitlegging in overeenstemming met de bedoeling van de Uniewetgever, zoals deze blijkt uit overweging 8 van richtlijn 2013/33, volgens welke deze richtlijn van toepassing is tijdens alle fasen en op alle soorten procedures betreffende verzoeken om internationale bescherming, en zolang verzoekers in die hoedanigheid op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven. Hieruit volgt dat verzoekers op wie de bij de Dublin III-verordening ingestelde „procedures betreffende verzoeken om internationale bescherming" van toepassing zijn, kennelijk binnen de personele werkingssfeer van die richtlijn en dus binnen die van artikel 15 ervan vallen.

66 Deze uitlegging vindt ook steun in twee andere instrumenten die, net als richtlijn 2013/33, deel uitmaken van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel, namelijk richtlijn 2013/32 en de Dublin III-verordening. Volgens overweging 27 van richtlijn 2013/32 zijn onderdanen van derde landen en staatlozen die hun wens hebben geuit om internationale bescherming te verzoeken, immers aanvragers van internationale bescherming. Daarom moeten zij de door deze richtlijn en richtlijn 2013/33 gewaarborgde rechten kunnen genieten. Evenzo volgt uitdrukkelijk uit overweging 11 van de Dublin III-verordening dat richtlijn 2013/33 van toepassing is op de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming volgens de voorschriften van die verordening. Een dergelijke procedure vindt in de praktijk plaats in de lidstaat die de overdracht van het verzoek aan een andere lidstaat vraagt, tot aan de overname of terugname van de verzoeker door de aangezochte lidstaat, indien blijkt dat deze lidstaat daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek op grond van die verordening.

67 In de derde plaats is deze uitlegging van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 in overeenstemming met het arrest van 27 september 2012, Cimade en GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), betreffende de verplichting die op de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, rust op grond van richtlijn 2003/9, die is ingetrokken bij en vervangen door richtlijn 2013/33, om de verzoeker materiële opvangvoorzieningen te garanderen voor zijn overname of terugname door de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek krachtens de verordening die voorafging aan de Dublin III-verordening. Het Hof heeft in punt 40 van dat arrest vastgesteld dat er volgens de artikelen 2 en 3 van richtlijn 2003/9, die in wezen overeenkomen met de artikelen 2 en 3 van richtlijn 2013/33, slechts één categorie aanvragers van internationale bescherming is die alle onderdanen van derde landen en staatlozen omvat die een verzoek om internationale bescherming indienen. In punt 53 van dat arrest heeft het Hof in wezen gepreciseerd dat een aanvrager van internationale bescherming die status behoudt zolang er geen definitief besluit over zijn verzoek is genomen. Ten slotte heeft het Hof in punt 58 van dat arrest benadrukt dat de verplichting voor de lidstaat waarbij een dergelijk verzoek is ingediend om de minimale opvangvoorzieningen van richtlijn 2003/09 te verstrekken, pas eindigt bij de daadwerkelijke overdracht van die verzoeker door die lidstaat.

68 De toegang tot de arbeidsmarkt vormt weliswaar stricto sensu geen materiële opvangvoorziening in de zin van artikel 2, onder g), van richtlijn 2013/33, maar valt wel onder de opvangvoorzieningen in de zin van artikel 2, onder f), van deze richtlijn, die worden opgevat als de rechten en voordelen die door deze richtlijn worden toegekend aan elke persoon die om internationale bescherming verzoekt, van wie het verzoek niet definitief is beslecht. Bijgevolg

eindigt de verplichting die krachtens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 op de betrokken lidstaat rust om de aanvrager van internationale bescherming toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen, uitsluitend op het moment waarop deze persoon definitief aan de aangezochte lidstaat wordt overgedragen.

69 In de vierde plaats is in overweging 11 van richtlijn 2013/33 bepaald dat voor de opvang van verzoekers normen moeten worden vastgesteld die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen. Het Hof heeft ook duidelijk gemaakt dat aan het vereiste van de eerbiediging van de menselijke waardigheid niet alleen moet worden voldaan jegens asielzoekers die zich ophouden op het grondgebied van de verantwoordelijke lidstaat totdat deze op hun asielverzoek heeft beslist, maar ook jegens asielzoekers die wachten op een beslissing over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek (arrest van 27 september 2012, Cimade en GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, punt 43). Zoals de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie heeft opgemerkt, draagt werk dus duidelijk bij tot het behoud van de waardigheid van de verzoeker, en maken de inkomsten uit dat werk het hem niet alleen mogelijk in zijn levensonderhoud te voorzien maar ook om te beschikken over andere huisvesting dan de opvangvoorzieningen, waarin hij in voorkomend geval ook zijn gezin kan onderbrengen.

70 Bovendien staat in overweging 23 van richtlijn 2013/33 te lezen dat een van de doelstellingen van deze richtlijn erin bestaat „de zelfstandigheid van verzoekers [om internationale bescherming] te bevorderen”. In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals de Commissie heeft benadrukt in haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten [COM(2008) 815 definitief], de toegang tot de arbeidsmarkt zowel aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt als aan de gastlidstaat ten goede komt. Een vereenvoudiging van de toegang van deze verzoekers tot de arbeidsmarkt kan hun isolement en sociale uitsluiting voorkomen, die vanwege hun precaire situatie des te groter is. Ook de zelfstandigheid van aanvragers van internationale bescherming – een van de doelstellingen van richtlijn 2013/33 – wordt hierdoor bevorderd.

71 Omgekeerd is het feit dat de aanvrager van internationale bescherming de toegang tot de arbeidsmarkt wordt verhinderd, in strijd met dat doel, en brengt het daarnaast kosten mee voor de betrokken lidstaat, omdat deze extra sociale uitkeringen moet betalen. Hetzelfde geldt wanneer een verzoeker jegens wie een besluit tot overdracht aan een andere lidstaat is genomen wordt verhinderd om tot de arbeidsmarkt toe te treden gedurende de gehele periode tussen de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming en de datum waarop zijn overdracht aan de aangezochte lidstaat wordt aanvaard, bovenop de periode die overeenkomt met de eigenlijke behandeling van zijn verzoek, die kan duren tot zes maanden te rekenen vanaf de datum waarop de aangezochte lidstaat de overdracht van de betrokkene heeft aanvaard.

72 Bijgevolg vallen aanvragers van internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33, ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld krachtens de Dublin III-verordening, binnen de personele werkingssfeer van artikel 15, lid 1, van die richtlijn.

73 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag in zaak C-322/19 en op de eerste vraag in zaak C-385/19 te worden geantwoord dat artikel 15 van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een aanvrager van internationale bescherming uitsluit van de toegang tot de arbeidsmarkt op de enkele grond dat jegens hem een overdrachtsbesluit is vastgesteld krachtens de Dublin III-verordening.

Tweede vraag in zaak C-385/19

74 Met de tweede vraag in zaak C-385/19 wenst de International Protection Appeals Tribunal in wezen te vernemen welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die te wijten is aan de aanvrager van internationale bescherming in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33.

75 Om te beginnen moet worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in de punten 99 en volgende van zijn conclusie heeft gedaan, dat richtlijn 2013/33 dienaangaande geen enkele aanwijzing bevat.

76 Bijgevolg moet worden verwezen naar de gemeenschappelijke procedureregels voor de toekenning van internationale bescherming die zijn ingevoerd bij richtlijn 2013/32, die, zoals in punt 60 van het onderhavige arrest is vastgesteld, in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2013/33.

77 Uit artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 volgt dat een vertraging in de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming te wijten is aan de verzoeker wanneer hij de krachtens artikel 13 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nakomt. Volgens dat artikel 13 is de verzoeker verplicht om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om zijn identiteit en andere in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95 bedoelde elementen vast te stellen, te weten zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere asielverzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient. De op de verzoeker rustende verplichting tot samenwerking impliceert dat deze zoveel mogelijk de gevraagde bewijsstukken en, in voorkomend geval, de gevraagde toelichtingen en inlichtingen verstrekt (arrest van 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 38).

78 Artikel 13 van richtlijn 2013/32 staat de lidstaten ook toe aan de verzoeker andere verplichtingen op te leggen die noodzakelijk zijn voor de behandeling van zijn verzoek, met name de verplichting om zich bij de bevoegde autoriteiten te melden of op een bepaalde datum en op een bepaalde plaats te verschijnen en de verplichting om de autoriteiten in te lichten over zijn huidige verblijfplaats. Het staat hun tevens toe de verzoeker te fouilleren, te fotograferen of zijn verklaringen op te nemen.

79 Uit de voorgaande overwegingen volgt in wezen dat vertraging bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kan worden geweten aan de verzoeker wanneer deze heeft nagelaten met de bevoegde nationale autoriteiten samen te werken. Gelet op het vereiste van eenvormige uitlegging en toepassing van het Unierecht, zoals in herinnering gebracht in de punten 57 en volgende van het onderhavige arrest, is deze uitlegging zelfs geboden wanneer richtlijn 2013/32 wegens een specifieke afwijkende handeling, in casu Protocol nr. 21, in de betrokken lidstaat niet van toepassing is.

80 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de tweede vraag in zaak C-385/19 te worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming aan de aanvrager van internationale bescherming kan worden geweten wanneer die vertraging het gevolg is van een gebrek aan samenwerking van die verzoeker met de bevoegde autoriteiten.

Vierde vraag in zaak C-322/19

81 Met zijn vierde vraag in zaak C-322/19 wenst de High Court in wezen te vernemen of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wegens het feit dat deze zijn verzoek niet bij de eerste lidstaat van binnenkomst heeft ingediend.

82 Zoals de advocaat-generaal in de punten 110 en 112 van zijn conclusie opmerkt, verplicht ten eerste geen enkele bepaling van de Dublin III-verordening een aanvrager van internationale bescherming om zijn verzoek in te dienen bij de lidstaat van eerste binnenkomst.

83 Ten tweede zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat het verzoek om internationale bescherming door één enkele lidstaat wordt behandeld, namelijk de lidstaat die op grond van de criteria van de rangorde van hoofdstuk III van die verordening als verantwoordelijke wordt aangewezen. De lidstaat van eerste binnenkomst is niet automatisch de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, die moet worden bepaald aan de hand van de criteria van artikel 7, leden 1 en 2, van die verordening.

84 In die omstandigheden kan aan een aanvrager van internationale bescherming die een lidstaat verlaat zonder een verzoek om internationale bescherming te hebben ingediend en die een dergelijk verzoek in een andere lidstaat indient, op grond van dat enkele feit niet de vertraging worden toegeschreven die daaruit kan voortvloeien voor de behandeling van zijn verzoek.

85 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de vierde vraag in zaak C-322/19 worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming niet kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wegens het feit dat deze zijn verzoek niet bij de eerste lidstaat van binnenkomst heeft ingediend overeenkomstig artikel 13 van de Dublin III-verordening.

Vijfde vraag in zaak C-322/19

86 Met zijn vijfde vraag in zaak C-322/19 wenst de High Court in wezen te vernemen of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wanneer die volgt uit het beroep in rechte met opschortende werking dat hij heeft ingesteld tegen het overdrachtsbesluit dat op grond van de Dublin III-verordening jegens hem is vastgesteld.

87 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening de lidstaten verplicht om in hun nationale recht te bepalen, ten eerste, dat het beroep tegen een overdrachtsbesluit de betrokken aanvrager van internationale bescherming het recht verleent om in afwachting van de uitkomst in de betrokken lidstaat te blijven en, ten tweede, dat de overdracht automatisch wordt opgeschort.

88 Deze bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van overweging 19 van de Dublin III-verordening waarin is bepaald dat, teneinde de rechten van aanvragers van internationale bescherming daadwerkelijk te beschermen, overeenkomstig artikel 47 van het

Handvest, juridische waarborgen dienen te worden ingebouwd en een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat dient te worden gewaarborgd. Zo is ten eerste geoordeeld dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest om de rechtsbescherming van aanvragers van internationale bescherming op te offeren aan het vereiste dat hun verzoek snel wordt afgehandeld, zodat hun een volledige en doeltreffende rechterlijke bescherming wordt gewaarborgd (zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57, en 31 mei 2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, punt 57), en ten tweede dat een restrictieve uitlegging van de omvang van het in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening bedoelde rechtsmiddel aan de verwezenlijking van die doelstelling in de weg zou kunnen staan (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punten 46 en 47).

89 Hieruit volgt dat de uitoefening van zijn recht op beroep tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit niet als zodanig een vertraging kan vormen die te wijten is aan de verzoeker in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33. Dit artikel preciseert overigens in lid 3 dat de toegang tot de arbeidsmarkt van een aanvrager van internationale bescherming niet wordt ingetrokken tijdens de beroepsprocedures. Hetzelfde moet gelden wanneer een beroep tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening is ingesteld.

90 In de tweede plaats kan niet zonder onderzoek van de omstandigheden van het geval door de nationale rechter worden aangenomen dat het instellen van een beroep in rechte tegen een overdrachtsbesluit misbruik van recht oplevert.

91 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat voor het bewijs dat het om misbruik gaat, enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist is waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en anderzijds een subjectief element, namelijk de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450 punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Het Hof heeft in wezen ook gepreciseerd dat het feit dat een lidstaat geconfronteerd wordt met een groot aantal gevallen van rechtsmisbruik of fraude door derdelanders, niet kan rechtvaardigen dat maatregelen worden vastgesteld die berusten op overwegingen van algemene preventie, onder uitsluiting van elke specifieke beoordeling van de eigen gedragingen van de betrokkene. De vaststelling van maatregelen met een doel van algemene preventie van wijdverbreide gevallen van rechtsmisbruik of fraude zou immers betekenen dat de lidstaten, louter omdat een persoon tot een bepaalde groep behoort, zouden mogen weigeren een recht te erkennen dat uitdrukkelijk door het Unierecht wordt verleend (zie in die zin arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punten 55 en 56).

93 Gelet op het voorgaande dient op de vijfde vraag in zaak C-322/19 te worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming niet kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wanneer die vertraging volgt uit het beroep in rechte met opschortende werking dat hij heeft ingesteld tegen het overdrachtsbesluit dat op grond van de Dublin III-verordening jegens hem is vastgesteld.

Kosten

94 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechters over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Een nationale rechter moet rekening houden met richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, die krachtens de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, niet van toepassing is in de lidstaat van deze rechter, bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, die overeenkomstig artikel 4 van dat protocol wel van toepassing is in die lidstaat.**

2) **Artikel 15 van richtlijn 2013/33 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een aanvrager van internationale bescherming uitsluit van de toegang tot de arbeidsmarkt op de enkele grond dat jegens hem een overdrachtsbesluit is vastgesteld krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.**

3) **Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 moet aldus worden uitgelegd dat:**

   – **de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming aan de aanvrager van internationale bescherming kan worden geweten wanneer die vertraging het gevolg is van een gebrek aan samenwerking van die verzoeker met de bevoegde autoriteiten;**

   – **een lidstaat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming niet kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wegens het feit dat deze zijn verzoek niet bij de eerste lidstaat van binnenkomst heeft ingediend overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 604/2013;**

   – **een lidstaat de vertraging bij de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming niet kan wijten aan de aanvrager van internationale bescherming wanneer die vertraging volgt uit het beroep in rechte met opschortende werking dat hij heeft ingesteld tegen het overdrachtsbesluit dat op grond van verordening nr. 604/2013 jegens hem is vastgesteld.**

ondertekeningen