Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 3 september 2020[1]

Gevoegde zaken C-322/19 en C-385/19

K.S.,
M.H.K.
tegen
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
[verzoek van de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]
en
R.A.T.,
D.S.
tegen
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

[verzoek van de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Richtlijn 2013/33/EU – Normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming – Artikel 15 – Toegang tot de arbeidsmarkt – Voorwaarden voor toegang – Uitlegging van de voorwaarde inzake de hoedanigheid van ‚verzoeker' – Uitlegging van de voorwaarde inzake het ontbreken van een vertraging die aan de verzoeker is te wijten – Verzoekers ten aanzien van wie krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 een overdrachtsbesluit is vastgesteld – Nationale wetgeving die verzoekers hun hoedanigheid van verzoeker ontneemt vanwege de vaststelling van een dergelijk besluit – Toelaatbaarheid"

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Inleiding

1. In de onderhavige zaken wordt het Hof verzocht om verduidelijking van de voorwaarden voor de opvang van een aanvrager van internationale bescherming (hierna: „verzoeker") ten aanzien van wie een nationale autoriteit krachtens verordening (EU) nr. 604/2013[2] een besluit heeft vastgesteld tot overdracht aan de lidstaat die zij als verantwoordelijk voor de behandeling van dat verzoek heeft aangemerkt (hierna: „verantwoordelijke lidstaat").

2. De prejudiciële vragen hebben met name betrekking op de toegang tot de arbeidsmarkt, de opvangvoorziening bedoeld in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU[3]. Ingevolge deze bepaling dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de verzoeker ten laatste negen maanden nadat zijn verzoek is ingediend, toegang heeft tot de arbeidsmarkt, indien er geen beslissing in eerste aanleg is genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.

3. De betrokken Ierse wetgeving bepaalt dat de vaststelling van een overdrachtsbesluit ten aanzien van de verzoeker tot gevolg heeft dat betrokkene zowel de hoedanigheid van verzoeker als het daarmee verbonden recht om een werkvergunning aan te vragen, verliest.[4]

4. Overeenkomstig het verzoek van het Hof beperkt deze conclusie zich tot de analyse van de belangrijkste nieuwe rechtsvragen die in casu zijn gerezen.

5. De eerste vraag heeft betrekking op de vaststelling van de begunstigden van de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 genoemde maatregel en betreft met name de uitlegging van het begrip „verzoeker" in het licht van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt waarin deze bepaling voorziet. Met deze vraag, die in het verlengde ligt van het arrest van 27 september 2012, Cimade en GISTI[5], wenst de verwijzende rechter te vernemen of een lidstaat op grond van deze bepaling de toegang tot de arbeidsmarkt kan weigeren aan een verzoeker ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld.

6. In deze conclusie zal ik uitleggen waarom de vaststelling van een overdrachtsbesluit ten aanzien van een verzoeker niet tot gevolg mag hebben dat hem de hoedanigheid van verzoeker alsmede de daarmee verbonden rechten worden ontnomen.

7. De tweede vraag heeft betrekking op de aard van de handelingen die tot een aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 kunnen hebben geleid. Het Hof wordt verzocht vast te stellen of een nationale autoriteit een vertraging die het gevolg is van de toepassing van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat aan de verzoeker kan wijten, en hem aldus de toegang tot de arbeidsmarkt kan ontzeggen, omdat hij, ten eerste, zijn verzoek om internationale bescherming niet heeft ingediend bij de lidstaat van eerste

[2] Verordening 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). Deze verordening is in de plaats gekomen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1).

[3] Richtlijn 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).

[4] De eerdere wetgeving, die het een verzoeker streng verbood de arbeidsmarkt te betreden voordat er een besluit inzake zijn verzoek was vastgesteld, is bij arrest van 30 mei 2017, nr. 31 en 56/2016 van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) in strijd met de Ierse grondwet geacht (zie in dit verband punt 84 van deze conclusie).

[5] C-179/11, EU:C:2012:594; hierna: „arrest Cimade en GISTI".

irreguliere binnenkomst of, in geval van legaal verblijf, bij de lidstaat van verblijf, en hij, ten tweede, beroep in rechte heeft ingesteld tegen het krachtens verordening nr. 604/2013 ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit.

8. In deze conclusie zal ik toelichten waarom, bij de huidige stand van de teksten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS), geen van beide omstandigheden kan worden geacht te hebben geleid tot een aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 als gevolg waarvan hem de toegang tot de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat kan worden ontnomen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

9. Overeenkomstig artikel 78 VWEU bestaat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel uit meerdere teksten, met name richtlijn 2011/95/EU[6], waarin de voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming zijn neergelegd, richtlijn 2013/32/EU[7], waarin de procedurele regelingen voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming nader worden uitgewerkt, richtlijn 2013/33, waarvan in casu om uitlegging wordt verzocht en waarin de normen voor de opvang van aanvragers van internationale bescherming zijn neergelegd, en verordening nr. 604/2013, waarin de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, worden gepreciseerd.

1. Richtlijn 2011/95

10. Volgens artikel 1 ervan heeft richtlijn 2011/95 met name tot doel normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten.

11. Artikel 4 van deze richtlijn heeft als opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden” en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.”

6 Richtlijn 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).

7 Richtlijn 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).

2. Richtlijn 2013/32

12. Richtlijn 2013/32 heeft tot doel de procedurele regels en waarborgen vast te stellen die van toepassing zijn op de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

13. In artikel 2, onder p), van deze richtlijn wordt het begrip „in de lidstaat blijven" gedefinieerd als „op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld [...]".

14. In hoofdstuk II van deze richtlijn, met het opschrift „Uitgangspunten en waarborgen", bepaalt artikel 9, lid 1, dat „[v]erzoekers [...] in de lidstaat [mogen] blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen".

15. Artikel 13 van richtlijn 2013/32, waarin de „[v]erplichtingen van de verzoekers" worden geformuleerd, 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] 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 asielzoeker 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."

16. In hoofdstuk III van richtlijn 2013/32 is in artikel 31, lid 3, het volgende bepaald:

„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 [verordening nr. 604/2013] 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.

[...]"

17. Artikel 32 van deze richtlijn heeft als opschrift „Ongegronde verzoeken" en bepaalt in lid 1 het volgende:

„[...] [D]e lidstaten [kunnen] een verzoek enkel als ongegrond afwijzen wanneer de beslissingsautoriteit heeft vastgesteld dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95]".

18. In artikel 33 van richtlijn 2013/32, met het opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken", wordt in lid 1 bepaald dat „[n]aast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening [nr. 604/2013], [...] de lidstaten niet verplicht [zijn] te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95] indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht".

19. Artikel 33, lid 2, van deze richtlijn bevat een uitputtende lijst van gevallen waarin de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen.

3. Richtlijn 2013/33

20. Volgens artikel 1 ervan heeft richtlijn 2013/33 tot doel normen vast te stellen voor de opvang in de lidstaten van personen die om internationale bescherming verzoeken.

21. In de overwegingen 8, 11, 12, 13, 23 en 35 van deze richtlijn staat te lezen:

„(8) Om in de gehele [Europese] 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.

(12) De harmonisatie van de opvangvoorzieningen voor verzoekers zal ertoe bijdragen dat de secundaire stromen van verzoekers, die worden veroorzaakt door het verschil in opvangvoorzieningen, worden beperkt.

(13) Om de gelijke behandeling van alle personen die om internationale bescherming verzoeken, te garanderen en om de consistentie met het huidige acquis van de Unie inzake asiel te waarborgen [...] is het nodig de werkingssfeer van deze richtlijn uit te breiden tot personen die om subsidiaire bescherming verzoeken.

[...]

(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.

[...]

(35) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[8] worden erkend. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en dient dienovereenkomstig te worden uitgevoerd."

22. In artikel 2 van richtlijn 2013/33, met het opschrift „Definities", is bepaald:

„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;

[...]"

23. Volgens artikel 3, lid 1, ervan is deze richtlijn van toepassing „op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied [...] van een lidstaat indienen voor zover zij als verzoeker op het grondgebied mogen verblijven".

8 Hierna: „Handvest".

24. In hoofdstuk II van deze richtlijn, met het opschrift „Algemene bepalingen betreffende opvangvoorzieningen", luidt artikel 15 – waarvan in casu om uitlegging wordt verzocht – als volgt:

„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.

Om redenen van arbeidsmarktbeleid kunnen de lidstaten voorrang geven aan onderdanen van de Unie en onderdanen van staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven.

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."

4. Verordening nr. 604/2013

25. Overeenkomstig artikel 1 ervan heeft verordening nr. 604/2013 tot doel de criteria en instrumenten vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is.

26. In de overwegingen 11, 12 en 19 van deze verordening staat te lezen:

„(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.

(12) [Richtlijn 2013/32] moet van toepassing zijn naast en onverminderd de bepalingen betreffende de bij deze verordening gereglementeerde procedurele vrijwaringen, 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], 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."

27. In hoofdstuk II van verordening nr. 604/2013, met het opschrift „Algemene beginselen en waarborgen", bepaalt artikel 3, lid 1, dat „[d]e lidstaten [...] elk verzoek om internationale bescherming [behandelen] 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 één enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is."

28. In hoofdstuk VI van deze verordening, met het opschrift „Over- en terugnameprocedures", bepaalt artikel 20, lid 1, dat „[d]e procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming [aanvangt] zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend".

29. In deel IV van dit hoofdstuk, met het opschrift „Procedurele waarborgen", wordt in artikel 26, lid 1, van deze verordening met name bepaald dat „[w]anneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker [...] de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis [stelt] van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen".

30. In artikel 27 van verordening nr. 604/2013, met het opschrift „Rechtsmiddelen", is bepaald:

„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 [...]."

B. Iers recht

31. Na toepassing van 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[9] zijn de bepalingen van richtlijn 2013/33 met ingang van 30 juni 2018 bij de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Ierse regeling van 2018 betreffende de Europese Gemeenschappen (opvangvoorzieningen); hierna: „regeling van 2018"] omgezet in Iers recht.

32. In regel 2 van de 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[10]] 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

[9] PB 2016, C 202, blz. 295.

[10] Ierse regeling van 2018 betreffende de Europese Unie (Dublin-systeem).

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], ten aanzien van welk beroep de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming, Ierland) geen beslissing heeft genomen, geacht ontvanger doch geen verzoeker te zijn."

33. 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 for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland) 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."

III. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

34. De prejudiciële vragen die in de zaak The International Protection Appeals Tribunal e.a. (C-322/19) door de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) en in de zaak Minister for Justice and Equality (C-385/19) door de International Protection Appeals Tribunal zijn gesteld, zijn voorgelegd in het kader van gedingen van onderdanen van derde landen tegen de Minister for Justice and Equality over de rechtmatigheid van besluiten waarbij aan hen de toestemming is geweigerd om de arbeidsmarkt te betreden in hun hoedanigheid van aanvragers van internationale bescherming ten aanzien van wie krachtens verordening nr. 604/2013 om overdracht aan een andere lidstaat is verzocht.

35. Bij beslissing van de president van het Hof van 14 juni 2019 zijn de zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

A. Zaak C-322/19

36. K.S. is in februari 2010 van Pakistan naar het Verenigd Koninkrijk gereisd. In die lidstaat heeft hij geen verzoek om internationale bescherming ingediend. In mei 2015 is hij naar Ierland gegaan, waar hij een dergelijk verzoek wel heeft ingediend. Op 9 maart 2016 is besloten tot overdracht van betrokkene aan het Verenigd Koninkrijk, waarna hij bij de Refugee Appeals Tribunal

(beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland) tegen dit besluit beroep heeft ingesteld, dat op 17 augustus 2016 is verworpen. K.S. heeft vervolgens bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, waardoor de overdracht is opgeschort.

37. M.H.K. is op 24 oktober 2009 van Bangladesh naar het Verenigd Koninkrijk gereisd. Toen zijn verblijfsvergunning voor die lidstaat was verlopen en voordat er een besluit was genomen over zijn verzoek om verlenging van die vergunning, is hij op 4 september 2014 naar Ierland gegaan, waar hij op 16 februari 2015 een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Op 25 november 2015 is besloten tot overdracht van betrokkene aan het Verenigd Koninkrijk, waarna M.H.K. bij de Refugee Appeals Tribunal tegen dit besluit beroep heeft ingesteld, dat op 30 maart 2016 is verworpen. Betrokkene heeft vervolgens bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, waarbij hij zich heeft beroepen op artikel 17 van verordening nr. 604/2013. Deze procedure loopt nog, waardoor de overdracht is opgeschort.

38. Op grond van regel 11, lid 3, van de regeling van 2018 hebben K.S. en M.H.K. 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 afwijzing van hun verzoek hebben betrokkenen elk om herziening verzocht, hetgeen eveneens werd afgewezen. Tegen dit besluit hebben zij beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal. Bij vonnis van 11 september 2018 heeft deze rechter het tot K.S. gerichte afwijzende besluit bevestigd op grond dat verzoekers tegen wie een overdrachtsprocedure krachtens verordening nr. 604/2013 loopt, op grond van de betrokken nationale wetgeving geen recht op toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Bij vonnis van 17 oktober 2018 heeft de International Protection Appeals Tribunal eveneens het door M.H.K. ingestelde beroep verworpen, met name op grond dat de toegang tot de arbeidsmarkt niet onder de „materiële opvangvoorzieningen” valt. K.S. en M.H.K. hebben bij de High Court vervolgens verzocht om rechterlijke toetsing van deze vonnissen.

39. Deze rechter heeft 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 [verordening nr. 604/2013] 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 [verordening nr. 604/2013]?

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 [verordening nr. 604/2013] 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 [verordening nr. 604/2013] 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?"

B. Zaak C-385/19

40. 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 verordening nr. 604/2013 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. Op dit beroep is nog geen uitspraak gedaan.

41. 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 Oostenrijk verlaten voordat een beslissing was genomen over het verzoek om internationale bescherming dat hij in dat land had ingediend. D.S. heeft op 8 februari 2016 in Ierland een nieuw verzoek om internationale bescherming ingediend. De Ierse autoriteiten hebben krachtens artikel 18, lid 1, onder b), van verordening nr. 604/2013 ten aanzien van hem een besluit tot overdracht aan Oostenrijk vastgesteld. D.S. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal, welk beroep is verworpen. Hij heeft bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld, die nog loopt.

42. Beide verzoekers hebben op grond van regel 11, lid 3, van de regeling van 2018 om toegang tot de arbeidsmarkt verzocht. Hun verzoeken zijn afgewezen op grond dat zij geen verzoeker meer waren en nu als ontvanger in de zin van deze regeling moesten worden aangemerkt, aangezien ten aanzien van hen krachtens verordening nr. 604/2013 een besluit tot overdracht aan een andere lidstaat was genomen. Bijgevolg konden zij in Ierland geen werkvergunning aanvragen. R.A.T. en D.S. hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal.

43. Deze rechter heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Beoogt artikel 15 van [richtlijn 2013/33] 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]?"

IV. Analyse

44. Het lijkt mij zinvol om, voordat ik inga op de prejudiciële vragen, enkele opmerkingen vooraf te maken.

A. Opmerkingen vooraf

45. De eerste opmerking betreft de reikwijdte van deze conclusie. Overeenkomstig het verzoek van het Hof zal deze conclusie ingaan op twee vraagstukken die in de tweede tot en met de vijfde vraag in zaak C-322/19 en in de twee vragen in zaak C-385/19 zijn uiteengezet.

46. Het eerste vraagstuk heeft betrekking op de vaststelling van de begunstigden van het in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 neergelegde recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Terwijl de High Court met zijn tweede vraag in zaak C-322/19 van het Hof wenst te vernemen of een verzoeker ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld dit recht op toegang tot de arbeidsmarkt heeft, wenst de International Protection Appeals Tribunal met zijn eerste vraag in zaak C-385/19 te vernemen of er in de context van die bepaling onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende categorieën verzoekers.

47. Het tweede vraagstuk betreft de omstandigheden waarin een lidstaat een vertraging van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aan de verzoeker kan wijten wanneer die vertraging het gevolg is van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, en hem op die grond de toegang tot de arbeidsmarkt kan weigeren. Terwijl de International Protection Appeals Tribunal het Hof met zijn tweede vraag in zaak C-385/19 verzoekt om te preciseren welk soort gedrag een dergelijke vertraging kan veroorzaken, vraagt de High Court met zijn vierde en zijn vijfde vraag in zaak C-322/19 wat de gevolgen zijn van twee specifieke gedragingen die een aan de verzoeker te wijten vertraging zouden kunnen opleveren, te weten ten eerste wanneer de verzoeker zijn verzoek niet heeft ingediend bij de lidstaat van eerste irreguliere binnenkomst of, in geval van legaal verblijf, bij de lidstaat van verblijf – in welk geval voor de behandeling van zijn verzoek een overname- of terugnameprocedure en in voorkomend geval een procedure tot overdracht van de betrokkene aan genoemde staat moet worden ingesteld – en ten tweede wanneer de verzoeker beroep in rechte heeft ingesteld tegen het krachtens verordening nr. 604/2013 ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit.

48. Bij het onderzoek van deze vragen moet rekening worden gehouden met andere Unierechtelijke bepalingen dan de bepalingen die uitdrukkelijk in de verwijzingsbeslissingen zijn genoemd, en met name met de procedure- en materiële regels die de Uniewetgever in richtlijn 2011/95 en in richtlijn 2013/32 heeft neergelegd.

B. Vaststelling van de begunstigden van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33

49. De High Court en de International Protection Appeals Tribunal wensen met de tweede vraag in zaak C-322/19 respectievelijk de eerste vraag in C-385/19 in wezen van het Hof te vernemen of een lidstaat op het grondgebied waarvan een verzoek om internationale bescherming is ingediend, verplicht is om toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen aan een verzoeker ten aanzien van wie zijn autoriteiten een besluit hebben vastgesteld om hem over te dragen aan de lidstaat die zij op grond van verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijk hebben aangemerkt.

50. Op grond van een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 en de door het Hof in het arrest Cimade en GISTI geformuleerde beginselen is duidelijk dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Ik breng in herinnering dat het Hof in de zaak die tot dat arrest heeft geleid werd gevraagd of een lidstaat die een verzoek om internationale bescherming heeft ontvangen dat aan zijn grens of op zijn grondgebied is ingediend, verplicht is de in richtlijn 2003/9/EG [11] bepaalde minimale opvangvoorzieningen aan een verzoeker te verstrekken indien hij overeenkomstig verordening nr. 343/2003 besluit een andere lidstaat, als lidstaat die verantwoordelijk is, om overname of terugname te verzoeken. De bepalingen die aan de orde waren in de zaak die heeft geleid tot het arrest Cimade en GISTI waren in wezen dezelfde als de bepalingen waarvan in casu om uitlegging wordt verzocht. De zaken verschillen echter in twee opzichten van elkaar. In de eerste plaats vormt de toegang tot de arbeidsmarkt een opvangvoorziening die geen minimumnorm of materiële opvangvoorziening is in de zin van de richtlijnen 2003/9 en 2013/33. Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt is immers niet bedoeld om aan een essentiële of vitale behoefte van de verzoeker te voldoen. In de tweede plaats bevindt de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat zich in de hoofdgedingen in een meer gevorderd stadium dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest Cimade en GISTI omdat in de hoofdgedingen reeds een overdrachtsbesluit ten aanzien van de betrokkenen is vastgesteld.

1. Letterlijke uitlegging van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33

51. In de eerste plaats blijkt uit de bewoordingen van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 dat de „verzoeker" toegang tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat moet krijgen.

52. Het begrip „verzoeker" wordt in artikel 2, onder b), van deze richtlijn 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".

53. Allereerst moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever hier verwijst naar de definitie van het begrip „verzoeker" die in alle teksten van het CEAS wordt gehanteerd. [12] Bij de huidige stand van het Unierecht is immers in geen van de instrumenten waaruit dit stelsel bestaat een specifieke definitie, of overigens een specifieke juridische status, vastgesteld voor verzoekers die onder een overname- of terugnameprocedure en een overdrachtsprocedure krachtens verordening nr. 604/2013 vallen. In het arrest Cimade en GISTI heeft het Hof met betrekking tot de artikelen 2 en 3 van richtlijn 2003/9 reeds vastgesteld dat er slechts één categorie aanvragers van internationale bescherming bestaat, die alle onderdanen van derde landen en staatlozen omvat die een asielverzoek indienen. [13]

54. Met betrekking tot de definitie van het begrip „verzoeker" in artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33 merk ik allereerst op dat de Uniewetgever met het gebruik, in de Franse taalversie, van het onbepaalde adjectief „tout" („elke") („tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]"), en in de Engelse taalversie, van het onbepaald lidwoord „a" („een") („a [third-country national or a stateless person]") erop wijst dat geen enkele onderdaan van een derde land of staatloze a priori wordt uitgesloten van de status van verzoeker. Vervolgens eist de Uniewetgever weliswaar dat de betrokkene een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, maar vastgesteld moet

[11] Richtlijn 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), die is vervangen door richtlijn 2013/33.

[12] Zie in dit verband artikel 2, onder i), van richtlijn 2011/95, artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 604/2013.

[13] Zie arrest Cimade en GISTI (punt 40).

worden dat hij niet eist dat het verzoek, om aan die eis tegemoet te komen, wordt ingediend bij de verantwoordelijke lidstaat in de zin van verordening nr. 604/2013. [14] Ten slotte merk ik op dat de betrokkene volgens deze definitie zijn status behoudt zolang er „nog geen definitieve beslissing is genomen [over zijn verzoek om internationale bescherming]". Volgens het Hof verliest de betrokkene zijn hoedanigheid van verzoeker dus pas op het moment dat definitief op zijn verzoek wordt beslist. [15] Dit betekent dat een bestuurlijke autoriteit en in voorkomend geval een rechterlijke instantie zich definitief moeten hebben uitgesproken over de erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

55. Een overdrachtsbesluit dat krachtens artikel 26 van verordening nr. 604/2013 is vastgesteld, vormt geen „definitieve beslissing" over het verzoek om internationale bescherming, terwijl alleen een definitieve beslissing het verlies van de hoedanigheid van verzoeker met zich mee kan brengen.

56. Zoals het Hof in het arrest van 31 mei 2018, Hassan [16], heeft benadrukt, valt een overdrachtsbesluit onder het specifieke mechanisme dat is vastgesteld bij verordening nr. 604/2013 voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en onder een strikt procedureel regime dat is neergelegd in de artikelen 26 en 27 van die verordening.

57. Een overdrachtsbesluit vormt noch een beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoek, noch een beslissing over de gegrondheid ervan. Uit artikel 33 van richtlijn 2013/32 blijkt immers dat, ingeval een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening nr. 604/2013 – hetgeen het geval is bij vaststelling van een overdrachtsbesluit krachtens artikel 26, lid 1, van deze verordening – de lidstaat het verzoek niet als niet-ontvankelijk kan beschouwen. [17] Hij is evenmin verplicht om te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. [18] De vaststelling van een overdrachtsbesluit houdt immers in dat de verantwoordelijkheid voor dit onderzoek wordt overgedragen aan de autoriteiten van de als verantwoordelijk aangewezen lidstaat. [19]

58. Gelet op het voorgaande kan de vaststelling van een overdrachtsbesluit niet tot gevolg hebben dat de betrokkene de hoedanigheid van „verzoeker" in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33 en de daarmee verbonden rechten, verliest, aangezien een overdrachtsbesluit geen definitieve beslissing over een verzoek om internationale bescherming vormt.

59. In de tweede plaats blijkt uit de bewoordingen van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn dat de verzoeker ten laatste negen maanden na de datum waarop zijn verzoek is ingediend toegang moet hebben tot de arbeidsmarkt, totdat er door de bevoegde instantie een „beslissing in eerste aanleg" is genomen. Overeenkomstig artikel 15, lid 3, van deze richtlijn duurt de periode waarin de verzoeker aanspraak kan maken op deze toegang indien beroep wordt ingesteld tegen een negatieve beslissing, bovendien tot het tijdstip van de kennisgeving van de verwerping van het beroep.

[14] Zie in dit verband arrest Cimade en GISTI (punt 40).

[15] Zie in dit verband arrest Cimade en GISTI (punt 53) en arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 63).

[16] C-647/16, EU:C:2018:368, punten 41 e.v.

[17] In artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 heeft de Uniewetgever een uitputtende lijst opgenomen van de situaties waarin de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen. Ik stel vast dat de situatie waarin een verzoek om internationale bescherming niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening nr. 604/2013, niet in die lijst voorkomt.

[18] Zie in dit verband artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32.

[19] In artikel 18, lid 2, van verordening nr. 604/2013 wordt geëist dat de verantwoordelijke lidstaat het verzoek om internationale bescherming behandelt of de behandeling ervan afrondt, en aldus de voortgang van de onderzoeksprocedure waarborgt.

60. De Uniewetgever geeft in richtlijn 2013/33 geen definitie van het begrip „beslissing in eerste aanleg". Hiervoor moet worden verwezen naar de bepalingen in hoofdstuk III van richtlijn 2013/32. Uit de bepalingen van de artikelen 32 en 33 van deze richtlijn vloeit voort dat een beslissing in eerste aanleg een beslissing is waarbij de beslissingsautoriteit hetzij over de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming, hetzij over de inhoud ervan uitspraak doet. Ik breng in herinnering dat de bevoegde nationale autoriteit bij de vaststelling van een overdrachtsbesluit noch over het een, noch over het ander uitspraak doet. Ik wil bovendien preciseren dat wanneer deze autoriteit het overdrachtsbesluit vergezeld doet gaan van een besluit om het verzoek om internationale bescherming niet te behandelen, dat besluit evenmin tot de gevallen behoort waarin de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk in de zin van artikel 33 van richtlijn 2013/32 kunnen beschouwen. In dit kader vormt noch het overdrachtsbesluit dat krachtens artikel 26, lid 1, van verordening nr. 604/2013 is vastgesteld, noch, in voorkomend geval, het besluit van de bevoegde nationale autoriteit om het verzoek om internationale bescherming niet te behandelen, een „beslissing in eerste aanleg" in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33, die als enige een einde kan maken aan het recht op toegang tot de arbeidsmarkt waarin deze bepaling voorziet.

61. In deze omstandigheden kan de vaststelling van een overdrachtsbesluit niet tot gevolg hebben dat de betrokkene zijn hoedanigheid van verzoeker en zijn in artikel 15, lid 1, van deze richtlijn genoemde recht op toegang tot de arbeidsmarkt verliest.

62. Dit betekent dat elke persoon die bij de autoriteiten van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming indient, ook al is die lidstaat niet verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek en heeft deze geen uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid of gegrondheid ervan, wordt geacht het recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de zin van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn te genieten.

2. Algemene opzet waarin artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 past

63. In de eerste plaats merk ik op dat de werkingssfeer van richtlijn 2013/33, die is gedefinieerd in artikel 3, lid 1, ervan, zich uitstrekt tot „alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied [...] van een lidstaat indienen *voor zover zij als verzoeker op het grondgebied mogen verblijven*".[20]

64. De voorwaarde dat het de verzoeker moet zijn toegestaan om op het grondgebied te verblijven, is noodzakelijk voor het doel van deze richtlijn. Volgens artikel 1 ervan heeft deze richtlijn immers tot doel „normen vast te stellen voor de opvang [van verzoekers]". Van opvang kan enkel sprake zijn in de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt en waarop hij mag blijven omdat hij er een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

65. Ik merk op dat de uitdrukking „in de lidstaat blijven" in artikel 2, onder p), van richtlijn 2013/32 is gedefinieerd en moet worden uitgelegd als „op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld [...]". Zoals het hof in het arrest Cimade en GISTI heeft geoordeeld, betekent dit dat de verzoeker niet alleen mag verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar zijn verzoek zal worden behandeld, maar ook op dat van de lidstaat waar dat verzoek is ingediend.[21]

[20] Cursivering van mij.

[21] Zie arrest Cimade en GISTI (punt 48).

66. De voorwaarde dat het de verzoeker moet zijn toegestaan om op het grondgebied te verblijven, maakt het dus mogelijk de toekenning van opvangvoorzieningen te waarborgen ongeacht in welk stadium de procedure voor de behandeling van het verzoek zich bevindt. Dit is de betekenis van met name overweging 8 van richtlijn 2013/33, volgens welke deze richtlijn, om de gelijke behandeling van verzoekers in de gehele Unie te garanderen „van toepassing [moet] 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".

67. De procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat die wordt gevolgd overeenkomstig verordening nr. 604/2013 is, naar haar aard, een „procedure betreffende verzoeken om internationale bescherming". Het gaat om een administratieve procedure die overeenkomstig artikel 1 van deze verordening tot doel heeft om de criteria en instrumenten vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is.

68. Overeenkomstig artikel 20, lid 1, van die verordening vangt de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dus aan zodra een dergelijk verzoek *voor de eerste maal* bij *een* lidstaat wordt ingediend. In overweging 11 van verordening nr. 604/2013 voegt de Uniewetgever toe dat „[richtlijn 2013/33] van toepassing [dient] te zijn op de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat volgens de voorschriften van [deze] verordening". De procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat wordt in de praktijk gevolgd wanneer de verzoeker zich op het grondgebied van de ontvangende lidstaat bevindt. Om de door de Uniewetgever nagestreefde gelijke behandeling te garanderen, is het dus noodzakelijk dat de verzoeker ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld, recht heeft op de in richtlijn 2013/33 genoemde opvangvoorzieningen. Artikel 27, lid 3, onder a), van verordening nr. 604/2013 verleent de verzoeker ten aanzien van wie een dergelijk besluit is vastgesteld overigens uitdrukkelijk „het recht [...] om [...] in de betrokken lidstaat te blijven" ingeval hij tegen dat besluit beroep heeft ingesteld of bezwaar heeft gemaakt, en wel tot de uitkomst van zijn beroep of zijn bezwaar.

69. Een dergelijke verzoeker valt dus onder de werkingssfeer van richtlijn 2013/33, zodat hij niet a priori kan worden uitgesloten van de opvangvoorzieningen waarin deze richtlijn voorziet.

70. Het is in die zin dat het Hof heeft geoordeeld in het arrest Cimade en GISTI. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat „alleen de effectieve overdracht van de [verzoeker] door de verzoekende lidstaat een einde [maakt] aan de behandeling van het [verzoek] door deze laatste, alsook aan diens verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de minimale opvangvoorzieningen".[22] Deze rechtspraak is in dezelfde bewoordingen van toepassing op de toekenning van andere dan materiële opvangvoorzieningen, zoals de toegang tot de arbeidsmarkt. De voorwaarde dat het de verzoeker moet zijn toegestaan om op het grondgebied te verblijven, is immers zonder onderscheid van toepassing, ongeacht de aard van de behoeften waaraan de Uniewetgever beoogt tegemoet te komen.

71. In de tweede plaats merk ik op dat de lidstaten overeenkomstig artikel 15, lid 2, van richtlijn 2013/33 de voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt moeten bepalen met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel.

[22] Zie arrest Cimade en GISTI (punt 55).

72. Terwijl de Uniewetgever in de artikelen 17, 18 en 20 van deze richtlijn betrekkelijk gedetailleerde bepalingen betreffende de voorwaarden voor de toekenning, beperking en intrekking van de materiële opvangvoorzieningen heeft opgenomen, moet worden vastgesteld dat hij niet voorziet in soortgelijke bepalingen met betrekking tot de voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt. [23] Zo laat hij het aan de lidstaten om overeenkomstig hun nationale recht de voorwaarden voor toekenning van die toegang te bepalen.

73. Ik merk evenwel op dat de Uniewetgever twee punten van voorbehoud maakt.

74. Ten eerste moeten de lidstaten, ook al zijn zij bevoegd om andere voorwaarden te stellen dan de uitdrukkelijk in artikel 15, lid 1, van deze richtlijn genoemde voorwaarden, niettemin *daadwerkelijke toegang* tot de arbeidsmarkt garanderen. Met andere woorden, bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften mogen de voorwaarden die door elk van de lidstaten worden vastgesteld met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [24] In dit verband lijkt een nationale regel die ertoe strekt een verzoeker de hoedanigheid van verzoeker te ontnemen omdat ten aanzien van hem een overdrachtsprocedure wordt toegepast, in strijd te zijn met het door de Uniewetgever neergelegde beginsel, voor zover die regel verhindert dat de verzoeker de rechten geniet die met die status zijn verbonden.

75. Ten tweede kunnen de lidstaten weliswaar, om redenen van hun werkgelegenheidsbeleid, voorrang geven aan bepaalde categorieën van de bevolking, maar daarbij gaat het enkel om onderdanen van de Unie, onderdanen van de Europese Economische Ruimte en onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven. Uit artikel 15, lid 2, van richtlijn 2013/33 vloeit voort dat het dus niet is toegestaan om om redenen van nationaal werkgelegenheidsbeleid onderscheid te maken tussen de verzoekers naargelang hun verzoek in behandeling zal worden genomen door de ontvangende lidstaat, dan wel de lidstaat die op basis van de in verordening nr. 604/2013 vastgestelde criteria door de bevoegde nationale autoriteiten als verantwoordelijk is aangewezen.

76. De context en de algemene opzet van richtlijn 2013/33 pleiten derhalve eveneens voor een uitlegging van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn volgens welke de vaststelling van een overdrachtsbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de betrokkene zijn hoedanigheid van verzoeker en zijn overeenkomstig deze bepaling verleende recht op toegang tot de arbeidsmarkt verliest.

77. Ik ben van mening dat het oogmerk van de richtlijn en de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten deze uitlegging bevestigen.

3. Teleologische analyse van richtlijn 2013/33

78. Volgens overweging 35 van richtlijn 2013/33 vormen de grondrechten het referentiekader voor de normen voor de opvang van de verzoeker. Zo strekken de in hoofdstuk II van deze richtlijn opgenomen bepalingen ertoe de daadwerkelijke bescherming van de verzoeker in de ontvangende lidstaat te garanderen doordat continu wordt voorzien in zijn behoeften, op een wijze waarbij zijn grondrechten, met name zijn waardigheid, worden geëerbiedigd en een gelijke behandeling wordt gewaarborgd.

[23] Zie met betrekking tot de omstandigheden waarin een lidstaat de materiële opvangvoorzieningen kan beperken of intrekken arrest van 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

[24] Zie naar analogie arrest van 20 oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79. De in richtlijn 2013/33 neergelegde opvangvoorzieningen hebben in de eerste plaats betrekking op het voorzien in de essentiële en onmiddellijke behoeften van de verzoeker. Deze voorzieningen zijn gedefinieerd in artikel 2, onder g), van deze richtlijn onder de noemer „materiële opvangvoorzieningen" (huisvesting, voedsel, kleding en dagvergoeding). Het Hof heeft in het arrest Cimade en GISTI geoordeeld dat een verzoeker deze voorzieningen niet mogen worden ontnomen, zelfs niet in de periode tussen de indiening van zijn verzoek en het tijdstip waarop wordt overgegaan tot zijn daadwerkelijke overdracht, met name omdat anders zou worden gehandeld in strijd met het oogmerk van richtlijn 2003/9 alsook met de vereisten van artikel 1 van het Handvest, volgens hetwelk de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd. [25]

80. Met de in richtlijn 2013/33 neergelegde opvangvoorzieningen wordt bovendien beoogd tegemoet te komen aan de andere behoeften van de verzoeker, terwijl hij voor een langere periode op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft. Hoewel deze voorzieningen niet zijn bedoeld om te voorzien in zijn vitale levensbehoeften, strekken zij er wel toe de eerbiediging van de in het Handvest verankerde grondrechten te waarborgen, zoals de eenheid van het gezin (artikel 7 van het Handvest en artikel 12 van richtlijn 2013/33), de bescherming van het kind (artikel 24 van het Handvest en artikel 23 van richtlijn 2013/33), het recht op onderwijs en een beroepsopleiding (artikel 14 van het Handvest en de artikelen 14 en 16 van richtlijn 2013/33), toegang tot de gezondheidszorg (artikel 35 van het Handvest en de artikelen 13 en 19 van richtlijn 2013/33), of het recht te werken (artikel 15 van het Handvest en artikel 15 van richtlijn 2013/33). Net als het onderwijs voor minderjarigen moet de toegang tot de arbeidsmarkt het dus mogelijk maken te voorzien in een objectieve behoefte van de verzoeker tijdens het verblijf op het grondgebied van de ontvangende lidstaat.

81. Een lidstaat kan een verzoeker deze opvangvoorziening dus niet ontnemen zonder het risico te lopen in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2013/33 te handelen en de grondrechten die hij aan het Handvest ontleent te schenden.

82. In de eerste plaats wordt in de overwegingen 11 en 23 van richtlijn 2013/33 duidelijk gewezen op de wil van de Uniewetgever om de verzoeker tijdens zijn verblijf in de ontvangende lidstaat een menswaardige levensstandaard te garanderen en zijn zelfstandigheid te bevorderen.

83. Het recht op arbeid, zoals dat in een groot aantal internationale en regionale instrumenten op het gebied van de mensenrechten is verankerd [26], speelt een rol, niet alleen in de persoonlijke ontplooiing van het individu en in zijn sociale en economische integratie in de maatschappij, maar ook in het behoud van zijn waardigheid.

84. In zijn nota van 2007 inzake de integratie van vluchtelingen in de Europese Unie onderstreept de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen de onafhankelijkheid, de erkenning en de sociale status die de verzoeker verwerft door middel van

[25] Zie arrest Cimade en GISTI (punt 56).

[26] Zie bijvoorbeeld artikel 23 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, die op 10 december 1948 is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, of artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat op 16 december 1966 is vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en op 3 januari 1976 in werking is getreden, waarin in lid 1 het recht op arbeid als volgt is verankerd: „De Staten die partij zijn bij dit verdrag erkennen het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van eenieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden; zij nemen passende maatregelen om dit recht veilig te stellen." Zie ook artikel 1 van het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest en de preambule van Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid van de Internationale Arbeidsorganisatie, dat op 21 juni 1988 te Genève is vastgesteld, en, wat vluchtelingen betreft, de artikelen 17 tot en met 19 van het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)].

beroepswerkzaamheden.[27] In zijn general comment nr. 18 betreffende het recht op arbeid[28] onderstreept de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties op zijn beurt dat dit recht, dat niet mag worden beschouwd als een absoluut en onvoorwaardelijk recht om een dienstbetrekking te verkrijgen[29], onontbeerlijk is voor het verwezenlijken van andere mensenrechten, dat het onlosmakelijk is verbonden met en integrerend deel uitmaakt van de menselijke waardigheid, en dat het bijdraagt tot het voortleven van de betrokkene en zijn gezin en – voor zover het werk vrij is gekozen of aanvaard – tot zijn ontwikkeling binnen de gemeenschap[30]. Dit is de reden waarom de toegang tot werk volgens de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties moet worden gewaarborgd, met name voor benadeelde en gemarginaliseerde individuen en groepen, om hun de mogelijkheid van een menswaardig bestaan te bieden.[31] Het is tevens een van de redenen waarom de Supreme Court in een arrest van 30 mei 2017[32] heeft geoordeeld dat de oude Ierse wetgeving, op grond waarvan geen enkele verzoeker toegang had tot de arbeidsmarkt voordat er een besluit was genomen op zijn verzoek, in strijd was met de grondwet.[33] Deze zaak betrof de situatie van een Birmaanse verzoeker aan wie de toegang tot de arbeidsmarkt was geweigerd terwijl zijn verzoek al acht jaar in behandeling was. In die periode genoot de verzoeker materiële opvangvoorzieningen en ontving hij een bedrag van 19 EUR per week. De Supreme Court heeft geoordeeld dat dergelijke wetgeving, doordat deze de toegang tot de arbeidsmarkt op absolute wijze verbood terwijl er geen enkele beperking in de tijd bestond voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, schade voor het individu met zich meebracht die de grondwet juist trachtte te voorkomen.[34]

85. Voor een verzoeker draagt werk dus duidelijk bij tot het behoud van zijn waardigheid, 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. Het lijdt geen twijfel dat, in de context van het gedwongen karakter van de migratie en de daarmee gepaard gaande vaak traumatische ervaringen, de weigering om de verzoeker beroepsactiviteiten te laten verrichten zijn kwetsbaarheid, zijn precaire situatie en soms het isolement en de sociale uitsluiting waarvan hij al slachtoffer is, kunnen verergeren, temeer daar de wachttijd meerdere maanden kan bedragen. In dit kader moet worden onderstreept dat de verzoeker ten aanzien van wie een overname- of terugnameprocedure en in voorkomend geval een overdrachtsprocedure loopt, zich uiteindelijk in een meer precaire situatie bevindt dan degene die niet aan een dergelijke procedure wordt onderworpen. Hier houd ik rekening met de bijzonder lange termijnen van de overname- of terugnameprocedures en de overdrachtsprocedures, namelijk zes tot achttien maanden, overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 604/2013. Ik neem tevens het daadwerkelijke aantal gerealiseerde overdrachten ten opzichte van het aantal overdrachtsbesluiten waarvan

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, beschikbaar op het internetadres: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (punt 14).

28 The right to work, General comment no. 18, Adopted on 24 November 2005, Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, beschikbaar op het internetadres: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J25Nha7l9NlwYZ%2FTmK57O%2FSr7TB2hbCAidyVu5x7XcqjNXn44LZ52C%2BIkX8AGQrVyIc (hierna: „general comment nr. 18").

29 Punt 6 van general comment nr. 18.

30 Punt 1 van general comment nr. 18.

31 Punt 31, onder a), van general comment nr. 18.

32 Zie voetnoot 4 van deze conclusie.

33 Zie met name de punten 19-21 van dat arrest.

34 Zie punt 20 van dat arrest.

kennis is gegeven in aanmerking.[35] Zo heeft het Hof in 2012 in het arrest Cimade en GISTI al opgemerkt dat de in verordening nr. 343/2003 vastgestelde procedure in een aantal gevallen ertoe kon leiden dat de verzoeker nooit aan de aangezochte lidstaat werd overgedragen, maar in de lidstaat bleef waar hij zijn verzoek om internationale bescherming had ingediend.[36] In de verslagen over de tenuitvoerlegging van verordening nr. 604/2013 wordt dezelfde constatering gedaan.[37]

86. Gelet op deze vertragingen, kan uitsluiting van de verzoeker van de arbeidsmarkt bovendien leiden tot een verhoogd vluchtrisico – dat door de toegang tot werk overigens zou kunnen worden verkleind – en tot een stijging van de illegale werkgelegenheid, terwijl de lidstaten juist trachten deze verschijnselen en het daarmee gepaard gaande misbruik te bestrijden.

87. Voorts is het van belang te onderstrepen dat de uitsluiting van een verzoeker van de arbeidsmarkt, indien hij niet over eigen financiële middelen beschikt, tot gevolg heeft dat de ontvangende lidstaat verplicht is om hem een menswaardige levensstandaard te garanderen door hem, met name, de materiële opvangvoorzieningen te verstrekken onder de in de artikelen 17 tot en met 20 van richtlijn 2013/33 genoemde voorwaarden. Voor deze opvang moeten materiële, financiële en personele middelen worden ingezet. In dit kader is het duidelijk dat de migratiedruk en de sociale en financiële lasten voor de ontvangende lidstaat kunnen worden verlicht door toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt, waardoor deze lidstaat zich kan richten op de inspanningen voor de opvang van verzoekers uit de meest kwetsbare categorieën.

88. Bovendien kan de uitsluiting van verzoekers van de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt, wanneer er sprake zou zijn van tekortkomingen in het systeem van de opvangvoorzieningen, de lidstaat blootstellen aan een risico van schending van de in de artikelen 1 tot en met 4 van het Handvest verankerde beginselen. Het is in die zin dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft beslist in het arrest van 11 december 2014, AL.K. tegen Griekenland.[38] In deze zaak voerde de verzoeker aan dat de Helleense Republiek hem geen menswaardige opvangvoorzieningen had gewaarborgd en hem had belet zijn levensomstandigheden te verbeteren door hem met name een werkvergunning te weigeren. In zijn arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkend dat schending van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt, gelet op administratieve maar ook praktische hindernissen die zijn te wijten aan de algemene context van de economische crisis, in combinatie met het ontbreken van een opvangcentrum, een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[39] kan vormen.

89. Gelet op het voorgaande is er geen enkele rechtvaardiging om een verzoeker ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld de toegang tot de arbeidsmarkt te ontzeggen, zolang hij toestemming heeft om op het grondgebied van de ontvangende lidstaat te blijven.

35 Zie de in september 2019 door Eurostat gepresenteerde statistieken, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application", met name in de rubriek „Implemented transfers within the Dublin procedure", beschikbaar op het internetadres: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure

36 Zie arrest Cimade en GISTI (punt 45).

37 Zie de resultaten van de evaluaties die worden genoemd in het kader van het voorstel van 4 mei 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 [COM(2016) 270 final], waarin de Europese Commissie onderstreept dat in 2014 slechts ongeveer een kwart van alle aanvaarde overname- en terugnameverzoeken daadwerkelijk tot fysieke overdracht heeft geleid (blz. 11).

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

39 Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

90. In de tweede plaats is het CEAS, waartoe richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 behoren, overeenkomstig artikel 67, lid 2, en artikel 80 VWEU gebaseerd op een gemeenschappelijk beleid dat billijk moet zijn ten aanzien van de onderdanen van derde landen. [40] Met uitzondering van de bepalingen inzake kwetsbare personen geeft de Uniewetgever in richtlijn 2013/33 duidelijk zijn intentie te kennen de gelijke behandeling van alle verzoekers te garanderen door hun status, alsmede de daarmee verbonden rechten en plichten, te uniformeren en harmoniseren. Op die wijze heeft de Uniewetgever de personen die om subsidiaire bescherming verzoeken, die niet vielen onder de eerdere bepalingen van richtlijn 2003/9, opgenomen in de begunstigden van de opvangnormen. [41]

91. In overweging 5 van richtlijn 2013/33 herinnert de Uniewetgever aan de doelen van het programma van Stockholm, die inhouden dat verzoekers op een gelijkwaardig niveau worden behandeld wat betreft opvangvoorzieningen, ongeacht de lidstaat waar zij hun verzoek hebben ingediend. Dit heeft tot doel, zoals in overweging 11 van deze richtlijn wordt onderstreept, in alle lidstaten vergelijkbare levensomstandigheden te waarborgen en, zoals in overweging 12 van de richtlijn wordt opgemerkt, het risico van „secundaire stromen", die worden veroorzaakt door het verschil in opvangvoorzieningen, te beperken.

92. Ook overweging 8 van richtlijn 2013/33 is erg verhelderend, doordat hierin wordt bevestigd dat, om in de gehele Unie de gelijke behandeling van verzoekers te garanderen, deze richtlijn van toepassing moet 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 zodanig op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven.

93. Gelet op deze doelstelling en de bewoordingen waarin die is geformuleerd, lijdt het geen twijfel dat de Uniewetgever niet heeft beoogd een stelsel van rechten met een variabele geometrie op te zetten en, meer in het bijzonder, qua opvang een verschil in behandeling te introduceren tussen onderdanen van derde landen van wie het verzoek wordt behandeld door de ontvangende lidstaat en degenen van wie het verzoek wordt behandeld door de lidstaat die overeenkomstig verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijk is aangewezen. Een verzoeker die op het grondgebied van de ontvangende lidstaat mag blijven heeft dezelfde behoeften wanneer hij in afwachting is van een definitief besluit over zijn verzoek om internationale bescherming, als wanneer hij in afwachting is van zijn daadwerkelijke overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. In dat kader zou het noch objectief, noch redelijk zijn om hem in het tweede geval de mogelijkheid om legaal te werken en om in zijn eigen behoeften te voorzien, te ontzeggen, terwijl de duur van zijn verblijf op het grondgebied van de ontvangende lidstaat langer kan zijn dan de duur van het verblijf in het eerste geval. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de termijnen voor de overname- of terugnameprocedure en de overdrachtsprocedure, die zijn genoemd in de artikelen 21 tot en met 25 en artikel 29 van verordening nr. 604/2013, alsmede met de veel voorkomende situatie waarin de overdracht niet binnen de vastgestelde termijnen plaatsvindt. Ik herinner eraan dat de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat in dat geval komt te vervallen en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming overgaat op de verzoekende lidstaat, met andere woorden de ontvangende lidstaat. [42]

[40] Volgens artikel 67, lid 2, VWEU dient de Unie een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel te ontwikkelen dat is gebaseerd op solidariteit tussen de lidstaten. Ingevolge artikel 80 VWEU liggen aan het asielbeleid van de Unie de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten ten grondslag.

[41] Zie overweging 13 van richtlijn 2013/33.

[42] Zie in dit verband artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013.

94. Gelet op al het voorgaande ben ik bijgevolg van mening dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen wetgeving van een lidstaat die ertoe leidt dat een verzoeker de toegang tot de arbeidsmarkt wordt geweigerd op grond dat de bevoegde nationale autoriteit ten aanzien van hem een besluit heeft vastgesteld tot overdracht aan de lidstaat die zij op grond van artikel 26 van verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijke lidstaat heeft aangemerkt.

95. De vaststelling van een dergelijk besluit mag niet tot gevolg hebben dat de onderdaan van een derde land of de staatloze die bij de ontvangende lidstaat een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend zijn hoedanigheid van verzoeker of de daarmee verbonden rechten worden ontnomen.

C. Draagwijdte van de voorwaarde inzake aan de verzoeker te wijten vertraging

96. Met de vierde en de vijfde vraag van de High Court in zaak C-322/19 en met de tweede vraag van de International Protection Appeals Tribunal in zaak C-385/19 wordt het Hof in wezen verzocht de aard van de handelingen die tot een aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 kunnen leiden, te preciseren.

97. De High Court vraagt het Hof met name of het op grond van die bepaling mogelijk is, wanneer de verzoeker ten eerste zijn verzoek om internationale bescherming niet bij de lidstaat van eerste binnenkomst of de lidstaat van verblijf heeft ingediend – waardoor voor de behandeling van zijn verzoek een overname- of terugnameprocedure en in voorkomend geval een procedure van overdracht aan die lidstaat moet worden gevolgd – en ten tweede beroep in rechte heeft ingesteld tegen het ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit, de daaruit voortvloeiende vertraging aan de verzoeker te wijten.

98. Met deze vraag wordt het Hof verzocht de draagwijdte vast te stellen van een van de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 neergelegde voorwaarden waaronder een verzoeker toegang tot de arbeidsmarkt kan verkrijgen. Ik breng in herinnering dat de lidstaten volgens deze bepaling ervoor moeten zorgen dat de verzoeker ten laatste negen maanden na de datum waarop het verzoek is ingediend, toegang tot de arbeidsmarkt heeft, indien „de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten”.

99. Ik merk op dat de bewoordingen van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 de omstandigheden waarin de vertraging van de beslissing in eerste aanleg aan de verzoeker kan worden geweten niet nader bepalen. Bovendien kan de aard van deze omstandigheden evenmin worden afgeleid uit een onderzoek van de context waarin deze bepaling is opgenomen en van het oogmerk van deze richtlijn. Zowel uit de titel en de considerans van deze richtlijn, als uit de inhoud en het oogmerk ervan, blijkt dat deze richtlijn niet tot doel heeft procedureregels voor het nemen van een beslissing in eerste aanleg, of de in dit verband op de verzoeker rustende verplichtingen vast te leggen.

100. Bijgevolg moet worden gezien naar de in richtlijn 2013/32 neergelegde procedureregels en het met die regels nagestreefde oogmerk.

101. In hoofdstuk II van richtlijn 2013/32, met het opschrift „Uitgangspunten en waarborgen”, en in hoofdstuk III ervan, met het opschrift „Procedures in eerste aanleg”, worden de rechten en plichten van de verzoeker in het kader van de procedure voor het nemen van een beslissing in eerste aanleg vastgesteld. Zo bevat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder c), van deze richtlijn een

uitdrukkelijke verwijzing naar de omstandigheden waarin een nationale autoriteit de vertraging bij het nemen van een beslissing in eerste aanleg kan toeschrijven aan de verzoeker. Hierin wordt immers bepaald dat de lidstaten de termijn van zes maanden voor het nemen van een beslissing in eerste aanleg met negen maanden kunnen verlengen wanneer „de vertraging duidelijk toe te schrijven is *aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13* [van deze richtlijn] *op hem rustende verplichtingen niet nakomt*”.[43]

102. Artikel 13 van richtlijn 2013/32 heeft het opschrift „Verplichtingen van de verzoekers”. Uit lid 1 van dit artikel blijkt dat de verzoeker verplicht is om met de bevoegde nationale autoriteit 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, identiteit, 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. Dit zijn elementen die essentieel en noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de feiten en omstandigheden die de bevoegde nationale instantie dient te verrichten om het verzoek om internationale bescherming te onderzoeken. Volgens de rechtspraak van het Hof houdt een dergelijke verplichting tot samenwerking in dat de verzoeker, voor zover mogelijk, de gevraagde bewijzen verstrekt en in voorkomend geval de gevraagde toelichtingen en inlichten verschaft.[44]

103. In artikel 13 van richtlijn 2013/32 biedt de Uniewetgever de lidstaten de mogelijkheid om aan deze samenwerking concrete invulling te geven door de verzoeker andere verplichtingen op te leggen „voor zover [deze] nodig zijn voor de behandeling van het verzoek”.[45] Volgens de Uniewetgever kunnen de lidstaten de verzoeker met name verplichten om zich bij de bevoegde nationale autoriteit te melden of er te verschijnen, documenten die nodig zijn voor de behandeling van zijn verzoek te overhandigen, zijn adres en een verandering van adres door te geven, zich te laten fouilleren of fotograferen of zijn verklaringen te laten opnemen.[46]

104. Hoewel de lidstaten dus over een beoordelingsmarge beschikken, moet worden vastgesteld dat de aan de verzoeker opgelegde verplichtingen moeten vallen onder de samenwerking waarin artikel 4 van richtlijn 2011/95 voorziet. Ook moeten deze verplichtingen het mogelijk maken de elementen te beoordelen en te verzamelen die het meest relevant zijn om de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker vast te stellen, en alle informatie in te winnen die noodzakelijk is om diens geloofwaardigheid en de gegrondheid van zijn verzoek te beoordelen. Bij verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus is het doel om overeenkomstig artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 en op basis van zeer concrete informatie na te gaan of de vrees van de betrokkene om bij de terugkeer naar zijn land van herkomst te worden vervolgd, objectief gegrond is. Wat verzoeken om subsidiaire bescherming betreft, is het doel om tegen de achtergrond van artikel 2, onder f), van deze richtlijn te beoordelen of er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene, wanneer hij naar zijn land van herkomst wordt teruggestuurd, een reëel risico loopt op ernstige schade. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn berust de bewijslast bij de verzoeker. Deze is immers gehouden alle elementen ter staving van zijn verzoek zo spoedig mogelijk in te dienen.

43 Cursivering van mij.

44 Zie arrest van 14 september 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punt 38).

45 Artikel 13, lid 1, van deze richtlijn.

46 Zie artikel 13, lid 2, van deze richtlijn.

105. In het licht van het voorgaande kom ik tot de slotsom dat de verplichtingen van de verzoeker waarnaar de Uniewetgever in artikel 13 en in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder c), van richtlijn 2013/32 verwijst in verband met het nemen van een beslissing in eerste aanleg, aldus moeten worden opgevat dat zij beperkt zijn tot de beoordeling van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het verzoek om internationale bescherming.

106. Derhalve geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van de International Protection Appeals Tribunal aldus te beantwoorden dat in het kader van de uitvoering van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 een lidstaat de vertraging bij het nemen van een beslissing in eerste aanleg enkel aan de verzoeker kan wijten voor zover deze de ingevolge artikel 13 van richtlijn 2013/32 op hem rustende verplichtingen tot samenwerking niet is nagekomen.

107. Thans moet worden nagegaan of, zoals de High Court in zijn verwijzingsbeslissing betoogt, een lidstaat een dergelijke vertraging aan de verzoeker kan toeschrijven omdat deze ten eerste zijn verzoek om internationale bescherming niet bij de lidstaat van eerste binnenkomst of de lidstaat van verblijf heeft ingediend en ten tweede beroep in rechte heeft ingesteld tegen het ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit.

108. Ik ben van mening dat bij de huidige stand van de teksten van het CEAS geen van beide omstandigheden kan worden geacht een aan de verzoeker te wijten vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 op te leveren, op grond waarvan hem de toegang tot de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat kan worden ontzegd. [47]

109. Uit geen van beide omstandigheden blijkt immers dat verzoeker de verplichtingen die op hem rusten in het kader van de procedure voor de erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, niet is nagekomen.

110. De door de High Court genoemde vermeende gevallen van niet-nakoming vallen in werkelijkheid onder de in verordening nr. 604/2013 neergelegde procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Deze verordening eist van de onderdaan van een derde land of van een staatloze noch dat deze zijn verzoek om internationale bescherming indient bij de lidstaat van eerste binnenkomst of de lidstaat van verblijf, noch dat deze afziet van een beroep in rechte, om de snelheid van de procedure te garanderen.

111. De door de High Court gesuggereerde uitlegging wordt derhalve tegengesproken door de bewoordingen, de opzet en het oogmerk van verordening nr. 604/2013.

112. In de eerste plaats en zoals ik net heb opgemerkt, legt geen van de bepalingen van die verordening aan de onderdaan van een derde land of een staatloze een verplichting op om zijn verzoek om internationale bescherming in te dienen bij de lidstaat van eerste binnenkomst of de lidstaat van verblijf. De Commissie stelt weliswaar voor een dergelijke verplichting in te voeren in het kader van de herschikking van het Dublin-systeem, om secundaire stromen van verzoekers tegen te gaan [48], maar dit in 2016 gedane voorstel is nog niet goedgekeurd. Bij de huidige stand

[47] In het kader van haar in voetnoot 37 van deze conclusie genoemde voorstel voor een verordening, stelt de Commissie voor een nieuw artikel 4 op te nemen met het opschrift „Verplichtingen van de verzoeker”, waarin in lid 1 de verplichting van de verzoeker wordt neergelegd om zijn verzoek hetzij bij de lidstaat van eerste irreguliere binnenkomst, hetzij, in geval van legaal verblijf, bij de lidstaat van verblijf in te dienen (zie ook de toelichting bij de invoering van deze nieuwe verplichting op bladzijde 16 van het voorstel). Niet-nakoming van deze verplichting zou, op grond van het nieuwe artikel 5, lid 3, van de gewijzigde verordening, ertoe leiden dat de verzoeker in een andere lidstaat dan de lidstaat waar hij aanwezig moet zijn geen aanspraak kan maken op de in artikel 15 van richtlijn 2013/33 bedoelde opvangvoorziening.

[48] Zie voetnoot 37 van deze conclusie.

van het Unierecht en zoals het Hof heeft benadrukt in het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash [49], zijn in verordening nr. 604/2013 dus een aantal maatregelen vastgesteld die tot doel hebben de verzoeker te betrekken bij de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Zodra voor de eerste keer een verzoek wordt ingediend in een lidstaat, vereisen de artikelen 4 en 5 van deze verordening namelijk van de bevoegde nationale autoriteiten ten eerste dat zij de verzoeker schriftelijk en in een taal die hij verstaat informeren over de verschillende bij die verordening vastgestelde instrumenten en, met name, over de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is en de volgorde waarin zij moeten worden toegepast, en ten tweede dat zij een persoonlijk onderhoud organiseren. [50] Zoals blijkt uit de volgorde waarin de criteria voor verantwoordelijkheid worden genoemd in hoofdstuk III van verordening nr. 604/2013, is de lidstaat van eerste binnenkomst of de lidstaat van verblijf niet noodzakelijkerwijze de verantwoordelijke lidstaat indien bijvoorbeeld wordt vastgesteld dat de familieleden van de verzoeker zich in een andere lidstaat hebben gevestigd of indien dat niet in het belang van de betrokken minderjarige is. [51]

113. Bijgevolg vereist de door de High Court in zijn verwijzingsbeslissing genoemde „correcte en ordelijke toepassing" van verordening nr. 604/2013 niet van de onderdaan van een derde land of van de staatloze dat hij zijn verzoek om internationale bescherming indient in de eerste lidstaat op het grondgebied waarvan hij is binnengekomen vanuit een derde land of op het grondgebied waarvan hij heeft verbleven.

114. In die omstandigheden kan de lidstaat van ontvangst de vertraging die is veroorzaakt door de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat niet aan de verzoeker wijten, en hem de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 bedoelde toegang tot de arbeidsmarkt niet weigeren.

115. In de tweede plaats dringt deze slotsom zich ook op met betrekking tot de door de High Court gesuggereerde uitlegging volgens welke een lidstaat de vertraging die is ontstaan doordat de verzoeker een rechtsmiddel heeft ingesteld tegen het ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit aan hem kan wijten.

116. In het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash [52], alsmede in de arresten van 25 oktober 2017, Shiri [53], 31 maart 2018, Hassan [54], en 2 april 2019, H. en R. [55] – waarnaar ik verwijs – is het Hof reeds uitgebreid ingegaan op de draagwijdte van het rechtsmiddel waarin verordening nr. 604/2013 voorziet. In het kader van deze conclusie volstaat het mijns inziens in herinnering te

[49] C-63/15, EU:C:2016:409, punten 46-48.

[50] Artikel 4 van verordening nr. 604/2013 heeft het opschrift „Recht op informatie". In dit artikel wordt in lid 1 met name bepaald: „Zodra een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat is ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, stellen de bevoegde autoriteiten van die lidstaat de verzoeker in kennis van de toepassing van deze verordening, en met name van: a) de doelstellingen van deze verordening en de gevolgen van het indienen van een ander verzoek in een andere lidstaat [...]; b) de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, de rangorde volgens welke zij van toepassing zijn in de verschillende fasen van de procedure en hun verwachte duur [...]; c) het persoonlijk onderhoud overeenkomstig artikel 5 en de mogelijkheid om informatie over de aanwezigheid van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties in de lidstaten te verstrekken [...]; d) de mogelijkheid om een overdrachtsbesluit aan te vechten [...]." Artikel 5 van verordening nr. 604/2013, met het opschrift „Persoonlijk onderhoud", bepaalt: „1. Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijk lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen. [...] 3. Het persoonlijk onderhoud vindt tijdig plaats en in elk geval voordat er een besluit tot overdracht van de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig artikel 26, lid 1, wordt genomen."

[51] Overeenkomstig artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 604/2013 dient de lidstaat waarin een verzoek om internationale bescherming is ingediend deze criteria immers toe te passen in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst, op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat heeft ingediend.

[52] C-63/15, EU:C:2016:409, punten 30 e.v.

[53] C-201/16, EU:C:2017:805, punten 36 e.v.

[54] C-647/16, EU:C:2018:368, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[55] C-582/17 en C-583/17, EU:C:2019:280, punten 38-42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

brengen dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening nr. 604/2013 maatregelen heeft ingesteld ter versterking van de procedurele waarborgen die in het kader van het Dublin-systeem aan de verzoeker worden geboden [56] en met name van de rechterlijke bescherming die hij overeenkomstig artikel 47 van het Handvest geniet. [57]

117. Volgens die bepaling heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte. [58] De lidstaten zijn dus verplicht om in de nodige rechtsmiddelen daartoe te voorzien en om de rechten van verdediging van de adressaten van besluiten die de belangen van deze adressaten aanmerkelijk raken, te eerbiedigen. [59] Dit is het geval bij een overdrachtsbesluit.

118. Het recht om tegen een dergelijk besluit beroep in rechte in te stellen wordt eerst genoemd in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 604/2013. [60] Vervolgens wordt het ook verankerd in artikel 27, lid 1, van deze verordening. Ten slotte wordt de draagwijdte van dit recht door de Uniewetgever gepreciseerd in overweging 19 van deze verordening, alsmede door het Hof in de rechtspraak die is aangehaald in de voetnoten 52 tot en met 59 van deze conclusie.

119. In dit verband heeft het Hof eraan herinnerd dat „het niet de bedoeling van de wetgever van de Unie is geweest, de rechtsbescherming van de [aanvragers van] internationale bescherming op te offeren aan [het] vereiste tot snelle afhandeling [van verzoeken om internationale bescherming]”. [61] Wat betreft het gevaar dat de voltooiing van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat buitensporig wordt vertraagd door het verrichten van een rechterlijke toetsing, heeft het Hof geoordeeld dat dit gevaar beperkt is, gelet op de bepalingen waarin in verordening nr. 604/2013 uitdrukkelijk is voorzien. [62]

120. Bijgevolg lijkt het mij duidelijk dat de lidstaat waarin een verzoek om internationale bescherming is ingediend de verzoeker niet ervan mag weerhouden het rechtsmiddel uit te oefenen dat hem uitdrukkelijk wordt toegekend door zowel het Handvest als deze verordening, door de uit de gerechtelijke procedure voortvloeiende vertraging aan hem te wijten en hem de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 genoemde opvangnorm te ontnemen.

121. Een dergelijke handelwijze zou niet alleen in strijd zijn met het recht van de verzoeker op een effectieve rechterlijke bescherming, maar ook met zijn recht op een waardige opvang waarbij zijn grondrechten worden geëerbiedigd, zoals ik hierboven heb uiteengezet.

[56] Zie in dit verband arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57). Zie in die zin ook het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 [COM(2008) 820 definitief], met name in deel 3 van de toelichting, punt 3, met het opschrift „Juridische waarborgen voor personen die onder de Dublinprocedure vallen” (blz. 7), en punt 6, met het opschrift „Druk op lidstaten of onvoldoende beschermingsniveau” (blz. 9).

[57] Zie in dit verband arrest van 31 mei 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[58] Zie arresten van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[59] Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punten 29, 30 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[60] Zie voetnoot 50 van deze conclusie.

[61] Zie in dit verband arrest van 31 mei 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[62] Zie in dit verband arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 58).

122. In de derde plaats wil ik ten slotte onderstrepen dat indien een lidstaat van mening zou zijn dat de verzoekers hun rechtsmiddel op bedrieglijke of buitensporige wijze gebruiken om de overdrachtsprocedure ten aanzien van hen te vertragen, dit geen rechtvaardiging zou vormen voor de vaststelling van een maatregel die ertoe strekt de vertraging bij het nemen van een beslissing in eerste aanleg op algemene wijze aan alle verzoekers toe te schrijven.

123. Ik breng in herinnering dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in een Unieregeling, het feit dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een groot aantal gevallen van rechtsmisbruik of fraude door derdelanders niet kan rechtvaardigen dat een maatregel wordt vastgesteld die berust op overwegingen van algemene preventie, onder uitsluiting van elke specifieke beoordeling van de eigen gedragingen van de betrokkene. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat de vaststelling van maatregelen met een doel van algemene preventie van wijdverbreide gevallen van rechtsmisbruik of fraude zou 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. [63]

124. Het Hof is dus van oordeel dat het aan de nationale rechter staat om het rechtsmisbruik te bewijzen door het bestaan van twee elementen vast te stellen. Voor het eerste element moet worden aangetoond dat er een geheel van objectieve omstandigheden bestaat waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de voorwaarden van de Unierechtelijke regeling, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt. Het tweede element houdt in dat moet worden bewezen dat de betrokkene zich laat leiden door de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat. [64]

125. Gelet op al deze overwegingen ben ik bijgevolg van mening dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij het nemen van een beslissing in eerste aanleg enkel aan de verzoeker kan wijten voor zover deze de ingevolge artikel 13 van richtlijn 2013/32 op hem rustende verplichtingen tot samenwerking niet is nagekomen.

126. In die omstandigheden is het een lidstaat niet toegestaan de vertraging die het gevolg is van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat aan de verzoeker te wijten, noch op grond dat hij zijn verzoek om internationale bescherming niet heeft ingediend bij de lidstaat van eerste binnenkomst of, in geval van legaal verblijf, bij de lidstaat van verblijf, noch op grond dat hij beroep in rechte heeft ingesteld tegen het krachtens artikel 26 van verordening nr. 604/2013 ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit.

[63] Zie in dit verband arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punten 55 en 56).

[64] Zie arresten van 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punten 52-54), en 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

V. Conclusie

127. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de tweede prejudiciële vraag van de High Court in de zaak The International Protection Appeals Tribunal e.a. (C-322/19) en de eerste prejudiciële vraag van de International Protection Appeals Tribunal in de zaak Minister for Justice and Equality (C-385/19) te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 15, lid 1, 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 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen wetgeving van een lidstaat die ertoe leidt dat een aanvrager van internationale bescherming de toegang tot de arbeidsmarkt wordt geweigerd op grond dat de bevoegde nationale autoriteit ten aanzien van hem een overdrachtsbesluit heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 26 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.

2) De vaststelling van een dergelijk besluit mag niet tot gevolg hebben dat de onderdaan van een derde land of de staatloze die bij de ontvangende lidstaat een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend zijn hoedanigheid van aanvrager van internationale bescherming of de daarmee verbonden rechten worden ontnomen."

128. Bovendien geef ik het Hof in overweging om de vierde en de vijfde prejudiciële vraag van de High Court in de zaak The International Protection Appeals Tribunal e.a. (C-322/19) alsmede de tweede prejudiciële vraag van de International Protection Appeals Tribunal in de zaak Minister for Justice and Equality (C-385/19) te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat de vertraging bij het nemen van een beslissing in eerste aanleg enkel aan de aanvrager van internationale bescherming kan wijten voor zover deze de verplichtingen tot samenwerking niet is nagekomen die op hem rusten ingevolge artikel 13 van 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.

2) In die omstandigheden is het een lidstaat niet toegestaan de vertraging die het gevolg is van de procedure voor het bepalen van de voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat aan de aanvrager van internationale bescherming te wijten, noch op grond dat hij zijn verzoek om internationale bescherming niet heeft ingediend bij de lidstaat van eerste binnenkomst of, in geval van legaal verblijf, bij de lidstaat van verblijf, noch op grond dat hij beroep in rechte heeft ingesteld tegen het krachtens artikel 26 van verordening nr. 604/2013 ten aanzien van hem vastgestelde overdrachtsbesluit."